



UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO
FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA DE DERECHO



Conflictos en torno a la patente por no uso de derechos de aprovechamiento de aguas:

¿Se justifica su continuidad en nuestro ordenamiento jurídico?

**Autora:
Florencia Ponce Lobo**

**Profesor guía:
Abraham Zett Urzúa**

Diciembre, año 2024.

Tesina de Derecho, Escuela de Derecho, Universidad de Valparaíso.

ÍNDICE

I. Introducción.....	5
1. Historia de la ley 20.017.....	5
2. Otras leyes relacionadas a la patente por no uso de derechos de aprovechamientos de aguas.....	12
Ley 21.435.....	12
Decreto 189 del Ministerio de Obras Públicas, promulgado el 6 de diciembre de 2010.....	13
II. Principios que informan el Código de Aguas relacionados a las patentes por no uso de derechos de aprovechamiento de aguas.....	13
1. Principio del uso efectivo y beneficioso del agua (artículo 2 transitorio).....	13
2. Principio de la sustentabilidad de la explotación del recurso en el tiempo.....	16
III. Los principios fundamentales del Derecho Internacional referentes a una gestión sustentable de los recursos hídricos:.....	17
IV. La patente por no uso de derechos de aprovechamientos de agua en el Derecho Chileno... 20	
1. Funcionamiento de la PNU e instituciones relacionadas.....	21
1.1 Dirección General de Aguas.....	21
1.2 Tesorería General de la República.....	25
2. Discusión e importancia de su naturaleza jurídica:.....	29
2.1 ¿La patente por no uso de derecho de aprovechamientos de aguas es una institución jurídica o un tributo?.....	29
2.2 Importancia de la determinación de la naturaleza jurídica de la PNU.....	31
V. Aplicación práctica y problematización de las PNU.....	32
El empeoramiento de la disponibilidad del recurso en zonas de escasez como efecto colateral.	32
Los costos administrativos asociados al proceso de cobro de patentes poco importantes.....	33
La inexactitud de los listados de derechos de aprovechamientos de aguas afectos a pago de patente por no uso.....	34
El uso de las aguas se facilita para quienes tienen poder económico suficiente para pagar y no para quienes realmente necesitan el agua.....	36
¿Evitar el no uso del agua a toda costa para no pagar la patente o elegir el uso efectivo y beneficioso?.....	38
Conflictos interpretativos a nivel jurisprudencial.....	40
VI. Derecho comparado.....	42
a. Régimen jurídico de las aguas en Estados Unidos (comparación con sus instituciones básicas: abandonment y forfeiture).....	42
b. Regulación jurídica de las aguas en España.....	44
c. Regulación jurídica de las aguas en Australia.....	45

d. Regulación jurídica de las aguas en Israel:.....	47
VII. Conclusiones.....	48
a. Análisis crítico.....	48
b. Posibles soluciones.....	49
VIII. Propuestas.....	51
1. Usufructo de las aguas.....	51
2. Impuesto a la mera tenencia de las aguas.....	52
3. Consagración expresa de los Principios.....	53
ANEXOS.....	53
I. USUFRUCTO DE LAS AGUAS.....	53
II. IMPUESTO A LA MERA TENENCIA DE LAS AGUAS.....	55
III. CONSAGRACIÓN EXPRESA DE LOS PRINCIPIOS.....	59
Bibliografía citada.....	61

ABREVIATURAS

CPA: Catastro Público de Aguas

DAA: derecho de aprovechamiento de agua

DGA: Dirección General de Aguas

PNU: Patente por no uso

IWA: Autoridad Hídrica Israelí (Israeli Water Authority)

MOP: Ministerio de Obras Públicas

UTM: Unidad tributaria mensual

SII: Servicio de Impuestos Internos

TGR: Tesorería General de la República

TRLA: Texto refundido de la ley de aguas

ABSTRACT

La presente investigación explora la evolución y aplicación de la patente por no uso (PNU) de derechos de aprovechamiento de aguas en Chile, desde la Ley 20.017 hasta su reforma en 2022 (Ley 21.435). Analiza el contexto histórico y jurídico que motivó su implementación, abordando aspectos como la especulación hídrica, la promoción del uso eficiente y las limitaciones prácticas. Se detallan principios clave del Código de Aguas, como el uso efectivo y la sustentabilidad, así como desafíos relacionados con conflictos de interés, constitucionalidad y desigualdades en el acceso al recurso. Comparativamente, se examinan modelos internacionales en Estados Unidos, España, Australia e Israel, destacando estrategias complementarias como el usufructo y tarifas progresivas. Finalmente, se proponen soluciones integrales para optimizar la gestión hídrica en Chile, incluyendo ajustes normativos y nuevos enfoques de gobernanza que prioricen la equidad, sostenibilidad y participación social en el manejo de los recursos hídricos.

Palabras clave: patente por no uso, derechos de aprovechamiento, usufructo de las aguas, Derecho de aguas chileno, principios hídricos.

I. Introducción

1. Historia de la ley 20.017

La Ley N°20.017, fruto de un proceso legislativo de 13 años, inició su discusión en 1992 y se publicó en el Diario Oficial en 2005. Sin embargo, algunas disposiciones relativas a las patentes por no uso de derechos de aprovechamiento de aguas estaban sujetas a vacancia legal, lo que retrasó su aplicación completa hasta 2012¹. A pesar de esta cronología, las raíces históricas y motivaciones que dieron impulso a esta reforma del Código de Aguas son más antiguas.

Por lo tanto, es preciso primero conocer estos antecedentes históricos para luego comprender los principales lineamientos del proyecto de ley, las modificaciones propuestas (las cuales con el paso de los años fueron cambiando), las intervenciones destacables, las posturas contrapuestas, los sectores interesados, los conflictos de intereses, los problemas de constitucionalidad y otras alternativas que se postulaban para lograr el mismo fin que se propuso para la patente.

Lo anterior, sin ánimo de hacer una exhaustiva revisión de cada una de las etapas de tramitación, sino que más bien reconocer lo más relevante de ellas en relación a las patentes por no uso y así contar con información que sirve de base para su estudio.

Antecedentes históricos:

Este proyecto de ley surge cuando aún regía el Código de Aguas de 1981, este permitía la gratuidad para la constitución originaria de derechos de aprovechamientos de aguas, por lo que se convertía a este recurso hídrico en el único derecho de propiedad en la legislación chilena que no estaba asociado a un cobro de constitución o mantención, es por eso que proliferó la especulación de derechos de aprovechamiento y junto con eso el desincentivo de su uso, es decir, existía una *“excesiva permisividad y pasividad frente a la administración y conservación de este recurso escaso y finito”*², lo cual provocaba

¹ Inciso segundo, artículo 2 transitorio del Código de Aguas.

² MENSAJE N° 283-325 de la Cámara de Diputados al Presidente de la República, con el que inicia un proyecto de ley que modifica el Código de Aguas, de fecha 2 de diciembre de 1992.

una “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”³.

En efecto, para ilustrar esta situación, el entonces Ministro de Obras Públicas, Ricardo Lagos Escobar⁴, mencionó un caso emblemático en 1997: Endesa, una importante empresa eléctrica, poseía una cantidad desproporcionada de derechos de aprovechamiento. En esa época, Chile contaba con 25.000 metros cúbicos por concepto de caudal máximo de los recursos hidroeléctricos utilizables, y Endesa había solicitado derechos equivalentes a toda esa cantidad, evidenciando su intención de acaparar el recurso para su beneficio propio, lo que podría generar monopolios y afectar las tarifas de electricidad en el futuro.

Principales lineamientos del proyecto de ley:

Originalmente los principales lineamientos propuestos en el proyecto de ley eran: 1) Normas sobre recuperación de la condición de bien nacional de uso público del agua, la justificación de su necesidad y su uso obligatorio; 2) Normas sobre conservación y protección de las aguas y cauces; 3) Normas sobre administración integrada de cuencas y perfeccionamiento de organizaciones de usuarios; 4) Normas relacionadas con aspectos regionales. Dentro del primer punto se contenía la idea de que el derecho de aprovechamiento se extinguiría si el agua no se utilizaba en el plazo de cinco años o en el que se hubiera establecido en la concesión, pero también se contemplaba la posibilidad de otorgar un plazo mayor y de prorrogar o renovar el plazo correspondiente para los proyectos de largo aliento.

Es por eso que el Presidente de la República (Ruiz-Tagle, MENSAJE N° 283-325/, 1992) proponía “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.”

³ Idem.

⁴ Primer informe de Comisión especial de la Cámara de diputados, encargada del estudio del régimen jurídico de las aguas sobre el proyecto de ley que modifica el Código de Aguas, de fecha 18 de marzo de 1997.

Modificaciones propuestas:

En 1996 el Ejecutivo ingresó una indicación sustitutiva del proyecto. A propósito de la inexistencia de algún costo para la conservación indefinida del derecho de aprovechamiento que provocaba la especulación y el mal uso del recurso, se propuso someter a los titulares de derechos de aprovechamiento, cuyas aguas no estén siendo utilizadas en todo o en parte, al pago de una patente que es diferente en las cuencas hidrográficas del norte, centro y sur del país, incluyendo así los artículos 129 bis 4 a 129 bis 18 al proyecto de ley, consignando en el proyecto un mecanismo distinto según sea el uso de las aguas de carácter consuntivo o no consuntivo.

El sistema propuesto se planteó con una progresividad en el tiempo, para que el usuario tuviera la posibilidad de desarrollar estudios e implementar trabajos sin necesidad de comprometer recursos importantes en el pago de la patente por esa etapa del proyecto. Sin perjuicio de ello, también se contemplaba un procedimiento que permitía la devolución de lo pagado por concepto de patente, una vez que se iniciara el uso de las aguas.

Además, consideraba que los derechos de aprovechamiento de aguas eventuales también estarían afectos a una patente, pero esta sería equivalente a un tercio de la que se pagaría por los derechos de ejercicio permanente. También, establecía que los fondos recaudados por concepto de patentes y remates se destinarán, en un 75%, a la región donde se radica el derecho, de los cuales un 65% estará orientado a uso regional y un 10% al uso comunal.

Asimismo, el proyecto de ley fijaba a la autoridad un marco de presunciones legales para determinar los derechos de aprovechamiento que no sean utilizados en todo o parcialmente. Finalmente, se propone una norma de exención para el pago de patentes, según volúmenes básicos o mínimos, tanto para los derechos consuntivos como para los no consuntivos.

Ahora describir lo que finalmente fue aprobado: En definitiva, luego de una extensa discusión legislativa del texto del proyecto de ley, este fue promulgado en junio de 2005 con las modificaciones efectuadas por la Cámara mixta en marzo del mismo año. En general mantuvo sus ideas matrices

originales, sin embargo, eliminó la posibilidad de devolver lo pagado una vez que se inicia el uso del recurso. Aun así, las demás ideas originales que se mantuvieron fueron modificadas.

Sectores interesados:

De la serie de discusiones en sala e informes evacuados se desprende que los sectores interesados en esta reforma -y específicamente en la patente por no uso- eran las empresas hidroeléctricas, el sector minero, y los agricultores, quienes coincidentemente eran quienes detentaban la concentración de derechos de aprovechamiento. Sin embargo, las empresas hidroeléctricas eran las más interesadas, tanto así, que se realizaron múltiples estudios analizando sólo las condiciones y factibilidades en aquel rubro y hubo normas que prácticamente se implementaron en beneficio de ellas, como sucedió con la progresividad, instaurada a propósito de la búsqueda de seguridad jurídica -según algunos legisladores- que finalmente solo se analizó observando al sector de mayor poder económico.

En tal sentido, el Presidente (Ruiz-Tagle, 1992) señaló que,

“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.”

Conflictos de interés:

Como mencionamos anteriormente, en el contexto del Código de Aguas de 1981 se permitía la gratuidad para la constitución originaria de los derechos de aprovechamiento, por eso se produjo la especulación y acaparamiento de los derechos de aprovechamiento, estos se concentraban mayoritariamente en los sectores de mayor poder económico, como lo eran las empresas hidroeléctricas y también algunos actores políticos presentes en el debate legislativo.

Lo anterior queda en evidencia si se observa el exhaustivo detalle con que los legisladores analizaron las eventuales consecuencias para el sector hidroeléctrico, ocupando casi todas las intervenciones de los

representantes del Ministerio de Obras Públicas, en cambio, los puntos de debate respecto al sector de la agricultura todo era puesto sobre la mesa por asociaciones, corporaciones y comisiones, como la Comisión Nacional de Riego. Incluso, muy poca relevancia tuvo el estudio del impacto que estas modificaciones legales pudiese haber tenido en los usuarios de los servicios -que corresponden a la mayoría de la ciudadanía-, solo se tal aspecto cuando a propósito de la concentración de derechos de aprovechamiento de Endesa se buscaba evitar un escenario de prácticas antimonopolios, abrir las barreras de entradas al mercado de la hidroelectricidad para así aumentar la competencia y favorecer a los consumidores finales.

Y así mismo, el Senador Fernando Cordero Rusque (2000) señala que *"según la Comisión Nacional de Energía, ENDESA posee el 67 por ciento del recurso hidroeléctrico en explotación del Sistema Interconectado Central (SIC)"*, además de que se encuentra en posesión del 77 por ciento de los recursos por desarrollar desde hoy hasta el año 2020.

Problemas de constitucionalidad:

Los problemas de constitucionalidad que se le atribuían al proyecto pueden ordenarse en dos grupos, por un lado, en torno al derecho de propiedad y, por otro lado, en torno a la aplicación a derechos ya constituidos.

Podemos abordar el tema de la eventual constitucionalidad por vulneración del derecho de propiedad exponiendo las siguientes ideas:

Respecto al derecho de propiedad sobre toda clase de bienes, se criticaba que las normativas propuestas afectaban el dominio del titular sobre su derecho de aprovechamiento del agua, ya sea por el pago de patentes por no uso o por atribuciones excesivas a la Dirección General de Aguas, tanto para derechos constituidos como por constituirse. Tal como señala el Diputado Rodríguez **Fuente especificada no válida.**, *"el pago de las patentes por el no uso del agua y las excesivas atribuciones concedidas a la Dirección General de Aguas, menoscaban las facultades del dominio del titular sobre su derecho de aprovechamiento"*.

Sobre la proporcionalidad y justicia tributaria, se señalaba que las patentes contempladas en el proyecto eran desproporcionadas e injustas, especialmente para ciertas empresas, considerando que se aplicaban incluso cuando el contribuyente no obtuviera beneficios económicos de su derecho de aprovechamiento.

