| | |
|---|---|
| Sesión: | 144 |
| Fecha: | 16-01-2020 |
| Hora: | 11:30 |

# *Proyecto de Resolución N° 872*

**Materia:**

Solicita a S. E. el Presidente de la República la presentación de un proyecto de ley destinado a gravar mediante un royalty a las actividades económicas mineras, forestales, de generación eléctrica, pesqueras, agroindustriales, desalinizadoras, sanitarias y de ganadería bovina de alto impacto, que considere recargos en caso de acaparamiento de derechos de aprovechamiento de aguas.

**Votación Sala**

| | |
|---|---|
| Estado: | Rechazado |
| Sesión: | 104 |
| Fecha: | 30-11-2021 |
| A Favor: | 54 |
| En Contra: | 56 |
| Abstención: | 18 |
| Inhabilitados: | 0 |

***Autores:***

1 **Cristina Girardi Lavín**

2 **Félix González Gatica**

3 **Erika Olivera De La Fuente**

4 **Camila Vallejo Dowling**

5 **Vlado Mirosevic Verdugo**

6 **Maya Fernández Allende**

7 **Marcela Sabat Fernández**

8 **Joanna Pérez Olea**

9 **Diego Ibáñez Cotroneo**

***Adherentes:***

1

Nº 872 presentado por la diputada Cristina Girardi, sesión 144, 16.01.20, a las 11:30 horas.

CAMARA DE DIPUTADOS
CHILE

CAMARA DE DIPUTADOS
PROSECRETARIO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

SOBRE ROYALTY AL AGUA

Se solicita a S.E. El Presidente de la República Sebastián Piñera que, mediante su atribución exclusiva de imponer tributos de cualquier clase o naturaleza, grave, mediante un Royalty, a las actividades económicas Mineras, Forestales, de Generación Eléctrica, Pesqueras, Agroindustriales, Desalinizadoras, Sanitarias, y de Ganadería Bovina de alto impacto, que considere recargos en casos de acaparamientos de derechos de aprovechamientos de agua.

**Considerando:**

**INTRODUCCIÓN:**

1. Hoy, el planeta se encuentra al borde de una crisis climática, generada por los efectos del cambio climático, que se han visto potenciados, entre otros factores, por la emisión de gases de efecto invernadero a nuestra atmósfera, por el uso indiscriminado de recursos naturales y de especies de nuestro entorno. Dado lo anterior es que la COP25 que debía realizarse en nuestro País y de la cual mantenemos la presidencia tiene como lema "es tiempo de actuar".

2. Es importante definir qué es el cambio climático. La definición más utilizada se desprende de lo dispuesto en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que define el cambio climático de la siguiente manera: "se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la

