

## 12. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA DECLARACIÓN DE ESCASEZ

CAMILA BOETTIGER PHILIPPS<sup>1-2</sup>

### RESUMEN

Ante la escasez del agua, la falta de cantidad suficiente del recurso, nuestro Código de Aguas (CdA) en los artículos 314 y 315 regula la declaración de escasez, la que permite a la Dirección General de Aguas (DGA) adoptar medidas excepcionales con el fin de reducir los daños derivados de una extraordinaria sequía. A pesar de ser un instrumento para una situación de emergencia, en nuestro país ha sido empleado cada vez más frecuentemente, lo que hace necesario revisar esta institución en su regulación actual y los efectos de su utilización.

### 12.1. Introducción

Los derechos de aprovechamiento de aguas configuran el título en virtud del cual las personas pueden aprovechar privativamente este recurso

- 
- 1 Abogada. Licenciada en Derecho. Magíster en Ciencia Jurídica y Doctora en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesora de Derecho Ambiental y Recursos Naturales. Directora del Centro de Derecho Regulatorio y Empresa de la Facultad de Derecho de la Universidad del Desarrollo.
  - 2 Quiero agradecer la colaboración de mi ayudante de investigación Gabriela Sixto Celis, y las valiosas observaciones del profesor Diego Rivera Salazar, de la Facultad de Ingeniería Agrícola de la Universidad de Concepción.

natural. Estos derechos otorgan las facultades de acceder, extraer y usar una determinada cantidad de agua; todos los derechos de aprovechamiento tienen como elementos esenciales una dotación determinada y un volumen máximo que puede extraerse de la fuente natural por su titular en el ejercicio normal de su derecho, en un punto de captación específico<sup>3</sup>.

Concretamente, además, de acuerdo a la tipología de cada derecho, el titular del mismo podrá ejercer esta facultad de extracción en la forma y tiempos que establezca su título. El tipo de derecho determina las condiciones y reglas aplicables al ejercicio normal u ordinario de un derecho de aprovechamiento<sup>4</sup>.

Pero en ciertas circunstancias, los titulares de los derechos de aprovechamiento no pueden extraer el volumen total que permite dicho derecho y deben ejercerlo de manera limitada, reduciendo la cantidad de agua que pueden aprovechar; son situaciones en las que el derecho se ejerce en condiciones distintas del ejercicio normal u ordinario dado por la tipología del derecho. Una de ellas sucede cuando en la fuente natural del recurso disminuye significativamente la cantidad disponible de agua a ser aprovechada por los usuarios. Ante una sequía extraordinaria, la normalidad del uso del agua se ve afectada, escenario en el cual la escasez hidrológica permite activar un régimen excepcional de facultades para la autoridad sectorial: la declaración de escasez (en adelante, DE).

Este trabajo tiene por objeto analizar la declaración de escasez como institución en nuestro Derecho de Aguas: en la primera sección su concepto, regulación legal y administrativa, justificación y características. Luego,

---

3 MUÑOZ, Gonzalo (1999), “Gestión de acuíferos. Disponibilidad técnica y jurídica de aguas subterráneas”, en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, vol. I N° 2, pp. 37-41, FIGUEROA, Luis (2003), *Curso de Derecho de Aguas*, Universidad Central de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Santiago, p. 21; RIVERA, Daniela (2013), *Usos y derechos consuetudinarios de aguas. Su reconocimiento, subsistencia y ajuste* (Santiago: LegalPublishing), pp. 297-301.

4 Nos referimos a las tipologías de los derechos de aprovechamiento establecidas en el CdA, las cuales se encuentran en los artículos 12 a 19 del CdA. De acuerdo a ellas, cada titular podrá destinar las aguas a un uso u otro, según el derecho sea consuntivo o no consuntivo; podrá extraer el recurso continuamente o en determinados períodos, según sea continuo, discontinuo o alternado, y podrá tener un mayor o menor acceso a las aguas disponibles en la fuente natural de acuerdo a la prelación que su derecho tenga en ella con otros usuarios, según sea de ejercicio permanente o eventual.

en la segunda sección, se estudiarán en detalle las potestades extraordinarias que se otorgan a la DGA a través de ella. A partir de este estudio, en la tercera parte se advierten las críticas que dicha normativa pueda merecer en su aplicación, los límites que deben respetar la autoridad y los usuarios en su ejercicio, y los riesgos que implica utilizar este mecanismo de excepción de manera recurrente o prolongada.

## 12.2. La declaración de escasez en el derecho de aguas chileno

Sobre todo en países con un clima mediterráneo como Chile, una vez asignados los derechos para el aprovechamiento de las aguas, uno de los mayores problemas al que se enfrenta el derecho de aguas, autoridad y usuarios es la escasez del recurso<sup>5</sup>. La escasez de agua es la falta de recursos hídricos suficientes para satisfacer las necesidades o demanda de consumo del recurso en una región determinada.

Por factores naturales, durante el curso de las estaciones las fuentes de agua tienen períodos de abundancia y escasez, las que varían a través de los años por condiciones hidrológicas del recurso (lluvias, acumulación de nieve, épocas de deshielos, etc.)<sup>6</sup>. Esta escasez puede ser ordinaria cuando las variaciones en la disponibilidad del agua corresponden a períodos normales, según los ciclos y características de las fuentes naturales. En este caso, existen medidas de distribución de las aguas que pueden ser adoptadas por las organizaciones de usuarios<sup>7</sup>, que son las encargadas de efectuar

---

5 En palabras de VERGARA, Alejandro (1999b), “El derecho de la sequía: la redistribución de las aguas”, en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, vol. 1 N° 2, p. 361: “El derecho de aguas es en realidad el derecho de la escasez del agua”.

6 FIGUEROA, Luis (2003), p. 116.

7 Al igual que cuando hay agua suficiente en los ríos u otros cursos de aguas superficiales, las juntas de vigilancia son las encargadas de distribuir las aguas de los cauces naturales que administren, velando por la entrega de las aguas a cada usuario según sus títulos, pudiendo establecer turnos en caso necesario, y hacerlos cumplir incluso con auxilio de la fuerza pública (artículos 274 N° 2 y 242 del CdA). En el caso de las aguas subterráneas, la comunidad de aguas que se haya formado en virtud del hecho de aprovechar aguas de un mismo acuífero (artículo 186 CdA) o de la declaración de área de restricción (artículo 65 inciso final del CdA) o zona de prohibición (artículo 63 inciso 2° del CdA), tomará las medidas pertinentes para velar por que se respeten las extracciones autorizadas de acuerdo a sus títulos, y está además facultada para distribuir las aguas, dar a los dispositivos la dimensión que corresponda y fijar turnos

el reparto de las aguas disponibles en la fuente a los titulares de los derechos de aprovechamiento según sus títulos<sup>8</sup>, según estos sean de ejercicio permanente o eventual, los que participarán o no del reparto proporcional o del turno según les corresponda<sup>9</sup>.

Pero cuando la escasez es extraordinaria, porque la disminución de disponibilidad natural del recurso está fuera de parámetros considerados como normales, y las medidas adoptadas por las propias organizaciones de usuarios no son suficientes para gestionar los recursos disponibles entre ellos, la autoridad tiene potestades extraordinarias de intervención<sup>10</sup> previstas en el CdA que contribuyen a la finalidad de mantener alguna disponibilidad de agua terrestre en tiempos de escasez<sup>11</sup>. En esta sección revisaremos la DE

---

cuando proceda (artículo 241 N°s. 3 y 5 del CdA), las que son parte de las atribuciones del directorio de una comunidad de aguas.

- 8 ROJAS, Christian (2003), “La distribución de aguas por las juntas de vigilancias”, en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, vol. N° 2, p. 323.
- 9 La tipología de derechos de aprovechamiento permanentes y eventuales se basa justamente en la prelación de su ejercicio de acuerdo a la disponibilidad del recurso, según si pueden utilizarse siempre, aun cuando la fuente natural no traiga suficiente caudal para todos los derechos otorgados, o no. Los derechos de ejercicio permanente se abastecen siempre, reduciéndose todos proporcionalmente a través del reparto o del turno. FIGUEROA, Luis (2003), p. 83 y SANTELICES, Humberto (2011), *Medida del derecho de aprovechamiento de aguas*, 2ª edición (Santiago: Editorial Metropolitana), pp. 92-93, explican cómo se realiza esta distribución de las aguas existentes, la que realizan las organizaciones de usuarios a través del cierre o restricción de apertura de las bocatomas de los derechos o estableciendo turnos de extracción de aguas.
- 10 Las potestades administrativas son “medios jurídicos de que se dota a los órganos integrantes de la Administración del Estado para el cumplimiento de los cometidos que la Constitución y la ley les han encargado”. MORAGA, Claudio (2010), *Tratado de Derecho Administrativo* (Santiago: LegalPublishing), p. 26. ARÓSTICA, Iván (2013), “La actividad jurídica de la Administración del Estado”, en *Actualidad Jurídica*, 28, p. 61, dice que las competencias administrativas son poderes-deberes que no pueden ser renunciadas, “puesto que no miran al interés de su titular sino, que –siendo potestades– se hallan establecidas para el beneficio de la comunidad”.
- 11 MUÑOZ, Gonzalo (2011), “Declaración de zonas de escasez y sus efectos”, en VERGARA, Alejandro (dir.), *Código de Aguas comentado. Doctrina y jurisprudencia* (Santiago: Abeledo Perrot), pp. 1139-1140, señala que hay diferentes criterios para determinar cuando ocurre una sequía, y la considera, jurídicamente, una situación de catástrofe natural, por aplicación del artículo único de la Ley N° 19.061 (1991), Normas sobre fomento a obras de riego en zonas afectadas por sismos o catástrofes.

como instrumento jurídico del derecho de aguas vigente, distinguiendo su concepto, regulación, justificación y características.