En cuanto al derecho a desarrollar actividades económicas, se argumentaba que la iniciativa afectaba la libertad de desarrollar actividades económicas y el principio de no discriminación arbitraria en este ámbito, además de vulnerar la estabilidad jurídica, que es un principio fundamental del Orden Público Económico.

El derecho a desarrollar cualquier actividad económica, la no discriminación arbitraria en materia económica y la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes. Además de atentar la iniciativa en comento en contra de las garantías constitucionales antes individualizadas, vulnera uno de los principios fundamentales del Orden Público Económico, que es la estabilidad jurídica.

En lo relativo a los problemas de constitucionalidad por la aplicación a derechos ya constituidos, es preciso señalar que se sostuvo que era inconstitucional imponer el pago de patente a derechos constituidos con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la modificación legal propuesta, la que sólo debería gravar los derechos de aguas constituidos con posterioridad a la publicación de esta ley.

Sin embargo, estas alegaciones quedaron zanjadas por el Tribunal Constitucional que finalmente estimó que no habría problemas de constitucionalidad en el proyecto de ley.

Otras alternativas:

Durante la tramitación del proyecto de ley, hubo otras alternativas a la patente que se discutieron: estas eran la caducidad y el impuesto a la mera tenencia.

La propuesta original del Ejecutivo para abordar el problema mencionado inicialmente planteaba la caducidad de los derechos de aprovechamiento si no se utilizaban dentro de plazos específicos, siguiendo el modelo establecido en la legislación minera, de hecho, *“en los países más liberales en esta*

materia, como Estados Unidos, se considera que el derecho de agua deja de existir desde el momento en que no se utiliza. Al respecto, se aplica la máxima < Lo usa o lo pierde > " (Depassier, 2000).

La idea de introducir una fórmula como la patente por no uso surgió luego durante el debate parlamentario. Se consideró la opción entre la caducidad del derecho o mantenerlo, con el pago de una patente por su no uso. No era viable aplicar ambas simultáneamente. Se consideró excesivo establecer el no uso para unos y la patente para otros. Por lo tanto, se decidió implementar la patente para todos.

Además, se concluyó que ambos instrumentos eran incompatibles desde el punto de vista constitucional. Las patentes buscaban proteger a las personas que no utilizan los recursos hídricos, garantizando que, mientras pagaran la patente, su derecho no sería revocado. No es posible gravar el mismo hecho jurídico, el no uso, mediante dos mecanismos distintos como la patente y la caducidad del derecho.

El impuesto a la mera tenencia planteaba un dilema sobre la lógica económica de gravar la inactividad en el uso del agua, sugiriendo que este gravamen podría fomentar un uso inadecuado del recurso. En contraposición, se propuso la idea de gravar simplemente la titularidad del derecho de agua, sin considerar si se utiliza o no. Esta alternativa evitaría incentivar un uso inadecuado del recurso, a diferencia de la patente por no uso.

Sin embargo, la implementación de esta medida presentaba diversos desafíos. Impactaría a todos los titulares de derechos de agua en el país, que se estiman en aproximadamente 350 mil, abarcando distintos sectores como agricultura, minería, hidroenergía y agua potable, lo que probablemente generaría reacciones entre los afectados. Además, según el Senador Cordero (2000) *“una patente por la sola tenencia de esos derechos exige la certeza de cada uno de ellos, lo que en este minuto es imposible cumplir”*, pero la información sobre los mercados de aguas y sus precios era escasa en gran parte del territorio nacional, sin embargo, hoy en día se cuenta con un registro más completo de los titulares de derechos de aprovechamiento. También, era necesario separar el valor del agua del valor de la tierra en la valoración fiscal de los bienes raíces, y definir el destino de los fondos recaudados mediante este gravamen.

Las propuestas de la patente por no uso de derechos de aprovechamiento y el impuesto por la tenencia de estos derechos eran compatibles y complementarias, a pesar de que sus objetivos, urgencias y plazos de implementación diferían considerablemente. La primera buscaba corregir una distorsión introducida por el Código de Aguas de 1981 en la constitución de derechos y se pudo implementar de manera relativamente rápida, mientras que el impuesto por la tenencia era una iniciativa a largo plazo, compleja y buscaba mejorar la eficiencia en el uso del recurso hídrico al explicitar su valor económico.

2. Otras leyes relacionadas a la patente por no uso de derechos de aprovechamientos de aguas.

Ley 21.435

La ley 21.435, resultado de un proceso legislativo de 11 años, se publicó en 2022 y establece nuevos gravámenes para deudores morosos de patentes por no uso de derechos de aprovechamiento de aguas, además de otorgar nuevas atribuciones a la Tesorería para el cobro y remate de estos derechos.

La reforma de 2005 introdujo la patente por no uso, pero no logró un impacto significativo en la reducción de la especulación en el mercado de aguas. Los principales lineamientos de la ley incluyen la priorización del consumo humano, el uso efectivo del agua y la conservación de los recursos hídricos .

La reforma modifica las normas de remate para hacer más eficiente el procedimiento de cobro y establece exenciones al pago de la patente para asociaciones de agua potable rural. También contempla la extinción de derechos de aprovechamiento por no uso, con plazos de cinco años para derechos consuntivos y diez años para no consuntivos.

Además, la ley propone un aumento en el monto de las PNU cada cinco años y amplía los casos de exenciones para diferentes titulares, incluyendo comunidades indígenas y derechos destinados a fines no extractivos. A diferencia de la ley 21.017, la ley 21.435 otorga más atribuciones a la Tesorería, permitiéndole notificar resoluciones judiciales y representar al Fisco en remates.

Decreto 189 del Ministerio de Obras Públicas, promulgado el 6 de diciembre de 2010

Este decreto aprueba el reglamento que regula la aplicación del artículo 129 bis inciso 3° del Código de Aguas, que permite imputar el precio pagado por un derecho de aprovechamiento adquirido en remate al pago de la patente por no uso. Los titulares pueden solicitar esta imputación al Servicio de Tesorerías desde la publicación del listado de derechos sujetos a la patente hasta marzo del año correspondiente. La solicitud debe cumplir requisitos específicos, y cualquier saldo del precio del remate que exceda el monto de la patente puede ser imputado a futuras patentes por la no utilización de las aguas.

II. Principios que informan el Código de Aguas relacionados a las patentes por no uso de derechos de aprovechamiento de aguas

1. Principio del uso efectivo y beneficioso del agua (artículo 2 transitorio)

La disponibilidad del recurso hídrico influye directamente en su valorización, por lo que mientras más escaso sea, mayor será su valor. En tal sentido, el principio del uso efectivo y beneficioso es indispensable para hacer frente a su disponibilidad.

Este principio se basa en las siguientes ideas: 1) el agua no se puede adquirir con fines especulativos, ni tampoco puede desperdiciarse, a esto último se le llama *realidad del uso*; 2) el uso que se le da al agua debe ser reconocido y aceptado por la sociedad; 3) no debe darse al agua un uso inapropiado, es decir, debe enfocarse en la eficacia razonable y 4) el uso del agua debe ser razonable en relación con otros usos (Eugenia Muchnik, 1997).

Desde fines del siglo pasado este principio viene haciéndose presente en las discusiones sobre la gestión e institucionalidad del agua. De hecho, actualmente está tomando cada vez más relevancia, ya que a propósito del cambio climático hubo una alteración en el paradigma sobre los recursos naturales, pasamos de la abundancia y libre disponibilidad a la escasez y el racionamiento.

Con respecto a la manifestación de este principio en el Código de Aguas, podemos señalar lo siguiente:

- 1) La extinción del derecho de aprovechamiento por falta de uso efectivo: la reforma del año 2022 estableció que los nuevos derechos que se constituyeran tendrían límites temporales, como máximo por 30 años, los cuales serían automáticamente prorrogables, sin embargo, la DGA puede negar dicha prórroga en caso de que probara el no uso efectivo o se produjera una afectación a la sustentabilidad de la fuente.
- 2) El caso de derechos in-situ o no extractivos: junto con entender la importancia del uso efectivo además considera que hay casos en que por su naturaleza el no uso efectivo no debe sancionarse, ya sea porque estos derechos tienen finalidades de conservación ambiental, desarrollo de proyectos de turismo sustentable, recreacional o deportivo.
- 3) El procedimiento de regularización que señala el artículo 2 transitorio: la gran importancia que se le da al uso efectivo queda de manifiesto en dicho artículo, pues identifica al uso como un factor determinante y necesario para la regulación de los derechos que estén siendo aprovechados por 5 años de manera ininterrumpida desde antes de la fecha de entrada en vigencia del Código de Aguas, es decir, antes de octubre de 1976.

Todo lo anterior se condice con las ideas fundamentales que motivaron la creación de las patentes por no uso, lo que se buscaba era además de poner fin a la especulación, sancionar el no uso y en tal sentido, incentivar el uso efectivo del agua, apuntando a que quienes adquirirían derechos lo hicieran con el objetivo de realmente usarlos.

Ahora bien, cabe tener presente la voz "*beneficioso*" en este contexto, si bien es algo que debe adecuarse a cada caso, es necesaria normativa -a lo menos administrativa o reglamentaria- que fije lineamientos respecto a lo que comprende, por ejemplo, es imprescindible que su contenido se llene de un significado que sea producido a través del diálogo interdisciplinario de especialistas de distintas áreas, como el Derecho, la sociología, la hidrología y la ecología, entre otros, pero sin dejar de lado a la ciudadanía y aún más específicamente a los usuarios del recurso en cuestión, en particular a aquellos que residen específicamente en las zonas de que se trate o aquellos que ejecutan el tipo de uso de que se trate.

También, es necesario tener en cuenta el sentido de la “*eficiencia*” en el uso del agua. Por eficiencia se entiende que “*el agua sea utilizada por aquel agente que tenga la mayor valoración*” (M., 2001).

Para (Acuña, 2020) la eficiencia en el uso del agua se examina únicamente desde una perspectiva de la producción y detrás de la idea de eficiencia hay un razonamiento neoliberal que fija sus objetivos en una mayor producción, descuidando objetivos relativos a la conservación ambiental y a la sustentabilidad del planeta. Con respecto al caso de Chile, antes de la reforma de 2022 nuestro Código de Aguas sólo contemplaba los usos productivos, luego de la reforma afortunadamente se agregaron otros, lo cual significó un gran avance en la materia. Para seguir considerando la eficiencia como un parámetro en el uso del agua es necesario agregarle una nueva arista, una nueva perspectiva social, la cual permitirá “*evolucionar de un marco de trabajo puramente tecnocrático a otro que tome en cuenta a la sociedad como elemento fundamental para las decisiones, colocando la vida y las personas en el centro*” (Acuña, 2022).

Ahora bien, desde el punto de vista de la Ética del agua, es sabido que el agua en sí misma carece de precio, pero su consumo tiene un costo real, así como también las inversiones que se destinan a su extracción o tratamiento y los costos administrativos asociados a su gestión e incluso gastos asociados a la investigación para la expansión o el desarrollo de nuevas modalidades de uso orientadas al ahorro en el consumo (Globetchics.net, 2020, págs. 24-25)

La PNU no promueve la eficiencia en el uso del agua, ya que puede llevar a los titulares de derechos a usar el recurso indiscriminadamente para evitar pagar la patente. Por ejemplo, si un DAA es de 100 litros por segundo, pero solo se necesitan 50, se utilizará el resto innecesariamente. Esto subraya la necesidad de reconsiderar la PNU, no para eliminarla, sino para complementarla o mejorarla. Se sugiere estudiar opciones viables, como un impuesto al uso, un impuesto a la tenencia del derecho diferenciado por uso y no uso, o tarifas como elementos económicos complementarios.

Del mismo modo, la PNU porque solo enfoca la valoración económica de las aguas desde un punto de vista negativo: la no utilización, lo cual implica que mientras no se reconozca el valor de utilización, se estará infravalorizando el recurso hídrico en su real dimensión. Y además señala como efectos altamente

nocivos de la PNU, el incentivo al consumo innecesario de las aguas con tal de eludir el pago de la patente (Cruz, 2010).

Por último, es necesario conciliar en la práctica el uso efectivo con los significados de eficiencia y beneficioso, desde una perspectiva multidisciplinaria; con una ponderación caso a caso; realizando periódicas revisiones de los criterios y de ser necesario realizar adecuaciones a la cultura local.

2. Principio de la sustentabilidad de la explotación del recurso en el tiempo

Se puede definir a la explotación sustentable como aquella que se puede mantener indefinidamente en cantidad y calidad, logrando un equilibrio de largo plazo del sistema. Su importancia radica en que permite preservar la totalidad o la mayor parte de los servicios que provee el acuífero, generando efectos en los demás componentes del ciclo hidrológico y en la naturaleza que la sociedad involucrada está dispuesta a aceptar (Asociación Latinoamericana de Hidrología subterránea para el desarrollo, 2020).

En este sentido, para referirse a la explotación sustentable en el marco de planes de gestión de aguas es importante usar un lenguaje técnico que pueda ser comprendido por los especialistas y demás actores involucrados.

En Chile, ya el Código de Aguas de 1981 contenía algunas escasas normas específicas sobre aguas subterráneas, respecto a su exploración y explotación, en razón de su importante función de abastecimiento para múltiples usos. Luego, se dictó normativa reglamentaria al respecto, que sin embargo no abordaba suficientemente la sustentabilidad en la explotación del recurso, hasta que en el año 1996 la DGA dictó la resolución N°186 que con sus artículos 27 y 32 cambió los criterios administrativos orientados a la importancia de la sustentabilidad de los acuíferos, pues definió lo que significaba un caudal de explotación sustentable como *“aquel que permite un equilibrio de largo plazo del sistema, entregando respaldo físico a los DAA subterráneas otorgados”*⁵.

La reforma de 2005 introdujo normativa sobre la sustentabilidad de acuíferos, estableciendo que el ejercicio de derechos de agua no puede afectar derechos de terceros y relacionando aguas superficiales y

⁵ Op. cit.

subterráneas, un avance hacia el principio de unidad de cuenca. Sin embargo, la PNU ha generado un uso indiscriminado del agua, perjudicando la sustentabilidad del recurso a largo plazo, efecto que en un principio no fue previsto pero que ya a 13 años de su entrada en vigencia es manifiesto. Es necesario abordar el principio de sustentabilidad desde una ética del agua, promoviendo un cambio de paradigma hacia un desarrollo sostenible que respete los límites ambientales.

