

Aguas y energía: propuestas para su autogobierno y resolución especializada de conflictos

INVESTIGADORES

ALEJANDRO VERGARA

Facultad de Derecho

GUILLERMO DONOSO

Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal

DANIELA RIVERA

Facultad de Derecho

ELISA BLANCO

Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal

VALERIA MOYANO

Facultad de Derecho

Resumen

El presente trabajo contiene un análisis crítico de las instituciones más relevantes tanto del autogobierno como de resolución de conflictos en los sectores de aguas y energía. Este análisis ha sido realizado a partir de la observación de la estructura institucional vigente en ambos sectores, considerando tanto su evolución como el contexto actual.

A partir de ello, se presentan las bases de una propuesta pública para: (i) fortalecer el mandato legal de autogobierno existente en ambos sectores, sin que ello implique replicar directamente las estructuras existentes de un ámbito a otro, sino buscando alternativas viables y adaptadas a las problemáticas específicas de cada sector; y (ii) fortalecer los mecanismos de solución de controversias en el ámbito de las aguas y energía, principalmente a través de la incorporación (en el caso de las aguas) o fortalecimiento (en el caso de la energía) de la jurisdicción especializada, dada la especificidad y complejidad de las problemáticas que involucran estas áreas.

Se detallan las propuestas de: (i) modificaciones legales, en aquellos casos en donde se ha observado su pertinencia; (ii) cambios en prácticas administrativas o de particulares; y (iii) nuevas acciones o tareas, que permiten perfeccionar la labor de los actores centrales de los sectores de agua y energía.

Antecedentes

1. Génesis y objetivos de la propuesta

Al observar la realidad nacional, rápidamente se percibe que la oferta de recursos hídricos y energéticos enfrenta no solo condiciones de escasez y falta de seguridad y certeza importantes, sino que también un relevante grado de paralización de proyectos suscitados a su alrededor. La demanda de dichos recursos, por su parte, tiende a aumentar progresivamente, debido en importante medida al acople entre el crecimiento económico y el consumo de agua y energía. Producto de ello, el agua y la energía, en general, son sectores donde conflictos de uso de diversa índole y gravedad se han ido asentando en los últimos años; y hasta el momento, pareciera ser, no se han introducido elementos que hayan permitido pacificar del todo dichas áreas.

En este contexto, y atendida la relevancia del agua y la energía para nuestra existencia, subsistencia y, además, para el desarrollo de las actividades productivas fundamentales del país, se inició este estudio interdisciplinario que pretende identificar las principales problemáticas que se producen en el aprovechamiento de los mencionados recursos, y, a su vez, formular o enunciar propuestas de solución para tales problemáticas, en aras de una mejor utilización y explotación de los mismos.

Así, se detectaron dos aspectos esenciales a la hora de evaluar y definir el mayor o menor grado de éxito del modelo regulatorio del agua y la energía, considerando que, en ambos supuestos, se cuenta con regímenes que ya cuentan con más de 30 años de vigencia en nuestro medio, por lo que cabe su evaluación. Nos centraremos, en especial, en i) la gestión o administración que realizan los propios usuarios (agua) o prestadores del servicio (energía), y que denominaremos “autogobierno”, y ii) en la resolución especializada de las controversias que se dan en estos campos. En estas dos aristas debiesen centrarse las medidas y acciones fundamentales para superar el complejo escenario que hoy experimentan estos esenciales recursos (aguas) e insumos (energía) en Chile, pues precisamente a propósito de ellas se han gestado, según veremos, las dificultades más trascendentales en los sectores implicados.

2. Descripción general del actual modelo regulatorio de las aguas

2.1 Elementos esenciales de la gestión o administración de las aguas

En tanto se encuentren disponibles en fuentes naturales, las aguas, de acuerdo al texto legal vigente, son bienes nacionales de uso público, calidad en que la autoridad administrativa competente, la Dirección General de Aguas (en adelante, indistintamente, DGA), detenta potestades a su respecto. La más importante de ellas es la constitución de derechos de aprovechamiento a favor de los particulares que lo soliciten y cumplan los requisitos expresamente reglados en el Código de Aguas (en lo sucesivo, indistintamente, CA).

