



# Síntesis de investigación

Marzo 2017

## Gestión colectiva y conjunta de aguas: **perspectiva jurídica de una deuda subterránea<sup>1</sup>**

Si bien los titulares de derechos de aprovechamiento de aguas están individualmente dotados de un estatuto de libertad y autonomía, el ejercicio de dichos derechos está sujeto a las determinaciones que adopta un ente colectivo: la respectiva organización de usuarios. Así, la forma, oportunidad y volumen que puede ser extraído por cada titular son definidos, primero, por la competente junta de vigilancia (cuya jurisdicción abarca, por regla general, toda una fuente natural), y, luego, por la comunidad de aguas o asociación de canalistas de la correspondiente canalización u obra común.

Esta dinámica es la tónica tradicional en materia de aguas superficiales. Sin embargo, en aguas subterráneas ocurre algo distinto: ellas son utilizadas, mayoritariamente, en forma individual, sin instancias de coordinación, administración y control comunitario, generándose problemáticas cada vez más habituales y complejas, convirtiendo a la explotación de este recurso en un paradigmático ejemplo de la denominada “tragedia de los comunes”.

---

<sup>1</sup> Rivera Bravo, Daniela. 2016. "Gestión colectiva y conjunta de aguas: perspectiva jurídica de una deuda subterránea." *Revista de derecho (Valparaíso)* 46: 311-346. [Artículo completo aquí.](#)

## ¿Por qué las fórmulas asociativas o de gestión colectiva no han logrado implementarse en materia de aguas subterráneas?

Estamos ante un escenario distinto al de las aguas superficiales; la relación entre el titular del derecho y el agua subterránea es más directa (construcción de una obra de captación individual, situada en un inmueble privado, propio o de un tercero que lo ha autorizado, y que permite extraer el recurso con un margen de libertad más o menos amplio, pues las instancias de control externo no son tan frecuentes).

Ahora bien, y sin perjuicio de las complejidades de las aguas subterráneas, que requieren matices propios, la actuación colectiva y coordinada de todos los usuarios de una misma fuente es necesaria para una más adecuada gestión de este recurso. Éste es, además, el mandato de nuestro sistema legal en este ámbito, pero, en la práctica, se observa una escasa observancia de esta directriz. Entre las razones que explicarían este fenómeno se encuentran las siguientes:

### 1. Cortapisas regulatorias: insuficiencia y carencia de rigurosidad normativa

Las respuestas legislativas deben tener en cuenta y hacerse cargo de las especificidades de las aguas subterráneas; ello, hasta ahora, no ha ocurrido satisfactoriamente. Los autores del Código de 1981, aun después de la reforma efectuada el año 2005, parecen haber creído que bastaba con la incorporación de las voces “subterráneas” y/o “acuífero” para hacer inmediatamente operables las normas sobre organizaciones de usuarios a las aguas subterráneas.

Y pese a que las directrices centrales deben estar en la ley, cabe añadir que el Reglamento sobre normas de exploración y explotación de aguas subterráneas (Decreto N°203, de 2014) dejó pasar una preciada oportunidad para contrarrestar la deuda regulatoria que se mantiene en este campo.

### 2. Trabas administrativo-regulatorias: complicidad entre prácticas de la Dirección General de aguas (DGA) y la normativa

Hay dificultades que provienen de una mezcla de prácticas administrativas (de la DGA) y prescripciones legales y reglamentarias que introducen confusión y distorsiones en la gestión colectiva de aguas subterráneas; a saber:

a) Sectorización de acuíferos. El Reglamento define “sector hidrogeológico de aprovechamiento común” como el acuífero, o parte del mismo, con características que posibilitan su delimitación para fines de una evaluación o gestión independiente. Ello supone, por tanto, una fragmentación de las fuentes de aguas subterráneas, que genera múltiples cuestionamientos, por ejemplo: ¿Contamos con información suficiente, actualizada y apropiada para dividir los acuíferos? ¿Quién y cómo se efectúa la sectorización? ¿Tiene la sectorización una finalidad acorde con la gestión conjunta e integrada de aguas? ¿Se consideró la *excepcionalidad* de los seccionamientos de fuentes superficiales y los perjudiciales efectos que algunos de ellos han ocasionado?

b) Trabas/demoras en la DGA en el registro de comunidades de aguas. En el marco de este registro, donde el rol de la autoridad es verificar que tales entidades se hayan constituido en conformidad a la ley, la DGA suele adoptar una posición excesiva en cuanto a la extensión de sus potestades, exigiendo, luego de revisar los antecedentes por un período de duración indeterminada, modificaciones en los estatutos ya aprobados por los propios titulares de derechos (organización vía convencional), o bien, por éstos y el juez (organización por vía judicial). Mientras esos cambios no se materialicen (nótese que en el último caso, lo que se exige es la modificación de una sentencia judicial), el registro queda en suspenso; y aun cuando la comunidad pueda estar funcionando, la DGA la desconoce como tal, afirmando que carece de personalidad jurídica.

### 3. Externalidades y obstáculos provenientes de los propios usuarios: falta de comprensión del sistema, recursos, interés y compromiso

a) Conocimiento limitado. La dinámica y real estado de las aguas subterráneas, pese a los avances de los últimos años, son temas en que todavía existe un grado de desconocimiento e incerteza importante.