En tal sentido, como bien señala (Acuña, 2020) *“las decisiones deberán ser resultado de un análisis con base en evidencia científica, considerando siempre una lente de ética en lo local”* junto con ello se necesita de un marco jurídico que tenga como base la ética del agua, el cual puede diseñarse en conjunto, es decir, con la participación de distintos sectores de la sociedad y el conocimiento científico siempre presente como respaldo. Así, finalmente en algún punto la humanidad podrá demostrar su capacidad transformativa que la ha caracterizado a lo largo de la historia, es hora de que posicionemos al recurso hídrico como el soporte de la vida del planeta, un lugar que siempre le ha correspondido pero muchas veces es olvidado.

III. Los principios fundamentales del Derecho Internacional referentes a una gestión sustentable de los recursos hídricos:

El **principio de precaución** o también llamado principio precautorio se relaciona con el riesgo y la incertidumbre.

Sus características mínimas atienden a forzar la toma de acciones para evitar el daño que un nuevo proceso pueda causar sobre la salud o el medioambiente en aquellos casos en que no hay certidumbre científica sobre la futura ocurrencia de dicho daño (Cordella, 2014).

El principio precautorio fue definido en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992⁶ (Naciones Unidas, 1992) y puede resumirse de la siguiente manera: a) que exista un peligro de daño inminente e irreversible, b) y que, a su vez, haya falta de certeza científica respecto a este hecho, lo

⁶ Principio 15: *“Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”*.

cual, y como objetivo del principio, no impediría a que la autoridad deba, igualmente, tomar una decisión para proteger bienes jurídicos (Cordella, 2014). Además, actualmente se está trabajando una aproximación a él en el Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático.

De acuerdo con la Carta Mundial de la Naturaleza (Naciones Unidas, 1982) existen dos niveles de precaución diferentes conforme al tipo de riesgo potencial: a) cuando los potenciales efectos que se sospechan pueden surgir de una actividad permiten suponer el riesgo de daño grave, irreversible, catastrófico, b) cuando los temidos *potenciales efectos adversos* pueden afectar la conservación y utilización sostenible de la naturaleza.

Lo señalado en la letra b) se observa en el problema asociado a la PNU, pues uno de sus efectos adversos recae sobre la promoción del uso excesivo de agua y por lo tanto, acentúa la escasez hídrica existente en determinados sectores y así se observa en la seguridad hídrica, ya que muchas veces se vuelve irreal físicamente si las cuencas no son capaces de proporcionar la cantidad de agua estipulada por los derechos de uso de agua asignados (Camila Álvarez-Garreton, 2024).

Frente a lo anterior podría pensarse que existen maneras de contrarrestar estos efectos adversos de la PNU, por ejemplo, el caudal ecológico. Sin embargo, aquello está lejos de ser verdadero, pues existe evidencia científica que demuestra el incumplimiento de los caudales ecológicos que establece la ley.

En tal sentido, Álvarez-Garreton⁷ (2024) evaluó la seguridad hídrica calculando índices de estrés hídrico y niveles de riesgo de escasez de agua en 277 cuencas considerando un escenario de uso de agua máximo permitido y un escenario de uso de agua realmente asignado, de lo cual llegó a concluir que todas las cuencas chilenas, independientemente de su régimen hidrológico, estarían en riesgo extremo de escasez de agua y bajo amenaza de flujos electrónicos si se ejercieran todos los derechos de aprovechamiento de agua consuntivos permitidos por la ley actual.

Por lo anterior, es necesario analizar la conveniencia de seguir contemplando la PNU en nuestro ordenamiento jurídico, porque sus efectos adversos a los originalmente buscados pueden resultar

⁷ Et al.

perjudiciales para la seguridad hídrica ya que pueden agravar actuales situaciones de riesgo o bien, incrementar el estrés hídrico o incluso contribuir a la escasez por su contradictorio efecto que promueve el uso excesivo del agua.

En segundo lugar, otra debilidad en el régimen de aguas chileno es la ausencia del **principio de responsabilidad**. Según Santibáñez (2016), de acuerdo con este principio la administración debería tener la potestad para otorgar el uso de las aguas, pagando previamente una tarifa que sea razonable con el uso específico que el usuario le dará al recurso. En tal sentido, relaciona lo anterior con el principio de igualdad y no discriminación, para señalar que la Administración debiera igualmente eximir del pago de la tarifa cuando sea necesario para garantizar cualquier derecho humano en general, y el acceso igualitario al derecho humano al agua y al saneamiento en particular.

Se observa en su primera idea la proposición de un instrumento económico distinto a la PNU, una tarifa por uso, es decir, el gravamen sería en cuanto el valor económico que se le asignara al agua y ya no por su no uso, sino que por su uso. Si bien aquello puede ser acertado, no es inmejorable, ya que incluso se podría considerar agregarle un valor sociocultural y uno ambiental e incluso complementar la tarifa con la PNU.

En cuanto a su segunda idea, es posible observar que actualmente se manifiesta sutilmente en las exenciones que introdujo la Ley N°21.435 a la PNU. Tal como señala el inciso tercero del artículo 129 bis 9, entre las cuales se encuentran aquellos DAA inscritos a nombre de un comité u otra asociación de agua potable rural o de servicios sanitarios rurales; aquellos DAA que posean las empresas de servicios públicos sanitarios y aquellos de los que sean titulares o comunidades indígenas.

Sin perjuicio de lo anterior, se aprecia un avance en nuestra legislación respecto al valor sociocultural y ambiental del agua en la exención respecto de aquellos titulares o comunidades indígenas y los usos de fines no extractivos para la conservación ambiental.

En tercer lugar, se encuentra el **principio de la utilización equitativa y razonable de las aguas**, que en el Derecho internacional se postula como un principio general respecto de aguas transfronterizas, pero es posible extrapolarlo a la situación nacional sobre las PNU.

De acuerdo con este principio hay dos cosas que importan respecto de las aguas dulces compartidas, por un lado, está el derecho del Estado ribereño para aprovechar los recursos hídricos que forman parte de su soberanía territorial y, por otro, la obligación de ejercer dicho derecho de manera que el aprovechamiento de las aguas no afecte el derecho de los demás Estados ribereños a utilizar de forma equitativa y razonable las aguas compartidas (Medrano, 2013).

Es posible la aplicación de tal lógica a la PNU, pues si consideramos a los Estados ribereños como los titulares de los DAA y la soberanía territorial como el derecho de propiedad que los ampara, resultaría que para ser conscientes de las aguas dulces compartidas ya sea de una misma cuenca o acuífero, es necesario que todos los titulares de DAA, sin perjuicio de que tienen un título que los hace dueños de esos derechos, tengan la obligación de utilizar el agua de forma equitativa y razonable, lo cual resalta la importancia del uso e invita a dejar la lógica del no-uso en el pasado, o bien, complementar ambas perspectivas, cuantificando el valor polifuncional que tiene el agua y al mismo tiempo sancionar su no uso.

IV. La patente por no uso de derechos de aprovechamientos de agua en el Derecho Chileno.

A nivel institucional, la PNU en Chile es gestionada por la DGA y la TGR de manera colaborativa. Internacionalmente, no existe un instrumento jurídico similar que grave exclusivamente el no uso del agua, lo que convierte a Chile en pionero en este ámbito, perfeccionando la PNU con el tiempo, como se observa con la ley 21.435.

La DGA define a la PNU como una sanción para titulares de derechos de agua que no han construido las obras necesarias para el uso del agua. La TGR la considera un gravamen fiscal para los propietarios de derechos de agua no utilizados total o parcialmente. Ambas definiciones son correctas pero

incompletas, ya que la ley 21.435 de 2022 añadió aspectos importantes, como el uso efectivo de recursos hídricos y sanciones que pueden llegar a la caducidad del derecho de agua.

1. Funcionamiento de la PNU e instituciones relacionadas.

Presentando un esquema general de la PNU y siguiendo a Miranda (2010), podemos destacar varios subprocesos, en los cuales participa la DGA y la TGR: subproceso n°1: elaboración de listado de derechos de aprovechamiento de aguas afecta pago de patentes por no uso (DGA), subproceso n°2: gestión de cobro de patente por no uso (TGR) y por último, subproceso n°3: recuperación de los dineros pagados por concepto de patentes (SII).

1.1 Dirección General de Aguas

La DGA interviene directamente en la elaboración del listado de derechos de aprovechamiento de aguas afectos al pago de PNU, los cuales se encuentran señalados en los artículos 129 bis 4 al artículo 129 bis 10 del Código de Aguas.

Las reglas que rigen a las patentes varían según el tipo de derecho, es decir, si se trata de un no consuntivo y de ejercicio permanente, si se trata de un consuntivo y de ejercicio permanente o bien si es uno de ejercicio eventual.

a) DAA no consuntivo y de ejercicio permanente.

En relación a su cálculo, durante los primeros cinco años desde su constitución, reconocimiento o autorización del derecho de aprovechamiento de aguas, la patente se calculará como el resultado de la siguiente operación aritmética, expresada en unidades tributarias mensuales. Siendo esta la fórmula $UTM = 0.33 \times Q$ (caudal medio no utilizado expresado en metros cúbicos por segundo) $\times H$ (desnivel entre los puntos de captación y de restitución expresado en metros). Luego, la patente entre los años sexto y décimo inclusive se multiplicará por el factor 2. Finalmente, entre los años undécimo y décimo quinto inclusive, la patente se multiplicará por el factor 4, y en los quinquenios siguientes su monto se calculará duplicando el factor anterior, y así sucesivamente.

b) DAA consuntivo y de ejercicio permanente.

En relación a su cálculo, en los primeros cinco años, los derechos de ejercicio permanente pagarán una patente anual cuyo monto será equivalente a 1,6 unidades tributarias mensuales por cada litro por segundo. Luego, entre los años sexto y décimo inclusive, la patente se multiplicará por el factor 2. Finalmente, entre los años undécimo y décimo quinto inclusive la patente calculada se multiplicará por el factor 4, y en los quinquenios siguientes su monto se calculará duplicando el factor anterior y así sucesivamente.

c) DAA de ejercicio eventual

Los derechos de aprovechamiento de ejercicio eventual, que no sean utilizados total o parcialmente, pagarán un tercio del valor de la patente asignada a los derechos de ejercicio permanente.

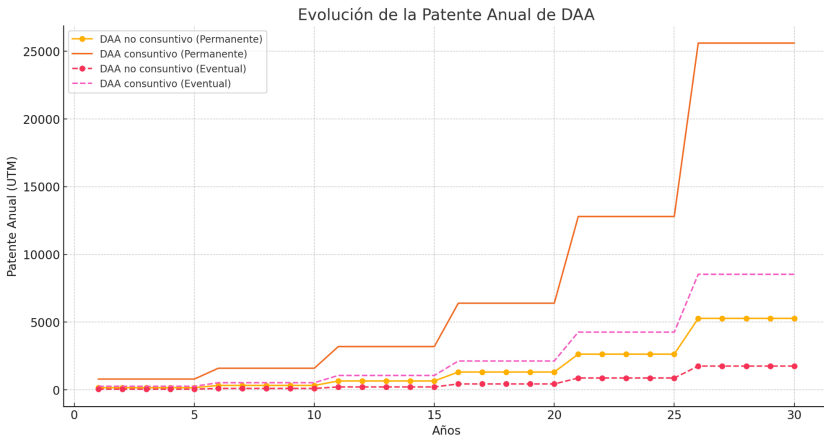
Tipo de derecho	Fórmula de cálculo para los primeros 5 años	Evolución de la patente
No consuntivo y de ejercicio permanente	$UTM=0.33 \times Q \times H$ Donde: Q: Caudal medio no utilizado (m ³ /s) H: Desnivel entre puntos de captación y restitución (m) Este valor se multiplica por 1 para obtener el monto inicial de la patente.	Primer quinquenio (años 1-5): 1x Sexto a décimo año (años 6-10): 2x Undécimo a décimo quinto año (años 11-15): 4x Quinquenios siguientes: Duplicación del factor anterior (8x, 16x, etc.)
Consuntivo y de ejercicio permanente	$UTM=1.6 \times \text{caudal en litros por segundo}$ Este valor representa la patente anual	Primer quinquenio (años 1-5): 1x Sexto a décimo año (años 6-10): 2x Undécimo a décimo quinto año

	inicial por litro por segundo.	(años 11-15): 4x Quinquenios siguientes: Duplicación del factor anterior (8x, 16x, etc.)
--	--------------------------------	--

Solo a modo ilustrativo es posible graficar lo anterior con datos tentativos para observar cómo se comporta la evolución del cálculo de la patente. Para el DAA no consuntivo, supongamos un Q de 10 m³/s y un H de 50 metros. Para el DAA consuntivo, supongamos un Q de 500 l/s. Se calculará la patente anual para ambos casos durante un período de 30 años, siguiendo las reglas de incremento de la patente.

Por lo tanto, se observa que en el DAA no consuntivo la patente se incrementa con el tiempo según los factores especificados (2, 4, 8, 16, 32). Y en el caso del DAA consuntivo la patente también se incrementa con el tiempo según los factores especificados (2, 4, 8, 16, 32). Además, considera los derechos de ejercicio eventual que pagan un tercio del valor de la patente asignada a los derechos de ejercicio permanente, lo cual se refleja en el gráfico con líneas discontinuas

El gráfico ilustra cómo los valores de las patentes anuales crecen exponencialmente con el tiempo debido a los factores de multiplicación aplicados en diferentes quinquenios.



Fuente: elaboración propia.

d) Sobre el pago de la PNU:

La patente debe pagarse en marzo de cada año en cualquier banco o institución autorizada para recaudar tributos. La DGA publicará una resolución con la lista de los derechos sujetos a esta obligación. El listado incluirá: propietario; naturaleza del derecho; volumen por unidad de tiempo del derecho; capacidad de las obras de captación; fecha y número de la resolución de la DGA o sentencia judicial que otorgó el derecho; inscripción en el Registro de Aguas del Conservador de Bienes Raíces (si se dispone de estos datos).

La publicación será el 15 de enero de cada año o el primer día hábil siguiente si el 15 es feriado. Se realizará en el Diario Oficial, en el sitio web institucional de la DGA y en un diario o periódico de la provincia respectiva, o en uno de la capital de la Región correspondiente si no hay periódico en la provincia. La publicación se considerará como notificación suficiente para los efectos legales.

El pago de la patente se suspenderá mientras exista una medida judicial que ordene la paralización total o parcial de las obras mencionadas en el artículo 129 bis 9.

El Director General de Aguas, tras consultar a la organización de usuarios correspondiente, determinará los derechos de aprovechamiento de aguas que no se estén utilizando total o parcialmente al 31 de agosto de cada año. Se confeccionará un listado con los derechos de aprovechamiento sujetos a la patente, indicando: el volumen por unidad de tiempo involucrado en los derechos, la capacidad de las obras de captación, si existen, y la resolución que aprobó dichas obras.

