

**INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL  
SOBRE RECURSOS HÍDRICOS,  
DESERTIFICACIÓN Y SEQUÍA** recaído en el  
proyecto de ley, en segundo trámite  
constitucional, que faculta al Presidente de la  
República a reservar el uso prioritario del  
agua al consumo humano, el saneamiento y  
el uso doméstico de subsistencia, durante la  
vigencia de un estado de excepción  
constitucional de catástrofe por calamidad  
pública.

**BOLETÍN N° 13.404-33**

---

**HONORABLE SENADO:**

Vuestra Comisión Especial sobre Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía tiene el honor de informar acerca del proyecto de ley individualizado en el epígrafe, iniciado en Moción del Honorable Diputado señor Diego Ibáñez Cotroneo.

A las sesiones en que la Comisión consideró esta iniciativa de ley asistieron, además de sus miembros, el Honorable Diputado señor Diego Ibáñez Cotroneo y el Honorable Senador señor Alejandro Navarro.

Asimismo, concurrieron, especialmente invitados, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Ministro, señor Claudio Alvarado, y el abogado de la Dirección Jurídica, señor Máximo Pávez.

Del Ministerio de Obras Públicas: el Director General de Aguas, señor Óscar Cristi.

Del Ministerio del Interior, el Jefe de la Unidad de Gestión, Riesgo y Emergencia de la Subsecretaría del Interior, señor Cristián Barra.

Asimismo, asistieron:

De la Biblioteca del Congreso Nacional, el analista de Recursos Naturales, Ciencia y Tecnología, señor Eduardo Baeza.

De la oficina de la Senadora señora Provoste, el asesor, señor Rodrigo Vega.

De la oficina de la Senadora señora Allende, el asesor, señor Alejandro Sánchez.

De la oficina de la Senadora señora Ebensperger, el asesor, señor Patricio Cuevas.

De la oficina de la Senadora señora Muñoz, el asesor, señor Luis Díaz.

De la oficina del Senador señor Castro, el asesor, señor Leonardo Contreras.

- - -

Asimismo, cabe señalar que, por tratarse de un proyecto de artículo único, en conformidad con lo prescrito en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, vuestra Comisión os propone discutirlo en general y en particular a la vez.

- - -

### **OBJETIVOS DEL PROYECTO**

La iniciativa de ley tiene por objeto orientar legalmente las atribuciones del Presidente de la República en materia de Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe por calamidad pública, con el fin de garantizar en situaciones de pandemia, crisis sanitaria y desastres naturales, el acceso y disponibilidad en cantidades suficientes de agua a la población afectada.

- - -

### **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL**

Su artículo único permanente y su artículo transitorio, tienen el carácter de ley orgánica constitucional, de conformidad a lo establecido por los artículos 44 y 66, inciso segundo, de la Constitución Política de la República, por regular materias de estados de excepción.

- - -

### **ANTECEDENTES**

Para el estudio de esta iniciativa de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes antecedentes:

### **ANTECEDENTES JURÍDICOS**

1.- Artículo 44 de la Constitución Política de la República.

2.- Ley N° 18.415, Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción.

3.- Ley 16.282, Fija disposiciones para casos de sismos o catástrofes, establece normas para la reconstrucción de la zona afectada por el sismo de 28 de marzo de 1965 y modifica la ley N° 16.250.

3.- Decreto supremo N° 104, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de 18 de marzo de 2020, que declara estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, en el territorio de Chile.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El autor de la moción señala que la pandemia del COVID-19 que ha afectado al mundo durante los últimos meses, ha puesto a prueba no solo a los sistemas de salud de distintos países, sino que también a una serie de dispositivos estatales y privados involucrados en el desenvolvimiento de la vida cotidiana de la ciudadanía, como lo son el abastecimiento, el transporte y la educación, por mencionar algunos. Añade que ante esta situación, no resulta raro que la emergencia haga notorias diversas falencias presentes en nuestro modo de organizar la vida en sociedad y nos permita proponer soluciones.

Agrega que una de las principales recomendaciones de los expertos en salud para prevenir el contagio del COVID-19, comenzando por la Organización Mundial de la Salud, es el constante lavado de manos con agua y jabón, en un procedimiento que como mínimo debe tomar veinte segundos en los cuales se utiliza agua corriente tanto para un lavado inicial como para remover el jabón. Indica que esta acción, que puede parecer tan sencilla para la mayor parte de la población, especialmente en zonas urbanas, resulta un desafío en aquellos lugares donde el agua no es suficiente de forma regular.

Precisa el autor que la Organización Mundial de la Salud establece que, en condiciones normales, es decir sin tener en cuenta la situación de pandemia en la que nos encontramos u otras que presenten necesidades especiales para el consumo de agua, se alcanza un nivel de acceso óptimo al agua, cuando se dispone de 100 litros por persona al día, lo cual implica una muy baja preocupación por riesgos a la salud. Añade que esto generalmente se alcanza al disponer de un suministro continuo, al interior de la vivienda y mediante múltiples llaves o grifos. Un acceso

intermedio al agua corresponde a 50 litros por persona al día, lo cual trae consigo una baja preocupación por riesgos a la salud, y por su parte un acceso básico corresponde a 20 litros de agua al día por persona, lo cual levanta preocupaciones altas por riesgos a la salud.