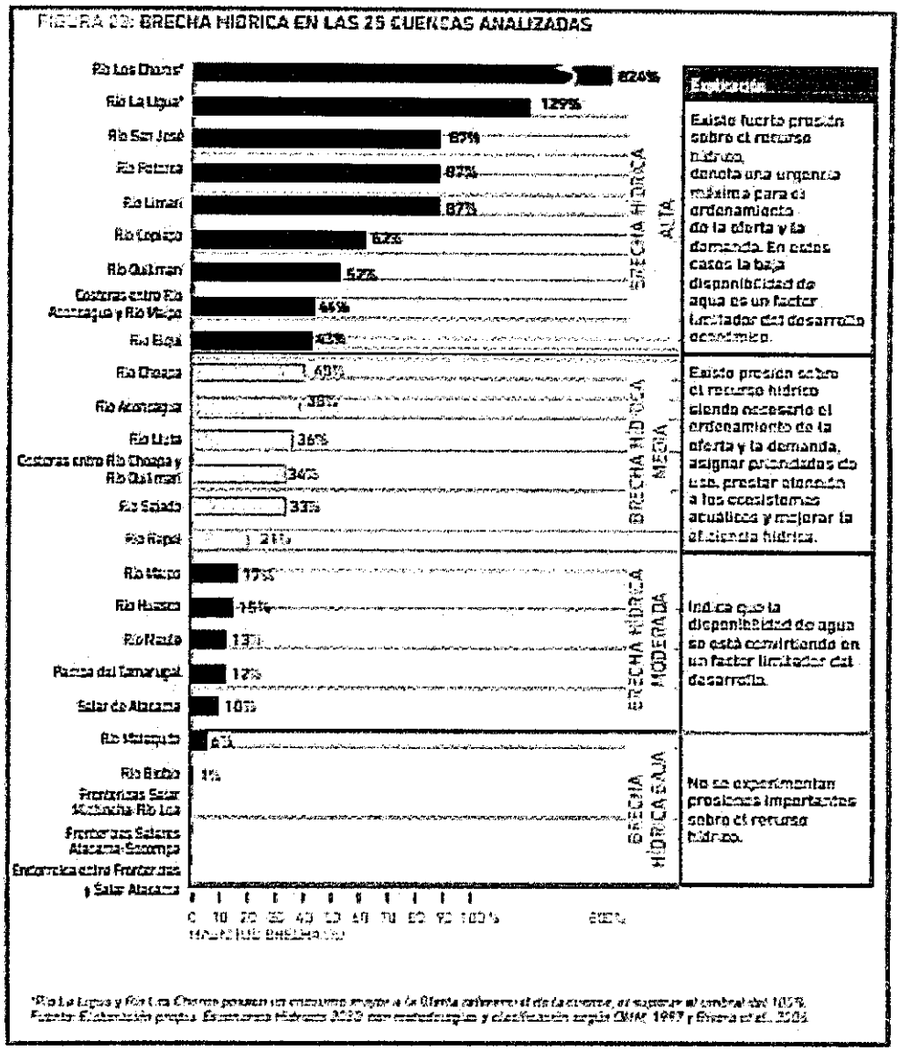
atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables".[1]

3. Chile ha sido denominado como un País "altamente vulnerable" a los efectos del cambio climático por cumplir la mayoría de las condiciones que establece la Convención Marco de las Naciones Unidas. El mayor problema, o efecto, que ha generado esta crisis climática en nuestro país ha sido la sequía que impera en gran parte de nuestro territorio, que ha significado una disminución casi total de las precipitaciones en gran parte del territorio, un avance de la desertificación a pasos agigantados, y la disminución de la mayoría de los caudales. Lo último es extremadamente grave, entendiendo que estas mismas fuentes de agua, son a su vez, fuentes de agua potable para gran parte de la población.

4. La situación de las cuencas hídricas en nuestro País es altamente preocupante, tal como se demostrará con la grafica que se acompaña a continuación.

---

[1] Artículo 1.° N°2. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, disponible en: https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/what-is-the-united-nations-framework-convention-on-climate-change




Fuente: https://fch.cl/wp-content/uploads/2019/05/radiografia-del-agua.pdf

5. Las situaciones anteriores ilustran los efectos que tiene y tendrá la escasez hídrica en nuestro país, y recalcan la importancia, actual, de establecer medidas de protección para los recursos hídricos, de generar conciencia sobre la importancia del agua y de su cuidado, así como también la realidad a la que nos veremos enfrentados por las consecuencias del cambio climático. Es por lo anterior que debemos concentrar nuestros esfuerzos en generar un cambio radical en la forma que utilizamos el agua, cuidando al máximo la disponibilidad de dicho recurso, para evitar los efectos

nefastos que generará la falta de agua, y que se comienzan a vislumbrar actualmente.

**RECURSOS NATURALES COMO RECURSOS ESTRATÉGICOS:**

6. Considerando el modelo productivo que consiste principalmente en la explotación de recursos naturales bajo una lógica de libre mercado extractiva, es menester, apuntar a la nacionalización de los recursos naturales de nuestro país, y en el intertanto, gravar estas actividades y pasar a un modelo que incorpore la sustentabilidad, el cuidado y preservación del medio ambiente y que permita a través de un cambio de diseño de la estructura un modelo basado en el desarrollo de una sociedad más justa en donde la distribución de los tributos se funde en criterios de desarrollo social.