Una vez constituidos o reconocidos¹, los derechos de aprovechamiento de aguas ingresan al patrimonio de sus titulares, rigiéndose por las normas del tráfico jurídico privado. En esta fase, en que se produce el ejercicio del derecho, el rol de la autoridad administrativa se reduce fuertemente, manteniendo facultades más bien de supervisión o supervigilancia sobre la actividad de los particulares, cuyo rol es preponderante en este ámbito. En esa línea, la ley encomienda la gestión de los derechos de aprovechamiento, y la administración y distribución de las aguas respectivas, a entidades de conformación privada, denominadas organizaciones de usuarios de aguas, que no forman parte de la administración del Estado, pero que, no obstante, ejercen atribuciones y funciones de carácter público.

A la cabeza de dichas entidades se encuentran las juntas de vigilancia, que son organizaciones de usuarios integradas por otras sub organizaciones (comunidades de aguas y asociaciones de canalistas), en las que a su vez, se integran todos los titulares de derechos de aprovechamiento, que, de cualquier forma, aprovechan aguas superficiales o subterráneas de una misma cuenca u hoya hidrográfica.

La trascendencia del rol que ocupan las juntas de vigilancia en la administración de las aguas se ve acentuada por las escasas atribuciones directivas u ordenadoras que respecto de ellas tiene la DGA, pues solo ante circunstancias bien delimitadas (situaciones de extraordinaria sequía en que no exista acuerdo entre los usuarios, o bien, de reiteración de faltas o abusos graves en la distribución de las aguas o en la gestión financiera de la organización), puede suspender transitoriamente sus atribuciones o intervenirlas.

2.2 Conflictividad en materia de aguas

Los conflictos forman parte casi natural del aprovechamiento del recurso hídrico, pues rara vez este existe en la cantidad y con la calidad que las múltiples demandas generadas a su alrededor imponen. Tales conflictos se han acentuado en los últimos años; y es que la falta de lluvias, la sequía, el agotamiento de ríos y acuíferos y los efectos del cambio climático han agravado el panorama.

Hasta ahora, y atendida la inexistencia de un contencioso administrativo en Chile, las controversias de este sector han sido resueltas por los tribunales ordinarios de justicia, siendo el juicio sumario el procedimiento de general aplicación. Dos notas distintivas podemos asociar a este escenario:

¹ Cabe hacer presente que en nuestro medio existe, en cuanto a su origen, una doble tipología de derechos de aprovechamiento: aquellos “constituidos” por acto de autoridad y aquellos “reconocidos” por el legislador en base a ciertos supuestos, en su mayoría consuetudinarios o fácticos.

- i. Una fuerte deferencia judicial hacia las decisiones de la autoridad administrativa. Los criterios de la Dirección General de Aguas son prácticamente inamovibles, pues, por provenir de la autoridad técnica en la materia, los tribunales no se sienten legitimados para alterarlos, pese a las pruebas que puedan acompañar los particulares.
- ii. Un notorio desconocimiento de los jueces –tanto de tribunales inferiores como superiores– del Derecho de Aguas, situación cuya raíz puede encontrarse en la modesta o nula presencia que esta disciplina tiene en las facultades de ciencias jurídicas de nuestro país, lugar donde se forman los abogados y, por ende, los futuros magistrados. ¿Cómo se manifiesta dicho desconocimiento? Principalmente, a través de la deferencia previamente referida y con zigzagueantes pronunciamientos en torno a una misma temática; así, la uniformidad no es el estándar que prima en este punto.

Ahora bien, cabe precisar que, además de los tribunales ordinarios de justicia, las propias organizaciones de usuarios también se encuentran habilitadas para resolver conflictos entre sus miembros. Sin embargo, no siempre se recurre a esta instancia, y los particulares, al estimarse afectados por una determinada situación, normalmente la ponen en conocimiento de la DGA o de los juzgados de letras competentes (generando intervenciones y resultados no siempre apropiados). Ello ha impedido un mayor desarrollo de las facultades jurisdiccionales del directorio de las mencionadas organizaciones, disminuyendo también las posibilidades de su posicionamiento y fortalecimiento.