Hace presente que, en Chile, de acuerdo al Censo 2017, 383.204 viviendas no cuentan con agua potable y, en particular, el 47,2% de la población rural no cuenta con un abastecimiento formal de agua potable, siendo sus principales fuentes de abastecimiento pozos, aguas corrientes superficiales o camiones aljibes. Añade que muchas localidades en Chile se abastecen mediante Agua Potable Rural (APR), las cuales para 2018 lograron una cobertura del 53%, atendiendo a 1.787.916 personas, sin embargo estas han presentado problemas de interrupciones en el suministro que han afectado a cerca de 350.000 personas. Entre las zonas que se abastecen mediante camiones aljibe destaca el caso de Petorca, donde muchos disponen de una cuota de 50 litros por persona al día. Sin embargo, advierte que existen denuncias de que este suministro no ha sido continuo o en la cantidad indicada, incluso durante la emergencia del COVID-19 donde el agua es tan necesaria.

En contraste, expresa que tal como ha sido discutido en diversas instancias sobre la sequía que enfrenta nuestro país, existe una importante cantidad de agua que es extraída y captada para fines que no tienen la misma prioridad que el consumo humano. Tal como muestra la figura tomada del estudio “Radiografía del Agua”, el uso del agua para riego, que corresponde a un uso consuntivo, es el más extendido, superando ampliamente al agua potable y al saneamiento, tanto en derechos como en captaciones.

DEMANDA DE AGUA POR DAA Y CAPTACIÓN DISTRIBUIDA POR USOS

USO	DAA (consuntivos permanentes registrados en CPA)			Captación <sup>4</sup> [m <sup>3</sup> /a]
	DAA <sup>1</sup> [m <sup>3</sup> /a]	Coefficiente <sup>2</sup> DAA/captación	Acciones <sup>3</sup> [N°]	
Agrícola (Riego)	1.784,81	2,93	44.676	404,53
Mínimo	24,95	2,44	-	10,16
Agua potable y saneamiento	592,78	3,49	370	55,29
Industrial	14,83	1,30	-	12,93
Forestal <sup>5</sup>	N/A	N/A	N/A	-
Generación Eléctrica <sup>6</sup>	3,64	N/A	-	1.339,62
Pecuario	-	-	-	3,19
Otros Usos/No especificado	1.913,24	-	164.968	-

Fuente: Elaboración propia. Escenarios básicos 2030.

NOTAS:

1. DAA: derechos de aprovechamiento de aguas expresados, en el Catastro Público de Aguas, en unidades de volumen por unidad de tiempo.
2. Coeficiente DAA/captación: cálculo realizado para expresar la proporción entre los DAA otorgados y la captación actual de aguas (no incluye los DAA expresados como acciones).
3. Acciones: derechos de aprovechamiento de aguas expresados en el Catastro Público de Aguas como acciones.
4. Captación: volumen de agua dulce superficial y/o subterránea extraída de fuentes naturales para ser utilizada por parte de diferentes usuarios.
5. Sector Forestal no registra DAA y Captación de aguas ya que utiliza agua lluvia.
6. Sector Generación Eléctrica no se considera en el cálculo de Coeficiente DAA/captación, debido a que sus derechos y usos de agua son mayoritariamente no consuntivos.

Agrega que si tan solo el 0,5% de las captaciones del sector agrícola, lo que equivaldría a cerca de 2 m<sup>3</sup>/s, se dispusieran para asegurar un consumo mínimo de 100 litros por persona al día, sería posible cubrir las necesidades de alrededor 1,7 millones de personas.

Advierte que la situación anteriormente descrita, es especialmente preocupante, puesto que, es deber del Estado velar por el cumplimiento de obligaciones internacionales que constan en tratados internacionales que versan sobre derechos humanos, firmados y ratificados por Chile y que se encuentran vigentes. Enfatiza que es un deber estatal respetar y promover tales derechos según el inciso 2° del artículo 5° de la Constitución Política de la República. En este sentido, el derecho humano al agua consta en diversos instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 11 y 12), y según la Observación General N°3 y 15 del Comité del pacto, hay obligaciones básicas que se deben cumplir en esta materia que implican *“garantizar a todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica”*. A su turno, el ejercicio del derecho al agua se relaciona con otros derechos fundamentales, tales como el derecho a la vida, integridad física y psíquica, la protección de la salud, entre otros. En este sentido, el Estado debe velar para que:” *i) no exista interrupción o desconexión arbitraria o injustificada de los servicios o instalaciones de agua; ii) los aumentos desproporcionados o discriminatorios del precio del agua; y iii) la contaminación y disminución de los recursos de agua en detrimento de la salud humana”*. Añade que, en consecuencia, el Estado debe establecer mecanismos de socorro de emergencia, de modo que, logre que la población afectada disfrute del derecho al agua en el nivel mínimo indispensable y que sea consecuente con la declaración constitucional de principios y garantías constitucionales que orientan la acción estatal hacia el bien común y el servicio a la persona humana.

A continuación, hace presente que, teniendo en cuenta entonces las facultades que otorga al Presidente de la República la declaratoria de estado de catástrofe, la necesidad de asegurar el consumo humano como uso prioritario del agua y que ante estados de catástrofe, como pueden ser los derivados de desastres naturales, del cambio climático, de la acción humana o el caso actual de una pandemia, el agua se vuelve aún más esencial para el adecuado desarrollo de la vida en las zonas afectadas, es que este proyecto de ley busca instar a la adopción de medidas excepcionales de emergencia, orientando legalmente las atribuciones del Presidente de la República en materia de Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe por calamidad pública, con el fin que

las medidas administrativas del Presidente de la República garanticen en situaciones de pandemia, crisis sanitaria y desastres naturales, el acceso y disponibilidad en cantidades suficientes de agua a la población afectada.

Seguidamente, destaca que la idea matriz del proyecto de ley tiene por objeto orientar legalmente las atribuciones del Presidente de la República en materia de Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe por calamidad pública, con el fin de garantizar en situaciones de pandemia, crisis sanitaria y desastres naturales, el acceso y disponibilidad en cantidades suficientes de agua a la población afectada.