7. Esta propuesta, entonces, apunta a una mayor recaudación por parte del Estado de manera de avanzar a una mejor sociedad que sea capaz de enfrentar la desigualdad social. Sin perjuicio de aquello, cabe reiterar que estas son instancias momentáneas hasta que cambie el diseño y permita la permanencia de estos cambios estructurales, para evitar los abusos que se han sostenido en el tiempo.

8. Si bien es cierto; en la Constitución Política de la República en el artículo N° 19 numerando 23 se señala que:" se puede adquirir toda clase de bienes menos los que son que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la Nación y exista una ley que lo declare." Claramente, hay leyes que determinan que los recursos naturales pertenecen a la Nación y no son susceptibles de adquirir el dominio de estos. Ejemplo de lo anterior, es que el artículo 5° del Código de Aguas se señala que las aguas son bienes nacionales de uso público, sin embargo, se concibe como un bien de consumo por lo tanto es indispensable reorientar las políticas económicas que permitan que los recursos naturales sean

recursos estratégicos de desarrollo social tanto a nivel local como nacional a través de dos mecanismos; la nacionalización y el royalty.

9. Uno de los Recursos Naturales, ampliamente utilizado para una serie de actividades productivas, es precisamente el Agua, recurso fundamental para la vida humana y para el planeta, tal como se demostrará a continuación.

**EL USO E IMPORTANCIA DEL AGUA:**

10. El agua es un elemento natural fundamental para la vida humana, y su disponibilidad y consumo es vital para el desarrollo de todo tipo de vida, incluyendo la vida humana. Actualmente nuestro país tiene una de las mayores crisis hídricas de los últimos años que afecta a la mayor parte del país. Esta escasez hídrica tiene su origen en la sobre explotación, el sobre otorgamiento de los derechos de agua y sin duda también, al cambio climático.

11. Lo anterior, lo declara el "Tercer Informe Bienal de Actualización de Chile sobre Cambio Climático 2018", consagrando que: "Chile no es ajeno a los problemas de escasez de agua. Entre 2008 y 2017, la Dirección General de Aguas (DGA), declaró 82 zonas con escasez hídrica entre las regiones de Atacama y Aysén, concentradas principalmente en las regiones de Coquimbo, Valparaíso, Maule y Metropolitana. Adicionalmente en 2008 el Ministerio de Agricultura declaró emergencia agrícola para 225 comunas del país, dado que se presentó la sequía geográficamente más extensa reportada, lo que se ha mantenido configurando una "Mega sequía". Esto equivale a una afectación del 72% de las tierras del país en sus diferentes categorías (leves, moderadas, graves), que corresponden aproximadamente a 55 millones de hectáreas, con una población afectada de 16 millones de habitantes (90%) (Ministerio de Agricultura, 2016).[2]

---

[2] Ministerio del Medio Ambiente, Tercer Informe Bienal de Actualización de Chile sobre Cambio

12. El agua en toda su transversalidad constituye un desafío que la sociedad no puede abordar parcialmente. El primer paso consiste en identificar correctamente cuáles son los principales desafíos para la gestión y gobernanza del agua desde el territorio que habitamos y, como todo desafío correctamente identificado, concluir de un modo inclusivo cuáles son las mejores alternativas de solución, teniendo a la vista que el crecimiento económico y demográfico conducen a una mayor demanda y contaminación del agua; la salud de las personas y del medioambiente se ven afectadas por aguas escasas o de mala calidad; la necesidad de incrementar la eficiencia hídrica, utilizando cada vez menos agua; la importancia de abordar la fragmentación institucional y la divergencia de objetivos políticos; que el mercado suele fallar en la búsqueda de sostenibilidad económica y medioambiental; que hay una gestión deficiente e insuficiente por parte de las organizaciones de cuencas para resolver demandas competitivas de agua y los desafíos medioambientales relacionados; la gobernanza del agua debe centrarse en la seguridad hídrica y en los efectos del cambio climático en el ciclo hidrológico, requiriendo para ello resolver el acceso inequitativo al recurso y la falta de sostenibilidad social, con lógicas inclusivas y participativas. [3]