La gran cantidad de sentencias sobre aguas que se publican en los diversos medios de difusión jurisprudencial, constituye uno de los mejores indicadores y muestras del gran dinamismo y movimiento existente en este campo. Si tomáramos una especie de fotografía de esta realidad, podríamos también visualizar que los principales problemas se dan en los siguientes aspectos²: (i) la constitución de derechos de aprovechamiento, particularmente en lo referente a la determinación de la disponibilidad de aguas; y, (ii) la regularización y perfeccionamiento de derechos preexistentes al Código de Aguas de 1981, temática que, aunque concerniente a titularidades antiguas, sigue concentrando parte importante de la actividad judicial.

Por lo tanto, la conflictividad pareciera estar centrada en la fase de asignación original de los derechos (constitución, reconocimiento y formalización), espacio en que las potestades centrales corresponden a la DGA y a los tribunales. La faz de ejercicio del derecho, por su parte, no se muestra como un espacio controvertido. Si se observan algunas problemáticas a propósito del cobro de patente por no uso y servidumbres, por ejemplo; pero, en general,

² Ello es coincidente con lo determinado por el Banco Mundial en el Informe final del Diagnóstico de la gestión de los recursos hídricos, de 31 de marzo de 2011. Disponible en: www.dga.cl. Las conclusiones de este relevante informe han pasado prácticamente desapercibidas, en especial aquellas relativas al catastro de derechos de aguas y a la búsqueda de una instancia especializada de resolución de conflictos. Ver, asimismo, el informe particular preparado para este diagnóstico por Vergara (2010).

todo el proceso de distribución y entrega del agua a cada usuario por las juntas de vigilancia se ha dado pacíficamente³.

3. Descripción general del actual modelo regulatorio de energía

3.1 Elementos esenciales de la gestión o administración de la energía

A partir de la década de los ochenta se comenzó a aplicar una nueva política en el sector eléctrico, con la finalidad de disminuir la preponderancia estatal y de otorgar una participación significativa a la iniciativa privada, donde el Estado, enmarcado en una función subsidiaria, mantendría un rol normativo y regulador.

Con ello se pretendía, además, dotar de mayor eficiencia al sector eléctrico y dejar al mercado como herramienta de asignación de los recursos⁴. Así, se crearon las condiciones necesarias para descentralizar las decisiones en el sector energético, permitiendo la participación de los agentes económicos, representados en los Centros de Despacho Económico de Carga (CDEC), en lugar de mantener el modelo imperante de decisiones centralizadas de un órgano de la administración del Estado.

De esta manera, se introdujo el autogobierno al modelo regulatorio vigente en el sector energético, entregándoles a los CDEC la función pública de coordinar la operación de las instalaciones eléctricas que funcionan interconectadas. Los CDEC están integrados por los propios agentes económicos del sector⁵, a quienes se les encarga cumplir con los principales objetivos de interés público establecidos en la Ley General de Servicios Eléctricos (en adelante, LGSE): preservar la seguridad del servicio en el sistema eléctrico, garantizar la operación más económica para el conjunto de las instalaciones del sistema eléctrico, y asegurar el acceso abierto a los sistemas de transmisión troncal y de subtransmisión.

3.2 Conflictividad en materia de energía

Al alero de los cambios previamente reseñados, y también paulatinamente, comenzó a consolidarse una tendencia legislativa hacia la hiper especialización de la justicia eléctrica, reflejada en la creación de tribunales con compe-

3 En este contexto, algunas controversias se han suscitado entre la autoridad administrativa (DGA) y las juntas de vigilancia, donde se ha dado una especie de lucha de potestades ante determinadas situaciones que forman parte del proceso de distribución de aguas.

4 Esto fue aplicado plenamente en el caso de la generación y del transporte de la energía eléctrica; no obstante, en actividades como la distribución, en que no podía operar completamente el mercado, se idearon modelos matemáticos que permitieran simular condiciones de mercado en dicho segmento.

