

**MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE
DE LA REPUBLICA CON EL QUE
INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE
MODIFICA EL CODIGO DE AGUAS.**

SANTIAGO, diciembre 2 de 1992

M E N S A J E N° 283-325/

Honorable Cámara de Diputados:

A S.E. EL
PRESIDENTE
DE LA H.
CAMARA DE
DIPUTADOS.

Uno de los desafíos y problemas mayores a que la sociedad chilena se verá enfrentada en los próximos años es el que se relaciona con la disponibilidad de recursos de aguas, en cantidad y calidad apropiadas, para responder a los requerimientos de su desarrollo económico y social, en un proceso que signifique, además, respeto al medio ambiente y a la calidad de vida de nuestros ciudadanos.

El país se encuentra enfrentado a condiciones generales críticas de escasez y de contaminación acentuadas en las zonas más áridas, que requieren de normas legales eficaces para solucionar esas dificultades.

La actual legislación adolece de excesiva permisividad y pasividad frente a la administración y conservación de este recurso escaso y finito, defectos que deben ser corregidos a la brevedad para evitar situaciones de crisis que, en definitiva, conduzcan a soluciones intempestivas y poco razonadas.

La acumulación de derechos de aguas en forma desmesurada sin que exista un uso actual o futuro previsible, sino únicamente la posibilidad de lucrar con ellos, no obstante su obtención original gratuita, constituye el germen de dificultades muy graves para el desarrollo futuro del país.

La existencia de cauces naturales afectados por contaminación insoportable, implica, asimismo, la semilla de conflictos que afectarán las bases mismas de nuestro medio ambiente y la salud y vida de nuestros compatriotas.

El actual proceso de avance y desarrollo sostenido de los sectores agrícola, hidroeléctrico, industrial, minero y sanitario que en gran medida se sustentan en el uso del agua y que son receptores de grandes inversiones nacionales y extranjeras, exige seguridad jurídica en la utilización de los recursos hídricos. Esa seguridad no se consigue con normas que permiten situaciones abusivas, como las indicadas, sino con disposiciones legales justas y equilibradas, que conduzcan a un acceso equitativo a este preciado recurso natural, y que garanticen al mismo tiempo su utilización racional y su conservación.

Desde sus inicios, este Gobierno ha manifestado una especial preocupación por esta relevante materia. Así, el año 1991 se llamó a un Seminario sobre Política Nacional de Aguas, para escuchar a la comunidad nacional; allí hubo un foro abierto y objetivo donde manifestaron las distintas opiniones sobre la materia.

Producto de ese simposio y de otras reuniones técnicas y científicas, como del apoyo de expertos internacionales de Naciones Unidas, de CEPAL y del esfuerzo de nuestros funcionarios, en particular del Ministerio de Obras Públicas, es el presente proyecto de ley modificatorio del Código de Aguas, que se somete a trámite al H. Congreso Nacional.

Las normas que se proponen constituirán una de las herramientas más efec-

tivas para desarrollar una Política Nacional de Aguas, fundamentada en la equidad y eficiencia, cuyos propósitos están constituidos, básicamente, por el desarrollo máximo y aprovechamiento racional de nuestros recursos de aguas, por su conservación y protección, por una administración integrada de nuestras cuencas hidrográficas sometidas a una presión creciente por sus distintos usuarios y por el establecimiento de normas adecuadas a las características geográficas específicas de algunas zonas de nuestro país.

Metodológicamente se han agrupado las modificaciones propuestas en cuatro grandes grupos.

1) Normas sobre recuperación de la condición de bien nacional de uso público del agua, la justificación de su necesidad y su uso obligatorio.

La legislación vigente, permite la solicitud y la obtención ilimitada de recursos de aguas, en forma gratuita, con la sola condición de cumplir un procedimiento administrativo.

En el hecho, esto ha significado la existencia de una gran cantidad de concesiones -traducidas en derechos inscritos- que corresponden a un bien nacional de uso público -el agua-, que no puede ser utilizado en proyectos productivos, salvo entendimiento económico con sus detentadores.