### *A) Concepto y regulación*

Podemos definir la declaración de escasez como el acto mediante el cual la autoridad administrativa, ante la situación de hecho de una sequía extraordinaria en una zona hidrográfica o cauce determinado, permite la adopción temporal de medidas extraordinarias por parte de la autoridad sectorial (DGA), con el fin de reducir al mínimo los daños generales derivados de ella.

A nivel legal, la declaración de zona de escasez se encuentra regulada en los artículos 314 y 315 del CdA. El inciso 1° del artículo 314 del CdA establece que “El Presidente de la República, a petición o con informe de la Dirección General de Aguas, podrá, en épocas de extraordinaria sequía, declarar zonas de escasez por períodos máximos de seis meses, no prorrogables”.

Luego el inciso 2° de la norma citada exige que la DGA, mediante resolución, califique previamente las condiciones de las épocas de sequía que revistan el carácter de extraordinarias. Actualmente es la Resolución DGA N° 1.674 de 2012<sup>12</sup>, la que establece los criterios para calificarlas, sobre la base de condiciones hidrometeorológicas tales como: precipitaciones, caudales de los ríos, volúmenes de embalses y condiciones de los acuíferos, niveles medidos en estaciones de observación controladas por la DGA u otras entidades que efectúen tales mediciones<sup>13</sup>.

Formalmente la DE se materializa mediante un decreto supremo, el que es expedido a través del Ministerio de Obras Públicas<sup>14</sup>. Los decretos supremos y las resoluciones de la DGA que se dicten en virtud de estas

---

12 Resolución DGA N° 1.674 (2012) que deja sin efecto resolución DGA N° 39, de 9 de febrero de 1984 y establece nuevos criterios para calificar épocas de extraordinaria sequía. Esta resolución dejó sin efecto la Resolución DGA N° 39 de 1984, la que anteriormente fijaba los criterios para determinar una sequía como de carácter extraordinario.

13 Resuelvo N° 2 de la Resolución DGA N° 1.674 (2012) recién citada.

14 A modo de ejemplo, véase el Decreto MOP N° 180 de 11 de mayo de 2016, que declara zona de escasez a las provincias de Choapa y Limarí, y a las comunas de La Serena,

facultades, se cumplirán de inmediato, sin perjuicio de la posterior toma de razón por la Contraloría General de la República<sup>15</sup>.

### B) *Justificación y objetivos*

Nos referimos aquí a los supuestos de hecho o circunstancias que motivan los actos administrativos y que deben presentarse para su dictación, lo que se relaciona con su finalidad: por qué se dictan y el fin que persiguen<sup>16</sup>. La situación que en este caso justifica la adopción de la medida es fáctica: una sequía extraordinaria, que provoca la disminución anormal del recurso en una fuente natural en un período de tiempo. La extraordinaria sequía comprende zonas amplias, como una cuenca hidrográfica<sup>17</sup>. Específicamente, la hipótesis de la norma se da cuando de acuerdo a las mediciones objetivas y estándares fijados previamente se configura la situación de anormalidad de la cantidad del recurso en la fuente natural respectiva<sup>18</sup>.

Los antecedentes mínimos de los que debe disponer el Presidente de la República para realizar la DE deben ser proporcionados por la DGA, organismo administrativo a quien corresponde obtener, procesar e interpretar la

---

Coquimbo, La Higuera, Paihuano y Vicuña de la Región de Coquimbo. Disponible en: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1091650>>.

15 Inciso 6° del artículo 314 del CdA.

16 En una visión sustancial, las potestades administrativas tienen un tiempo o momento en que se toma una decisión sobre una situación de hecho; un contenido u objeto que deben estar en armonía con dichos motivos; y su ejercicio debe cumplir con el fin específico establecido en la ley. Muchas veces, estas son potestades discrecionales que requieren una valoración jurídica de la Administración de conceptos jurídicos indeterminados y elección de soluciones dentro de posibles decisiones igualmente legítimas o válidas en la medida que cumplan el fin para el cual se adoptan. MORAGA, Claudio (2010), pp. 31 y 36-37, y 89 y ss. En el mismo sentido, BERMÚDEZ, Jorge (2011), *Derecho Administrativo General*, 2ª edición (Santiago: LegalPublishing), pp. 111-112.

17 ARÉVALO, Gonzalo (2015), “La declaración de zonas de escasez y redistribución de las aguas”, en *Asociación Chilena de Riego y Drenaje*, 15, p. 32.

18 Para estos efectos, la Resolución DGA N° 1.674 (2012) establece criterios diferentes para determinar las épocas de sequía extraordinaria según la medición de índices relativos a aguas superficiales de cada región del país (precipitaciones y caudales); y para el caso de las aguas subterráneas, un descenso en la capacidad de las captaciones de abastecimiento de agua de un 50%.

información respecto al recurso hídrico a nivel nacional<sup>19</sup>. Si de acuerdo a parámetros técnicos<sup>20</sup>, se da esta situación, la DGA debe informar e instar por su declaración<sup>21</sup>, y adoptar posteriormente las medidas que de acuerdo a esos antecedentes sean necesarias para cumplir con la finalidad que la justifica.

En cuanto a su objetivo, de acuerdo al artículo 314 del CdA, la finalidad de la DE es “reducir al mínimo los daños generales de la sequía”. Subsecuentemente, los actos administrativos a través de los cuales se ejerzan las potestades especiales de la autoridad en virtud de esta situación deben estar justificados y motivarse debidamente para concretar dicho objetivo.

### *C) Características de la declaración de escasez como instrumento de emergencia de gestión de los recursos hídricos*

Existen ciertas particularidades de la DE como instrumento dentro del derecho de aguas que confirma su carácter de norma de emergencia y excepcional en el uso y gestión de los recursos hídricos, las cuales pueden observarse tanto en nuestra DE como en instituciones similares en otras legislaciones<sup>22</sup>.

---

19 El artículo 299 letra b) del CdA establece como una de las funciones de la DGA la de “investigar y medir el recurso”. Específicamente, la Resolución DGA N° 1.674 (2012) establece en el punto 11 de su parte resolutive que los Informes de Calificación de las Condiciones Hidrometeorológicas de cada comuna, provincia o cuenca, deberán ser confeccionados por la División de Hidrología de la DGA.

20 La Contraloría General de la República, en Dictamen N° 16.545 (1996), consideró ajustada a derecho una resolución de la DGA dictada en ejercicio de estas atribuciones porque como autoridad competente “justificó suficientemente su actuación en el acatamiento de los criterios preestablecidos en la legislación pertinente y sobre la base de antecedentes y estudios técnicos que le corresponde calificar en uso de sus facultades discrecionales y con una finalidad de bien común”. Sin perjuicio de reconocer estas atribuciones, el organismo contralor en Dictamen N° 7.105 (2017) observó que la DGA debe fundamentar adecuadamente, mediante la exposición de los antecedentes considerados para la elaboración de los informes técnicos pertinentes que permitan establecer que se da la causal de extraordinaria sequía que exige la norma del CdA.

21 VERGARA, Alejandro (1999a), p. 366. Opina que “tal organismo no debe esperar que se produzcan los preVISIBLES conflictos entre usuarios para instar a que se efectuó esta declaración de escasez...”.

22 MARTIN, Liber (2018), “La emergencia en el Derecho de Aguas”, en MONTENEGRO, S., CELUME, T., COSTA, E. (coords.), *Actas de las I Jornadas del Régimen Jurídico*

### a. Rango jurídico de la medida

La DE es dictada a través de un acto administrativo autorizado por ley: la fuente normativa de la potestad de la autoridad para intervenir se encuentra en los artículos 314 y 315 del CdA. Esto, sin perjuicio de los actos administrativos de carácter general, como la resolución que establece los criterios hidrológicos para la calificación de la situación de hecho como sequía extraordinaria<sup>23</sup> y las instrucciones que ha dado la autoridad sectorial para la tramitación de extracciones temporales<sup>24</sup>.

Es la Administración la que decide la DE, su alcance territorial o hidrográfico, a través de un decreto ministerial, y luego es la autoridad sectorial, la DGA, la que, a través de resoluciones, actos administrativos, ejerce las facultades excepcionales que contempla la ley para este caso.

### b. Excepción al control de legalidad de la Contraloría General de la República

Los decretos supremos y las resoluciones de la DGA que se dicten en virtud de la DE pueden cumplirse de forma inmediata, sin perjuicio de la posterior toma de razón por la Contraloría General de la República. Esta excepción a la normal tramitación de los actos administrativos mencionados se justificaría por el carácter de emergencia que presenta la situación de sequía extraordinaria, con el fin de implementar lo antes posible las medidas que esta permite<sup>25</sup>.

---

*de las Aguas. Consideraciones jurídicas y económicas en la planificación, gestión, asignación y conservación del agua* (Santiago: Facultad de Derecho Universidad de Chile), pp. 130 y ss., analizando la regulación de Argentina, Chile, España y el estado de California en Estados Unidos frente a situaciones de escasez, observa que este tipo de normas manifiesta su contenido de excepción en los siguientes aspectos: legalidad, competencia, contratación, gasto y otorgamiento de subsidios, a la forma de otorgamiento de los derechos, y de la distribución del agua y caudales ecológicos. Varias de ellas se presentan en la institución de emergencia de nuestro CdA.

- 23 Resolución DGA N° 1.674 (2012), que deja sin efecto resolución DGA N° 39, de 9 de febrero de 1984, y establece nuevos criterios para calificar épocas de extraordinaria sequía.
- 24 Ord. DGA N° 588 (2014), que imparte instrucciones sobre autorizaciones de extracción de aguas en zonas de escasez, modificado y complementado por Ord. DGA N° 406, de 31 de julio de 2015.
- 25 MUÑOZ, Gonzalo (1998), “Estatuto jurídico de las organizaciones de usuarios de aguas”, en *Revista de Derecho de Aguas*, vol. IX, p. 131.