5 Los CDEC están integrados por todas aquellas empresas de generación, transmisión, subtransmisión, transmisión adicional y clientes libres conectados directamente a instalaciones de transmisión. Así, será obligación de todas las empresas que se encuentren bajo dicha hipótesis legal, conformar un CDEC, gestionando con autonomía la función encomendada: la operación interconectada.

tencias muy concretas. Conforme señala Vergara (2011), ello forma parte de la tendencia de crear los «tribunales administrativos especializadísimos»⁶, los cuales están llamados a remediar las falencias de los tribunales ordinarios en materias de especial complejidad técnica y económica y que son, a su vez, estratégicas para el desarrollo del país: medio ambiente, contratación pública, tributos y aduanas, recursos naturales y energía, entre otras.

Así, desde el año 2004, las controversias más relevantes del sector eléctrico deben ser sometidas al dictamen del Panel de Expertos, creado por la Ley N° 19.940 de 2004, cuyo rol esencial es ejercer potestad jurisdiccional especializada, dirimiendo conflictos a través de dictámenes vinculantes para las partes, no recurribles ante otra instancia jurisdiccional⁷. Dicho órgano destaca por su independencia y autonomía, pues no forma parte de la administración del Estado; tiene una composición plural; sus decisiones son adoptadas considerando exclusivamente lo dispuesto en la LGSE, reglamentos y demás normas eléctricas, con independencia de la posición de las partes, entre otras características.

El Panel de Expertos ha pacificado una industria, y ha evitado actitudes procesales meramente especulativas (en que los abogados usan y abusan con las demoras judiciales). Ello demuestra que la especialidad y complejidad de las problemáticas que involucran estas áreas requieren conocimientos también especiales, de los cuales carecen jueces y abogados en general; de ahí la integración pluridisciplinaria de estos nuevos tribunales. Además, fue necesario establecer procedimientos especiales, ya que muchas veces los existentes no se ajustaban a las circunstancias particulares.

En un interesante trabajo sobre los elementos de diseño institucional que inciden en el buen desempeño del Panel de Expertos, Ávila (2013, p.53) señala que: “el Panel de Expertos ha tenido éxito en mejorar la solución de conflictos en el sector en varios aspectos: ha reducido notablemente el tiempo necesario para resolver estos; ha avanzado en la calidad técnica de las decisiones; ha permitido mantener los criterios de decisión en el tiempo; ha reducido la conflictividad del sector; ha implicado menores costos financieros; ha permitido separar la solución de conflictos de la regulación y solucionar estos de manera definitiva; y ha homologado las condiciones para los distintos agentes del sector. Debido a estos logros, se concluye que el Panel de Expertos es una experiencia exitosa, siendo reconocida como tal por profesionales, académicos y directivos de los órganos públicos, de las empresas y de las asociaciones gremiales vinculadas al sector”.

6 También son manifestaciones de esta tendencia: a) la mantención del recurso de protección, sustituto incompleto de la justicia administrativa; y b) la creación de múltiples acciones especiales (bajo la denominación de «recursos»), ante las Cortes de Apelaciones.

7 Para una revisión más detallada de la naturaleza jurídica del Panel de Expertos, ver Vergara (2012).

Propuestas para un adecuado autogobierno de las aguas y la energía

1. Gestión de las aguas y energía: surgimiento del concepto de autogobierno

Según se aprecia en apartados previos, tanto en aguas como en energía existen entidades en que los usuarios o las empresas que prestan el servicio respectivo administran autónomamente sus espacios; así se encuentra reconocimiento legalmente. De un lado, los CDEC son organismos de autogestión consagrados en la LGSE, a los cuales se les atribuye una función pública: coordinar la operación de los sistemas eléctricos interconectados. Por otra parte, a las organizaciones de usuarios de aguas, y especialmente a las juntas de vigilancia, el CA expresamente ha encomendado el manejo y distribución del recurso.