Si se considera que Chile es un país con recursos hídricos limitados, que ellos en gran medida ya se encuentran asignados, y que la contaminación los ha disminuido aún más por su pérdida de calidad, debe concluirse que la extrema liberalidad en la obtención de nuevos derechos de aprovechamiento es injustificable.

Se propone, en consecuencia, establecer límites razonables a la concesión de los derechos de aprovechamiento, límites que, en definitiva, se traducen en la justificación de la necesidad del agua solicitada y en su utilización.

Como en este proyecto de ley se establece un plazo máximo de cinco años dentro del cual las aguas se deben utilizar, y es posible que se formulen proyectos de largo aliento que requieran más de esos cinco años fijados, se prevé la posibilidad de otorgar un plazo mayor y de prorrogar o renovar el plazo correspondiente.

2) Normas sobre conservación y protección de las aguas y cauces.

El análisis de la normativa vigente en Chile permite encontrar distintas e insuficientes normas con enfoques parciales respecto a la conservación y protección de las aguas; no así de los cauces, los que lamentablemente se encuentran entregados a su suerte, por carencia casi total de ellas.

En el caso de las aguas existen algunas normas protectoras, pero todas ellas con visiones parciales. Algunas tratan de impedir su contaminación para proteger la salud, otras para proteger a la agricultura y otras velan por aspectos sanitarios; pero no existen disposiciones cuyo objetivo sea preservar y proteger precisa y exclusivamente a los recursos de aguas del país.

En la práctica, cuando no existe agricultura, ni salud de personas que proteger, las aguas quedan indefensas frente a la depredación, deterioro o contaminación que puedan realizar quienes hagan abuso de ellas.

De allí que se ha estimado conveniente agregar todo un Título X al Libro I del Código de Aguas, que asigna a la Dirección General de Aguas responsabilidades específicas respecto a la protección y conservación de las aguas.

En esencia, se le otorgan facultades par hacer cesar situaciones de contaminación grave y para evitar sus efectos nocivos a terceros.

Se establece también la obligación de respetar, en todo cauce, un caudal ecológico, es decir el mínimo de agua que debe escurrir para mantener la vida en el río, estero, lago o fuente natural de que se trate.

En lo referente a los cauces naturales -hoy sin protección alguna-, se proponen normas que responsabilizan a la Dirección General de Aguas de su defensa frente a las acciones depredadoras que sobre ellos ejercen terceros sin autorización de ninguna especie, y se centraliza en dicho Servicio la autorización para la extracción de áridos y la función de delimitación de los cauces.

Finalmente, se encarga a ese organismo el desarrollo de una red de estaciones de control de calidad de agua y de la difusión de la información obtenida, que deberá cubrir en el futuro todas las cuencas hidrográficas del país.

3) Normas sobre administración integrada de cuencas y perfeccionamiento de organizaciones de usuarios.

El Código Aguas regula los organismos tradicionales en nuestro país, Asociaciones de Canalistas, Comunidades de Aguas y Juntas de Vigilancia.

Todos ellos están orientados a una función central específica, la distribución de las aguas entre los titulares de derechos de aprovechamiento; además, las comunidades y asociaciones se encargan de la conservación de las obras de extracción, conducción y repartición del recurso.

Sin embargo, los grandes problemas que afectan a las cuencas y a esos mismos usuarios, tales como la erosión y sedimentación consecuente; las sequías que afectan a los ríos en su integridad no obstante su seccionamiento; las inundaciones que azotan su recorrido periódicamente; la contaminación que afecta hoy prácticamente a toda fuente natural de aguas y los procesos de distribución de aguas entre grandes conglomerados de usuarios, con intereses contrapuestos; carecen de una institucionalidad capaz de responder eficazmente los desafíos que ellos representan.

Consciente de ese vacío -que en regiones más desarrolladas de nuestro planeta ya ha sido enfrentado con distintos esquemas-, se propone un sistema de administración integrada de las cuencas hidrográficas que recoge experiencias europeas adaptadas a nuestra idiosincrasia.