13. La dificultad de acceso y de gobernanza del agua se hace más dramática en un contexto de gran escasez hídrica que responde al cambio climática, la variabilidad climática, las brechas de gobernanza y gestión del agua, la fragilidad institucional, la existencia de una legislación que asume al agua como un bien infinito y apropiable, enfocado básicamente en la función productiva del recurso, carente de normas que resguarden el derecho humano al acceso al agua potable, al saneamiento y al uso doméstico de subsistencia, la falta de inversión en ciencia e innovación en materia hídrica

---

Climático 2018, página 48, disponible en: https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2018/12/3rd-BUR-Chile-SPanish.pdf

[3] PIZARRO, ESTÉVEZ, VALLEJOS et Al: *Plantaciones de Aristotelia chilensis (maqui) en base a sistemas de captación de aguas lluvias (SCALL): una respuesta a los escenarios de escasez hídrica y los desafíos de la gobernanza del agua en Chile.* Centro Tecnológico de Hidrología Ambiental, Universidad de Talca (CTHA), 2020.

y el la precario entendimiento de que el agua cumple además una función ecosistémica esencial e irremplazable.

14. Es sabido que una buena política de aguas requiere potenciar, además del conocimiento, información y tecnología, la inclusión social y la participación de todos y todas y no solo de quienes tengan acciones o derechos de aguas. Pero requiere también de recursos que puedan invertirse en la gobernanza del agua, fondos de innovación e inversiones en soluciones basadas en la naturaleza.

## CONSECUENCIAS DE LA PRIVATIZACIÓN DEL AGUA:

15. Bastante se ha discutido en el último tiempo sobre la regulación que tiene nuestro ordenamiento jurídico respecto de las aguas, su acceso, su calidad como bien de mercado y en general, respecto de una particularidad que nos destaca por sobre el resto del mundo, esto es, al ser uno de los únicos países en donde el agua se entiende como bien de consumo transable en el mercado. Esto se deriva del Código de Aguas vigente, formado en la dictadura militar, y que básicamente considera a las aguas como un bien económico, separando la propiedad sobre la tierra del aprovechamiento del agua y otorgándole al Estado la potestad de conceder los derechos de aprovechamientos de aguas a privados de manera perpetua y gratuita.[4] De hecho, ni el Código de Aguas ni la propia Constitución regulan los derechos de aprovechamiento de aguas de acuerdo a los estándares del derecho Internacional de los Derechos Humanos.

16. Ahora, si contrastamos la regulación nacional con los tratados internacionales que el País ha suscrito, como lo dispuesto por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en la Observación General N°15, ratificado por nuestro País en el año 1972, que versa de la siguiente manera: "En

[4] Rodrigo Mundaca, "La Privatización de las aguas en Chile viola los Derechos Humanos", Columna de Opinión, CIPER Chile, 2012, disponible en: https://ciperchile.cl/2012/02/17/la-privatizacion-de-las-aguas-en-chile-viola-los-derechos-humanos/

la asignación del agua debe concederse prioridad al derecho de utilizarla para fines de consumo personal y doméstico. Asimismo, debe darse prioridad a los recursos hídricos necesarios para evitar el hambre y las enfermedades." Nos encontraremos con que, Ni la Constitución ni el Código de Aguas actual regulan los derechos de aprovechamiento de aguas de acuerdo a los estándares del derecho Internacional de los Derechos Humanos. Y para remediar esta situación tendríamos que volver al Código de Aguas de 1951. Allí existía un orden de prelación que debía seguir la DGA al momento en que se le solicitaran derechos de agua. Y en ese esquema la prioridad era entregar el agua para consumo humano.[5]

17. Uno de los problemas que genera la existencia de este "mercado del agua" es el acaparamiento de los derechos de aprovechamientos de agua, por parte de privados, ya sea para usos productivos, o básicamente como método de generación de ingresos, al existir un recurso escaso y un mercado cada vez más lucrativo. Dado lo anterior, es que se reformó el Código de Aguas, en el año 2005, incorporando una multa por el no uso de los derechos de aprovechamientos. Parece, a lo menos cuestionable, que se multe el no uso de derechos de agua y no se cobre por el uso del recurso.