Por último, señala que el presente proyecto de ley, por medio de un artículo único, crea un nuevo cuerpo normativo en el que se dispone la obligación que tiene el Presidente de la República, durante los siete días corridos desde la vigencia de un estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública, de informar si hará uso de las facultades que le otorga el artículo 43 inciso tercero de la Constitución Política de la República y las medidas que adoptará, con el objeto de asegurar el uso prioritario de agua para consumo humano, el saneamiento y el uso doméstico de subsistencia en cantidad y calidad adecuadas al contexto de calamidad pública que hubiese motivado la declaratoria.

- - -

## **DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR**

El texto del proyecto de ley en informe es el siguiente:

“Artículo único.- El Presidente de la República, durante la vigencia de un estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública, podrá utilizar las facultades que éste le otorga con el objetivo de asegurar el uso prioritario de agua para consumo humano, el saneamiento y el uso doméstico de subsistencia en cantidad y calidad adecuadas al contexto de calamidad pública que hubiese motivado la declaratoria. Dentro de los siete días corridos siguientes a la entrada en vigencia del decreto que declara el estado de catástrofe, el Presidente de la República deberá informar sobre el empleo de esta facultad y las medidas que adoptará.

Artículo transitorio.- Durante la vigencia del estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública, a propósito de la pandemia de COVID-19, declarado por el decreto supremo N° 104, de 18 de marzo de 2020, y el tiempo en que éste sea prorrogado, el plazo de siete días establecidos en el artículo único se contará desde la publicación de esta ley.”.

Al inicio de la discusión, el **Director General de Aguas, señor Óscar Cristi**, manifestó entender el problema de sequía agravado en situaciones de catástrofe, aunque hizo presente que el Código de Aguas contempla ciertas acciones para afrontar la emergencia.

Aclaró que la potestad de asegurar el consumo humano de agua potable en circunstancias excepcionales, como la actual pandemia, ya existe en el ordenamiento jurídico. No obstante, declaró que, si el espíritu es precisar dicha facultad, debiera acompañarse de un mecanismo concreto que permita diseñar una gestión adecuada de los recursos hídricos para satisfacer el consumo humano, de lo contrario, será solo una declaración de principios.

Sin perjuicio de lo anterior, planteó dudas sobre la constitucionalidad de la norma propuesta por el presente proyecto de ley, por cuanto, a su juicio, sería una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, asunto que ya fue advertido en la discusión sostenida en la Cámara de Diputados. Por otra parte, afirmó que la Carta Fundamental considera la obligación de informar de las medidas adoptadas en un período de calamidad pública, estimando que fijar un plazo para cumplir con dicha exigencia requeriría una reforma constitucional y no mediante una modificación legal como pretende la iniciativa en debate. Por último, consideró relevante que esta fuera compatible con otros cuerpos legales, en particular, con la Constitución Política y la ley N° 18.415, orgánica constitucional de los Estados de Excepción.

Enseguida, el **Honorable Diputado señor Ibáñez**, autor de la Moción, expuso que la iniciativa aborda una materia ya regulada en la Constitución Política, incorporando una orientación legal a un objetivo determinado no explicitado en la declaratoria de estado de catástrofe, cual es la de asegurar el uso prioritario de agua en cantidad y calidad necesaria para el consumo humano, saneamiento y uso doméstico.

Aseguró que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró en marzo pasado que el agua es urgente y necesaria para combatir la pandemia. En tal sentido, continuó, la iniciativa propone una nueva obligación de carácter facultativo al Presidente de la República, discrecionalidad representada por la voz “podrá”, que permite salvar el problema de constitucionalidad advertido por el representante del Ejecutivo.

Agregó que el proyecto de ley fija un plazo de siete días corridos, contado desde la declaración de estado de calamidad pública, a la obligación constitucional de informar las medidas adoptadas durante el período de excepción. Por su parte, acotó, el artículo transitorio aclara que el plazo se contaría desde el momento que se publique la ley, si ya existiere un estado de excepción constitucional, como es el caso.

La iniciativa de ley, justificó, responde al principio de “servicialidad” reconocido en la Constitución Política, donde el Estado está al servicio del bien común y la persona humana, permitiendo al Congreso Nacional fiscalizar las medidas adoptadas en un estado de excepción constitucional en relación con el derecho humano al agua, incorporado a la Carta Fundamental por medio de su artículo 5°, que reconoce tal jerarquía a los tratados internacionales que Chile ha suscrito en la materia.

Luego, la **Honorable Senadora señora Allende** se mostró de acuerdo con el proyecto de ley, pese a considerar que no reviste mayor innovación, pues el ordenamiento jurídico ya contempla las facultades contenidas en la iniciativa. Asimismo, estuvo de acuerdo en que el problema de constitucionalidad fue soslayado por la Moción al considerar el carácter facultativo de la obligación mediante el uso de la voz “podrá”.

No obstante lo señalado, aclaró que el motivo de su apoyo a la idea de legislar se vincula con la necesidad de seguir presionando a la autoridad central para que en medio de una catástrofe como la actual, las más de cuatrocientas mil familias que no cuentan con acceso al agua potable sean abastecidas con el mínimo necesario para su consumo y uso doméstico. Recordó que en una sesión celebrada dos semanas atrás, sobre la crisis hídrica en la zona central, un representante del Ministerio del Interior y de Seguridad Pública reconoció la falta de recursos públicos para cubrir dicha necesidad. Declaró no entender cómo se concilia el llamado de las autoridades sanitarias a intensificar las medidas de higiene para combatir la pandemia, entre ellas el lavado continuo de manos, si una parte de la población no tiene garantizado el acceso al agua potable.