El sistema de administración propuesto se fundamenta en organismos autónomos, situados en el sector privado, sin fines de lucro, denominados Corporaciones Administradoras de Cuencas Hidrográficas, integrados por los usuarios de aguas, los municipios y los organismos públicos vinculados con los problemas indicados, componentes que le dan una base amplia de participación.

Para visualizar su acción en los problemas antes enunciados, es preciso distinguir entre los conflictos que se solucionan mediante acciones acordadas por el conjunto de interesados de los que exigen medidas preventivas, y de aquéllos que requieren de obras físicas que deben constituirse.

Como estos organismos de cuencas tienen radicación regional y será obligatoria en ellos la participación de las autoridades correspondientes, el debate de los problemas sujetos a su competencia permitirá la adopción de medidas o la toma de decisiones en forma ágil y desconcentrada,

y la priorización en la ejecución de obras que hoy no han sido evaluadas debidamente en el contexto general de la cuenca hidrográfica.

Materias tales como la forestación de las cuencas, la regularización de las riberas, el ordenamiento de los cauces, la defensa de poblaciones y bienes riberaños, la extracción de aguas lluvias, la prospección de recursos de aguas subterráneas para aliviar a los usuarios en períodos de escasez, y la adopción de medidas de defensa de los cauces frente a acciones ilegítimas sobre ellos o contra procesos de contaminación, tendrán un escenario institucional regional adecuado para ser debatidas con la participación de toda la comunidad que aprovecha los efectos benéficos o sufre los efectos nocivos que se generan en la cuenca hidrográfica.

El financiamiento de estas organizaciones está originalmente fundamentado en las cuotas de quienes las integren, en las donaciones que reciban, y en los aportes o ingresos que la legislación del porvenir les reconozca.

Es factible visualizar un futuro en que las obras que deban ejecutarse puedan ser financiadas sobre la base de una contribución surgida de la propia cuenca, fundamentada en los principios de "contaminador-pagador", "usuario-pagador" y "beneficiario-pagador", contribución que se distribuirá entre quienes deban pagarla en proporción a la magnitud de los beneficios recibidos.

Los aspectos relacionados con la organización interna y funcionamiento de las Corporaciones Administradoras de Cuencas Hidrográficas, se han remitido al reglamento. La supervisión de estos organismos así como el fomento de su creación y desarrollo, han sido entregados a la Dirección General de Aguas.

Un segundo tema que es necesario abordar en materia organizacional, es el que se relaciona con la discriminación legal existente entre las Asociaciones de

Canalistas y las Comunidades de Aguas en cuanto al goce de personalidad jurídica. Erróneamente se ha excluido a las segundas de esa característica tan necesaria para su mejor desempeño en la vida jurídica y económica.

La mayor parte de las organizaciones vigentes son comunidades de aguas, que en el derecho tienen iguales funciones y atribuciones que las asociaciones de canalistas; sin embargo, están excluidas de gestiones importantes, especialmente ante los organismos de crédito, por esa carencia de personalidad.

Se propone solucionar esta falencia dotando de personalidad jurídica a las comunidades de aguas.

4) Normas relacionadas con aspectos regionales.

Un hecho singular que se destaca al revisar la legislación de aguas es el que se relaciona con la uniformidad absoluta de su normativa, sin consideración a la extrema longitud del país, que le hace cruzar distintas zonas climáticas, con diferencias extremas.

No obstante que ya don Andrés Bello en el mensaje del Código Civil mencionó esta situación cuando señaló que "... en este punto, como en todo lo que concierne al uso y goce de las aguas, el proyecto, como el Código que le ha servido de guía, se ha ceñido a poco más que sentar las bases, reservando los pormenores a ordenanzas especiales, que probablemente no podrán ser unas mismas para las diferentes localidades", hasta la fecha no se ha aceptado en la ley esta realidad.

Es por ello que se proponen algunas normas especiales para la zona desértica de Chile, desde la cuenca del Río Salado en la Región de Copiapó al Norte; y para la zona austral, desde la cuenca del río Vodudahue en la Región de Aysén del General

Carlos Ibáñez del Campo al sur.