Este procedimiento asegura que se identifiquen y se registren los derechos de aprovechamiento de aguas que no se están utilizando de manera adecuada, lo cual es fundamental para la gestión y regulación del recurso hídrico.

e) Exenciones de pago:

El Director General de Aguas no considerará sujetos al pago de la patente los derechos de aprovechamiento con obras de captación. La exención del pago se aplicará en proporción al caudal correspondiente a la capacidad de captación de las obras.

Se entienden que son obras de captación de aguas superficiales aquellas que permiten su incorporación a canales y obras de conducción, incluso si son temporales y se renuevan periódicamente. Y por obras de captación de aguas subterráneas aquellas que incluyen bombas de extracción, instalaciones mecánicas y eléctricas, y tuberías, entre otras.

Estas obras deben ser suficientes y aptas para la efectiva utilización de las aguas y, en el caso de derechos no consuntivos, permitir su captación o alumbramiento y su restitución al cauce.

Se contemplan las siguientes exenciones de pago:

- i. DAA de comités o asociaciones de agua potable rural, destinados al servicio sanitario rural.
- ii. DAA poseídos por empresas de servicios públicos sanitarios hasta la fecha en que deben comenzar a utilizarse, según su programa de desarrollo.
- iii. DAA de comunidades agrícolas definidas en el decreto con fuerza de ley N° 5, de 1967, del Ministerio de Agricultura.
- iv. DAA destinados a fines no extractivos, según lo dispuesto en el artículo 129 bis 1 A y su reglamento, que definirá el plazo para desarrollar los proyectos correspondientes.
- v. DAA de ejercicio eventual, propiedad fiscal.
- vi. DAA de los que sean titulares indígenas o comunidades indígenas, regulados en el artículo 5 de este Código y en los artículos 2 y 9 de la ley N° 19.253.

f) Recurso:

Las resoluciones de la Dirección General de Aguas estarán sujetas a los recursos establecidos en los artículos 136 y 137 del Código. La interposición del recurso de reclamación mencionado en el artículo 137 no suspenderá el pago de la patente, a menos que la Corte de Apelaciones lo ordene.

1.2 Tesorería General de la República

La reforma de 2022 introdujo varios cambios significativos, enfocándose en la sostenibilidad y la eficiente utilización de los recursos hídricos. Uno de los cambios más importantes es el endurecimiento

de las sanciones por el no uso de los derechos de agua, siguiendo con el objetivo histórico de desalentar la especulación y con el nuevo objetivo de fomentar el uso efectivo de este recurso. La TGR, con sus funciones de recaudación y administración, juega un papel esencial en la implementación efectiva de esta reforma.

El rol de la TGR se basa principalmente en tres aspectos: (a) recaudación de patentes, (b) administración y fiscalización y (c) sanciones por incumplimiento.

- a) *Recaudación de patentes:* la TGR es responsable de la recaudación de las patentes por no uso de derechos de aprovechamiento de aguas. Los titulares de estos derechos que no los utilicen deben pagar una patente anual que varía según el caudal y el tipo de derecho (consuntivo o no consuntivo).
- b) *Administración y fiscalización:* La TGR administra el proceso de cobro y asegura el cumplimiento de esta obligación.

El proceso de cobro se estructura de la siguiente manera. Primero, en cuanto a la determinación del monto, la DGA es la encargada de determinar los montos de las patentes anuales según los criterios establecidos en el Código de Aguas. Esta información es remitida a la TGR para proceder con el cobro⁸. Luego, en cuanto a la notificación, la TGR es la encargada de notificar a los titulares de DAA sobre la obligación de pagar la PNU. Esta notificación incluye el monto a pagar y el plazo para hacerlo. Conforme a ello, los titulares deben efectuar el pago de la patente a través de los medios habilitados por la TGR, que pueden incluir pagos en línea, en oficinas de la Tesorería o mediante otros mecanismos establecidos. Finalmente, respecto a la fiscalización, la TGR verifica que los pagos se realicen en forma y tiempo, y puede iniciar acciones de cobranza en caso de incumplimiento.

⁸ Artículo 134 bis Código de Aguas.

c) *Sanciones por incumplimiento*: Si un titular no paga la patente, la TGR puede tomar medidas adicionales, como aplicar multas o, en casos extremos, gestionar la extinción del derecho de aprovechamiento de aguas, conforme lo establece el Código de Aguas.⁹

En primer lugar, los titulares que no paguen la patente dentro del plazo establecido se enfrentan a multas adicionales. Estas multas son calculadas como un porcentaje del monto de la patente adeudada. La multa es proporcional al tiempo de mora y puede incrementarse con el tiempo si el incumplimiento persiste.

En segundo lugar, si las patentes y las multas no se pagan voluntariamente, la TGR puede iniciar acciones de cobranza judicial. Esto incluye procedimientos legales para asegurar el pago de las deudas.

Las medidas judiciales pueden incluir el embargo de bienes del deudor y otras acciones legales destinadas a recuperar los montos adeudados.

En tercer lugar, en casos extremos, y como último recurso, el Código de Aguas prevé la posibilidad de la extinción del derecho de aprovechamiento de aguas por el no pago reiterado de la patente. Esta medida busca asegurar que los derechos de agua se utilicen efectivamente y no sean objeto de especulación.

El proceso de extinción es llevado a cabo por la DGA, pero la TGR tiene un rol en la gestión de las notificaciones y en la ejecución de las acciones necesarias para iniciar este proceso.

De acuerdo a lo anterior, es posible dar un ejemplo ilustrativo utilizando números ficticios para mostrar cómo funciona la normativa vigente del Código de Aguas respecto a las sanciones por no pago de la PNU.

Supuesto detallado
Un titular tiene un DAA no utilizado. La DGA determina que la patente anual para este derecho es de \$1.000.000

⁹ Artículo 136 Código de Aguas.

Paso a paso del proceso	
Determinación del monto de la patente	La DGA calcula la patente anual y determina que el titular debe pagar \$1.000.000
Notificación	La DGA notifica a la Tesorería General de la República (TGR), que a su vez notifica al titular sobre la obligación de pagar la patente de 1,000,000 CLP antes del 31 de diciembre del año en curso
Plazo de pago	El titular tiene hasta el 31 de diciembre para realizar el pago de la patente a la TGR.
No pago y aplicación de multas	Si el titular no paga la patente en el plazo establecido a partir del 1 de enero, se aplica una multa del 10% mensual sobre el monto adeudado, hasta un máximo del 50%.
Cálculo de multas	Enero: $\$1.000.000 + 10\% (\$100.000) = \$1.100.000$ Febrero: $\$1.100.000 + 10\% (\$110.000) = \$1.210.000$ Marzo: $\$1.210.000 + 10\% (\$121.000) = \$1.331.000$ Abril: $\$1.331.000 + 10\% (\$133.100) = \$1.464.100$ Mayo: $\$1.464.100 + 10\% (\$146.410) = \$1.610.510$ (se alcanza el máximo del 50% del monto original).
Cobranza judicial	Si después de mayo el titular aún no paga, la TGR inicia acciones de cobranza judicial. Esto puede incluir el embargo de bienes y otras medidas para asegurar el pago de la deuda. La deuda total a cobrar en mayo sería de \$1.610.510
Extinción del DAA	Si el incumplimiento persiste, se inicia el proceso para la extinción del DAA. La DGA puede proceder con la extinción del derecho después de

	notificar al titular y completar los procedimientos administrativos necesarios.
--	---

2. Discusión e importancia de su naturaleza jurídica:

2.1 ¿La patente por no uso de derecho de aprovechamientos de aguas es una institución jurídica o un tributo?

Para encontrar la naturaleza jurídica de la PNU primero comenzaremos comparándola con: (a) una institución jurídica, (b) un tributo, (c) un instrumento económico de regulación ambiental, (d) derecho real sobre el uso de un recurso natural, y (e) una política de gestión de recursos hídricos.

a) Institución jurídica

Según Vásquez (2019) las instituciones jurídicas son un “conjunto de normas que regulan las relaciones jurídicas de cierta clase”, y rigen aspectos fundamentales de la vida social. La PNU se considera una institución jurídica porque regula una situación específica en el derecho de aguas, obligando a los titulares a pagar una patente si no utilizan efectivamente sus derechos de agua durante un período determinado

Ramón María Roca Sastre (1951) señala que “en ocasiones, una misma figura o institución jurídica sirve sucesivamente, según las épocas, a distintos intereses”. En el caso de la PNU, originalmente se creó para combatir la especulación, pero actualmente también se utiliza para enfrentar la escasez de agua, centrándose en el no uso en lugar de integrar el uso efectivo.

La PNU cumple con varias características de las instituciones jurídicas: tiene un marco normativo regulado por leyes y reglamentos específicos, afecta relaciones sociales al regular la interacción entre titulares de derechos de agua y el Estado, y posee una función social al promover el uso eficiente del

agua. Esta función se ha fortalecido desde la reforma de 2022, aunque en 2005 su enfoque era principalmente la especulación, como se evidenció en la discusión legislativa desde 1992.

Además, la PNU incluye mecanismos de fiscalización y sanción para asegurar su cumplimiento. Aunque es una institución jurídica reciente en comparación con otras en la legislación chilena, es única en el contexto del derecho comparado, ya que Chile fue el primer país en regular el no uso del agua para frenar la especulación.

b) Tributo

La consideración de la PNU como un tributo es debatida, y es necesario comparar sus características con las de un tributo típico.

Por un lado, como argumentos a favor es posible señalar que la PNU es una obligación pecuniaria exigida por el Estado por no utilizar el DAA, cumpliendo con la definición general de un tributo. Además, tiene una función regulatoria al incentivar el uso eficiente del agua y evitar su acaparamiento, similar a otros tributos con fines regulatorios. Está establecida por ley, específicamente en el artículo 129 bis 4 del Código de Aguas chileno.

Por otro lado, como argumentos en contra es posible señalar que a diferencia de los tributos comunes, que se aplican de manera general, la PNU se aplica específicamente a la no utilización de DAA. Está directamente relacionada con la gestión del agua, acercándola más a una medida de gestión de recursos que a un tributo típico. Además, el impago de la PNU puede conllevar la caducidad del DAA, afectando directamente el derecho de uso del recurso, no solo una obligación pecuniaria.

En resumen, aunque la PNU tiene características que la alinean con un tributo, sus aspectos específicos y las consecuencias del no pago la diferencian de los tributos tradicionales, haciendo compleja su clasificación jurídica.

c) Instrumento económico de regulación ambiental

La PNU se considera un instrumento económico de regulación ambiental porque incentiva el uso eficiente del agua, internaliza costos ambientales y desalienta el acaparamiento de derechos de agua. Sin embargo, su implementación puede percibirse más como una medida económica, lo que desvía la atención de su objetivo ambiental. Su efectividad es limitada sin políticas complementarias y puede generar efectos adversos, como el abandono de derechos de agua por pequeños usuarios y el uso irracional del recurso. En resumen, aunque promueve el uso sostenible del agua, su efectividad puede ser cuestionada si se considera solo una medida económica.

d) derecho real sobre el uso de un recurso natural

La PNU no puede considerarse un derecho real sobre el uso de un recurso natural. En primer lugar, es una obligación pecuniaria impuesta a quienes no utilizan efectivamente sus derechos de agua, lo que significa que no confiere un poder directo sobre el recurso. En segundo lugar, a diferencia de los derechos reales, que otorgan un poder directo sobre una cosa, la PNU surge por la falta de uso y no por el goce del agua. Finalmente, su objetivo principal es desincentivar el no uso de los derechos de aprovechamiento y promover su utilización efectiva, en lugar de conferir un derecho real sobre el recurso.

e) política de gestión de recursos hídricos

La clasificación de la PNU como política integral de gestión de recursos hídricos es cuestionable debido a su enfoque económico. Aunque tiene un propósito regulatorio, se percibe más como una medida económica. Para lograr una gestión efectiva, es necesario complementarla con otras estrategias, como la promoción de tecnologías de ahorro, programas de educación ambiental e infraestructuras adecuadas. La efectividad de la patente se limita si no se acompaña de otras medidas de gestión y políticas públicas.

2.2 Importancia de la determinación de la naturaleza jurídica de la PNU

Determinar la naturaleza jurídica de la PNU es fundamental para comprender su alcance y aplicación, ya que cada categoría implica diferentes procedimientos legales, derechos y obligaciones para los titulares de derechos de agua. Además, proporciona seguridad jurídica a los usuarios y autoridades,

facilitando la previsibilidad y estabilidad en la aplicación de la normativa. En caso de controversia, la naturaleza jurídica de la patente será crucial para definir los procedimientos y normativa aplicable.

V. Aplicación práctica y problematización de las PNU

El empeoramiento de la disponibilidad del recurso en zonas de escasez como efecto colateral

En la aplicación de la PNU se han desarrollado distintos problemas y uno de ellos son los efectos colaterales que ha producido. Por un lado, anteriormente la legislación chilena no contemplaba la caducidad por el no uso, lo que llevaba a situaciones donde los derechos se mantienen inactivos o se utilizan de manera ineficaz, contribuyendo aún más a la presión sobre los recursos hídricos.

Por otro lado, actualmente el ordenamiento sí contempla la caducidad del derecho por el no uso, aquello genera un efecto colateral no deseado que el legislador no pudo prever al momento de confeccionar la ley 21.435, el cual se observa en las situaciones en que los tenedores de los derechos de aprovechamientos de aguas utilizan indiscriminadamente el recurso a pesar de realmente no necesitarlo esencialmente, solo para no correr el riesgo de sufrir la pérdida del derecho a propósito de la caducidad, aquello va en contra de la lógica del *principio del uso eficiente* que ya fue explicado en el título anterior y que es parte del fundamento de la PNU y por tanto, debería estar presente para todas aquellas materias que regulan recursos naturales.

Estos efectos colaterales se intensifican aún más en zonas de escasez y además se debe considerar que Chile enfrenta una crisis hídrica cada vez más grave, de hecho la presión sobre los recursos de agua dulce ha ido en aumento con el paso del tiempo, ya que en los últimos 14 años, el país ha sufrido una "megasequía" prolongada (OCDE, 2024).

Actualmente, según el MOP (2024) se encuentran vigentes 5 decretos de zonas de escasez, los cuales pertenecen a regiones de Valparaíso, Atacama, Metropolitana y Los Lagos.