18. Ahora bien, posterior a la existencia de esta reforma, los hechos demuestran que no logró corregir el acaparamiento de derechos de aprovechamientos de agua, esto al castigarlo y no eliminarlo. En la práctica, los titulares de dichos derechos pagan las multas por el no uso, dado que el valor de la patente es ampliamente inferior a la rentabilidad que genera su venta, en un mercado que ha visto como su precio aumenta año a año, producto de la escasez.[6]

---

[5] Matias Guillof, "El Derecho al agua como un Derecho Humano: el caso de la provincia de Petorca", Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile, 2013, capítulo 7.

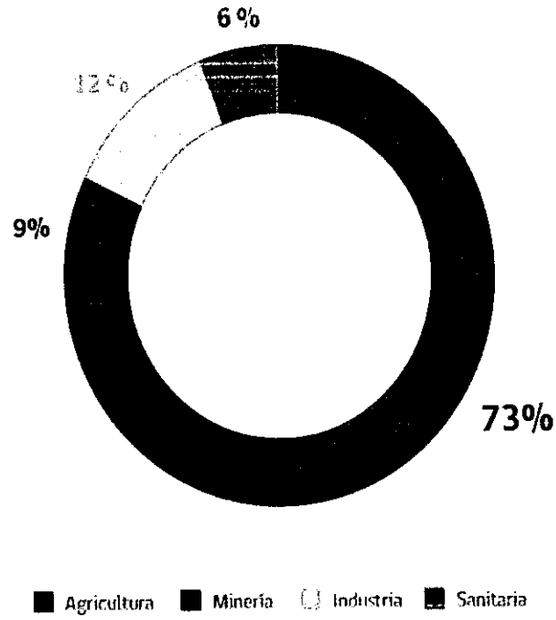
[6] Alberto Arellano, "Cómo se fraguó la insólita legislación que tiene a Chile al borde del colapso hídrico", Investigación, CIPER Chile, 2013, disponible en: https://ciperchile.cl/2013/12/12/como-se-fraguo-la-insolita-legislacion-que-tiene-a-chile-al-borde-del-colapso-hidrico/

19. Los hechos demuestran que existe gran concentración de derechos de aprovechamiento en manos de unos pocos, lo que es particularmente evidente en el caso de los derechos no consuntivos. En el caso de aquellos de naturaleza consuntiva, si bien existe una mayor fragmentación, es también cierto que titulares con distintas personas jurídicas poseen importantes cantidades de derechos de aguas, muchas veces ni siquiera con un fin productivo, sino especulativo.

20. A su vez, es de público conocimiento que los aprovechamientos de aguas están dominados por algunos sectores productivos. Particularmente, la industria de generación eléctrica entre los derechos no consuntivos y el sector agropecuario entre los derechos consuntivos. Es por ello que proponemos avanzar hacia un uso racional, sostenible y eficiente de las aguas y que el país se beneficie de los impactos negativos que contrae la producción de aquellas industrias que mayor grado de utilización tienen sobre este recurso natural, al igual que aquellas que de mayor modo afectan la calidad de las aguas.

21. El siguiente grafico demuestra la distribución de los usos consuntivos del agua.

**DISTRIBUCIÓN DE LOS USOS CONSUNTIVOS DEL AGUA.**




Fuente: Estrategia Nacional de Recursos Hídricos del 2012-2025

22. Estos datos deben ser complementadas con las siguientes tablas, que individualizan la utilización de aguas por sectores productivos en nuestro País.