En todo caso esto no significa que las actuaciones de la Administración en estos casos estén exentas de control o sean inimpugnables. La ley exige una justificación para adoptar una decisión que otorga potestades extraordinarias a la autoridad en la ordenación racional del uso del recurso: la zona decretada debe obedecer a un criterio técnico hidrológico, el que se define con anterioridad y es de público conocimiento; las razones que fundamenten la decisión deben constar en informes que son antecedente de ella, y que pueden ser controlados a través de la revisión de la Contraloría General de la República<sup>26</sup> así como a través de recursos que pueden interponerse en contra de estas decisiones<sup>27</sup>.

c. Excepción de observancia de procedimiento administrativo y otros controles

La DE otorga a la DGA potestades extraordinarias que no tiene normalmente: intervenir en la distribución de las aguas, autorizar extracciones sin constituir derechos de aprovechamiento y otorgar permisos o aprobaciones a actos relativos al ejercicio de los derechos de aprovechamiento. Las dos últimas están expresamente exentas de tramitarse conforme al procedimiento administrativo establecido en el CdA<sup>28</sup>, el que contempla una serie de trámites que buscan proteger los derechos de terceros y el cumplimiento de los requisitos técnicos y legales de la autorización correspondiente: publicación de la solicitud, oposiciones de terceros, contestación, informe técnico, etc. Dado que mediante estos actos administrativos se modifica o afecta el ejercicio de derechos de aprovechamiento de aguas o la fuente en la cual se ejercen, están sujetos a controles y requisitos formales y de fondo; estos no se exigen cumplir si se dictan al amparo de una DE.

---

26 Esto, en virtud del trámite de toma de razón que deben cumplir los decretos, así como existe la posibilidad de solicitar un dictamen a la Contraloría General de la República respecto de actuaciones de la DGA. Artículo 10 de la Ley N° 10.336 (1952), de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República.

27 Los artículos 136 y 137 del CdA establecen los recursos de reconsideración y reclamación en contra de las resoluciones de la DGA dentro del plazo de 30 días desde su notificación.

28 Regulado en los artículos 130 y ss. del CdA.

#### d. Temporalidad

Otra característica de esta medida es que es temporal, ya que el período en el cual la autoridad puede ejercer sus facultades extraordinarias es el de vigencia del decreto supremo que declara la zona de escasez, esto es, un máximo de seis meses desde la dictación del respectivo decreto, el que no es prorrogable. De esta forma, teóricamente la aplicación de las medidas adoptadas durante este período no puede exceder dicho plazo, que configura la vigencia del decreto de escasez extraordinaria<sup>29</sup>.

Este establecimiento de un plazo fijo para la vigencia de la DE es una forma de limitar el ejercicio de potestades excepcionales de la autoridad; pero, en la práctica, ha sido criticado por su falta de consistencia con la realidad que supuestamente debe enfrentar una situación fáctica de sequía que puede durar más o menos que la vigencia de la DE<sup>30</sup>.

#### e. Ámbito de aplicación

En cuanto a su ámbito de aplicación, es un acto administrativo de efectos generales pero limitado a una zona geográfica o territorio determinado, el que debe especificarse en el decreto de la DE<sup>31</sup>. Por lo tanto, pueden ser afectados por las medidas que adopte la autoridad en virtud de ella todos los derechos de aprovechamiento que se encuentren comprendidos en la zona de escasez. Las medidas adoptadas en virtud de una DE afecta toda la fuente natural de determinadas zonas geográficas comprendidas en el decreto respectivo<sup>32</sup>.

---

29 La DGA ha tomado como fecha de inicio de este plazo la del decreto que declara la escasez extraordinaria, considerando seis meses corridos para el período de vigencia de dicha declaración. Lo anterior puede verse en una tabla en la que se resumen los decretos de declaración de zona de escasez dictados entre los años 2008 y 2018. Disponible en: <<http://www.dga.cl/administracionrecursosahidricos/decretosZonasEscasez/Paginas/default.aspx>>. Así también lo ha interpretado la jurisprudencia administrativa: véanse Dictámenes N° 7.479 (1991) y N° 55.520 (2014).

30 MARTIN, Liber (2018), p. 128.

31 En la misma tabla de la DGA referida anteriormente puede apreciarse que los decretos de escasez han utilizado diferentes formas de delimitar el territorio que abarca cada DE: cuencas de ríos o esteros, comunas o provincias.

32 SEGURA, Francisco (2006), *Derecho de Aguas*, 3ª edición (Santiago: LexisNexis), p. 197.

Algunas medidas están enfocadas a la distribución de aguas superficiales, pero otras pueden aplicarse tanto a aguas superficiales como subterráneas. La excepción la constituyen las aguas acumuladas en embalses particulares, a las cuales –según el artículo 314 del CdA– la DE no será aplicable. Estas son aguas que no corren o se encuentran en cauces naturales, por lo que no hay un interés general comprometido que permita la acción de la autoridad con medidas especiales<sup>33</sup>. Sin embargo, se hace presente que sí puede afectar los derechos de aprovechamiento que se utilizan para alimentarlos<sup>34</sup>. De esta manera, las aguas almacenadas en estas obras no quedan sujetas a la posible redistribución que puede realizar la autoridad en virtud de esta situación extraordinaria, sin perjuicio de cómo puedan verse afectado durante la DE el ejercicio de los derechos de aprovechamiento que se ejerzan en cauces naturales comprendidos en ella y con los cuales se alimentan dichos embalses<sup>35</sup>.

### 12.3. Análisis de facultades extraordinarias de la DGA en virtud de la declaración de escasez

De esta declaración derivan una serie de facultades extraordinarias para la DGA, las que tienen en común su carácter excepcional respecto del régimen normal del aprovechamiento de las aguas<sup>36</sup>. Las potestades que otorga la DE a la autoridad administrativa pueden afectar el normal ejercicio de

---

33 MUÑOZ, Gonzalo (1998), p. 131.

34 FIGUEROA, Luis (2003), p. 119.

35 Un ejemplo de esta afectación se discutió a través de un recurso de protección contra una empresa hidroeléctrica a la que se le ordenó suspender el llenado de un embalse en una fuente declarada como zona de escasez, considerando que en esta situación era la autoridad la que debía autorizar dicha acción tomando en cuenta los intereses de los demás usuarios que no estaban de acuerdo con ella por considerar que afectaría sus derechos de aprovechamiento en la misma fuente. La CS específicamente declaró que “[...] debe ser precisamente la Dirección General de Aguas la que autorice, en la oportunidad u oportunidades apropiadas, la forma conveniente y por el tiempo necesario, el proceso de llenar el embalse de río Melado, considerando los intereses legítimos de las partes en disputa y sin perjuicio de los recursos o acciones que puedan intentarse por los que se sientan agraviados”. Corte Suprema (1991). “Junta de Vigilancia río Maule con Empresa Eléctrica Pehuenche S.A.”, considerando 8°.

36 Según MARTIN, Liber y PINTO, Mauricio (2015), “Escasez extraordinaria y Derecho de Aguas”, en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 20, p. 159, el contenido

los derechos de aprovechamiento, cuyos efectos deben revisarse separadamente según la atribución que ejerza la DGA.

### A) *Redistribución de las aguas en fuentes naturales*

Una facultad extraordinaria de la autoridad declarada esta situación es que la DGA puede redistribuir las aguas disponibles en las fuentes naturales. En su aplicación deben distinguirse tres situaciones.

#### a. Acuerdo de los usuarios en la distribución

La primera es que exista un acuerdo entre los usuarios respecto a la forma de distribuir las aguas en la zona declarada con escasez extraordinaria. Las organizaciones de usuarios pueden acordar la redistribución de las aguas de la fuente completa, incluyendo todas las secciones del río, realizando un prorrateo entre todos los derechos de aprovechamiento que se ejerzan en dicho cauce<sup>37</sup>. En este caso, aun habiéndose decretado esta declaración, no se requiere la intervención de la autoridad<sup>38</sup>.

#### b. Falta de acuerdo de las organizaciones de usuarios

El segundo caso es que exista una organización de usuarios en la fuente declarada bajo escasez extraordinaria, pero no exista acuerdo entre ellos respecto a la distribución de las aguas. En este supuesto, la autoridad puede intervenir y redistribuir las aguas disponibles en las fuentes naturales, con el fin de “reducir al mínimo los daños generales de la sequía”. Para esto podrá suspender las atribuciones de las juntas de vigilancia, como también los seccionamientos de las corrientes naturales que estén comprendidas dentro de la zona de escasez<sup>39</sup>.

---

que da el CdA chileno a la emergencia hídrica es una excepción a la forma normal de la distribución de las aguas de gran “amplitud y fuerte contenido excepcionador”.

37 VERGARA, Alejandro (1999 a), p. 366.

38 La Contraloría General de la República, en Dictamen N° 16.545 (1996) consideró que se ajustaba a derecho la resolución de la DGA que designa una comisión encargada de ejercer las atribuciones de los artículos 314 y 315 en el río Aconcagua, constando que en su Primera Sección existía acuerdo de los usuarios, a diferencia de la Tercera Sección, donde no lo había y, por lo tanto, la autoridad debía intervenir.

39 ROJAS, Christian (2016), *La distribución de las aguas. Ordenación y servicio público en la administración hídrica y en las juntas de vigilancia* (Santiago: Thomson Reuters), pp. 186-188.