En ese contexto surge la idea de “autogobierno”, entendida como la facultad concedida o reconocida a una colectividad o territorio para administrarse por sí mismo. El autogobierno es, por tanto, propio y característico de ciertos bienes y recursos que, por expreso mandato legislativo, son gestionados comunitaria o colectivamente. Y ello se da claramente en los dos ejes del presente estudio:

- Una vez constituidos o reconocidos los derechos de aprovechamiento sobre las aguas, son administradas por un ente que no dispone de competencias nacionales, sino que solo a nivel local: las juntas de vigilancia, que distribuyen el agua a nivel de cada cuenca hidrográfica.
- El sector energético es coordinado por un ente que agrupa a las empresas del sistema interconectado del norte grande (CDEC SING) y central (CDEC SIC).

Con relación a dichas experiencias, hemos identificado la existencia de ciertos elementos que contribuyen o facilitan el autogobierno:

- i. Consagración o reconocimiento legal del autogobierno, determinando claramente, en las leyes, las funciones asignadas a los entes encargados de ejercerlo, y distinguiéndolas del rol que compete a los órganos de la Administración del Estado. Ello se cumple cabalmente en aguas y energía, en cuyos textos normativos rectores se dispone, en lo pertinente, que:

“Si dos o más personas tienen derechos de aprovechamiento en las aguas de un mismo canal o embalse, o usan en común la misma obra de captación de aguas subterráneas, podrán reglamentar la comunidad que existe como consecuencia de este hecho, constituirse en asociación de canalistas o en cualquier tipo de sociedad, con el objeto de tomar las aguas del canal matriz, repartirlas entre los titulares de derechos, construir, explotar, conservar y mejorar las obras de captación, acueductos y otras que sean necesarias para su aprovechamiento. En el caso de cauces naturales podrán organizarse como junta de vigilancia.” (Art.186 del Código de Aguas).

“Los concesionarios de cualquier naturaleza están obligados a llevar a cabo la interconexión de sus instalaciones cuando con informe de la Comisión se determine mediante decreto supremo del Ministerio de Energía.

La operación de las instalaciones eléctricas que operen interconectadas entre sí, deberá coordinarse con el fin de:

- 1. Preservar la seguridad del servicio en el sistema eléctrico;*
- 2. Garantizar la operación más económica para el conjunto de las instalaciones del sistema eléctrico, y*
- 3. Garantizar el acceso abierto a los sistemas de transmisión troncal y de subtransmisión, en conformidad a esta ley.*

Esta coordinación deberá efectuarse a través de un CDEC, de acuerdo a las normas técnicas que determine la Comisión y la reglamentación pertinente.

Dispuesta la interconexión según lo establecido en el inciso 1° de este artículo y en caso de falta de acuerdo entre los concesionarios sobre la forma de realizar la interconexión y de efectuar el transporte o transferencia de la energía, la Comisión oír a los concesionarios y entregará una recomendación al Ministerio de Energía quien resolverá al respecto.

La operación de aquellas centrales y sistemas de transmisión que no habiéndose establecido mediante concesión, operen en sincronismo con un sistema eléctrico, deberá ceñirse a las normas y reglamentos de coordinación de la operación que se mencionan en este artículo.” (Art.137, Ley General de Servicios Eléctricos).

“Para los efectos de la aplicación de la presente ley se entiende por:

b) Centro de Despacho Económico de Carga: organismo encargado de determinar la operación del conjunto de instalaciones de un sistema de organismos técnicos necesarios para el cumplimiento de su función.

Existirán, al menos, una Dirección de Operación y una Dirección de Peajes. El Director y el personal de cada Dirección, deberán reunir condiciones de idoneidad e independencia que garanticen su adecuado desempeño. Estos organismos, eminentemente técnicos y ejecutivos, desarrollarán su función conforme a la ley y su reglamento.

El CDEC estará compuesto por las empresas propietarias de las instalaciones que señala el inciso primero de esta letra, en la forma que determine el reglamento. Los Directores de cada Dirección serán nombrados y podrán ser removidos antes del término de su período, por los dos tercios del Directorio y durarán en su cargo cuatro años, pudiendo ser reelegidos por dos tercios, solo por un período más. El financiamiento de cada CDEC será de cargo de sus integrantes, conforme lo determine el reglamento. El presupuesto anual de cada

CDEC será informado favorablemente por la Comisión, en forma previa a su ejecución.” (Art.225, Ley General de Servicios Eléctricos).