En el primer caso, dada la escasez de los recursos hídricos se considera conveniente una legislación más rigurosa. Por lo tanto, se propone que toda concesión quede adscrita al uso que la ha hecho necesaria y que para variar esa utilización, se deba requerir una nueva autorización.

Terminada la actividad que originó el uso, el derecho de aprovechamiento se extingue, y quedan nuevamente libres las aguas en el patrimonio público para ser solicitadas por quien las requiera.

No obstante, se otorga una primera opción preferente al antiguo titular para que renueve su derecho en un nuevo uso, opción que deberá ejercitar antes del término del uso original.

Asimismo, se propone la libre disponibilidad de los excedentes o sobrantes, que podrán ser solicitados por terceros en conformidad a las reglas generales.

Se exigirá a todo usuario el tratamiento de las aguas residuales para facilitar su reutilización; y se permitirá el cambio de punto de captación en el caso de las aguas subterráneas, siempre que se trate del mismo acuífero y no se perjudique derechos de terceros.

En el caso de la zona austral, se libera a los solicitantes que usualmente requieren el agua para abrevamiento de ganado, de la obligación de indicar el punto de captación y el modo de extracción del agua. Sólo deberán señalar el sector del cauce en que se efectuará el aprovechamiento del recurso.

Sobre la base de los fundamentos señalados, someto a la consideración del H. Congreso Nacional, para ser tratado en la actual Legislatura Extraordinaria de sesiones, el siguiente

P R O Y E C T O D E L E Y :

"Artículo 1º.- Modifícase el Código de Aguas en la siguiente forma:

1.- Intercálase el siguiente artículo nuevo, a continuación del artículo 26:

"Artículo 26 bis.- El derecho de aprovechamiento se extinguirá si el agua no se utiliza en el plazo de cinco años o en el que se haya establecido en la concesión.

La extinción será declarada por el Director General de Aguas, mediante resolución fundada, a solicitud de cualquiera que tenga interés en ello.";

2.- Intercálase el siguiente Título, nuevo, al Libro I, a continuación del artículo 129:

"TITULO X**DE LA PROTECCION DE LAS AGUAS Y CAUCES**

Artículo 129 A.- La Dirección General de Aguas podrá adoptar medidas urgentes para evitar o poner término a la contaminación de un cauce o álveo de aguas corrientes o detenidas producida por terceros que carezcan de autorización legal para efectuar vertidos.

Con tal fin podrá, además, modificar temporalmente los sistemas de distribución de aguas en cauces naturales y ordenar el cierre de canales y bocatomas que permitan la captación de las aguas, si esa contaminación fuese peligrosa para las personas, animales o plantas.

Artículo 129 B.- La extracción de aguas subterráneas de una cuenca u hoyo hidrográfica no podrá efectuarse en

perjuicio de los cauces naturales superficiales que se alimenten de ellas.

La recuperación de terrenos húmedos o pantanosos mediante avenamiento o drenaje deberá incluir, en las obras pertinentes, la restitución de las aguas sustraídas al cauce receptor natural de las mismas, si de esos trabajos se siguiere perjuicio a terceros.

Artículo 129 C.- La autoridad, al otorgar los derechos de aprovechamiento, deberá respetar la permanencia de un caudal ecológico mínimo en toda fuente natural, que garantice la existencia de la flora y fauna que de ella dependen.

La Dirección General de Aguas deberá determinar en cada caso el caudal mínimo que deberá mantenerse en el cauce.

Artículo 129 D.- La Dirección General de Aguas podrá ordenar la inmediata paralización de obras o labores que no cuenten con autorización competente en los álveos de cauces naturales de aguas corrientes o detenidas.

Artículo 129 E.- La aprobación de zonas habilitadas y las condiciones para la extracción de áridos desde cauces naturales, corresponderá a la Dirección General de Aguas. Las Municipalidades otorgarán los permisos para la instalación y desarrollo de faenas de extracción dentro de sus territorios jurisdiccionales.

Artículo 129 F.- La delimitación de los cauces naturales y el establecimiento de la línea de ribera, se efectuará por la Dirección General de Aguas en conformidad al reglamento.