Los seccionamientos de los ríos son una excepción al principio de la unidad de la corriente<sup>40</sup>; es un hecho natural que se produce en algunos cauces superficiales, en que por el uso de sus aguas el río se agota en ciertas partes quedando su lecho al descubierto para después, por medio de filtraciones o afluencias de otras aguas, reaparecer nuevamente<sup>41</sup>. En estos casos, el CdA permite o reconoce que se organicen juntas de vigilancia (organizaciones de usuarios que regularmente agrupan a usuarios de una misma cuenca u hoya hidrográfica, cauces naturales<sup>42</sup>) distintas en cada sección de una corriente natural<sup>43</sup>. Las secciones de un río así organizadas se consideran independientes solo para efectos de la distribución de las aguas en cada una de ellas. Este seccionamiento rige en circunstancias normales, ya que, en caso de extraordinaria sequía, esta situación puede afectar la disponibilidad del recurso para los usuarios de secciones más bajas del cauce; si las aguas existentes se distribuyen en cada sección separadamente, existe el riesgo de que los usuarios de las primeras secciones agoten el recurso y no dejen pasar aguas suficientes para los usuarios de las secciones siguientes<sup>44</sup>. En casos de escasez aguda, los usuarios de sección superior deben dejar pasar caudal para abastecer a los de la sección que sigue, lo que se denomina “tributación entre secciones”, y que se puede hacer cumplir justamente mediante la declaración de escasez<sup>45</sup>.

---

40 Artículo 3° del CdA.

41 VERGARA, Alejandro (1997), “El principio de la unidad de la corriente en el Derecho de Aguas”, en *Revista de Derecho de Aguas*, vol. VIII, p. 46, y (2015), p. 162; FIGUEROA, Luis (2003), p. 107.

42 Artículo 263 inciso 1° CdA.

43 Artículo 264 CdA.

44 VERGARA, Alejandro (1997), p. 48.

45 FIGUEROA, Luis (2003), pp. 109 y 119. Este problema se planteó mediante un recurso de protección interpuesto por la organización de usuarios de una de las secciones de un río en contra de la junta de otra sección, a lo que la jurisprudencia resolvió que a falta de acuerdo entre ellas sobre la distribución de las aguas disponibles en la fuente natural correspondía que la DGA declarara suspendidas las atribuciones de las organizaciones de usuarios y procediera a intervenir realizando la redistribución de las aguas conforme al artículo 314. Corte Suprema (2014), “Junta de Vigilancia de la Tercera Sección del Río Aconcagua con Junta de Vigilancia de la Primera Sección del Río Aconcagua”, considerando 2°.

### c. Inexistencia de una organización de usuarios en la fuente

El tercer caso es el regulado en el artículo 315 del CdA, en que no exista una organización de usuarios constituida conforme a la ley en la fuente respectiva<sup>46</sup>. En este escenario, cualquier interesado podrá solicitar la actuación de la autoridad, que debe designar un interventor (puede ser una persona o una comisión<sup>47</sup>) que tendrá las atribuciones que la ley confiere a los directores o administradores de las organizaciones de usuarios. De las medidas respecto a la distribución que se adopten por esta intervención puede reclamarse ante los tribunales al igual que respecto de los acuerdos de las juntas de vigilancia que afecten la distribución de las aguas<sup>48</sup>.

En cuanto a la forma en que la DGA debe distribuir las aguas en uso de esta facultad, existen distintas interpretaciones. Una es que la distribución debe repartir las aguas disponibles en forma proporcional al derecho de cada uno<sup>49</sup>, esto es, de acuerdo a las características de sus títulos, “respetando las reglas propias de la distribución equitativa, sin favorecer o privilegiar algunos usos respecto de otros”<sup>50</sup>. Sería redistribución extraordinaria y no la normal distribución realizada por las organizaciones de usuarios, por la suspensión del seccionamiento de los ríos, que permite intervenir la cuenca completa respectiva tomando las aguas existentes en todo el cauce para redistribuirlas en beneficio de todos los usuarios y no solo de algunos de ellos, de manera de reducir los efectos de la sequía<sup>51</sup>.

Una opinión distinta postula que esta emergencia justifica que la autoridad intervenga para que las aguas disponibles en las fuentes naturales se repartan de manera distinta a lo que dicen los títulos de los derechos de aprovechamiento, entregándole más agua que la que le corresponde, según estos, a usos o rubros de mayor importancia, actividades que por interés

46 ROJAS, Christian (2016), p. 193.

47 Véanse CGR (1996), Dictamen N° 16.545, en el que autoriza la designación de una comisión; en CGR (1991), Dictamen N° 7.479, que cursa la designación de una persona para ejercer las atribuciones al artículo 315 del CdA.

48 Aplicación del artículo 275 del CdA en relación con el inciso final del artículo 315 del CdA.

49 SEGURA, Francisco (2006), p. 198.

50 ARÉVALO, Gonzalo (2015), p. 32.

51 VERGARA, Alejandro (1999 a), pp. 366-367; ROJAS, Christian (2003), pp. 324-325.

nacional o general no deban quedar desabastecidas. Fundamento de esta interpretación es que el artículo 314 del CdA, al hablar de redistribución, tendría el alcance de permitir el reparto de las aguas de manera distinta a la proporción que resulta de sus títulos; no tendría sentido, según este autor, “facultar una intervención si se trata de repartir las aguas de la misma manera a como está obligado el directorio de la organización de usuarios”<sup>52</sup>. Diferente sería el caso del artículo 315 del CdA, que solo autoriza a distribuir las aguas existentes entre los titulares de derechos (donde no existe una organización de usuarios para ello) en la forma y proporción indicada en sus respectivos títulos<sup>53</sup>.

Nos inclinamos por la primera de las posiciones expuestas, ya que la norma del artículo 314 del CdA, si bien habla de redistribuir, no faculta expresamente a la DGA para utilizar criterios de distribución distintos de los establecidos en el mismo CdA para efectuar el reparto de las aguas disponibles, los cuales son el carácter permanente o eventual de los derechos de aprovechamiento<sup>54</sup> y no la actividad en la que se aprovechan las aguas<sup>55</sup>. Si la autoridad tuviera la facultad de decidir cuáles actividades deben pri-

---

52 FIGUEROA, Luis (2003), pp. 117-118. En el mismo sentido y citando a este autor en una edición anterior, MUÑOZ, Gonzalo (1998), pp. 129-130, y (2011), p. 1143.

53 MUÑOZ, Gonzalo (1998), pp. 131-132, y FIGUEROA, Luis (2003), p. 120.

54 Como antecedente histórico, debe tenerse presente que el artículo 306 del Código de Aguas de 1951, contemplaba que en períodos de escasez la DGA tenía la facultad de distribuir las aguas de corrientes naturales en que no existiera una organización de usuarios, pudiendo actuar con las atribuciones que le corresponderían a ella, no con facultades diferentes.

55 MARTIN, Liber y PINTO, Mauricio (2015), pp. 152-155, observan que dentro de los mecanismos posibles para la distribución de las aguas o el abastecimiento de derechos sobre ellas en épocas de escasez, muchas legislaciones contemplan la prioridad para el abastecimiento de usos de mayor interés social, lo que por regla general se materializa en normas de carácter reglamentario o queda al criterio de la autoridad, privilegiándose los usos comunes, domésticos o primarios por sobre otros usos. Los otros dos mecanismos observados son la jerarquía de los derechos de aguas en cuanto a la prioridad que la legislación confiere a unos respecto de otros para ser abastecidos en situación de escasez y la distribución proporcional en turnos, que permite abastecer a todos los derechos de igual categoría, aunque no en su totalidad. Nuestro derecho de aguas tiene estos últimos dos mecanismos, a través de la regulación del ejercicio de los derechos de ejercicio permanente y eventual en los artículos 16, 17 y 18 del CdA, que contemplan la prioridad de abastecimiento de los derechos de carácter permanente por sobre los eventuales y, entre los primeros, de manera proporcional.

vilegiarse por sobre otras, estaría decidiendo la destinación del uso del recurso, facultad que el actual CdA ha dejado a los titulares de derechos de aprovechamiento y no a la autoridad<sup>56</sup>. En relación con esta atribución, la CGR estimó que esta tiene como fin “efectuar una redistribución del elemento entre todos los usuarios y no el favorecer a uno de estos [...]”, por lo que no procedía autorizar el traspaso de aguas desde un río a un estero para resolver problemas de suministro de agua potable de algunos sectores que se abastecían de él<sup>57</sup>.

El artículo 314 del CdA especifica el objetivo que debe tener la actuación de la autoridad a través de esta potestad: su fin debe ser “reducir al mínimo los daños generales derivados de la sequía”. Su alcance se ha interpretado tanto como un deber de actuación por parte de la Administración si se produce la situación de escasez extraordinaria y el desacuerdo entre los usuarios para la redistribución de las aguas disponibles, so pena de incurrir en una omisión<sup>58</sup>, o como un presupuesto de ilegalidad de la actuación de la autoridad si estos daños se producen<sup>59</sup>.

En cuanto a los efectos para titulares de derechos de aprovechamiento, el inciso final del artículo 314 del CdA establece que aquel titular de derechos que reciba menor proporción de aguas que la que le correspondería de conformidad a las disponibilidades existentes tendrá derecho a

---

56 El actual CdA se caracteriza, a diferencia de los anteriores códigos del ramo, en aumentar la autonomía privada en la utilización del recurso y disminuir el rol del Estado al respecto. Véase BAUER, Carl (1993), “Los derechos de agua y el mercado: efectos e implicancias del Código de Aguas chileno de 1981”, en *Revista de Derecho de Aguas*, vol. IV, pp. 20-22; VERGARA, Alejandro (2002), “Las aguas como bien público (no estatal) y lo privado en el derecho chileno: evolución legislativa y su proyecto de reforma”, en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, vol. IV, 1, pp. 67-68, y JAEGER, Pablo y PEÑA, Humberto (2015), p. 93.

57 En Dictamen N° 74.491(1991), la Contraloría devolvió una resolución de la DGA que autorizaba el traspaso de aguas del río San Francisco al estero El Arrayán en la cuenca del río Mapocho.