TABLA 5
**Usos del agua**

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Extracción de agua:** | | | |
| Extracción total de agua | 2006 | 35 430 | millones m³/año |
| - Agrícola (Riego + Ganadería + Acuicultura) | 2006 | 29 419 | millones m³/año |
| - Municipal | 2006 | 1 267 | millones m³/año |
| - Industrial | 2006 | 4 744 | millones m³/año |
| • Por habitante | 2006 | 2 147 | m³/año |
| Extracción de agua superficial y agua subterránea (primaria y secundaria) | 2006 | 35 365 | millones m³/año |
| • % sobre los recursos hídricos renovables totales | 2006 | 3.8 | % |
| **Fuentes de agua no convencionales:** | | | |
| Agua residual municipal producida | 2011 | 1 112 | millones m³/año |
| Agua residual municipal tratada | 2011 | 768 | millones m³/año |
| Uso directo de agua residual municipal tratada | - | - | millones m³/año |
| Uso directo de agua de drenaje agrícola | - | - | millones m³/año |
| Agua desalinizada producida | 2012 | 65 | millones m³/año |

TABLA 6
Extracciones de agua por sector en 2006

| Sector | Sub-sector | Extracciones (millones m³/año) | | Porcentaje del total (%) | |
|---|---|---|---|---|---|
| Agrícola | | 29 419 | | 83.0 | |
| | Riego de cultivos | | 16 522 | | 46.6 |
| | Acuicultura | | 12 673 | | 35.8 |
| | Riego de plantaciones forestales | | 123 | | 0.3 |
| | Ganadería (para abrevar y limpieza) | | 101 | | 0.3 |
| Industrial | | 4 744 | | 13.4 | |
| | Industrial (excl. minería y enfriamiento) | | 2 646 | | 7.5 |
| | Minería | | 1 981 | | 5.6 |
| | Enfriamiento plantas termoeléctricas | | 117 | | 0.3 |
| Municipal | | 1 267 | | 3.6 | |
| Total | | 35 430 | | 100.0 | |

Fuente: http://www.fao.org/3/ca0440es/CA0440ES.pdf[7]

23. Asimismo, es importante ilustrar como se distribuye, por actividades, el consumo de agua en nuestro País.

FIGURA 19
**DISTRIBUCIÓN DEL CONSUMO TOTAL DE AGUA A NIVEL NACIONAL (HH AZUL + HH VERDE)**

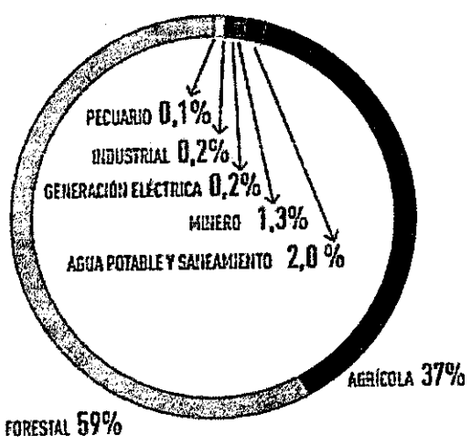
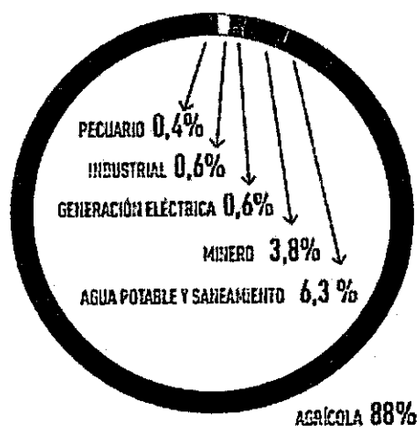