Artículo 129 G.- La Dirección General de Aguas deberá establecer una red de estaciones de control de calidad de aguas superficiales y subterráneas, y proporcionar y publicar la información correspondiente.

3.- Modifícase el artículo 140 de la siguiente forma:

a) Intercálase, en el N° 2, a continuación de la palabra "extraer", la siguiente oración, entre comas (, ... ,): "cuya necesidad se justificará explícitamente",

b) Agrégase, en el N° 3, a continuación de la expresión "de extraerla", la frase "si fuere necesario",

c) Sustitúyese el N° 5, por el siguiente:

"5.- El plazo dentro del cual iniciará el uso de las aguas sobre las que recaerá su derecho, que no será superior a cinco años contados desde la fecha de la resolución de concesión, y los demás antecedentes que exija la naturaleza del derecho que se solicita, que estén relacionados con los requisitos anteriores.",

d) Agrégase el siguiente inciso final:

"Excepcionalmente, cuando la utilización de las aguas requiera la ejecución de obras o proyectos que para su desarrollo exijan un plazo mayor a cinco años, éste podrá solicitarse acompañándose los antecedentes que lo justifiquen.";

4.- Reemplázase el N° 7 del artículo 149, por el siguiente:

"7.- Otros antecedentes técnicos relacionados con la naturaleza especial del respectivo derecho, el plazo dentro del cual deberá ejercerse y las demás modalidades que lo afecten, solicitadas o aceptadas por el peticionario. La Dirección General de Aguas, mediante resolución fundada, podrá prorrogar o renovar el plazo fijado para el ejercicio del derecho.";

5.- Reemplázase el epígrafe del Título III del Libro I, por el siguiente:

"DE LA ADQUISICION Y PERDIDA DEL DERECHO
DE APROVECHAMIENTO";

6.- Intercálase, en el Párrafo 2 del Título I del Libro II, a continuación del artículo 172, la siguientes letras, nuevas:

"g) Normas para la zona desértica del norte:

Artículo 172 A.- La concesión de un derecho de aprovechamiento desde la cuenca hidrográfica del río Salado en la Región de Atacama hacia el Norte, se vinculará obligatoriamente al uso o destinación original, que deberá expresarse en la solicitud.

Su modificación requerirá la autorización de la Dirección General de Aguas.

Terminada la utilización a que fue vinculado el derecho de aprovechamiento, éste se extinguirá, salvo que, previo el término del uso original, se solicite su continuación a la Dirección General de Aguas. En tal caso, deberá acreditarse la nueva necesidad y uso y el plazo de inicio del ejercicio, en conformidad a las reglas generales.

Artículo 172 B.- Toda restitución de aguas sobrantes, en la zona indicada en el artículo anterior, procedente de derechos consuntivos, deberá efectuarse previo tratamiento que asegure que las aguas devueltas tengan una calidad a lo menos similar a la original.

Artículo 172 C.- En la zona desértica norte habrá libre disponibilidad por terceros, de acuerdo a las reglas generales, de todo caudal sobrante aún cuando se tratase de derechos consuntivos. En este caso, el titular de los derechos tendrá opción preferente a su reuso, derecho que deberá ejercitar en el plazo máximo de dos años contados desde la fecha de la concesión original.

Artículo 172 D.- En la zona desértica norte será procedente la modificación o cambio del punto de captación de aguas subterráneas, siempre que se trate del mismo acuífero y no se ocasionen perjuicios a terceros.

h) Normas para la zona austral:

Artículo 172 E.- Las solicitudes de derechos de aprovechamiento en la zona austral, desde la cuenca hidrográfica del río Vodudahue en la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo al Sur, referidas a abrevamiento de ganado, no requerirán señalar punto de captación ni modo de extracción, pero indicarán el sector del cauce en que las aguas serán aprovechadas.";

7.- Agrégase al artículo 196, el siguiente inciso final:

"Las comunidades de aguas que hayan cumplido con este requisito, gozarán de personalidad jurídica y les serán aplicables las disposiciones del Título XXXIII del Libro I del Código Civil, con excepción de los artículos 560, 562, 563 y 564.";

8.- Intercálase el siguiente párrafo, nuevo, al Título III del Libro II, a continuación del artículo 282, pasando el actual N° 5, a ser 6:

"5.- Las Corporaciones Administradoras de Cuencas Hidrográficas.