58 VERGARA, Alejandro (1999 a), p. 367.

59 Según MUÑOZ, Gonzalo (1998), p. 130, si las acciones de la DGA no se dirigen en ese sentido, serían ilegales y podrían impugnarse. Debe hacerse presente que como este autor considera que la DGA puede redistribuir las aguas en condiciones distintas a como lo especifican sus títulos, entiende que estos serían “[...] daños que sufre la comunidad toda en su conjunto o bien un sector muy relevante de la actividad económica; este último, no necesariamente en función de su aporte al producto nacional”.

ser indemnizado por el Fisco. Se deberá acreditar, para que proceda tal indemnización, que se recibió una menor cantidad del recurso que la que le tocaba de acuerdo a la que había disponible, y que de esa situación se derivaron perjuicios<sup>60</sup>.

Esta indemnización tendría su justificación en la falta de equidad en el proceder de la DGA, en una arbitrariedad en la disminución proporcional de los derechos y no en la menor disponibilidad del agua en sí misma<sup>61</sup>. Sería el caso en que la redistribución administrativa de las aguas disponibles no respete el reparto proporcional entre los derechos que se ejercen en la fuente respectiva o que se prefieran determinados usos en su abastecimiento. La indemnización corresponderá en caso que el actuar de la autoridad realice una distribución injusta de las aguas disponibles, que no respete el reparto proporcional, entre todos los derechos<sup>62</sup>. No procede por el menor caudal que recibe el titular, ya que todos los derechos de aprovechamiento tienen por naturaleza la posibilidad de escasez, y en nuestro sistema esta se gestiona mediante el prorrateo o el turno.

### *B) Autorización de nuevas extracciones de aguas*

La DGA también puede ejercer facultades especiales respecto a la autorización de nuevas extracciones. El inciso 4° del artículo 314 del CdA permite que dicho organismo autorice extracciones de aguas superficiales o subterráneas desde cualquier punto sin necesidad de constituir derechos de aprovechamiento de aguas y sin la limitación del caudal ecológico mínimo establecido en el artículo 129 bis 1 del CdA.

Esta potestad es también parte de las medidas extraordinarias que autoriza la ley para enfrentar una situación que considera de emergencia, la

60 MUÑOZ, Gonzalo (1998), p. 131.

61 SEGURA, Francisco (2006), p. 198; ROJAS, Christian (2016), pp. 192-193.

62 VERGARA, Alejandro (1999a), pp. 364 y 368. OBANDO, Iván y ALLESCH, Johann (2014), “La responsabilidad civil extracontractual del Estado administrador por redistribución de las aguas en caso de extraordinaria escasez o sequía”, en VERGARA, Alejandro (dir.), *Actas de Derecho de Aguas* N° 4 (Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile), pp. 76-77, postulan que, además de la responsabilidad del Estado por el actuar ilegítimo de la DGA en la redistribución administrativa de las aguas disponibles en este caso, se pueda considerar responsable al Estado si la DGA no dicta las normas jurídicas administrativas para fiscalizar la redistribución privada de las aguas que realicen las organizaciones de usuarios, basándose en una falta de servicio por parte de dicho organismo.

sequía extrema<sup>63</sup>. Si la regla general es que no se pueden extraer aguas de fuentes naturales sin un derecho de aprovechamiento constituido o reconocido que autorice dicho uso privativo, aquí se le permite en forma excepcional a la autoridad sectorial no solo autorizar extracciones que no están asociadas a derechos de aprovechamiento, sino que además a autorizarlas sin aplicar el procedimiento normal que permite estudiar si se dan los requisitos para otorgarlos<sup>64</sup>.

La DGA ha especificado requisitos y criterios para ejercer esta facultad a través de los Ord. N° 588 de 2014 y Ord. N° 406 de 2015 que imparten instrucciones sobre autorizaciones de extracción de aguas en zonas de escasez<sup>65</sup>. En particular, dichas instrucciones distinguen según quién solicita la autorización y para qué fin: agua potable (rural o empresas sanitarias), organizaciones de usuarios, otros tipos de empresas o personas y servicios públicos. La DGA en cada uno de estos casos exige acreditar la falta de disponibilidad del recurso asociada a una actividad que la necesita, la no afectación de derechos de terceros, la factibilidad de la extracción, y en el caso de servicios públicos, se requiere “manifiesto interés público”.

La forma y condiciones en que pueden realizarse esas extracciones deben ser establecidas por la autoridad cuando otorgue esta aprobación especial. Al respecto, las instrucciones generales de la DGA expresan que las resoluciones que las autoricen deben indicar que las aguas solo podrán usarse para el fin expresamente indicado, no pudiendo entregarse a otros

---

63 La Contraloría lo dice expresamente en Dictamen N° 55.520 (2014). Entiende que la facultad reconocida a la DGA para autorizar extracciones de aguas sin que para ello deba constituir derechos de aprovechamiento ni cumplir con el procedimiento establecido para ese fin por el CdA, “es una potestad excepcional, que le ha sido otorgada para enfrentar una situación de hecho como es la escasez hídrica, permitiéndole adoptar dentro del plazo contemplado en el antedicho artículo 314, las medidas que este precepto regula”.

64 En el mismo Dictamen N° 55.520 (2014), la Contraloría General de la República tuvo en consideración que la extracción de agua se autorizaba a un organismo público (la Dirección de Obras Hidráulicas) “*con el objeto de asegurar la disponibilidad de agua para la población de la zona afectada por la sequía, la urgencia de contar con dicho elemento, y que la extracción se efectuará en un bien nacional de uso público...*”, por lo que no correspondía exigir la autorización de la municipalidad como de uno de los requisitos contemplados en los procedimientos de constitución de derechos de aprovechamiento.

65 Ord. DGA N° 588 (2014), que imparte instrucciones sobre autorizaciones de extracción de aguas en zonas de escasez, modificado y complementado por Ord. DGA N° 406 de 31 de julio de 2015.

usuarios; exigir el monitoreo de los caudales extraídos así como la entrega de dicha información a la autoridad, y que en caso de incumplimiento de las condiciones en que se autorizó la extracción o si esta genera un impacto negativo en aprovechamiento de aguas destinadas a consumo humano (agua potable), esta podrá ser dejada sin efecto<sup>66</sup>.

Creemos que, en ejercicio de esta potestad, la autoridad tiene mayor discrecionalidad en cuanto a autorizar o no las extracciones que se soliciten. A diferencia de la potestad anterior, no está actuando sobre derechos de aprovechamiento ya otorgados que se puedan ver limitados por la distribución que se haga en razón de la falta del recurso que afecta a todos los usuarios. Estas autorizaciones tienen como objetivo permitir un uso más intensivo del recurso en actividades de mayor necesidad, como abastecimiento de la población, que las instrucciones de la DGA ponen en primera prioridad respecto de otros usos, pero no pueden ser medidas de carácter permanente<sup>67</sup>.

En todo caso, estamos frente a una facultad excepcional entregada a la autoridad para una situación fuera de lo normal, y que se supone puede atender de manera más expedita necesidades urgentes derivadas de la falta de disponibilidad del recurso hídrico. Exime del análisis ordinario que debe hacer la DGA para otorgar usos privativos de aguas, ya que, como medida temporal, estas extracciones supuestamente no están destinadas a mantenerse en el tiempo<sup>68</sup>. Como tal, debería aplicarse restrictivamente tanto en los caudales que se autoricen que deberían basarse estrictamente en su necesidad y factibilidad técnica, considerando además la posible afectación de derechos ya constituidos. Estas autorizaciones generan por un período de tiempo extracciones paralelas a los derechos de aprovecha-

---

66 N° 6 de Ord. DGA N° 588 (2014), que imparte instrucciones sobre autorizaciones de extracción de aguas en zonas de escasez.

67 Debe recordarse también que el CdA, en su artículo 27 prevé la posibilidad de expropiar derechos de aprovechamiento de aguas en caso que sea necesario para el abastecimiento doméstico de una población, por no existir otros medios para obtener el agua.

68 A modo de ejemplo, la Resolución N° 129 de 2015, de la DGA de la Región de Coquimbo, otorgó autorización temporal de extracción de aguas para 46 captaciones asociadas a los sistemas de agua potable rural de dicha región, indicando expresamente que esta tendrá la duración de la vigencia del decreto que declaró la escasez hídrica, esto es, seis meses no prorrogables desde la dictación de dicho decreto. Disponible en: <[http://www.normativaconstruccion.cl/documentos\\_sitio/64548\\_RES-129\\_EXENTA\\_02-MAR-2015.pdf](http://www.normativaconstruccion.cl/documentos_sitio/64548_RES-129_EXENTA_02-MAR-2015.pdf)>.

miento ya otorgados en la misma fuente superficial o subterránea, que ya se encuentra en situación de escasez. Por tales razones, la autoridad debería ejercer esta facultad con el máximo cuidado y ejercer las potestades de fiscalización que le permitan identificar incumplimiento de las condiciones impuestas o afectación de derechos de terceros asociadas a ellas<sup>69</sup>.

### C) *Otorgamiento extraordinario de autorizaciones*

Finalmente, la tercera atribución extraordinaria que se permite en el período de escasez extraordinaria es que la DGA puede otorgar cualquiera de las autorizaciones señaladas en el Título I del Libro Segundo del CdA, sin sujeción a las normas establecidas en él.

Estas autorizaciones pueden ser, por ejemplo, construcción, modificación y unificación de bocatomas, cambio de fuente de abastecimiento, traslado del ejercicio de los derechos de aprovechamiento, modificaciones en cauces naturales o artificiales, o cambios en puntos de captación.