FIGURA 20
**DISTRIBUCIÓN DEL CONSUMO DE AGUA SUPERFICIAL Y SUBTERRÁNEA (HH AZUL)**



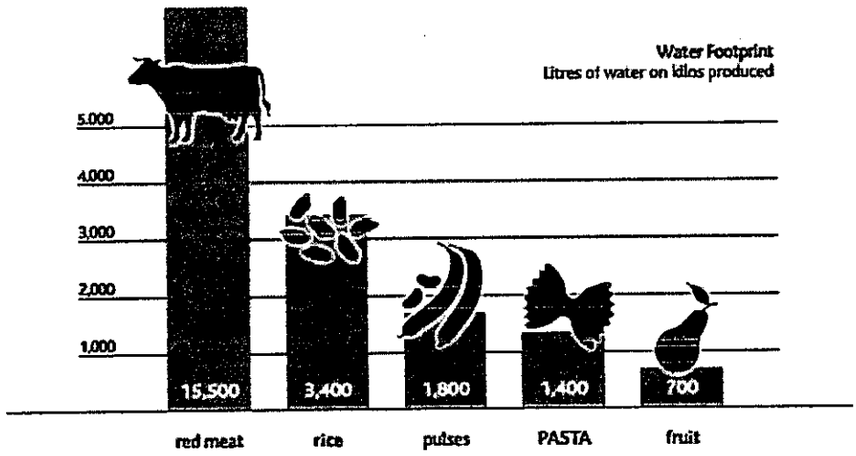

Fuente: Elaboración propia. Escenarios Hídricos 2030, basado en Jaramillo y Acevedo, 2017.

Fuente: https://fch.cl/wp-content/uploads/2019/05/radiografia-del-agua.pdf

24. Otra actividad que utiliza una gran cantidad de agua es la alimentaria, y en especial la de la industria bovina. Para ilustrar lo

[7] FAO 2015. AQUASTAT Perfil de País - Chile. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Roma, Italia.

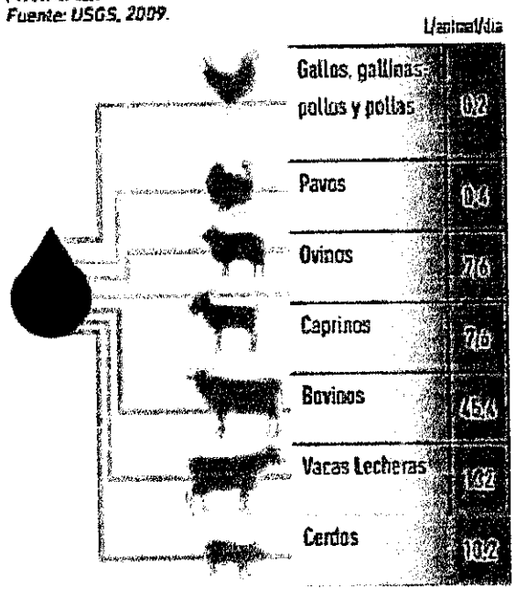
anterior se acompaña un cuadro en el que se describen los litros de agua utilizados por cada producto alimentario.




Fuente: https://waterfootprint.org/en/resources/waterstat/product-water-footprint-statistics/

25. Esta infografía se debe complementar con la que se presenta a continuación y detalla la estimación de los litros que se requieren por día en los principales animales de la industria ganadera.

ESTIMACIÓN DEL REQUERIMIENTO HÍDRICO ANIMAL.
*Fuente: USGS, 2009.*




Fuente: https://fch.cl/wp-content/uploads/2019/05/radiografia-del-agua.pdf

26. Respecto a las Plantas desalinizadoras, que han sido catalogadas como una opción para hacer frente a la crisis hídrica, el año 2019 en nuestro País se producían 5.570 litros de agua por segundo a partir de agua marina. Los principales impulsores de este tipo de plantas son las mineras y la industria, dado que buscan garantizar su acceso al agua y dar continuidad operacional a sus faenas. Es por lo anterior que representan el 65,2% del total de plantas instaladas y el 82,4% de la capacidad total de desalinización.[8] Dada la importancia que se le ha dado a este tipo de actividades, y a su proliferación es que se hace necesario incluirlas en esta propuesta, entendiendo, a la vez, que los impactos ambientales de este tipo de actividades y los impactos en la salud por beber agua desalinizada aún se discuten.