La falta de claridad y el escaso, casi nulo, interés jurídico doctrinal sobre las aguas subterráneas, se han traducido en una sesgada y pobre comprensión de su situación.

b) Insuficiencia de recursos. La formalización y puesta en práctica de las comunidades de aguas subterráneas y la extensión de la actividad de las juntas de vigilancia a su respecto, requieren recursos materiales, económicos y humanos.

Los presupuestos de las organizaciones de usuarios, que se autofinancian, son usualmente limitados; y no siempre disponen de funcionarios capacitados sobre materias poco conocidas.

c) Carencia de real interés y compromiso. No todas las causas del fracaso de la gestión colectiva de aguas subterráneas son externas a los titulares de derechos. Para ellos puede resultar más cómodo ejercer sus derechos en forma aislada, sin que sea necesario participar en una comunidad. Por su parte, a las comunidades de aguas subterráneas organizadas puede no resultarles llamativa la idea de incorporarse a la junta de vigilancia de la cuenca, pues ello se traduce en una suerte de pérdida de poder; y lo más probable es que las juntas de vigilancia tampoco tengan real intención de hacerse cargo de las aguas subterráneas, por las dificultades que ello implica.

## El decisivo rol de las juntas de vigilancia en la gestión conjunta y colectiva de las aguas

La visibilidad parece ser un factor clave en la gestión de los recursos; así, en recursos invisibles (como las aguas subterráneas) dicha tarea es más compleja que en los visibles (como las aguas superficiales). Ahora bien, en el logro de una gestión conjunta y colectiva de aguas, el papel de las juntas de vigilancia es fundamental.

### 1. Predominio de la unidad de la cuenca y superación de las sectorizaciones

Sin perjuicio de considerar necesaria y conveniente la formalización de comunidades de aguas subterráneas, como organizaciones de base, el rol central e integrador lo detentan las juntas de vigilancia, especialmente dadas las disgregaciones que produce la sectorización de acuíferos, que se está convirtiendo en una práctica bastante recurrente en el país.

Por cierto que se requieren algunos ajustes legales en su regulación, pero las juntas de vigilancia deben integrar a todas y cada una de las comunidades de aguas de la cuenca, y gestionar, conjuntamente, aguas superficiales y subterráneas.

### 2. Coordinación global en el aprovechamiento de las aguas

Son las juntas de vigilancia las que deben determinar, tomando en cuenta la interrelación entre aguas superficiales y subterráneas, los volúmenes que pueden captar o extraer todos sus miembros, incluidos los usuarios subterráneos. Ello no obsta a que luego, en el marco de tal determinación global, las comunidades puedan acordar fórmulas internas de uso del recurso para sus miembros.

### 3. Aporte a la construcción de un Derecho y gestión de aguas adaptable

La gestión dirigida en cada cuenca por la junta de vigilancia respectiva es esencial para manejar las aguas subterráneas promoviendo, desde una instancia local y participativa, medidas preventivas para cuidar su calidad y configurarlas como una

reserva frente a la sequía, disminuyendo la vulnerabilidad de los sistemas hídricos a amenazas cada vez más recurrentes.

## Conclusiones

Las organizaciones de usuarios son entidades colectivas que, conformadas por los titulares de derechos de aprovechamiento de una misma fuente natural u obra artificial, gestionan y distribuyen el agua a sus miembros. Este ha sido el modelo tradicional de uso de las aguas superficiales; pero las aguas subterráneas, pese a los mandatos legales existentes al efecto, son normalmente aprovechadas de un modo individual y aislado.

A través de modificaciones introducidas al Código de Aguas en el año 2005 se explicitó que las aguas subterráneas debían incorporarse al sistema de gestión colectiva. Habiendo transcurrido más de diez años desde la inclusión de estas modificaciones legales, puede constatar que la implementación de las fórmulas de gestión colectiva y conjunta de aguas subterráneas y superficiales ha fracasado. A ello han contribuido obstáculos regulatorios, de práctica administrativa, el desinterés de los propios usuarios y otros derivados de la realidad, no cabalmente conocida, de las aguas subterráneas.

En este contexto, queda en evidencia que el vigente modelo de gestión de aguas requiere ajustes, debiendo considerarse: a) revisar y reconstruir el estatuto de las comunidades de aguas subterráneas, poniendo especial atención en las funciones que efectivamente deben cumplir, de acuerdo a su naturaleza y vinculación con las juntas de vigilancia; y, b) potenciar el fundamental rol que corresponde a las juntas de vigilancia en la gestión colectiva y conjunta de aguas superficiales y subterráneas.

Sobre la autora:

### Daniela Rivera Bravo

Abogada, Magister en Ciencia Jurídica y Doctora en Derecho. Investigadora, Profesora de Derecho de Aguas y Directora Ejecutiva del Centro de Derecho y Gestión de Aguas UC



Sobre el CDGA:

El Centro de Derecho y Gestión de Aguas UC (CDGA) es una instancia de investigación multidisciplinaria cuyo objetivo es aportar a la discusión de las políticas públicas y del marco regulatorio de las aguas.

Desarrollamos proyectos de investigación, publicaciones científicas, programas de capacitación (diplomas, cursos, seminarios) y actividades de extensión (jornadas temáticas), entre otras. Síguenos en [www.cdga.cl](http://www.cdga.cl)



**Centro UC**  
Derecho y Gestión  
de Aguas