Nuevamente la ley otorga una exención a la autoridad de sujetarse a las reglas del procedimiento administrativo regular, esta vez para hacer más expeditas autorizaciones asociadas al ejercicio de los derechos de aprovechamiento. Dichas solicitudes deberían tener por objeto realizar obras o cambios en las existentes que permitan hacer un uso más eficiente del recurso, lo que se hace más urgente y necesario en una situación de escasez.

En cuanto a la duración de la autorización, si bien parece claro que el espíritu de la norma que regula la DE es que las medidas adoptadas para hacerle frente sean temporales, y que deben aplicarse solo dentro del período de seis meses que abarca el decreto respectivo, por la naturaleza de las obras autorizadas, estas podrían ser de carácter más permanente. En ese caso, terminado el período de vigencia de la autorización, el solicitante debería pedir la autorización definitiva de la obra o modificación de acuerdo

---

69 En esta hipótesis existe también la posibilidad para los titulares de derechos de aprovechamiento de demandar indemnización de perjuicios por no haber recibido la parte del recurso que le correspondía de acuerdo a las disponibilidades existentes, si pudieren acreditar que dicha situación se produjo como consecuencia directa de la extracción autorizada extraordinariamente por la autoridad en la fuente en que se ejerce su derecho. El inciso que menciona esta posibilidad no restringe su aplicación a alguna de las facultades de la autoridad normadas en él, por lo que podría darse también en este caso.

al procedimiento respectivo regulado en el CdA. De otra manera, se burlaría a través de esta autorización extraordinaria el procedimiento administrativo que permite oponerse a terceros afectados por este tipo de solicitudes<sup>70</sup>.

#### **12.4. Observaciones a la declaración de escasez como herramienta para enfrentar una sequía extraordinaria**

##### *A) Parámetros hidrológicos para decretar la declaración de escasez*

Hay distintas formas de entender la escasez de agua. Una de ellas es la basada en mediciones hídricas y meteorológicas como las que ha fijado la DGA para decretar la medida de la DE. Pero a nivel técnico y de impacto económico del uso del agua, la escasez puede entenderse de otras maneras, como la evaluación de la relación entre oferta y demanda del recurso<sup>71</sup>, o la existencia de un daño provocado por la falta del recurso<sup>72</sup>. Entonces, podría suceder que exista una sequía por baja de precipitaciones y nieve acumulada (dimensión hidrológica) pero no haber emergencia (escasez hídrica) porque las personas tienen sistemas o métodos para enfrentar esta disminución de la disponibilidad del recurso o, por otro lado, podría darse una situación de escasez hídrica por aumento de utilización del recurso o ineficiencia en su uso a pesar de que las mediciones hidrológicas sean normales. Tampoco se consideran factores de otro tipo que podrían afectar la disponibilidad de agua en una zona determinada, como sobreexplotación de cuencas o contaminación<sup>73</sup>.

---

70 El artículo 132 del CdA dispone dentro de las reglas generales del procedimiento administrativo del ramo que los “terceros que se sientan afectados en sus derechos, podrán oponerse a la presentación dentro del plazo de treinta días contados desde la fecha de la última publicación o de la notificación, en su caso”.

71 El índice de escasez hídrica se entiende a nivel internacional como el análisis de oferta referencial del recurso y demanda de consumo. Fundación Chile (2018), p. 9.

72 De hecho, el concepto de déficit hídrico “se presenta cuando la demanda de agua supera la oferta, sin estar necesariamente asociado a un daño actual [...] cuando hay daño asociado al déficit, se habla de sequía, mientras que en ausencia de daño, no hay sequía, aunque se registre un déficit”. Fundación Chile (2018), p. 11.

73 TAPIA, Felipe (2018), “Situación del acceso al agua potable en zonas rurales y principales conflictos derivados”, en MONTENEGRO, Sergio; CELUME, Tatiana y COSTA, Ezio

Entre los factores que inciden en la escasez hídrica están tanto la disminución de precipitaciones y hielo producto del cambio climático como el aumento del uso del recurso, una gestión y uso poco adecuado del agua en ciertos sectores, hasta falta de información y control por parte de la autoridad<sup>74</sup>.

Los meros índices hidrológicos para decretar la DE dan lugar a una intervención reactiva de la autoridad, pero no permite prevenir la situación de escasez ni incentiva a los usuarios a modificar sus conductas para mejorar la eficiencia en el uso del recurso hídrico, como evitar el derroche en el uso del recurso, mejorar los métodos de extracción y conducción del recurso, promover el ahorro o la reutilización del agua<sup>75</sup>.

### *B) Utilización permanente de una herramienta de emergencia*

La DE está pensada para ser adoptada en forma excepcional, en una situación anormal de disponibilidad del recurso hídrico. En ese contexto se otorgan facultades extraordinarias a la DGA, y muchas veces se destinan recursos fiscales para enfrentar los problemas derivados de esta emergencia natural: evitar los daños que produce una sequía. El año 2015 Chile fue uno de los países con mayor gasto asociado a desastres naturales, del cual el 45% se destinó a cubrir situaciones de escasez hídrica<sup>76</sup>. Aun así, la falta de abastecimiento humano no se debe necesariamente a falta de escorrentía o recursos hídricos disponibles, sino a falta de obras o infraestructura de aprovechamiento del recurso<sup>77</sup>.

---

(coords.), *Actas de las I Jornadas del Régimen Jurídico de las Aguas. Consideraciones jurídicas y económicas en la planificación, gestión, asignación y conservación del agua* (Santiago: Facultad de Derecho Universidad de Chile), p. 57.

74 CALDES, Gabriel (2018), “Chile, un caso de escasez hídrica con agua”. Disponible en: <<https://www.iagua.es/blogs/gabriel-caldes/no>>.

75 En otras legislaciones dichos objetivos amplían las medidas que puede adoptar la autoridad. MARTIN, Liber (2018), p. 135.

76 FUNDACIÓN CHILE (2018), “Resumen Estratégico. Radiografía del Agua. Brecha y Riesgo Hídrico en Chile”, p. 12. Disponible en: <<https://fch.cl/wp-content/uploads/2018/03/RESUMEN-RADIOGRAFIA-DEL-AGUA.pdf>>.

77 TAPIA, Felipe (2018), p. 63, observa una disociación entre las zonas de escasez decretadas por la autoridad y el gasto municipal en abastecimiento de agua potable, por lo

Supuestamente la DE es temporal y no puede prorrogarse. Pero en la práctica existen zonas en las que se ha dictado un decreto tras otro, calzando exactamente las fechas de inicio y término de vigencia de la DE, cubriendo exactamente el mismo territorio<sup>78</sup>. A modo de ejemplo, en el siguiente cuadro se muestra cómo en la Región de Atacama, entre los años 2011 al 2016, se decretaron DE con vigencia correlativa en fechas y en las mismas cuencas o territorios<sup>79</sup>:

| AÑO  | REGIÓN  | DECRETO MOP | FECHA DICTACIÓN          | FECHA CADUCIDAD          | CUENCA / COMUNA / PROVINCIA   | COINCIDENCIA DE FECHAS Y ZONAS                      |
|------|---------|-------------|--------------------------|--------------------------|---|---|
| 2011 | Atacama | Nº 281      | 15 de septiembre de 2011 | 15 de marzo de 2012      | Cuenca del río Copiapó  | Coincide con Nº 154/2012                            |
| 2012 | Atacama | Nº 154      | 16 de marzo de 2012      | 16 de septiembre de 2012 | Zonas baja y media de la cuenca del río Copiapó y Quebrada de Paipote             | Coincide con Nº 286/2012                            |
| 2012 | Atacama | Nº 286      | 12 de septiembre de 2012 | 17 de marzo de 2013      | Cuenca del río Copiapó  | Coincide con Nº 156/2013                            |
| 2013 | Atacama | Nº 156      | 15 de marzo de 2013      | 18 de septiembre de 2013 | Comunas de Tierra Amarilla y Copiapó  | Coincide con Nº 87/2015                             |
| 2015 | Atacama | Nº 87       | 6 de febrero de 2015     | 6 de agosto de 2015      | Comunas de Tierra Amarilla, Copiapó, Alto del Carmen, Vallenar, Freirina y Huasco | Coincide parcialmente con Nº 230/2015 y Nº 141/2016 |
| 2015 | Atacama | Nº 230      | 7 de agosto de 2015      | 7 de febrero de 2016     | Cuenca del río Huasco   | Coincide parcialmente con Nº 141 de 2016            |
| 2016 | Atacama | Nº 141      | 12 de febrero de 2016    | 12 de agosto de 2016     | Comunas de Vallenar, Freirina y Huasco  |   |

que no necesariamente esta se debe a situaciones de emergencia o períodos extraordinarios de sequía, sino a una situación estructural.

78 En un caso la jurisprudencia consideró como antecedente de público conocimiento y esencial para considerar como ilegal una extracción de aguas el que la zona donde se realizaban las obras de uso de las aguas se encontraba afectada por una situación de sequía, por lo que, dada esa circunstancia, en el terreno no existía un exceso de humedad que fuera necesario drenar. Corte Suprema (2016), “Inmobiliaria La Reina Alta Limitada con DGA”, considerando décimo.

79 Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en: <<http://www.dga.cl/administracionrecursoshidricos/decretosZonasEscasez/Paginas/default.aspx>>.

Al ser una medida reactiva, se enfrenta la situación permitiendo captaciones al margen del sistema normal de derechos de aprovechamiento, se dan permisos especiales, etc., lo que no tiene un gran costo para los usuarios. Si la situación de emergencia se vuelve permanente, ¿qué incentivos hay para adecuar el uso o consumo del recurso disponible? ¿La autoridad sectorial cegará captaciones autorizadas por seis meses que se han mantenido en la práctica por años? ¿Cómo conviven estas captaciones provisionales con los derechos de aprovechamiento constituidos que se ven restringidos en su ejercicio por la falta de disponibilidad del recurso?