Y en tal sentido, a propósito de un estudio del caso de la región de Coquimbo se señaló que *“en cuanto a los derechos subterráneos, ellos cumplen primordialmente una función de seguro ante la sequía. No son*

siempre todos usados, pero hay instancias en que su existencia puede paliar grandes daños durante sequías” (Gobierno Regional de Coquimbo, 2006, p. 5-112), lo cual comprueba el no uso efectivo de DAA, pero también señala una importante razón, la de servir como una reserva en caso de sequía.

Y así es como se observa que existen efectos indeseados que han repercutido a todas las regiones del país, generando así un efecto expansivo, lo cual queda en evidencia al revisar las zonas respecto de las cuales se han decretado el agotamiento de aguas superficiales, desde el año 2004 todos ellos han sido declarados respecto de regiones de la zona centro y sur, ya no como anteriormente solo sucedía en la zona norte (DGA, 2024)¹⁰.

Los costos administrativos asociados al proceso de cobro de patentes poco importantes

Los costos administrativos asociados al proceso de cobro de PNU, especialmente cuando se trata de patentes de bajo valor o de derechos de aprovechamiento de agua poco importantes, pueden resultar elevados en comparación con el valor económico que generan.

Es evidente que el pago de dichas PNU no cubre sus costos administrativos, sin embargo existen otros instrumentos económicos que sí podrían hacerlo, tales como las tarifas o impuestos, los cuales no son excluyentes a la PNU, sino que podrían ser complementarios a ella.

Alternativamente existen otras formas de soportar los costos administrativos, por ejemplo en el Estado de Utah, sobre este tema además de la correspondiente multa administrativa se cobran los costos de ejecución, intereses, cargos por pagos atrasados, costos de inspecciones de cumplimiento y costos de cobranza.¹¹

Los *costos de cumplimiento* serían los costos por el tiempo empleado por el personal de la DGA y la TGR, se calcula según el costo total de la tarifa por hora de cada empleado, incluyendo salario, beneficios, gastos generales y otros costos directamente relacionados.

¹⁰ Planilla histórica de declaración de agotamiento de aguas superficiales, consultada en <https://dga.mop.gob.cl/administracionrecursoshidricos/asuperficiales/paginas/default.aspx> durante octubre de 2024.

¹¹ Sección R655-14-12 - Sanciones administrativas y costos administrativos consultada del Código Administrativo del Estado de Utah, consultado el 30 de agosto de 2024 en <https://n9.cl/nc19c>

Los *cargos por pagos tardíos* serían costos acumulados a la tasa de porcentaje mensual evaluada por la TGR, idealmente por una unidad especializada en el cobro de deudas de PNU.

Los *costos de inspección de cumplimiento* se calcularían en razón del tiempo empleado por el personal fiscalizador de la DGA y se imputarían al costo total de la tarifa por hora de cada empleado, incluyendo salario, beneficios, gastos generales y otros costos directamente relacionados.

La inexactitud de los listados de derechos de aprovechamientos de aguas afectos a pago de patente por no uso.

Como bien es sabido, todos aquellos titulares que no utilizan su DAA, o lo utilizan en forma parcial, deben pagar una patente, según se ordena en el Código de Aguas. Están afectos a pagar según el detalle publicado en los listados de PNU, los días 15 de enero de cada año en el Diario Oficial.

La inexactitud de los listados de derechos de aprovechamientos de aguas afectos a pago de PNU puede generar una serie de problemas tanto para los titulares de estos derechos como para la administración pública encargada de su gestión. Estos listados son fundamentales para identificar qué derechos de agua están sujetos a pago por no uso.

Referente a aquello, se derivan otros problemas como el **cobro inadecuado de patentes, falta de actualización e inseguridad jurídica.**

Existen distintos criterios para resolver recursos de reconsideración en contra de la Resolución que fija anualmente el listado de derechos de aprovechamiento afectos al pago de patente, estos se encuentran en la **Resolución exenta N°121 de la DGA (2023)**, al respecto es posible observar algunos puntos que podrían ser objeto de crítica o mejora:

Con respecto a la **ambigüedad en la verificación del uso del agua**, la resolución permite que la inclusión de un DAA en el listado se mantenga aunque no se haya verificado la existencia de obras en terreno, y la DGA puede basarse en documentos antiguos. Esto podría llevar a situaciones injustas, donde un titular se vea obligado a pagar la patente aun cuando exista una obra, pero esta no haya sido verificada por falta de visita en terreno. La verificación anual en terreno debería ser **obligatoria** para asegurar la exactitud y equidad en la imposición de la patente.

Sobre el **margen de tolerancia para coordenadas** se establece un margen de tolerancia de hasta 100 metros para errores en las coordenadas de las obras de captación. Sin embargo, aunque 100 metros puede ser razonable en ciertos contextos, en otros puede ser demasiado amplio, especialmente en zonas donde la proximidad de obras o límites territoriales es crucial. Sería más adecuado definir **criterios adicionales** que consideren el contexto geográfico y la densidad de derechos de agua en la zona.

Se observa una **falta de transparencia en la titularidad** ya que la resolución indica que la información oficial será la contenida en el Catastro Público de Aguas (CPA), pero reconoce que pueden existir diferencias con la realidad. La dependencia en un registro que puede contener errores o estar desactualizado puede generar **inseguridad jurídica**. Sería recomendable establecer mecanismos más robustos para actualizar y verificar la información del CPA antes de resolver los recursos, asegurando que el listado sea reflejo de la situación actual.

Atendiendo a la exención del pago de patente y sus limitaciones cabe señalar que las exenciones al pago de la patente están definidas estrictamente por la ley y no permiten una evaluación más contextual de la situación del titular. Sin embargo, **la rigidez de las exenciones puede ser problemática** en casos donde la no utilización del agua se deba a factores no contemplados por la ley, como restricciones ambientales no cubiertas por los planes de estrategias o demoras administrativas fuera del control del titular. Sería beneficioso ampliar las exenciones o permitir una evaluación más flexible caso por caso.

A propósito de la evaluación de obras provisionales, la resolución reconoce la validez de obras provisionales para evitar el pago de patentes, pero no establece claramente cómo se debe verificar la eficacia de estas obras. Esto puede generar ambigüedad en la aplicación de la normativa. Sería útil **definir criterios más claros** sobre cómo evaluar si una obra provisional es suficiente para cumplir con el derecho de aprovechamiento.

En lo concerniente a la suspensión del cobro de patente se menciona la posibilidad de suspensión del cobro por orden de un tribunal, pero no se aborda la posibilidad de **suspensión en situaciones de fuerza mayor**, como desastres naturales. Incluir una provisión para la suspensión del cobro en casos de fuerza mayor podría proporcionar una mayor equidad y reflejar mejor las realidades que enfrentan los titulares de derechos de agua.

En conclusión, los criterios de la resolución son detallados y cubren una amplia gama de situaciones, lo que es positivo para asegurar la claridad en el proceso. Sin embargo, algunas áreas podrían beneficiarse de una mayor precisión, flexibilidad y actualización para mejorar la justicia y la eficacia en la aplicación de las PNU, lo cual fortalecería la equidad y la transparencia del proceso.

El uso de las aguas se facilita para quienes tienen poder económico suficiente para pagar y no para quienes realmente necesitan el agua.

El uso de las aguas se facilita para quienes tienen poder económico suficiente para pagar la patente por no uso, mientras que aquellos que realmente necesitan el agua pueden verse excluidos, es un tema tan complejo que toca varios aspectos sociales, económicos y legales.

El actual sistema de PNU obliga a los titulares de DAA a pagar una patente anual si no utilizan el agua. En teoría, esto debería fomentar que aquellos que no utilizan el agua la transfieran o la liberen para otros usos.

Sin embargo, en la práctica, los grandes titulares con poder económico pueden permitirse pagar la patente sin utilizar el agua, manteniendo así su control sobre un recurso esencial. Esto contrasta con los pequeños agricultores, comunidades rurales o usuarios con menos recursos, que no pueden afrontar el costo de la patente y, en muchos casos, tampoco pueden adquirir nuevos derechos de agua debido al alto costo y la escasez.

Las comunidades rurales y pequeños agricultores, que dependen directamente del agua para su subsistencia, se ven perjudicados por esta dinámica. La dificultad de acceder a los derechos de agua se traduce en menores oportunidades económicas, inseguridad alimentaria y conflictos sociales.

La *ley de la renta diferencial de la tierra* de David Ricardo se aplica aquí, donde los usuarios con menor capacidad económica quedan en desventaja para acceder a un recurso esencial, lo que incrementa las desigualdades económicas y sociales (Florit y Piedranueva, 2002)

Además, la carga de la patente puede obligar a estos usuarios a transferir sus derechos a grandes empresas o entidades con más recursos, lo que concentra aún más el control del agua en manos de unos pocos.

Aunque la PNU pretende evitar la especulación, su efectividad se ve limitada en un contexto donde **los grandes actores pueden absorber el costo sin consecuencias significativas**. Esto desincentiva la redistribución efectiva de los derechos de agua hacia quienes realmente los necesitan.

Incluso, este fenómeno puede analizarse desde la teoría económica de la *tragedia de los comunes*, donde el uso ineficiente de recursos compartidos beneficia a pocos en detrimento del colectivo. Según Hardin (1968), esta dinámica puede llevar a la sobreexplotación y a la distribución ineficaz de recursos.

De acuerdo a lo anterior, es posible proponer posibles soluciones como fomentar la creación de mercados de agua más transparentes y accesibles, donde los usuarios pequeños y medianos tengan más oportunidades de acceder a derechos de agua. Además de **modificar la normativa actual del Código de Aguas** para dar prioridad en la asignación de nuevos derechos o en la reasignación de derechos caducados a pequeños agricultores, comunidades rurales o proyectos que aseguren un uso sustentable y comunitario del agua.

El sistema de PNU, tal como está diseñado, puede favorecer a quienes tienen poder económico, perpetuando la concentración del recurso en manos de unos pocos y generando inequidades en el acceso al agua. Para mitigar estos efectos, sería necesario implementar reformas legales que prioricen el uso del agua en función de la necesidad real y que faciliten la redistribución de derechos hacia aquellos que realmente dependen del recurso para su subsistencia. Esto no solo contribuiría a una mayor equidad en el acceso al agua, sino que también promovería un uso más sostenible y justo del recurso hídrico.

¿Evitar el no uso del agua a toda costa para no pagar la patente o elegir el uso efectivo y beneficioso?

Antes de comenzar a desarrollar este apartado es necesaria una breve aclaración. La pregunta en cuestión, busca en realidad dilucidar una percepción errada que se pueda percibir respecto al funcionamiento de la PNU, esto es, la tendencia a sostener que los usuarios preferirían por encima de todo evitar el no uso de DAA para así no pagar la PNU, en vez de optar por su uso efectivo y beneficioso. No obstante, ello no es un razonamiento de total aplicación, pues depende de otros factores, como el **uso específico** que se les dé a los DAA, la **costumbre y la ética**.

Esta pregunta contiene dos acciones que en un escenario perfecto podrían ser *coincidentes*, por ejemplo, si se utilizan todos los litros por segundo porque efectivamente se les necesitan para el uso

específico de que se trate, tales como aquellos que se relacionen con **grandes actividades productivas**, esto pensando en el contexto nacional actual de sequía. En ese caso no se evita un desuso del agua con el propósito de no pagar la PNU, sino que con el objetivo de satisfacer uno de los tantos usos que es posible dar a los DAA.

A mayor abundamiento, también existen escenarios menos utópicos en donde, ahora, el uso efectivo y beneficioso y el no uso del agua a toda costa para pagar la PNU son **conciliables**, por ejemplo, si no se utilizan todos los litros por segundo porque realmente en su totalidad no son necesarios para el uso específico de que se trate, tales como aquellos que se relacionan **pequeñas actividades productivas**.

El término es “conciliables” y no “coincidentes” porque es posible remediar la pérdida de oportunidad que genera el no uso, y así cumplir con el uso efectivo del recurso, al mismo tiempo que no se incurre en el pago de PNU porque se le da un segundo uso a los DAA no empleados para la actividad destinada principalmente, en vez de darle un uso que no beneficie a nadie, es decir, despilfarrándolas y dejándolas escurrir para no pagar PNU.

Para que dicha armonización entre la no utilización de los DAA para la actividad principalmente destinada y el segundo uso que se les da funcione, será necesaria la **costumbre** de la población en donde se encuentre la cuenca y la **ética** de los usuarios.

De todas maneras, es necesario considerar estos factores que pueden presentarse en cada contexto, para así desarrollar una visión crítica al sistema de la PNU, ya que de igual forma hay casos en que la lógica del sistema se distorsiona y lamentablemente el no uso de los DAA y el uso efectivo y beneficioso se vuelve **inconciliable**.

Es imperativo siempre tener presente los distintos escenarios que en realidad se pueden producir a propósito de la normativa, más aún en el caso de normas que legislan aspectos relacionados con los

recursos naturales e incluso cada vez es necesario prestarles atención detenidamente, considerando que actualmente vivimos en una sociedad subordinada al cambio climático.

Conflictos interpretativos a nivel jurisprudencial

La PNU ha generado una serie de conflictos interpretativos a nivel jurisprudencial, especialmente en lo que respecta a la interpretación de las exenciones. La Corte Suprema ha adoptado una postura restrictiva y literalista, limitando las exenciones a las previstas expresamente en la ley, con excepciones en casos específicos como los derechos indígenas. Las principales áreas de conflicto incluyen la naturaleza de las obras hidráulicas, la creación de exenciones no contempladas, la consulta a organizaciones de usuarios y los derechos adquiridos bajo la Ley Indígena. A continuación se revisarán dichos conflictos siguiendo a los autores Daniela Rivera Bravo y Alejandro Vergara Blanco.

El primer criterio de relación con uno de los temas centrales en los conflictos interpretativos ha sido **la naturaleza de las obras hidráulicas que pueden eximir del pago de la patente por no uso de aguas**. La ley establece que la existencia de obras de captación puede eximir a los titulares del pago, pero la Corte Suprema ha sido estricta en la exigencia de que estas obras estén autorizadas y operativas. Es decir, no basta con que existan físicamente, sino que deben estar legalmente aprobadas por la autoridad competente

Otro conflicto interpretativo recurrente es la **creación o expansión de exenciones no previstas expresamente en la ley**. Los titulares de derechos han intentado alegar situaciones excepcionales, como la profundización de pozos, el robo de instalaciones o la espera de aprobación de cambios de punto de captación, para eximirse del pago de la patente. Sin embargo, la Corte Suprema ha adoptado una interpretación restrictiva, indicando que solo se reconocen las exenciones expresamente contempladas en el Código de Aguas

La interpretación restrictiva de la Corte, ha generado situaciones de **injusticia práctica**. Esto se evidencia en casos como la profundización de pozos o la espera de autorizaciones administrativas, donde los titulares de derechos no pueden utilizar el recurso por razones que escapan a su control. En tal sentido, **Gonzalo Muñoz (2011)** argumenta que la interpretación estricta del Código de Aguas en relación con las exenciones ha sido útil para garantizar el **uso eficiente** del agua, pero advierte que en algunos casos la Corte ha llevado esta rigidez al extremo, negando exenciones en situaciones donde las causas de no uso son **extraordinarias y justificadas**.