Hizo presente que numerosas veces ha advertido en la Comisión al Ministerio de Obras Públicas de la profunda crisis de sequía que afecta al Valle de Aconcagua. Sin embargo, criticó que, a más de un mes de la declaración de distintas autoridades locales y regionales solicitando la entrega de una cantidad mínima de agua potable por familia en dicha zona, la medida aún no se lleva a efecto. Insistió en que la escasez hídrica al interior de la región de Valparaíso es extremadamente crítica, ocasionando serios problemas de abastecimiento para las familias y de presión para los sistemas de agua potable rural. Incluso, apuntó, algunos municipios se han quejado porque han debido destinar recursos locales para garantizar el acceso al agua.

Puntualizó que las intervenciones de los cauces debieran ser más efectivas en orden a garantizar el consumo humano como primerísima medida, puesto que, a su juicio, no existe claridad sobre la estrategia para una política sobre el uso más eficiente del recurso hídrico.

A continuación, la **Honorable Senadora señora Ebensperger**, expresó que el proyecto de ley faculta al Presidente de la República durante la vigencia de un estado de excepción constitucional a utilizar las potestades que el mismo estado excepcional ya le concede, con la finalidad de asegurar el uso prioritario de agua para el consumo humano, el saneamiento y el uso doméstico de subsistencia, en la cantidad y calidad adecuadas al contexto de la calamidad que hubiere motivado la declaratoria.

Basado en lo anterior, sostuvo que el artículo 43 de la Constitución Política ya considera dicha atribución, misma razón por la que estimó que esta parte de la Moción sería admisible. No obstante, llamó la atención sobre el carácter de declaratoria de principios que pareciera representar la norma y la posible necesidad de complementarla con mecanismos específicos que permitan cumplir con tal declaración, materia que consideró sería de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, motivo por el que consultó al señor Director General de Aguas si el Ejecutivo se allanaba a ello.

Sobre la parte de la Moción que establece la obligación del Presidente de la República de informar dentro de los siete días siguientes a la declaratoria del estado de catástrofe de las medidas adoptadas respecto a esta atribución, opinó que sería inconstitucional e inadmisibles, dado que si bien la Carta Magna establece la obligación de informar al Congreso Nacional las medidas adoptadas durante un estado excepcional, se está creando, aunque sea de manera facultativa, una nueva obligación de informar en un plazo determinado. Con todo, se mostró disponible para avanzar en la aprobación de la primera parte del proyecto de ley.

Por su parte, el **Honorable Senador señor Castro**, declaró ser favorable a cualquier iniciativa que apunte a que el consumo humano de agua potable sea prioritario, independiente de que la facultad ya esté recogida en la Constitución Política. Sin embargo, manifestó su preocupación por la falta de inversión pública, pues estimó que ese es el problema que afecta a nuestro país, no la falta de agua para el consumo humano, entendiendo que existe una realidad diferente en las distintas zonas del país.

Agregó que, a la falta de inversión pública, se suma el aprovechamiento de ciertos sectores productivos, como la minería y la gran agricultura, materias en las cuales el Ejecutivo no utiliza las atribuciones actuales para enfrentar el problema. Insistió en que el consumo humano de agua potable debiese ser siempre prioritario y también el riego, la cual es una preocupación constante en la región agrícola que representa.

Por último, señaló que si hubiese algún matiz de inconstitucionalidad esperaría que el Ejecutivo tomara la iniciativa como propia, a fin de dar impulso al presente proyecto de ley.

A continuación, la **Honorable Senadora señora Provoste** valoró la iniciativa. Destacó que ella fue apoyada unánimemente en la Cámara de Diputados. En su opinión, la Moción refuerza la facultad contemplada en el ordenamiento jurídico en materia de declaratoria de estado de catástrofe, que otorga la atribución al Presidente de la República para restringir, disponer requisiciones de bienes, limitar el ejercicio del derecho de propiedad y adoptar todas las medidas extraordinarias de carácter administrativo que sean necesarias.

Consideró, además, que es concordante con la discusión que se dio en el proyecto de ley sobre el nuevo Código de Aguas, pues se fortalece la idea de los usos prioritarios del agua: consumo humano, saneamiento y uso doméstico para la subsistencia, particularmente en la situación de pandemia actual.

Comentó, igualmente, que durante la discusión de la presente iniciativa en la Cámara de Diputados se consideró admisible el proyecto, coincidente con el criterio sostenido durante años por el Congreso Nacional en materia presupuestaria sobre la obligación de informar del Ejecutivo, sin que haya sido considerada una materia de iniciativa exclusiva.

Por otro lado, concordó con la Honorable Senadora Ebensperger, en cuanto a que se debiera complementar la declaratoria con acciones concretas, asunto que requiere del concurso del Ejecutivo.

Consultada la **Secretaría de la Comisión** sobre la admisibilidad del presente proyecto de ley, expuso que la iniciativa no innova en la obligación del Presidente de la República, que establece la Constitución Política, de informar al Parlamento las medidas adoptadas en estado de catástrofe. Sin embargo, señaló que, en su opinión, el plazo que obliga a informar dentro de siete días corridos sería inadmisibles, por cuanto infringiría el artículo 65, N° 2, al determinar funciones o atribuciones al Presidente de la República.

El **Honorable Diputado señor Ibáñez** observó que, según su parecer, no debiera confundirse la fijación de un plazo con la creación de una nueva facultad del Presidente de la República. Además, estimó que, si el constituyente no estableció un término para la obligación de informar, el legislador común se encuentra mandado para hacerlo, pues se trataría solo de una adecuación legislativa.