En un enfoque más técnico, se proponen soluciones que van en la línea de mejorar la infraestructura hídrica (impermeabilización de canales, construcción y manejo de embalses, desarrollo de inversiones en riego) y mejorar la eficiencia en el uso del recurso a través de la tecnificación y monitoreo, o en el sector sanitario, incentivar el uso eficiente del agua y realizar campañas de ahorro del recurso por parte de la población, el desarrollo de plantas de desalinización para no usar agua dulce en actividades productivas y dejar esta para consumo humano, entre otras propuestas<sup>80</sup>.

### C) *Afectación de derechos y garantías: límites a la actuación administrativa*

Otra observación a esta medida es que debería afectar por igual a todos los usuarios de la zona decretada. Conforme a la igualdad en la repartición de las cargas públicas<sup>81</sup>, esta distribución equitativa se refiere a que las

80 LIBERTAD Y DESARROLLO (2017), “Realidad del Agua en Chile”. ¿Escasez o falta de infraestructura?, p. 19. Disponible en: <<https://lyd.org/wp-content/uploads/2017/06/SIE-263-Realidad-del-agua-en-Chile-Escasez-o-falta-de-infraestructura-Marzo2017.pdf>>.

81 El artículo 19 N° 20 de la Constitución asegura que cualquiera sea la obligación, limitación, restricción o prestación que exija el Estado para el cumplimiento de sus fines, esta en primer lugar será equitativamente distribuida, “[...] sin que su peso caiga, a través de discriminaciones arbitrarias que tacharían la ley de inconstitucional, en unos en forma gravemente onerosa o en otros de manera preferencial o privilegiada”. EVANS, Enrique (1999), *Los derechos constitucionales*, tomo II (Santiago: Editorial Jurídica de Chile), p. 285.

cargas que imponga el Estado afecten por igual a quienes se encuentran en una misma situación<sup>82</sup>. Aplicado a los derechos de aprovechamiento de aguas, si las limitaciones son cargas a su ejercicio, estas deberían ser iguales o al menos proporcionales a los derechos de cada uno, sin importar la forma de asignación del derecho. Todos los derechos de aprovechamiento, sin importar su origen, deberían estar sujetos a las mismas cargas si existen las mismas razones que la justifiquen, tanto las de carácter jurídico como técnico<sup>83</sup>. Es un caso en que los usuarios están obligados a disminuir sus usos proporcionalmente por razones de falta del recurso y a acatar la intervención de la autoridad además por razones de interés colectivo, para ordenar las extracciones de un recurso natural de aprovechamiento común en una situación de excepción.

Es una medida en que se faculta a la autoridad a intervenir para evitar o solucionar un conflicto entre los usuarios, uno de los problemas que presentan los recursos de aprovechamiento común, especialmente cuando estos se hacen más escasos<sup>84</sup>. Cuando hay una situación fuera de lo normal,

---

82 Respecto a la aplicación de esta garantía, especialmente en el caso de limitaciones al derecho de propiedad, puede verse FERNANDOIS, Arturo (2005), “Inaplicabilidad de la Ley de Monumentos Nacionales: hacia la inconstitucionalidad de la expropiación regulatoria en Chile”, en FERNANDOIS, Arturo (ed.), *Sentencias Destacadas 2004* (Santiago: Libertad y Desarrollo), pp. 19-53; ALDUNATE, Eduardo (2006), “Limitación y expropiación: Scilla y Caribdis de la dogmática constitucional de la propiedad”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 33 N° 2, p. 298; RÍOS, Lautaro (1987), “El principio constitucional de la función social de la propiedad”, en *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, tomo LXXXIV N° 2, p. 68, y UGARTE, José Joaquín (2001), “Limitaciones al dominio. De las meras restricciones y de cuándo dan lugar a indemnización”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 28 N° 2, pp. 428-432.

83 Esta misma observación se ha hecho a propósito de otro instrumento que limita el ejercicio de los derechos de aprovechamiento de aguas: el caudal ecológico mínimo. Véase la crítica a su desigual aplicación a usuarios de una misma fuente en VERGARA, Alejandro (1999b), “El derecho de la sequía: la redistribución de las aguas”, en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, vol. 1 N° 2, pp. 128-132, y (2015), *Crisis institucional del agua. Descripción del modelo jurídico, crítica a la burocracia y necesidad de tribunales especiales* (Santiago: Ediciones UC), pp. 125-126, y BOETTIGER, Camila (2013), “Caudal ecológico o mínimo: regulación, críticas y desafíos”, en VERGARA, Alejandro (dir.), *Actas de Derecho de Aguas*, N° 3 (Santiago: Thomson Reuters), pp. 8-9.

84 OSTROM, Elinor (2011), *El gobierno de los bienes comunes*, 2ª edición (México: Fondo de Cultura Económica), pp. 182-183.

como en este caso una sequía extraordinaria, los sistemas regulares para asignar una parte del recurso a distintos usuarios pueden hacer crisis, que habilita a la autoridad para intervenir en pos del bien general: para lograr la ordenación racional de uso del recurso, su conservación<sup>85</sup>.

Por otro lado, la autoridad se encuentra limitada en su accionar por el respeto a las facultades esenciales del derecho de aprovechamiento<sup>86</sup>, que si bien puede verse limitado a extraer una menor cantidad de agua, no puede verse privado totalmente del ejercicio de su derecho si hay caudal disponible de acuerdo a las reglas de distribución aplicables según el tipo de derecho<sup>87</sup>. Y en caso que la decisión de la autoridad le haga sufrir un perjuicio producto de la desigual distribución del recurso existente, expresamente se le otorga el derecho a reclamar una indemnización por esta desproporción en la limitación<sup>88</sup>.

---

85 De acuerdo a la LGBMA, al definir conservación del patrimonio ambiental en su artículo 2° letra b), se refiere al uso y aprovechamiento racional de los componentes del ambiente, entre ellos, el agua.

86 En virtud del artículo 19 N° 26 de la Constitución Política, de acuerdo al cual las limitaciones no pueden afectar los derechos en su esencia ni imponer condiciones o requisitos que impidan su libre ejercicio. En este caso, esto es mucho más difícil de determinar tratándose de derechos distintos del dominio, sobre el cual se ha centrado la mayor parte del análisis y discusión, y en el que se ha entendido que se afecta la esencia del derecho de propiedad con medidas que priven o reduzcan gravemente las facultades de uso, goce o disposición que este tradicionalmente comprende, o prive de la capacidad de administrar el bien objeto de ella, o prive al titular de alguno de sus atributos. EVANS, Enrique (1999), tomo III, p. 235.

87 En el caso del derecho de aprovechamiento de aguas, habrá que ver si la afectación se refiere a las facultades esenciales propias del derecho (extracción y aprovechamiento de una cantidad determinada de agua de una fuente), y ver que esas sean limitadas, no el dominio en sí mismo. JAEGER, Pablo y PEÑA, Humberto, (2015), “Del orden neoliberal al régimen de lo público en materia de aguas”, en VERGARA, Alejandro (director), *Actas de Derecho de Aguas*, N° 5, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, pp. 105-106 consideran que la esencia del derecho de aprovechamiento para estos efectos es “la posibilidad de usar y gozar las aguas”.

88 Según PRIETO, María Trinidad y PUELMA, Francisco, (2008), “Derechos de aprovechamiento de aguas: ¿titularidad de papel?”, en DURÁN, Valentina *et ál.* (eds.), *Derecho Ambiental en tiempos de reformas. Actas de las V Jornadas de Derecho Ambiental* (Santiago: Albeledo Perrot), p. 451: “Se fundamenta dicha indemnización, por el hecho que de otra forma se quebrantaría la igual repartición de las cargas públicas tutelada constitucionalmente.”

### D) *Ausencia de consideraciones ambientales*

En la autorización de captaciones temporales al amparo de la DE, se exime a la DGA de cumplir con la obligación de mantener un caudal ecológico mínimo en los cursos de aguas superficiales, dejando fuera del análisis de la disponibilidad del recurso la variable de la función ambiental del agua en la preservación de ecosistemas fluviales, que es el objetivo del caudal ecológico<sup>89</sup>. Esta excepción, que podría justificarse en una visión del agua como recurso útil al hombre, excluyendo su condición de elemento ambiental, desconoce la variable ambiental del mismo involucrada en su aprovechamiento y protección<sup>90</sup>.

Por otro lado, los derechos de aprovechamiento que tengan establecida la limitación al ejercicio del caudal ecológico en sus títulos o mediante una autorización administrativa (como una Resolución de Calificación Ambiental asociada a un proyecto hidroeléctrico, por ejemplo) deben igualmente respetar esa restricción, lo que implica que en una misma fuente natural las captaciones existentes versus las temporalmente autorizadas no contribuyan en igual forma al mantenimiento de los caudales mínimos para efectos de la protección ambiental. En primer lugar, esta diferencia vuelve ineficaz la limitación para el cumplimiento del objetivo del caudal ecológico si algunas captaciones lo respetan y otros no, crítica que ya se le ha hecho a este instrumento. Pero, además, en este caso implica una desigualdad de cargas entre los titulares de derechos ya constituidos y las extracciones temporalmente autorizadas, lo que no es justo y puede ser una fuente de conflicto entre los usuarios de las fuentes naturales respectivas.

## 12.5. Reflexión final

Como se ha observado, los mecanismos clásicos de la regulación del aprovechamiento de las aguas presentan diversas falencias o inconvenientes en su aplicación para enfrentar períodos prologados de escasez hídrica,

---

89 Al respecto véase BOETTIGER, Camila, (2013), p. 3.

90 BOETTIGER, Camila (2014), “Variables ambientales en el Código de Aguas”, en MONTENEGRO S., et ál. (eds.), *Actas de las VII Jornadas de Derecho Ambiental: recursos naturales ¿Sustentabilidad o sobreexplotación?* (Santiago: Thomson Reuters), pp. 360-362.

como se viene dando en nuestro país en los últimos años. En esa línea, debiera verse con preocupación la permanente utilización de instrumentos de emergencia como la DE, por las facultades excepcionales que otorga a la autoridad, y los efectos que la normalización de situaciones supuestamente temporales pueden tener en el sistema de gestión de los recursos hídricos en el largo plazo.