Si bien el artículo 129 bis 9 del Código de Aguas establece las exenciones al pago de la patente, lamentablemente no incluye supuestos como el robo de instalaciones, la profundización de pozos (Corte Suprema, 2012)¹² o la espera de autorización de cambios de punto de captación. Es por eso que la falta de flexibilidad en la normativa y la interpretación judicial limita la **equidad** en la aplicación de la ley.

En razón de ello, es razonable ampliar las causales de exención mediante una modificación legal que contemple circunstancias **excepcionales y temporales** que impidan el uso efectivo del recurso hídrico, siempre y cuando no sea responsabilidad del titular del derecho.

El artículo 129 bis 8 del Código de Aguas establece que la DGA debe **consultar a las organizaciones de usuarios antes de emitir el listado de derechos afectos al pago de la patente**. Sin embargo, la jurisprudencia ha interpretado que esta consulta no es un requisito obligatorio ni vinculante. La Corte Suprema ha sostenido que la consulta solo tiene un carácter explicativo y no impide a la DGA proceder con la emisión de las resoluciones que imponen el pago de la patente, incluso en ausencia de una organización de usuarios (Corte Suprema, 2012)¹³.

¹² Sentencia Rol N°890-2011 de la Corte Suprema. Caso Agrícola Arboleda Ltda. con DGA (2012).

¹³ Sentencia Rol N° 2640-2012 de la Corte Suprema. Caso Cooperativa de servicio de riego del Centro Ltda. con DGA (2012).

Esta postura de la Corte Suprema demuestra un desaprovechamiento de la participación local y del conocimiento que estas organizaciones tienen sobre la situación hídrica en su zona. Este enfoque ignora el principio de descentralización y de participación en la gestión de los recursos naturales.

Para ello, es conveniente que la Corte Suprema se preocupe en el sentido de que su jurisprudencia señale el carácter **vinculante** a la consulta de las organizaciones de usuarios, al menos en lo que respecta a la inclusión de derechos en los listados de la DGA o bien derechamente que se realice una reforma legislativa al respecto, permitiría una mayor participación de las comunidades en la gestión del agua. Además, esto contribuiría a un **manejo más democrático y equitativo** de los recursos hídricos.

Una de las excepciones más notables a la interpretación restrictiva de la Corte se refiere a **los derechos de aprovechamiento adquiridos con fondos de la Ley Indígena (Ley 19.253)**. Aunque el Código de Aguas no incluye una exención específica para estos derechos, la Corte Suprema ha determinado que no son sujetos al pago de patente debido a su naturaleza especial. En este sentido, la Corte ha considerado que estos derechos son inembargables y no pueden ser rematados, lo que hace incompatible la obligación de pagar la patente (Corte Suprema, 2013)¹⁴.

VI. Derecho comparado

a. Régimen jurídico de las aguas en Estados Unidos (comparación con sus instituciones básicas: abandonment y forfeiture)

El principio del *forfeiture* es conocido por la regla de "úsalo o piérdelo". Se refiere a la pérdida automática del derecho de uso del agua si no se utiliza durante un periodo definido por la legislación estatal. En estados como Nevada¹⁵ y Oregón¹⁶, por ejemplo, si no se usa el agua por cinco años

¹⁴ Sentencia Rol N°7899-2013 de la Corte Suprema. Corporación Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile con DGA (2013).

¹⁵ Nevada Revised Statutes (NRS) § 533.010 y § 533.030

¹⁶ Oregon Revised Statutes (ORS) 540.610

consecutivos, el derecho puede perderse. En estos estados, el *forfeiture* es un proceso que opera de forma casi automática si no se cumplen las condiciones de uso. Esto incentiva el uso eficiente y continuo del recurso, pero también puede generar controversias cuando factores fuera del control del usuario (como una sequía) impiden su uso.

Este concepto, aunque útil para mantener la eficiencia en el uso del agua, ha sido criticado por fomentar el uso excesivo o innecesario del recurso para evitar la pérdida del derecho.

La doctrina internacional critica esta institución pues si bien su objetivo es **maximizar los beneficios** y **limitar el acaparamiento**, su impacto práctico ha sido criticado por fomentar la **ineficiencia** en algunos casos. Esto ha provocado que algunos usuarios de derechos de agua, en lugar de perder su derecho por no usar el recurso, pueden verse forzados a utilizarlo de manera **excesiva o innecesaria**, lo que va en contra de los principios de **sostenibilidad** y **conservación** del agua (Yourek, Haller, Potter y Rajagopalan. 2024).

En el caso del *abandonment*, el abandono del derecho de agua requiere demostrar una intención clara de no usar el recurso, lo que puede probarse mediante acciones como la remoción de infraestructuras o la falta de solicitudes de uso de agua, la intención de renunciar a un derecho es un elemento crucial en la doctrina de abandono, diferenciándolo del *forfeiture*, que es un proceso más automático (Joseph Novak en "Abandonment and Forfeiture: How to Hold a Water Right")

Un ejemplo claro de la aplicación del *abandonment* es la lista de abandono decenal en Colorado, que detalla los derechos de agua que ya no se utilizan. Esta lista genera gran preocupación entre los agricultores y rancheros, quienes dependen del agua para sus cultivos. Los derechos que aparecen en la lista pueden ser parcialmente o completamente abandonados si no se utilizan durante un largo período. En algunos casos, el abandono no sucede de la noche a la mañana, sino que requiere un claro patrón de no uso y la intención de renunciar al derecho, lo que protege a los titulares frente a pérdidas accidentales (Pierce, 2020).

De acuerdo con Elaine M. Hightower (2020) en su estudio “A New Rule of Law for the Abandonment of Water Rights”, este mecanismo fue diseñado originalmente para garantizar que los recursos hídricos no se acaparen sin ser utilizados de manera beneficiosa. Sin embargo, su aplicación se ha vuelto más compleja con el tiempo debido a la modernización de las tecnologías de riego y las diferentes necesidades de uso de agua, lo que a veces genera incertidumbre entre los titulares de derechos que pueden no estar utilizando todo su volumen de agua asignado.

b. Regulación jurídica de las aguas en España.

En España, el sistema jurídico de gestión del agua se basa en el dominio público hidráulico y opera principalmente a través de concesiones para el uso privativo del recurso, supervisadas por los organismos de cuenca. Este sistema establece la **posibilidad de cancelar o caducar una concesión si el titular no utiliza el recurso por más de tres años**, lo cual se asemeja a la patente por no uso en Chile, aunque no conlleva un pago adicional por no usar el agua. Esta medida busca fomentar un uso eficiente y evitar la especulación de derechos de agua (Embíd, 2021).

Además, la reforma a la Ley de Aguas de 1999 introdujeron figuras como los contratos de cesión de derechos y los centros de intercambio, facilitando la reasignación de derechos de agua entre concesionarios en contextos de escasez o sequía, priorizando los usos de interés público y ambiental (Arrojo, 2008). Esto permite transferir temporalmente derechos de uso sin perder la concesión, promoviendo una gestión flexible y eficiente en función de la disponibilidad hídrica y la demanda.

El artículo 53.1 TRLA (texto refundido de la ley de aguas) establece que el derecho al uso privativo de las aguas, cualquiera que sea el título de su adquisición, se **extingue** por término del plazo de su concesión; por **caducidad** de la concesión; por expropiación forzosa; y por renuncia expresa del concesionario.

En tal sentido, el artículo 66 TRLA, las concesiones podrán declararse caducadas por incumplimiento de cualquiera de las condiciones esenciales o plazos en ella previstos. Asimismo, el derecho al uso privativo de las aguas, cualquiera que sea el título de su adquisición, podrá declararse **caducado** por la interrupción permanente de la explotación durante tres años consecutivos siempre que aquélla sea imputable al titular.

c. Regulación jurídica de las aguas en Australia

Si bien la PNU es una institución única en el mundo, es posible estudiar regulaciones de otros países que se asemejan a ella, buscando el mismo objetivo pero intentando conseguirlo a través de otro medio.

La gestión del agua en Australia, especialmente en el contexto de la cuenca Murray-Darling, ha llevado a la implementación de diversas estrategias para promover el uso eficiente y evitar el acaparamiento de derechos de agua. A continuación, se aborda cómo las **tasas por almacenamiento y uso de infraestructura** actúan como costos indirectos que desincentivan el acaparamiento de recursos hídricos. Según Dardati (2021), este tipo de tarifas asegura la recuperación del costo de inversión en infraestructura y, a la vez, genera incentivos para un uso moderado.

Las tarifas se componen de un cargo fijo y un cargo variable que varía según el volumen de agua utilizado. Además, el cargo variable se aplica **por bloques**, lo que significa que, al superar un determinado límite de consumo, el costo variable se incrementa. Esta estructura de bloques crecientes asegura el acceso a una cantidad de agua a precios razonables, y a partir de cierto umbral, el precio variable aumenta, lo que genera incentivos para evitar un consumo excesivo.

También, Australia ha experimentado una modernización en sus instituciones, ya que se procuró separar los roles de la administración del agua, de regulación de calidad y su fiscalización.

Otro ámbito muy importante es la transparencia. Según The Australia Water Partnership (2016) se midió el desempeño de las empresas prestadoras de servicios de aguas en ciertos aspectos como calidad del servicio, desempeño financiero, entre otros. Toda esta información se publicó en anuarios. Esto permitió que tanto las comunidades como las autoridades puedan conocer qué tan eficiente era su desempeño con respecto a otras empresas del país, esto con el objetivo de que se conviertan en empresas comerciales eficientes, financieramente viables y que puedan proveer servicios de calidad a sus respectivas comunidades.

Gorroño (2012) señala cuáles son los pilares básicos de la regulación hídrica en Australia, los cuales son esenciales para cualquier creación de sistema similar:

1. Establecer un tope sobre el volumen total de aguas de uso consuntivo y asignar derechos sobre un porcentaje de este, no a un volumen determinado.
2. Establecer derechos (o “productos”) claramente definidos, monitoreados y protegidos para que inversionistas sepan exactamente qué pueden comprar y vender.
3. Establecer registros de derechos públicos, seguros y ágiles para dar confianza a inversionistas.
4. Establecer un marco regulatorio sólido dentro del cual opere el mercado. Este marco debe mantenerse consistente y transparente.
5. Establecer sistemas de monitoreo y contabilidad de aguas. Fiscalizar estos apropiadamente.

En tal sentido, en el XXVII Congreso latinoamericano de hidráulica en Perú, se destacó una serie de elementos comunes que destaca la experiencia de Australia fundamentales para el desarrollo de una gestión sostenible de los recursos hídricos:

1. Importancia de la evidencia científica y el apoyo a la toma de decisiones;

2. Importancia de la confianza generada en las partes interesadas y el deseo de resolver los conflictos;
3. Compromiso de apoyo y desarrollo a las partes interesadas para enfrentar cambios;
4. Reformas institucionales apropiadas, con legislación e incentivos para apoyar el cambio de comportamiento;
5. El reconocimiento de que el cambio a largo plazo requiere de tiempo, abriendo nuevas oportunidades para la inversión;
6. Entender que el apoyo para el cambio debe ser sostenido con recursos acordes a los retos, incluida la formación de capacidades, consulta y procesos de comunicación

d. Regulación jurídica de las aguas en Israel:

La Autoridad Hídrica Israelí (IWA) es el único organismo encargado de fijar las tarifas para todos los usuarios, similar a la labor de la DGA en Chile. Estas tarifas se fijan en base a planes de 5 años, similar a lo sucedido en Chile con la reforma modificó la PNU ya que cada 5 años se modifica la forma de cálculo de la patente.

Algo sumamente importante y digno de reproducir en nuestro país es la concientización. Cuando el gobierno israelí realizó un aumento en las tarifas realizó conjuntamente una campaña de concientización cuyo objetivo fue mostrar a los usuarios los problemas que tenía el país en materia hídrica y la necesidad de un uso moderado del recurso. Esta campaña duró 2 años e incluyó televisión, radio, periódicos e internet para alcanzar a todos los habitantes. Según datos de IWA (2011), su costo fue de aproximadamente USD 7,5 millones y se estima que solo por la campaña se produjo una reducción de 10% en el consumo doméstico de agua en 2009.

Al igual que Australia, Israel utiliza principalmente tarifas en bloques, es decir existe una tarifa para una cantidad de consumo determinada y luego de cierto tope esta se incrementa. La experiencia en ambos países muestra que el sistema de precios es un incentivo importante para evitar la sobreutilización del recurso.

VII. Conclusiones

a. Análisis crítico

En el análisis crítico, serán abordados los aspectos problemáticos y puntos de discusión sobre la PNU, resaltando su impacto en la gestión hídrica, sus limitaciones y efectos no deseados.

La PNU fue instaurada para evitar la especulación y promover el uso efectivo de los derechos de aprovechamiento de aguas. Sin embargo, desde su promulgación en 2005, se han observado múltiples limitaciones en su efectividad para reducir la acumulación de derechos inactivos. La intención original de evitar el monopolio y especulación de los DAA por empresas hidroeléctricas y mineras.

Sin embargo, la PNU, en su forma actual, puede inducir un uso indiscriminado del agua para evitar la caducidad de los derechos, incluso cuando no se requiere ese volumen de uso. Esto es particularmente problemático en regiones afectadas por sequías y zonas de escasez hídrica, donde el uso irracional contribuye al agotamiento del recurso. En este sentido, la PNU parece incentivar el consumo innecesario en vez de promover una conservación efectiva y sostenible del recurso.

Sumado a lo anterior, la PNU ha generado una desigualdad en el acceso al agua porque ha creado una barrera económica que favorece a aquellos con mayor poder adquisitivo, permitiendo que empresas grandes mantengan DAA sin utilizarlos, mientras que usuarios más pequeños, como agricultores o comunidades rurales, quedan sin acceso a los derechos necesarios para sus actividades. Este aspecto

refuerza las desigualdades en el acceso al agua y va en contra de los principios de equidad y justicia social.