Luego, el **señor Director General de Aguas, señor Cristi**, manifestó que la iniciativa crea formalmente una nueva facultad porque el uso del verbo rector “podrá” solo determina el carácter facultativo del ejercicio de la atribución, justamente porque se crea puede o no ejercerse, en consecuencia, estimó inconstitucional la Moción porque la creación de una facultad es una atribución que corresponde exclusivamente al Ejecutivo.

Sin perjuicio de lo anterior, en caso de acordarse una redacción que salve los aspectos de constitucionalidad que se han hecho presentes, se mostró dispuesto a trabajar en alguna fórmula que genere consecuencias prácticas en el objetivo buscado por la iniciativa, puesto a que, de acuerdo a lo expresado por el Honorable Senador Castro, la sola modificación legal no causará impacto sin inversión en infraestructura.

A su vez, la **Honorable Senadora señora Provoste** propuso someter a votación general el presente proyecto de ley y formar un grupo de trabajo con el autor de la Moción y representantes de la Comisión y del Ejecutivo, a fin de sugerir un nuevo texto.

Sobre lo anterior, la **Honorable Senadora señora Allende** se mostró dispuesta a intentar lograr un acuerdo para considerar una facultad que no quede al arbitrio de la autoridad de turno, pues manifestó su interés en otorgar una señal de que exista información sobre las medidas adoptadas en una catástrofe en relación a garantizar el agua para el consumo humano.

Por último, la **Honorable Senadora señora Ebensperger** reiteró su apoyo a la primera parte de la Moción. No obstante, anunció su abstención, debido a que consideró que la iniciativa es inadmisibles porque crea una nueva facultad, siendo una atribución exclusiva del Presidente de la República.

**Puesto en votación en general, fue aprobado por 3 votos a favor y 1 abstención. Votaron favorablemente las Honorables Senadoras señoras Allende y Provoste y el Honorable Senador señor Castro. Se abstuvo, la Honorable Senadora señora Ebensperger.**

En la siguiente sesión en que la Comisión trató el asunto, el **Director General de Aguas, señor Oscar Cristi**, reiteró lo planteado durante la discusión general, en cuanto a que en la Cámara de Diputados ya habían hecho presente que la iniciativa requería patrocinio del Ejecutivo.

Por otro lado, manifestó dudas sobre el efecto práctico del proyecto de ley y la brevedad del plazo para informar el que,

además, se establece por una sola vez, cuando lo relevante, estimó, es que la información respecto de las medidas adoptadas durante una emergencia fuera entregada periódicamente. Asimismo, observó que tampoco se especifica qué se entenderá por asegurar agua en cantidad y calidad para el consumo humano, advirtiendo que en ciertas catástrofes el cumplimiento de dicho objetivo podría resultar más complejo si el hecho causante del desastre daña la infraestructura básica nacional, impidiendo distribuir agua potable.

Por último, planteó que actualmente las atribuciones para enfrentar emergencias que ocasionen dificultades de abastecimiento de agua para el consumo humano se encuentran radicadas en el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, cuyo presupuesto contempla programas especiales, y en el propio actuar de la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), organismo dependiente de dicha Cartera de Estado.

Enseguida, el **Jefe de la Unidad de Gestión, Riesgo y Emergencia, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, señor Cristian Barra**, expuso que la distribución de agua para el consumo humano durante una emergencia se ha tornado cada vez más compleja en términos administrativos, motivo por el que consideró relevante reflexionar si el problema que pretende solucionar la iniciativa en debate se aborda de manera correcta.

Explicó que en ciertos sectores del país la entrega de agua, generalmente por medio de camiones aljibes, se ha extendido por más de seis años, razón por la que resulta difícil argumentar que se trata de una situación de emergencia, pues el déficit hídrico en ciertas comunas es permanente. Agregó que la cantidad de agua distribuida en períodos de emergencia se ha mantenido, no obstante la inversión anual se redujo el 2019 en nueve mil millones de pesos, hecho que se explica por las mejoras introducidas en los procesos de licitación, principalmente en aquellos en los que participaba solo un proveedor, el que se adjudicaba el contrato a un precio superior al promedio.

Acotó que actualmente se abastece de agua por circunstancias de emergencia desde las regiones de Coquimbo a Los Lagos, distribuyéndose regionalmente el gasto total en un 14% para Coquimbo, un 6% para Valparaíso, un 11% para el Maule, un 18% para el Ñuble y Bío Bío y un 24% para la Araucanía, siendo el motivo del mayor gasto en regiones sin crisis hídrica la falta de inversión en infraestructura adecuada para acceder al agua potable. Declaró que también representa una dificultad en estos casos que el presupuesto se destina principalmente a organizaciones y municipios, obstaculizando la entrega individual del recurso hídrico. Igualmente afirmó que la situación depende de cada región, ya que en algunas se destinan recursos suficientes para la compra de camiones aljibes y el agua la aporta el municipio, en tanto en otras también se suministran los fondos para la adquisición de agua. Por lo anterior, señaló que en situaciones de

emergencia hídrica no solo actúa el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, sino también los gobiernos regionales y las municipalidades.

Agregó que el procedimiento para acceder a los recursos destinados a emergencia también es engorroso, pues se debe acreditar que los beneficiarios son damnificados de algún tipo catástrofe – incendio, terremoto, sequía, pandemia –, hecho que certifica la ONEMI, con cuyos datos recién la Subsecretaría de Interior solicita fondos a la Dirección de Presupuestos, la cual luego transfiere a los gobiernos regionales los recursos y estos a las oficinas regionales de emergencia, completando el proceso un período de siete a ocho meses. Estimó que tal demora también contribuyó a la concentración de las licitaciones en un solo proveedor que luego subcontractaba el servicio, encareciendo el costo de la prestación.