[8] Información disponible en el siguiente enlace web: http://www.infraestructurapublica.cl/megasequia-impulsa-desarrollo-desaladoras-chile-ya-24-plantas-operando-otros-22-proyectos-diferentes-etapas-avance/

27. Dado el contexto ya mencionado y la proliferación de actividades productivas que utilizan este preciado recurso, es que, proponemos la imposición de un canon o de un tributo, tipo royalty, a las actividades que utilicen agua, que se listan a continuación, y un recargo a este royalty en función de la cantidad de aguas que aprovechan o según si un mismo titular acumula derechos de aprovechamientos de agua.

28. Antes de continuar, es ineludible definir qué es Royalty. El royalty o regalía es un derecho que el Estado soberano cobra al concesionario por la explotación de sus riquezas naturales. Entonces, esta propuesta utiliza esta figura tributaria para gravar las actividades que se mencionarán posteriormente, para así generar un incremento fiscal que pueda responder responsablemente a las demandas sociales.

**ACTIVIDADES ECONÓMICAS QUE SE PROPONEN GRAVAR:**

29. En relación con lo mencionado anteriormente, es que la siguiente propuesta plantea la aplicación de un Royalty a las siguientes actividades económicas:

a) Minería
b) Forestal
c) Generación Eléctrica
d) Industria Pesquera
e) Agroindustria
f) Desalinizadoras
g) Sanitarias
h) Ganadería Bovina de alto impacto

**PROPUESTA:**

30. En virtud de todo lo expuesto anteriormente, proponemos al ejecutivo que incorpore en la reforma tributaria, que actualmente se está tramitando, un royalty a las actividades productivas que utilicen agua, entre las cuales se consideren, a lo menos, las actividades mineras, forestales, de generación

eléctrica, pesqueras, agroindustriales, desalinizadoras, sanitarias y de ganadería bovina de alto impacto. Asimismo, se solicita la incorporación de un mecanismo de recargo en casos de que exista acaparamiento o alta concentración de derechos de aprovechamientos de agua por parte de un mismo titular o persona.

Por último, se solicita exceptuar de esta obligación de pago a los comités o cooperativas de agua potable rural; a las comunidades agrícolas definidas en el artículo 1° del decreto con fuerza de ley N°5, del Ministerio de Agricultura, promulgado el año 1967 y publicado el año 1968, a los pequeños agricultores, a la agricultura de subsistencia, a aquellos de los que sean titulares indígenas o comunidades indígenas, entendiendo por tales los regulados en los artículos 2° y 9° de la ley N°19.253, a la pesca de subsistencia, a la pesca artesanal, las pequeñas empresas, los derechos de aprovechamiento que no sean utilizados por sus titulares con el objeto de mantener la función ecológica de las áreas protegidas y cuyo punto de captación se encuentre dentro de los límites de la misma; y los derechos de aprovechamiento que hayan sido solicitados por sus titulares con la finalidad de desarrollar un proyecto recreacional, turístico u otro, siempre que dicho proyecto implique no utilizarlas ni extraerlas de su fuente, circunstancia que deberá comprobarse a la Dirección General de Aguas."

**PROYECTO DE RESOLUCIÓN**

SOLICITA A S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA SEBASTIÁN PIÑERA QUE, MEDIANTE SU ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DE IMPONER TRIBUTOS DE CUALQUIER CLASE O NATURALEZA, GRAVE MEDIANTE UN ROYALTY, A LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS MINERAS, FORESTALES, DE GENERACIÓN ELÉCTRICA, PESQUERAS, AGROINDUSTRIALES, DESALINIZADORAS, SANITARIAS, Y DE GANADERÍA BOVINA DE ALTO IMPACTO, QUE CONSIDERE RECARGOS EN CASOS DE ACAPARAMIENTOS DE DERECHOS DE APROVECHAMIENTOS DE AGUA.

**CRISTINA GIRARDI**

**Diputada de la República**

FELIX GONZALEZ (87)

(98)

(145) Vallejo.

(120)

MIROSEVIC (84)

MAYA FERNANDEZ (41)

MARCELA SUAZO

IVÁÑEZ (5P)

(107) JOANNA PEREZ