Además, lamentablemente existen limitaciones en la eficiencia de su gestión porque los costos administrativos asociados al proceso de cobro de PNU, especialmente en DAA de bajo valor, han demostrado ser elevados y poco prácticos. Además, el sistema de listados anuales para identificar derechos no utilizados es inexacto, lo que provoca problemas de actualización y seguridad jurídica, dificultando una administración efectiva y transparente.

b. Posibles soluciones

Para las soluciones, propondré cómo la PNU puede ser optimizada integrándola con mecanismos como el usufructo y el impuesto a la mera tenencia, buscando un sistema más efectivo y equitativo.

En primer lugar, introducir un sistema de usufructo permitiría que los titulares que no están utilizando sus derechos de agua puedan ceder temporalmente su uso a otros que lo necesiten sin perder sus derechos. Esto podría crear un mercado de usufructo que, de ser regulado, promovería un uso más equitativo y eficiente del agua, especialmente en zonas de escasez. Además, este mecanismo incentiva a los propietarios a dar un uso productivo o social a sus derechos, evitando así el pago de la PNU y promoviendo un aprovechamiento racional del recurso.

En segundo lugar, a diferencia de la PNU, que se aplica solo por el no uso del agua, el impuesto a la mera tenencia gravaría la posesión de derechos de agua independientemente de su uso. Este impuesto sería más equitativo y podría ajustarse en función de criterios como el volumen de derechos, la región y la disponibilidad del recurso. Esta medida reduciría la concentración excesiva de derechos de agua y, al aplicarse a todos los tenedores, desincentivaría la acumulación sin uso, favoreciendo una redistribución gradual.

La combinación de estos instrumentos generaría un modelo de gestión más robusto y adaptativo, en el cual los derechos de agua se destinen a quienes efectivamente los necesitan y al uso sustentable. A través de esta estrategia, Chile podría optimizar la administración de su recurso hídrico y promover una cultura de conservación entre los usuarios.

En tercer lugar, para evitar situaciones injustas, como aquellas en las que los pequeños agricultores no pueden usar sus derechos por motivos externos, se podría ajustar la normativa de exenciones. Para mejorar la equidad en la aplicación de la PNU, sería fundamental reformar las exenciones y permitir una evaluación contextualizada de cada situación. Esto implicaría, por ejemplo, conceder exenciones a usuarios que demuestren una necesidad especial o una imposibilidad justificada de uso, como períodos de sequía o restricciones ambientales como una medida de seguridad, garantizando así que la PNU se aplique de manera justa y equilibrada.

En cuarto lugar, es necesario establecer lineamientos para el uso efectivo y beneficioso del agua desde una perspectiva multidisciplinaria y contextualizada. Esto incluiría a especialistas en hidrología, ecología, sociología y derecho, junto con la participación de los usuarios locales, para definir claramente lo que se considera un uso "beneficioso" en cada contexto, promoviendo la eficiencia sin perjudicar la sostenibilidad.

En quinto lugar, es crucial que la DGA y la TGR mantengan registros precisos y actualizados de los derechos de agua y su uso. Esto mejoraría la gestión administrativa de la PNU y el impuesto a la mera tenencia, reduciendo costos administrativos y minimizando la inseguridad jurídica.

En cualquier caso, el enfoque en la ética del uso del agua y la sostenibilidad es fundamental para enfrentar la crisis hídrica y debe ser integrado en todas las políticas de gestión del recurso. Este enfoque podría guiar una transformación en la cultura del uso del agua en Chile, promoviendo un desarrollo sostenible que priorice la conservación y respete los límites ambientales.

VIII. Propuestas

Considerando todo lo anterior, a continuación se detallarán dos posibles propuestas que pueden aplicarse a las aguas, sirviendo como una alternativa a la PNU.

1. Usufructo de las aguas

Esta alternativa se enfoca en transferir temporalmente la administración de estos derechos a las Organizaciones de Usuarios de Aguas, permitiendo una redistribución más equitativa y eficiente del recurso hídrico.

Esta propuesta reconoce que la administración eficiente del agua se logra mejor a nivel de cuenca, dado que las Organizaciones de usuarios de aguas operan en este ámbito territorial y cuentan con la capacidad técnica y legal para coordinar la distribución del recurso. Estas organizaciones podrían asumir un rol más activo en la gestión de los DAA no utilizados, garantizando su aprovechamiento dentro del territorio que supervisan.

Todo esto podría ser posible a través del usufructo, el cual permite que los titulares de DAA cedan temporalmente el uso de sus derechos a las Organizaciones de usuario de aguas sin perder la propiedad del título. Bajo este esquema, las Organizaciones de usuarios de aguas redistribuirían el agua a usuarios que necesiten el recurso para fines productivos, ambientales o de subsistencia, siguiendo un modelo que priorice las necesidades locales y la sostenibilidad.

Este enfoque asegura que los derechos permanecen en manos de sus propietarios mientras se utilizan de manera efectiva en el corto o mediano plazo.

Además, esta propuesta avizora tres grandes ventajas. La primera dice relación con la reducción de la especulación hídrica, ya que la cesión temporal a las Organizaciones de usuarios de aguas desincentiva la acumulación especulativa de DAA por parte de grandes actores económicos. Al movilizar los derechos no utilizados, se asegura que el recurso esté disponible para quienes tienen una necesidad inmediata y legítima, reduciendo la concentración de derechos en pocas manos.

La segunda ventaja se proyecta en la flexibilidad de la gestión del agua, pues este modelo permite una redistribución ágil y ajustada a las necesidades cambiantes de los usuarios. En contextos de sequía o estrés hídrico, las Organizaciones de usuarios de aguas pueden priorizar el suministro a actividades esenciales, como el consumo humano, la agricultura de subsistencia o proyectos de conservación ambiental.

Y la tercera ventaja se refiere al fortalecimiento de las Organizaciones de usuarios de aguas, porque esta propuesta amplía sus atribuciones particularmente en relación con la modificación de puntos de captación y la reasignación temporal del recurso. Este empoderamiento institucional fomenta una gestión hídrica más participativa, descentralizada y adecuada a las realidades locales.

De todas maneras, antes de realizar cualquier modificación legal debe estudiarse una serie de factores anteriores a su implementación, tales como: los efectos de las modificaciones legales y repercusiones en el ámbito administrativo, la supervisión y transparencia en la redistribución por parte de la Organizaciones de usuarios de aguas, la protección de los DAA y la priorización de necesidades.

En el apartado de anexos se propone una modificación legal que recoge estas ideas, intentando establecer una alternativa a la PNU.

2. Impuesto a la mera tenencia de las aguas

Esta propuesta busca equilibrar el derecho de propiedad sobre las aguas con la necesidad de proteger y gestionar un recurso esencial para el desarrollo económico, social y ambiental de Chile. Su implementación requeriría modificaciones al Código de Aguas y la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades para establecer la base normativa y administrativa adecuada.

3. Consagración expresa de los Principios

Adicionalmente, para finalizar se propone una modificación legal, para incorporar al Código de Aguas los principios tratados en esta investigación.

En tal sentido, se propone un primer artículo que recoge las ideas del principio del uso efectivo y beneficioso del agua, principio de la sustentabilidad de la explotación del recurso en el tiempo, principio de la utilización equitativa y razonable de las aguas.

Y también, se propone un segundo artículo que consagra el principio de precaución y el principio de responsabilidad.

ANEXOS

I. USUFRUCTO DE LAS AGUAS

Proyecto de Ley “Modifica el Código de Aguas para Incorporar el Usufructo de Derechos de Aprovechamiento de Aguas”

Artículo único.- Modifíquese el Código de Aguas, en su Título XI, "Del pago de una patente por la no utilización de las aguas", modificandolo, quedando con el siguiente tenor: Título XI, "Del Usufructo de las Aguas y la Patente por no Uso", creando el artículo 129 bis 4 A y 129 bis 4 B, ambos del siguiente tenor:

Artículo 129 bis 4 A.- Los derechos de aprovechamiento no consuntivos de ejercicio permanente respecto de los cuales su titular no haya construido las obras señaladas en el inciso primero del artículo 129 bis 9, estarán afectos, en la proporción no utilizada de sus respectivos caudales, a la constitución de un usufructo respecto de tales derechos.

El usufructo sobre los derechos de aprovechamiento de aguas se regirá por las siguientes reglas:

a) El usufructo de derechos de aprovechamiento de aguas tiene por objeto garantizar el uso efectivo y beneficioso del recurso hídrico, permitiendo que los derechos no utilizados puedan ser

cedidos temporalmente a Organizaciones de Usuarios de Aguas, o bien en ausencia de esta, a la Dirección General de Aguas, sin afectar la titularidad de los derechos originales.

b) El titular de un derecho de aprovechamiento de aguas que no utilice parcial o totalmente dicho derecho deberá constituir un usufructo a favor de las Organizaciones de Usuarios de Aguas, correspondientes a la cuenca donde se encuentra inscrito el derecho y terceros que acrediten necesidad del recurso para fines productivos, ambientales, de subsistencia o comunitarios.

La Dirección General de Aguas establecerá un reglamento sobre la acreditación de necesidad de las Organizaciones de Usuarios de Aguas, siempre considerando el objeto señalado en la letra a) de este artículo.

c) La constitución del usufructo deberá formalizarse mediante escritura pública e inscribirse en el Registro Público de Aguas del Conservador de Bienes Raíces correspondiente.

d) El usufructo tendrá una duración máxima de cinco años, renovable por igual período, previa evaluación técnica de la DGA. En ningún caso esta cesión temporal implicará la pérdida del derecho de propiedad sobre el recurso por parte del titular.

e) Las Organizaciones de usuarios de aguas o la Dirección General de Aguas deberán redistribuir el agua proveniente de los derechos no utilizados, priorizando: el consumo humano y saneamiento; proyectos de agua potable rural; actividades productivas esenciales, como por ejemplo, la agricultura de subsistencia; proyectos ambientales o de conservación.

La redistribución será registrada por y deberá publicarse anualmente en un informe accesible a la ciudadanía.

f) La Dirección General de Aguas fiscalizará el usufructo. En caso de que se constate que el usufructuario ya no lo necesita, se redistribuirá a otro usuario que lo necesite, al cual se le aplicarán las mismas reglas que señala el presente artículo.

g) Al término del usufructo, el titular podrá retomar el uso de su derecho de aprovechamiento, previa comunicación formal a las Organizaciones de usuarios de aguas o la Dirección General de Aguas.

Artículo 129 bis 4 B.- Exoneración de la Patente por No Uso durante el régimen de usufructo

Los titulares que cedan sus derechos de aprovechamiento de aguas al régimen de usufructo estarán exonerados del pago de la patente por no uso durante el período en que dichos derechos estén siendo administrados bajo este mecanismo.

Para acogerse a esta exoneración, el titular deberá firmar un convenio con las Organizaciones de usuarios de aguas o la Dirección General de Aguas para la administración temporal de su derecho y no podrá enajenar o gravar el derecho de aprovechamiento mientras esté vigente el usufructo.

La Dirección General de Aguas llevará un registro público de los derechos acogidos al régimen de usufructo y emitirá anualmente un informe de supervisión, detallando los volúmenes redistribuidos, beneficiarios y la situación de cada derecho.

Artículo Transitorio.- La Dirección General de Aguas dispondrá de un plazo de 12 meses, contados desde la entrada en vigor de esta ley, para emitir un reglamento que establezca los procedimientos administrativos, técnicos y operativos necesarios para la implementación del régimen de usufructo de aguas. Este reglamento deberá garantizar la participación de las Organizaciones de usuarios de aguas y otros actores relevantes.

II. IMPUESTO A LA MERA TENENCIA DE LAS AGUAS

Proyecto de Ley "Modifica el Código de Aguas para Implementar un Régimen de impuesto a la mera tenencia sobre Derechos de Aprovechamiento de Aguas"

Artículo Único.- Modifíquese el Código de Aguas, reemplazando el contenido del artículo 6 bis para establecer un régimen de contribuciones sobre los derechos de aprovechamiento de aguas; creando el artículo 6 bis A y trasladando el antiguo texto del artículo 6 bis al nuevo artículo 6 bis C, resultando con el siguiente tenor:

Artículo 6 bis.- Régimen de impuesto a la mera tenencia sobre derechos de aprovechamiento de aguas

Se establece un régimen de contribuciones sobre los derechos de aprovechamiento de aguas, cuyo objetivo es fomentar el uso eficiente y sostenible del recurso hídrico, reducir la concentración especulativa de derechos y generar recursos para la conservación y gestión hídrica.

La base imponible estará constituida por el volumen anual asociado al derecho de aprovechamiento, considerando las características del uso declarado (consuntivo o no consuntivo) y su localización geográfica, según los criterios definidos en el reglamento correspondiente.

La tasa será progresiva, considerando: el volumen del derecho, la disponibilidad hídrica en la cuenca correspondiente, la categoría del titular (pequeños usuarios, empresas o grandes tenedores).

Se establecerán tasas reducidas o exenciones para pequeños agricultores, comunidades rurales y derechos asociados a proyectos de conservación ambiental o agua potable rural.

La Dirección General de Aguas, en coordinación con la Tesorería General de la República, determinará el monto a pagar anualmente por cada titular de derechos, basándose en los registros actualizados del Catastro Público de Aguas.

Los titulares que implementen prácticas de uso sostenible del agua o participen en programas de redistribución (como el usufructo de aguas) podrán optar a descuentos en la contribución anual.

Los derechos de uso destinados exclusivamente a proyectos de conservación, restauración ambiental o agua potable rural estarán exentos de esta contribución.

Artículo 6 bis A. Uso de los fondos recaudados

Los ingresos obtenidos por las contribuciones serán destinados a: financiar proyectos de conservación hídrica, incluyendo reforestación, recarga de acuíferos y mejora de infraestructura hidráulica; apoyar a comunidades rurales y sistemas de agua potable rural; fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de la Dirección General de Aguas y las Organizaciones de Usuarios de Aguas.

Se creará el Fondo Nacional de Conservación Hídrica, administrado por la Tesorería General de la República, para canalizar y supervisar el uso de los recursos recaudados bajo este régimen.

La Dirección General de Aguas en conjunto con la Tesorería General de la República emitirán anualmente un informe público que detalle la recaudación, los proyectos financiados y el impacto logrado en la gestión hídrica.

Artículo 6 bis B.- El derecho de aprovechamiento es un derecho real que recae sobre las aguas y consiste en el uso y goce temporal de ellas, de conformidad con las reglas, requisitos y limitaciones que prescribe este Código. El derecho de aprovechamiento se origina en virtud de una concesión, de acuerdo a las normas del presente Código o por el solo ministerio de la ley.