Comentó que, para solucionar tales inconvenientes, se creó un índice per cápita y se incorporó una glosa presupuestaria para adelantar hasta el 50% de los recursos solicitados trimestralmente, logrando anticipar el pago a los proveedores, resultado que abrió la posibilidad a pequeños emprendedores locales de participar de las licitaciones con un precio más ajustado al promedio.

Finalmente, precisó que el motivo de fijar en cincuenta litros de agua por persona la ayuda en caso de emergencia se debe a que se trata de una cantidad idéntica fijada para todas las regiones beneficiadas, de allí que la solución sea complementar en cada caso particular con otras medidas, como ha sido, por ejemplo, la adquisición de los diecinueve camiones aljibes para las comunas afectadas por la sequía en la región de Valparaíso.

Posteriormente, la **Honorable Senadora señora Allende** observó que al problema de sequía se suma el de gestión del recurso hídrico, dada la superposición de funciones de organismos públicos facultados para enfrentar una emergencia de dicha naturaleza, como lo ha expuesto recientemente el representante del Ejecutivo. Sostuvo, además, que resulta contradictorio que el mayor gasto para este ítem se destine a regiones sin escasez hídrica, e insistió en que los cincuenta litros por persona es una cantidad insuficiente e incongruente con las medidas adoptadas para combatir la pandemia por Covid-19.

Por su parte, la **Honorable Senadora señora Provoste**, consultó si se ha adoptado durante este período de catástrofe por calamidad pública alguna medida administrativa especial reflejada en algún acto administrativo orientada a garantizar el acceso al agua en todas las comunidades, como, por ejemplo, la entrega de alcohol en gel.

Luego, la **Honorable Senadora señora Ebensperger** opinó que resulta insólito esperar a que la emergencia se

presente para actuar, en vez de prevenir hechos que pudieran evitar una catástrofe o minimizar sus efectos. Tal vez, sugirió, se debiera incluir una glosa presupuestaria que autorizara al Ejecutivo a usar recursos en ciertas circunstancias que hacen previsible la ocurrencia de una emergencia.

Seguidamente, el **Honorable Senador señor Castro**, recordó que el servicio de distribución de agua en caso de emergencia se implementó luego del terremoto del año 2010. Señaló ser crítico del servicio, dado que, en regiones como el Maule, Ñuble, Bío Bío y la Araucanía, el problema es la falta de inversión pública en infraestructura hidráulica y el incremento de segundas viviendas en sectores rurales. Precisó que la solución debe ser integral, pues resulta ilógico que una familia reciba agua potable por medio de un camión aljibe si frente a su casa existe una cañería de distribución.

Luego, el **Honorable Senador señor Navarro** consignó que no importa el régimen hídrico, pues de las cincuenta y cuatro comunas que conforman las regiones de Ñuble y Bío Bío, cuarenta y nueve tienen problemas de acceso al agua potable, razón que justifica la necesidad de una política integral. Añadió que hasta el año pasado se distribuían sesenta y cuatro millones de litros mensuales de agua potable y que, actualmente, se investiga por la Contraloría General de la República la falta de reporte de la entrega de dicho recurso.

Seguidamente, el **Director General de Aguas, señor Cristi**, hizo presente que el proyecto de ley que impulsa un nuevo Código de Aguas contempla dos instrumentos que pudieran resultar útiles en períodos de emergencia: la disposición que potencia la facultad de la DGA para constituir reservas de agua potable para consumo humano y los planes de cuencas hidrográficas.

A continuación, el **Jefe de División de Relaciones Políticas e Institucionales, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señor Máximo Pávez**, manifestó que existe voluntad de alcanzar un acuerdo. Sin embargo, solicitó un plazo a la Comisión para trabajar con dicho objetivo.

La **Honorable Senadora señor Allende** dejó constancia que hubo una reunión para intentar lograr un consenso, oportunidad en la cual el Ejecutivo no presentó ninguna propuesta.

En la siguiente sesión en que la Comisión abordó el asunto, el **Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Claudio Alvarado**, expuso que parte de lo que propone la iniciativa en estudio se contempla en el proyecto de ley que reforma el Código de Aguas. Así, reseñó, el artículo 5° bis de dicha iniciativa establece que las aguas cumplen diversas funciones, tales como la subsistencia que garantiza el uso para el

consumo humano y el saneamiento, la de preservación ecosistémica o las productivas, agregando que siempre prevalecerá el uso para el consumo humano de subsistencia y saneamiento, tanto en el otorgamiento como en la limitación del ejercicio de los derechos de aprovechamiento.

Respecto al presente proyecto de ley, consideró más preciso referirse a la declaratoria de zona de catástrofe estipulada en la ley N° 16.282, que fija disposiciones para casos de sismos o catástrofes, en vez de aludir al estado de excepción constitucional de catástrofe, ya que aquella dice relación con emergencias como sequía y otras que puedan motivar conflictos respecto del uso del agua y otorga mayores facultades para solucionar la emergencia, en cambio los estados de excepción constitucional suelen ser más limitados por su naturaleza y su propósito específico.

Aseguró que tanto la Constitución Política como la ley N° 16.282 establecen herramientas para solucionar el problema que busca resolver la iniciativa de ley. Así, tales normativas permiten acceder y utilizar recursos excepcionales para establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad.