Artículo 282 A.- Las cuencas u hoyas hidrográficas se administrarán integradamente desde su desembocadura en el mar hasta sus nacientes, mediante un organismo denominado Corporación Administradora de la Cuenca Hidrográfica que gozará de personalidad jurídica y se regirá por las normas de este Código y las disposiciones del Título XXXIII del Libro I del Código Civil, con excepción de los artículos 560, 562, 563 y 564.

Un reglamento especial establecerá sus órganos de administración y sus normas de funcionamiento interno.

Podrán establecerse Corporaciones Administrativas de Sub-Cuencas Hidrográficas cuando razones técnicas o de administración lo aconsejen, e igualmente todos estos organismos podrán agruparse en confederaciones si fuese conveniente a sus intereses.

Artículo 282 B.- Los estatutos y organización de las Corporaciones Administradoras de Cuencas Hidrográficas serán aprobados por Decreto del Ministerio de Obras Públicas, previo informe favorable de la Dirección General de Aguas.

La Dirección General de Aguas podrá asumir la iniciativa para la constitución de estos organismos en las condiciones señaladas en el inciso final del artículo 188.

Artículo 282 C.- Las Corporaciones Administradoras de Cuencas Hidrográficas se integrarán con representantes de los usuarios de los recursos de aguas agrupados en sectores, tales como regantes, industriales, mineros, hidroeléctricos, sanitarios y otros. El reglamento establecerá los casos en que, justificadamente, se aceptará la participación individual de los mismos.

Igualmente podrán formar parte de ellas las Municipalidades ribereñas de los cauces que integran la cuenca hidrográfica y los organismos públicos y privados que manifiesten interés en el manejo y administración de la cuenca hidrográfica correspondiente.

Artículo 282 D.- Corresponderá a las Corporaciones Administradoras de Cuencas Hidrográficas la adopción de medidas para solucionar, disminuir o controlar problemas relacionados con la utilización de los recursos de aguas entre usuarios de distinta naturaleza, con la contaminación de los recursos hídricos de la cuenca, con la escasez derivada de situaciones climatológicas adversas o extraordinarias, con las inundaciones ocasionadas por eventos meteorológicos extremos o por condiciones defectuosas de los cauces, con la erosión de los suelos que drenan hacia la cuenca y con la extracción de aguas lluvias sobrantes o excesivas dentro de su área jurisdiccional.

Artículo 282 E.- El patrimonio de las Corporaciones Administradoras de Cuencas Hidrográficas estará constituido por las cuotas que paguen sus integrantes, por los dineros que recauden por concepto de multas o intereses, por las donaciones entre vivos o por causa de muerte de que sean beneficiarias, y por los subsidios o aportes que pueden obtener de acuerdo a la ley desde entidades públicas o privadas.

Artículo 283 F.- Corresponderá a la Dirección General de Aguas la supervigilancia de las Corporaciones Administradoras de Cuencas Hidrográficas."

Artículo 2°.- Derógase en el inciso primero de la letra l) del artículo 13 de la Ley N° 15.840, cuyo texto refundido es el Decreto Supremo N° 294, de 27 de septiembre de 1982, del Ministerio de Obras Públicas, la oración que empieza con la expresión "y la supervigilancia" hasta el punto seguido (.). Asimismo, derógase el inciso final de dicha letra.

Artículo 3°.- Facúltase al Presidente de la República para que, a través del o los Ministerios respectivos, fije el texto refundido, coordinado y sistematizado del Código de Aguas."

Dios guarde a V.E.,

PATRICIO AYLWIN AZOCAR
Presidente de la República

CARLOS HURTADO RUIZ-TAGLE
Ministro de Obras Públicas

FRANCISCO CUMPLIDO CERECEDA
Ministro de Justicia

JUAN AGUSTIN FIGUEROA YAVAR
Ministro de Agricultura

JAIME TOHA GONZALEZ
Ministro Presidente
Comisión Nacional de Energía