El derecho de aprovechamiento que se origina en una concesión será de treinta años, el que se concederá de conformidad con los criterios de disponibilidad de la fuente de abastecimiento y/o de sustentabilidad del acuífero, según corresponda. En caso que la autoridad considere que el derecho de aprovechamiento deba otorgarse por un plazo menor, deberá justificar dicha decisión por resolución fundada.

La duración del derecho de aprovechamiento se prorrogará por el solo ministerio de la ley y sucesivamente, a menos que la Dirección General de Aguas acredite, mediante una resolución fundada, el no uso efectivo del recurso o que existe una afectación a la sustentabilidad de la fuente que no ha podido ser superada con las herramientas que dispone el inciso quinto de este artículo. Esta prórroga se hará efectiva en la parte utilizada de las aguas en consideración a lo dispuesto en el artículo 129 bis 9, inciso primero, sin que pueda exceder el plazo establecido en el inciso anterior.

El titular podrá solicitar anticipadamente la prórroga de su derecho dentro de los diez años previos a su vencimiento, la cual será evaluada por la Dirección General de Aguas en consideración a los criterios indicados en los incisos primero y tercero del presente artículo. Otorgada la prórroga, el período prorrogado se regirá por las normas de este artículo y comenzará a regir desde la fecha de aprobación de la solicitud de prórroga anticipada. En caso de rechazarse la solicitud de prórroga anticipada, el derecho de aprovechamiento continuará estando vigente por el tiempo que le restare desde su otorgamiento, aplicándose al efecto lo establecido en el inciso precedente y las demás disposiciones pertinentes de este Código.

De existir riesgo de que el ejercicio de los derechos de aprovechamiento de aguas pueda generar una grave afectación al acuífero o a la fuente superficial de donde se extrae o, en caso de que este riesgo se haya materializado, la Dirección General de Aguas aplicará lo dispuesto en los artículos 17 y 62, según corresponda. En caso de persistir esta situación, suspenderá el ejercicio de todos aquellos derechos que provocan el riesgo o afectación, lo cual, en el caso de los derechos que se encuentren en situación de ser objeto de prórroga, deberá ser considerado en la ponderación a que se refiere el inciso tercero, a objeto de determinar la continuidad. Ésta podrá incluso ser parcial.

Para efectos de la ponderación del riesgo o de la afectación descritos en el inciso anterior, se considerará especialmente el resguardo de las funciones de subsistencia, consumo humano, saneamiento y preservación ecosistémica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 bis.

Si el titular renunciare total o parcialmente a su derecho de aprovechamiento, deberá hacerlo mediante escritura pública que se inscribirá o anotará, según corresponda, en el Registro de Propiedad de Aguas del Conservador de Bienes Raíces competente. El Conservador de Bienes Raíces informará de lo anterior a la Dirección General de Aguas, en los términos previstos por el artículo 122. En todo caso, la renuncia no podrá ser en perjuicio de terceros, en especial si disminuye el activo del renunciante en relación con el derecho de prenda general de los acreedores.

Artículo transitorio

La Dirección General de Aguas y la Tesorería General de la República dispondrán de un plazo de 12 meses desde la publicación de esta ley para emitir un reglamento que establezca los procedimientos administrativos y técnicos para la implementación del régimen de contribuciones.

Proyecto de Ley “Modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley N° 18.695), incorporando un nuevo inciso al artículo 5° para incluir competencias en la administración de fondos y programas de gestión hídrica”

Artículo único.- Modifíquese la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, incorporándose un nuevo inciso al final del artículo 5.

Se agrega el siguiente inciso final: Las municipalidades podrán participar en la ejecución de proyectos financiados por el Fondo Nacional de Conservación Hídrica, en coordinación con la Dirección General de Aguas, para implementar programas de conservación, reutilización y eficiencia hídrica en sus respectivas comunas. Asimismo, podrán gestionar recursos destinados a mejorar los sistemas de agua potable rural y fortalecer las capacidades locales en la administración del recurso hídrico.”

III. CONSAGRACIÓN EXPRESA DE LOS PRINCIPIOS

Proyecto de Ley que “Modifica el Código de Aguas para introducir la consagración expresa de Principios hídricos”

Artículo único.- Modifíquese el Código de Aguas, en su Título I “Disposiciones generales” agregando los nuevos artículos, 4 bis y 4 bis A, quedando del siguiente tenor:

Artículo 4 bis.- El Estado, la administración, los titulares de derechos de aprovechamiento, las organizaciones de usuarios y los usuarios del agua tienen el deber de hacer un uso efectivo y beneficioso del agua, por lo tanto, el agua no se puede adquirir con fines especulativos, el agua no puede desperdiciarse, el uso que se le da al agua debe ser reconocido y aceptado por el resto de la sociedad, además debe tener un uso razonable en relación a otros usos.

Dichos actores deberán relacionarse colaborativamente para cumplir con aquello y en cada actuación, diligencia y obra deberán velar por el cumplimiento de estos deberes.

Artículo 4 bis A.- Si los potenciales efectos que se sospechan pueden surgir de una actividad permiten suponer el riesgo de daño grave, irreversible, catastrófico o si los temidos potenciales efectos adversos pueden afectar la conservación y utilización sostenible de la naturaleza, la autoridad respectiva deberá prontamente tomar una decisión para proteger la salud de la sociedad o el medioambiente.

Bibliografía citada

- (s.f.). Obtenido de https://dga.mop.gob.cl/Paginas/pago_patente_no_uso_aguas.aspx
- Acuña, A. P. (2020). Ciencia del agua y ética por la vida: pilares de desarrollo equitativo y sustentable. En A. P. (Coord.), *Reflexiones para la sustentabilidad hídrica: prospectiva del agua en México* (pág. 394).
- Acuña, A. P. (2020). La paradoja de la eficiencia en el uso del agua. En A. P. (Coord.), *Reflexiones para la sustentabilidad hídrica: visión prospectiva del agua en México* (pág. 370). 2023 Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
- Acuña, A. P. (2022). La paradoja de la eficiencia en el uso del agua. En A. P. (Coord.), *Reflexiones para la sustentabilidad hídrica: visión prospectiva del agua en México* (pág. 373). 2023 Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
- Arrojo Agudo, P., Garrido, A., La Calle, A., Roldán, J., Bauer, C., De Stefano, L., ... & Yagüe, J. (2008). Transferencia de derechos privativos de uso de aguas en España: Estado de la cuestión. Informe elaborado para la Dirección General de Aguas, Ministerio de Medioambiente.
- Asociación Latinoamericana de Hidrología subterránea para el desarrollo. (2020). *Revista Latino-Americana de Hidrología*. Hermosillo, México: Editorial ALHSUD.
- AWP, The Australia Water Partnership. 2016. The Australian Water Reform Journey. An overview of three decades of policy, management and institutional transformation.
- Camila Álvarez-Garretón, J. P.-B. (2024). Opiniones de HESS: El uso insostenible de las aguas subterráneas esconde un “Día Cero”. *Hydrology and Earth System Sciences (HESS)*, 2223–2238.
- Celume, T. (2022). Las claves de la reforma al Código de aguas después de 11 años de tramitación. Centro de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile.
- Cordella, E. C. (2014). Principio de precaución y Regulación ambiental en Chile: Operando sin instrucciones pero operando. *Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA*, 159-179.
- Cruz, J. I. (2010). La valoración económica de los usos del agua. *Revista de derecho económico*, pág. 201.
- Dardati, E. (2021). La gestión hídrica en Australia e Israel: dos modelos, un solo fin. Centro de Estudios Públicos. Edición digital N°587, octubre.
- Depassier, J. H. (2000). Diario de Sesión en Sesión 8. Legislatura 343. En B. d. Chile (Ed.), (pág. 378).
- Dirección General de Aguas. *Planilla histórica de Agotamiento de aguas superficiales*. <https://dga.mop.gob.cl/administracionrecursoshidricos/asuperficiales/Paginas/default.aspx>

- Embid Irujo, A. (2021). El mercado de derechos de uso de agua en España y el derecho al agua y al saneamiento. Universidad de Zaragoza.
- Elaine M. Hightower, A New Rule of Law for the Abandonment of Water Rights, 45 Mont. L. Rev. (1984)
- Estatutos revisados de Nevada (NRS) Nevada Revised Statutes § 533.010 y § 533.030. <https://www.leg.state.nv.us/nrs/>
- Estatutos revisados de Oregon (ORS) Oregon Revised Statutes 540.610. https://oregon.public.law/statutes/ors_540.610
- Eugenia Muchnik, M. L. (1997). *Comercialización de los derechos de aguas en Chile*. Naciones Unidas, División de desarrollo productivo y empresarial. Santiago de Chile: Serie de desarrollo productivo N°47.
- Florit, P., y Piedracueva, M. (2022). *Retomando las teorías de la renta de la tierra*. Revista Central De Sociología, 14(14), 7-28. <https://centraldesociologia.cl/index.php/racs/article/view/137>
- Globethics.net. (2020). *Ética del agua: principios y directrices*. Switzerland: Globethics.net Texts Series No. 6.
- Gobierno Regional de Coquimbo, CAZALAC, Rhodos Asesorías y Proyectos Ltda (2006). *Aplicación de metodologías para determinar la eficiencia de uso del agua. Estudio de caso en la Región de Coquimbo*. <https://snia.mop.gob.cl/PIA/items/8aee6448-922a-48a9-9335-03eb9dd03f0c>
- Gorroño Judell, N. (2012). El mercado del agua en Australia. Southern Gateway.
- Hardin, G. *The Tragedy of Commons* en Science, v. 162 (1968), pp. 1243-1248. Traducción de Horacio Bonfil Sánchez. Gaceta Ecológica, núm. 37, Instituto Nacional de Ecología, México, 1995
- IWA, Israel Water Authority. (2011). *The State of Israel: National Water Efficiency Report*, Reporte.
- M., A. G.-L. (2001). Reflexiones Sobre el Proyecto de Modificación del Código de Aguas. *Estudios Públicos, Vol. 82*, pág. 2.
- McDonald, W., Lazarow, N., Wallbrink, P., Keyworth, S., Chiew, F., Podger, G., Pena-Arancibia, J., Rojas, R., Walker, G., Schmidt, E., Jimenez, O., & Claro, E. (2016). Gestión de los recursos hídricos en Australia: Lecciones y oportunidades. IAHR XXVII Congreso Latinoamericano de Hidráulica, Lima, Perú.
- Medrano, A. M. (2013). La adhesión española a la convención de Nueva York: consecuencias sobre el vigente régimen de caudales de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano portuguesas. En S.

- F. (Coord.), *Agua, trasvases y medio ambiente: las cuencas fluviales y el nuevo Plan Hidrológico Nacional* (págs. 255-275).
- Ministerio de Obras Públicas Dirección General de Aguas. (s. f.) <https://dga.mop.gob.cl/administracionrecursoshidricos/decretosZonasEscasez/Paginas/default.aspx>
- Ministerio de Obras Públicas. (16 de junio de 1005). *Ley 20.017 Modifica el Código de Aguas*.
- Ministerio de Obras Públicas. (6 de abril 2022). *Ley 21.435 Reforma el Código de Aguas*.
- Ministerio de Obras Públicas; Dirección General de Aguas. (20 de enero de 2023). Resolución exenta N°121 que establece criterios para resolver recursos de reconsideración en contra de la resolución que fija anualmente el listado de derechos de aprovechamiento afectos al pago de patente por no uso de aguas.
- Miranda, F. R. (octubre de 2010). Pago de patente por no uso de derechos de aprovechamiento. *Vertiente: REVISTA DE ALHSUD CAPÍTULO CHILENO A.G.*, pág. 35.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2024). *Evaluaciones del desempeño ambiental, Chile: Aspectos destacados 2024*. <https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/adjuntos/noticias/Evaluaci%C3%B3n%20del%20DeSEMPE%C3%B1o%20Ambiental-Chile-2024.pdf>
- Naciones Unidas. (1982). Carta Mundial de la Naturaleza. *Asamblea General*, (pág. p. 4).
- Naciones Unidas. (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Río de Janeiro.
- Rivera Bravo, D., & Vergara Blanco, A. (2014). Patente por no uso de aguas: Aplicación práctica y conflictos interpretativos. Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Ruiz-Tagle, E. F. (1992). MENSAJE N° 283-325/. En B. d. Chile (Ed.), (pág. 3).
- Ruiz-Tagle, E. F. (1992). MENSAJE N° 283-325/. En B. d. Chile (Ed.), (pág. 6).
- Runyon, L. (2020). When it comes to water rights, this once-a-decade list details who will 'use it or lose it'. KUNC.
- Rusque, F. c. (2000). Diario de Sesión en Sesión 8. Legislatura 343. Discusión General. En B. d. Chile (Ed.), (pág. 381).
- Rusque, F. C. (2000). Diario de Sesión en Sesión 8. Legislatura 343. Discusión General. En B. d. Chile (Ed.), (pág. 283).
- Santibáñez, O. R. (2016). El Derecho de Aguas Chileno desde la óptica del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Medio Ambiente. *Revista de Derecho Ambiental*, 134.

Sastre, R. M. (1951). “Prólogo” . En J. P. Brutau, *La doctrina de los actos propios* (pág. pp.13.). Barcelona: Estudios de derecho comparado.

Vásquez, A. T. (2019). *Introducción al Derecho* (Vol. Sexta edición). (E. I. Pacífico, Ed.)

Yourek, M., Haller, D., Rajagopalan, K., & Yoder, J. (2024). Water right forfeiture in Washington State from 1967 to 2019. *Water Resources Research*.

Jurisprudencia citada

Agrícola Arboleda Ltda. con Dirección General de aguas.: 17-10-2012 ((Civil) Casación en el fondo), Rol N° 890-2011. En Buscador Jurisprudencial de la Corte Suprema (<https://juris.pjud.cl/busqueda/u?73uz>). Fecha de consulta: 12-12-2024

Cooperativa de servicio de riego del Centro Ltda. con Dirección General de Aguas.: 20-08-2013 ((Civil) Casación en el fondo), Rol N° 2640-2012. En Buscador Jurisprudencial de la Corte Suprema (<https://juris.pjud.cl/busqueda/u?svxc>). Fecha de consulta: 12-12-2024

Corporación Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile Contra Dirección General de Aguas.: 05-05-2014 ((Civil) Casación en el fondo), Rol N° 7899-2013. En Buscador Jurisprudencial de la Corte Suprema (<https://juris.pjud.cl/busqueda/u?dcns>). Fecha de consulta: 12-12-2024