Por otro lado, estimó inconveniente forzar el ejercicio de la facultad de informar estableciendo un plazo perentorio de siete días, puesto que la ley orgánica constitucional de Estados de Excepción Constitucional y la ley N° 16.282 establecen el deber del Presidente de la República de informar al Congreso Nacional sobre todas las medidas adoptadas en el ejercicio de las facultades que se le confieren durante los períodos excepcionales.

Por último, consideró que la Moción otorga nuevas facultades al Ejecutivo. Por tanto, se trataría de una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Agregó que la sequía se ha vuelto un problema permanente y requiere una mirada integral para su solución que considere superar los obstáculos manifestados por los parlamentarios durante el presente debate, como son la eliminación de la burocracia administrativa para enfrentar emergencias hídricas y el incremento de la inversión pública en infraestructura de distribución de agua potable.

Enseguida, la **Honorable Senadora señora Allende** indicó que el objetivo del presente proyecto de ley es abordado por la iniciativa que pretende reformar el Código de Aguas. Sin embargo, relevó la función parlamentaria de impulsar iniciativas que subsanen vacíos legales, pues la legislación actual no garantiza adecuadamente el derecho al acceso al agua para el consumo humano. Recordó que la reforma constitucional para establecer dicho derecho como un derecho humano, tal cual lo reconocen las convenciones internacionales suscritas por Chile, fue rechazada en el Senado. Por otro lado, el proyecto de ley en debate refuerza

la obligación del Presidente de la República de informar al Congreso Nacional las medidas adoptadas al respecto, extendiendo dicha comunicación a las comunidades.

A su vez, la **Honorable Senadora señora Ebensperger** comentó que la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado discute actualmente un proyecto de ley que establece el Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y crea la Agencia Nacional de Protección Civil, reemplazando a la ONEMI, el cual contempla la facultad del Presidente de la República para decretar un estado de emergencia preventivo. Por otra parte, insistió en su postura relativa al carácter inadmisibles de la segunda parte del artículo único y del artículo transitorio de la iniciativa, por tratarse de materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

A su turno, el **Jefe de la Unidad de Gestión, Riesgo y Emergencia, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, señor Barra**, expresó que un antecedente a la facultad de decretar un estado de emergencia preventivo puede ser el que dictó la ex Presidenta Bachelet, a fin de enfrentar incendios forestales, el que sigue vigente hasta hoy, debido a que resultaba imposible combatir los siniestros porque los recursos extraordinarios para la contratación de brigadistas forestales solo se autorizaban una vez que se producía un incendio.

Luego, el **Honorable Senador señor Navarro** estimó que si el gobierno quiere evitar un conflicto de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo debe enfrentar las cuestiones de admisibilidad en la Cámara de Origen, pues el presente proyecto de ley fue declarado admisible y aprobado por más de ciento treinta votos a favor en la Cámara de Diputados.

Por su parte, la **Honorable Senadora señora Provoste** valoró la sinceridad del planteamiento del señor Ministro Secretario General de la Presidencia y si bien reconoció que la presente iniciativa de ley no es innovadora e incluye asuntos que están siendo incorporados en la reforma al Código de Aguas, su aprobación representará una clara señal de que el Presidente de la República debe ejercer la facultad de garantizar el uso prioritario del agua para el consumo humano, el saneamiento, el uso doméstico y de subsistencia, en un estado de catástrofe.

El **señor Ministro Secretario General de la Presidencia** estimó que la discusión de la admisibilidad de un proyecto de ley no se debe eludir en ninguna instancia, porque finalmente representará una dificultad mayor para todos los sectores políticos. Del mismo modo, solicitó a la Comisión un breve plazo para revisar el planteamiento del Ejecutivo, petición con la que estuvieron de acuerdo sus integrantes.

En la siguiente sesión en que la Comisión discutió el asunto, el **Ministro señor Alvarado**, mantuvo su opinión en cuanto a que la facultad que otorga el proyecto de ley al Presidente de la República con el propósito de privilegiar en situaciones de excepción la utilización del agua para el consumo humano ya se encuentra contemplada en el ordenamiento jurídico vigente, como también la de informar al Congreso Nacional las medidas adoptadas.

Sostuvo que la prioridad del uso del agua para el consumo humano nunca ha estado en duda para ningún gobierno y una segunda regulación podría generar problemas interpretativos o de aplicación de las normas vigentes, razones por la que el Ejecutivo no es partidario de la Moción.

A continuación, la **Honorable Senadora señora Ebensperger** solicitó la votación separada de la primera parte del artículo único, por cuanto estimó que la segunda parte y el artículo transitorio crean nuevas facultades, al fijar plazos para informar, por tanto, son inadmisibles, al ser una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Al respecto, dejó constancia que ese era el motivo por el cual votaría en contra algunas partes del proyecto.

Sin perjuicio de la votación separada, la **Honorable Senadora señora Provoste** estuvo en desacuerdo con el fundamento sostenido por la Honorable Senadora que la antecedió en el uso de la palabra para justificar su solicitud, porque, a su juicio, el agua para el consumo humano es un derecho humano, conforme al artículo 5 de la Constitución Política, materia que autoriza la iniciativa parlamentaria, tal como lo consideró en su oportunidad la Cámara de Diputados. Por lo demás, puntualizó, la obligación de informar es similar a la considerada habitualmente en la Ley de Presupuestos del Sector Público, sin que se haya cuestionado alguna vez su admisibilidad. Por otro lado, manifestó la necesidad de acelerar la tramitación de la reforma al Código de Aguas.

A su vez, la **Honorable Senadora señora Muñoz** concordó en que las facultades propuestas por la iniciativa debieran estar incorporadas en el Código de Aguas. No obstante, hizo presente que la tramitación de la iniciativa antes referida se ha prolongado por más de ocho años, por lo que consideró necesario contar prontamente con un instrumento legal aplicable a una emergencia.