Para afrontar un escenario que probablemente se hará cada vez más común, además de revisar el instrumento jurídico de emergencia y sus efectos, debe incluirse en la gestión de los recursos hídricos no solo las variables hidrológicas sino también las ambientales y técnicas, en pos de mejorar la eficiencia de uso del recurso y su disponibilidad para diversos usos o funciones. Todo ello requiere de cambios, inversión de recursos (privados y/o públicos), y toma de conciencia de las consecuencias de uso del agua como recurso de aprovechamiento común. Ese debiera ser el camino a seguir para aprovechar mejor un recurso que solo se hará más escaso, por disponibilidad hídrica o aumento del consumo.

## BIBLIOGRAFÍA

### Doctrina:

- ALDUNATE, Eduardo (2006): “Limitación y expropiación: Scilla y Caribdis de la dogmática constitucional de la propiedad”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 33, N° 2.
- ARÉVALO, Gonzalo (2015): “La declaración de zonas de escasez y redistribución de las aguas”, en *Asociación Chilena de Riego y Drenaje*, 15.
- ARÓSTICA, Iván (2013): “La actividad jurídica de la Administración del Estado”, en *Actualidad Jurídica* N° 28.
- BAUER, Carl (1993): “Los derechos de agua y el mercado: efectos e implicancias del Código de Aguas chileno de 1981”, en *Revista de Derecho de Aguas*, vol. IV.
- BERMÚDEZ, Jorge (2011): *Derecho Administrativo General*, 2ª edición (Santiago: LegalPublishing).
- BOETTIGER, Camila (2013): “Caudal ecológico o mínimo: regulación, críticas y desafíos”, en VERGARA, Alejandro (dir.), *Actas de Derecho de Aguas* N° 3 (Santiago: Thomson Reuters).

- (2014): “Variables ambientales en el Código de Aguas”, en MONTENEGRO, S. *et ál.* (eds.), *Actas de las VII Jornadas de Derecho Ambiental: recursos naturales ¿Sustentabilidad o sobreexplotación?* (Santiago: Thomson Reuters).
- CALDES, Gabriel (2018): “Chile, un caso de escasez hídrica con agua”. Disponible en <[www.iagua.es/blogs/gabriel-caldes/no](http://www.iagua.es/blogs/gabriel-caldes/no)>.
- EVANS, Enrique (1999): *Los derechos constitucionales*, tomo II (Santiago: Editorial Jurídica de Chile). FERNANDOIS, Arturo (2005): “Inaplicabilidad de la Ley de Monumentos Nacionales: hacia la inconstitucionalidad de la expropiación regulatoria en Chile”, en FERNANDOIS, Arturo (ed.), *Sentencias destacadas 2004* (Santiago: Libertad y Desarrollo).
- FIGUEROA, Luis Simón (2003): *Curso de Derecho de Aguas* (Santiago: Universidad Central de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales). Fundación Chile (2018), “Resumen estratégico. Radiografía del agua. brecha y riesgo hídrico en Chile”.
- JAEGER, Pablo y PEÑA, Humberto (2015): “Del orden neoliberal al régimen de lo público en materia de aguas”, en VERGARA, Alejandro (dir.), *Actas de Derecho de Aguas*, N° 5 (Santiago: Libromar).
- JIMÉNEZ, Susana, WAINER, José Tomas (2017): “Realidad del Agua en Chile”, en *¿Escasez o falta de infraestructura? Serie informe económico*, 263, marzo 2017 (Santiago: Libertad y Desarrollo).
- MARTIN, Liber (2018): “La emergencia en el Derecho de Aguas”, en MONTENEGRO, Sergio, CELUME, Tatiana, COSTA, Ezio (coords.), *Actas de las I Jornadas del Régimen Jurídico de las Aguas. Consideraciones jurídicas y económicas en la planificación, gestión, asignación y conservación del agua* (Santiago: Lom).
- MARTIN, Liber y PINTO, Mauricio (2015): “Escasez extraordinaria y Derecho de Aguas”, en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 20.
- MORAGA, Claudio (2010): *Tratado de Derecho Administrativo* (Santiago: LegalPublishing).
- MUÑOZ, Gonzalo (1998): “Estatuto jurídico de las organizaciones de usuarios de aguas”, en *Revista de Derecho de Aguas*, vol. IX.
- (1999): “Gestión de acuíferos. Disponibilidad técnica y jurídica de aguas subterráneas”, en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, vol. I, N° 2.

- (2011): “Declaración de zonas de escasez y sus efectos”, en VERGARA, Alejandro (dir.), *Código de Aguas comentado. Doctrina y jurisprudencia* (Santiago: Abeledo Perrot).
- OBANDO, Iván y ALLESCH, Johann (2014): “La responsabilidad civil extracontractual del Estado administrador por redistribución de las aguas en caso de extraordinaria escasez o sequía”, en VERGARA, Alejandro (dir.), *Actas de Derecho de Aguas N° 4* (Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile).
- OSTROM, Elinor (2011): *El gobierno de los bienes comunes*, 2ª edición (México: Fondo de Cultura Económica).
- PRIETO, María Trinidad y PUELMA, Francisco (2008): “Derechos de aprovechamiento de aguas: ¿titularidad de papel?”, en DURÁN, Valentina *et ál.* (eds.), *Derecho Ambiental en tiempos de reformas. Actas de las V Jornadas de Derecho Ambiental* (Santiago: Albeledo Perrot).
- RÍOS, Lautaro (1987): “El principio constitucional de la función social de la propiedad”, en *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, tomo LXXXIV N° 2.
- RIVERA, Daniela (2013): *Usos y derechos consuetudinarios de aguas. Su reconocimiento, subsistencia y ajuste* (Santiago: LegalPublishing).
- ROJAS, Christian (2003): “La distribución de aguas por las juntas de vigilancias”, en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, vol. N° 2.
- (2016): *La distribución de las aguas. Ordenación y servicio público en la administración hídrica y en las juntas de vigilancia* (Santiago: Thomson Reuters).
- SANTELICES, Humberto (2011): *Medida del derecho de aprovechamiento de aguas*, 2ª edición (Santiago: Metropolitana).
- SEGURA, Francisco (2006): *Derecho de Aguas*, 3ª edición (Santiago: LexisNexis).
- TAPIA, Felipe (2018): “Situación del acceso al agua potable en zonas rurales y principales conflictos derivados”, en MONTENEGRO, Sergio; CELUME, Tatiana y COSTA, Ezio (coords.), *Actas de las I Jornadas del Régimen Jurídico de las Aguas. Consideraciones jurídicas y económicas en la planificación, gestión, asignación y conservación del agua* (Santiago: Lom).

UGARTE, José Joaquín (2001): “Limitaciones al dominio. De las meras restricciones y de cuándo dan lugar a indemnización”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 28 N° 2.

VERGARA, Alejandro (1997): “El principio de la unidad de la corriente en el Derecho de Aguas”, en *Revista de Derecho de Aguas*, vol. VIII.

——— (1999a): “Naturaleza jurídica de los “bienes nacionales de uso público”, en *Ius Publicum*, N° 3.

——— (1999b): “El derecho de la sequía: la redistribución de las aguas”, en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, vol. 1 N° 2.

——— (2002): “Las aguas como bien público (no estatal) y lo privado en el derecho chileno: evolución legislativa y su proyecto de reforma”, en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, vol. IV, 1.

——— (2015): *Crisis institucional del agua. Descripción del modelo jurídico, crítica a la burocracia y necesidad de tribunales especiales* (Santiago: Ediciones UC).

### **Normativa:**

Código de Aguas (1981).

Ley N° 10.336 (1952), Organización y atribuciones de la Contraloría General de la República, 29 de mayo de 1952.

Ley N° 19.061 (1991), Normas sobre fomento a obras de riego en zonas afectadas por sismos o catástrofes, 12 de junio de 1991.

Resolución DGA N° 1.674 (2012), que deja sin efecto Resolución DGA N° 39, de 9 de febrero de 1984 y establece nuevos criterios para calificar épocas de extraordinaria sequía, 12 de junio de 2012.

Ord. DGA N° 588 (2014), que imparte instrucciones sobre autorizaciones de extracción de aguas en zonas de escasez, de 5 de diciembre de 2014. Modificado y complementado por Ord. DGA N° 406 de 31 de julio de 2015.

### **Jurisprudencia:**

Corte Suprema, 24 de enero de 1991, Rol N° 16619-1990, “Junta de Vigilancia Río Maule con Empresa Eléctrica Pehuenche S.A.”.

Corte Suprema, 25 de marzo de 2014, Rol N° 2014-2014, “Junta de Vigilancia de la Tercera Sección del Río Aconcagua con Junta de Vigilancia de la Primera Sección del Río Aconcagua”.

Corte Suprema, 2 de noviembre de 2016, Rol N° 34835-2016, “Inmobiliaria La Reina Alta Limitada con Dirección General de Aguas”.

Contraloría General de la República, Dictamen N° 74.491, 23 de marzo de 1991.

Contraloría General de la República, Dictamen N° 7.479, 25 de marzo de 1991.

Contraloría General de la República, Dictamen N° 16.545, 22 de mayo de 1996.

Contraloría General de la República, Dictamen N° 55.520, 21 de julio de 2014.

Contraloría General de la República, Dictamen N° 7.105, 1 de marzo de 2017.