Finalmente, el **Honorable Senador señor Insulza** también consideró que es una facultad que debiera reconocer el Código de Aguas. No obstante, hizo presente que el impulso de esta iniciativa es una muestra de que la escasez hídrica es un asunto de suma urgencia.

En votación particular la iniciativa. Se votó, en primer lugar, la primera parte del artículo único del siguiente tenor:

“El Presidente de la República, durante la vigencia de un estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública, podrá utilizar las facultades que éste le otorga con el objetivo de asegurar el uso prioritario de agua para consumo humano, el saneamiento y el uso doméstico de subsistencia en cantidad y calidad adecuadas al contexto de calamidad pública que hubiese motivado la declaratoria.”.

**Puesto en votación la primera parte del artículo único fue aprobada por la unanimidad de sus miembros presentes (4x0), Honorables Senadoras señoras Ebensperger, Muñoz y Provoste y Honorable Senador señor Insulza.**

Luego, se votó la segunda parte del artículo único, cuyo texto es el siguiente:

“Dentro de los siete días corridos siguientes a la entrada en vigencia del decreto que declara el estado de catástrofe, el Presidente de la República deberá informar sobre el empleo de esta facultad y las medidas que adoptará.”.

**En votación la segunda parte del artículo único, fue aprobada por 3 votos a favor y 1 en contra. Votaron a favor las Honorables Senadoras señoras Muñoz y Provoste y el Honorable Senador señor Insulza. En contra la Honorable Senadora señora Ebensperger.**

Finalmente, se procedió a votar el artículo transitorio, del siguiente tenor:

“Artículo transitorio.- Durante la vigencia del estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública, a propósito de la pandemia de COVID-19, declarado por el decreto supremo N° 104, de 18 de marzo de 2020, y el tiempo en que éste sea prorrogado, el plazo de siete días establecidos en el artículo único se contará desde la publicación de esta ley.”.

**Puesto en votación el artículo transitorio, fue aprobada por 3 votos a favor y 1 en contra. Votaron a favor las Honorables Senadoras señoras Muñoz y Provoste y el Honorable Senador señor Insulza. En contra la Honorable Senadora señora Ebensperger.**

- - -

## TEXTO DEL PROYECTO

A continuación, se transcribe el texto del proyecto despachado por la Honorable Cámara de Diputados, y que vuestra Comisión os propone aprobar en general y particular:

### PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- El Presidente de la República, durante la vigencia de un estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública, podrá utilizar las facultades que éste le otorga con el objetivo de asegurar el uso prioritario de agua para consumo humano, el saneamiento y el uso doméstico de subsistencia en cantidad y calidad adecuadas al contexto de calamidad pública que hubiese motivado la declaratoria. Dentro de los siete días corridos siguientes a la entrada en vigencia del decreto que declara el estado de catástrofe, el Presidente de la República deberá informar sobre el empleo de esta facultad y las medidas que adoptará.

Artículo transitorio.- Durante la vigencia del estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública, a propósito de la pandemia de COVID-19, declarado por el decreto supremo N° 104, de 18 de marzo de 2020, y el tiempo en que éste sea prorrogado, el plazo de siete días establecidos en el artículo único se contará desde la publicación de esta ley.”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 28 de mayo; 11, 18 y 25 de junio y 2 de julio de 2020, con asistencia de la Honorable Senadora señora Yasna Provoste Campillay (Presidenta) y de las Honorables Senadoras señoras Isabel Allende Bussi (Honorable Senador señor José Miguel Insulza), Luz Ebensperger Orrego y Adriana Muñoz D'Albora, y Honorable Senador señor Juan Castro Prieto.

Sala de la Comisión, a 2 de julio de 2020.

Julio Cámara Oyarzo  
Secretario

### **RESUMEN EJECUTIVO**

**INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL SOBRE RECURSOS HÍDRICOS, DESERTIFICACIÓN Y SEQUÍA** recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que faculta al Presidente de la República a reservar el uso prioritario del agua al consumo humano, el saneamiento y el uso doméstico de subsistencia, durante la vigencia de un estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública.

(Boletín N° 13.404-33)

---

**I. OBJETIVOS DEL PROYECTO:** orientar legalmente las atribuciones del Presidente de la República en materia de Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe por calamidad pública, con el fin de garantizar en situaciones de pandemia, crisis sanitaria y desastres naturales, el acceso y disponibilidad en cantidades suficientes de agua a la población afectada.

**II. ACUERDOS:** aprobado en general (3x1 abstención). En particular: la primera parte del artículo único (4x0); la segunda parte (3x1 abstención) y el artículo transitorio (3x1 abstención).

**III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO:** consta de un artículo permanente y una disposición transitoria.

**IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** el artículo único permanente y su artículo transitorio, tienen el carácter de ley orgánica constitucional, de conformidad a lo establecido por los artículos 44 y 66, inciso segundo, de la Carta Fundamental, por regular materias de estados de excepción.

**V. URGENCIA:** no tiene.

**VI. ORIGEN E INICIATIVA:** Cámara de Diputados. Moción del Honorable Diputado señor Diego Ibáñez Cotroneo.

**VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** segundo.

**VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** aprobado en general y particular por 138 votos a favor, ninguno en contra y dos abstenciones.

**IX. INICIO DE TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 25 de mayo de 2020.

**X. TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe. Pasa a la Sala.

**XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:** Ley N° 18.415, Orgánica Constitucional de Estados de Excepción.

Valparaíso, 2 de julio de 2020.

Julio Cámara Oyarzo  
Secretario