- ii. Capacidad de los entes de autogobierno para organizarse autónomamente y generar los recursos económicos necesarios para su sostenimiento.
- iii. Resolución ágil y efectiva de conflictos, ya sea entre los integrantes de los órganos de autogobierno, o entre estos y la administración del Estado.
- iv. Manejo y distribución conjunta de las aguas de una cuenca y de la energía del sistema eléctrico; esto es, sin seccionamientos (en el caso de aguas) e integradamente (en el caso de energía).

Aunque en distinta medida, estos tres últimos elementos tienen recepción efectiva en nuestro país en materia de aguas y energía. Sin embargo, algunas problemáticas a su respecto han impedido su mayor desarrollo, según veremos a continuación.

2. Autogobierno de las aguas: obstáculos en la labor de las juntas de vigilancia

Un recurso de propiedad común, como el agua, conlleva que un grupo de usuarios participa en su extracción, acordando explícita o implícitamente reglas conocidas (derechos y obligaciones) para la gestión (uso y captura) del mismo⁸.

Cuando tal recurso no se gestiona con reglas claras y transparentes, suele llevar a una sobre-extracción, generando su agotamiento. Esto es lo que Hardin (1968) denominó “la Tragedia de los Comunes”. En cambio, cuando existe un autogobierno adecuado, con reglas explícitas, creíbles y transparentes, el recurso de propiedad común se puede gestionar en forma sustentable. Esta es la base del modelo propuesto por Ostrom (2009). Esta autora desafió la concepción tradicional de que los recursos de propiedad común son mal manejados, señalando que los resultados de autogestión son, en general, mejores que los predichos por las teorías estándares. Observó que a través del autogobierno, las organizaciones de usuarios desarrollan sofisticados mecanismos de gestión, monitoreo y manejo de conflictos que promueven resultados positivos.

En Chile, las organizaciones de usuarios de aguas (OUAs) han existido desde la época colonial. Su importancia en el manejo hídrico del país es notoria, y han aumentado tanto en número como en rigurosidad. Así, actualmente se encuentran registradas en la DGA: 46 juntas de vigilancia, 204 asociaciones de canalistas y más de 3.200 comunidades de aguas.

Sin embargo, pese a que se ha incrementado la cantidad de OUAs, se perciben dificultades que impiden la consagración total del autogobierno que les es propio. Entre tales dificultades pueden mencionarse las siguientes:

⁸ Stevenson, 1991.

- a. Limitaciones y trabas legales y administrativas en la determinación del contenido de los estatutos que regulan los aspectos estructurales y funcionales de la organización.
- b. Escaso nivel de profesionalización dentro de los equipos técnicos de la organización y falta de recursos para mantener y mejorar sus redes y obras, lo cual reduce sus posibilidades de responder exitosamente a los requerimientos y exigencias que conlleva su actividad⁹.
- c. Fuerte presencia e intervención administrativa en algunas cuencas donde se han construido obras por parte del Fisco para beneficio particular, cuyo proceso de traspaso es objeto de constantes dilaciones y limitaciones en la práctica. Ello conlleva que la autoridad (Dirección de Obras Hidráulicas –DOH–, fundamentalmente), siga reteniendo la administración y propiedad de tales obras, en desmedro de las facultades que la ley reconoce a las organizaciones de usuarios, y especialmente a las juntas de vigilancia, en este punto.
- d. Existencia de seccionamientos en algunas cuencas y administración autónoma de cada uno de ellos por juntas de vigilancia distintas, lo cual impide un manejo integrado de la fuente y muchas veces va aparejada a una distribución de las aguas carente de justicia y equidad.
- e. Falta de efectiva integración de todos los usuarios en las juntas de vigilancia, siendo los titulares de derechos de aguas subterráneas y los de carácter no consuntivo (asociados, por regla general, a empresas hidroeléctricas) los ausentes más habituales. Ello impide, por cierto, un manejo integrado de la cuenca.
- f. Carencia de información completa y correcta sobre los derechos de aprovechamiento administrados, lo cual se debe, en importante medida, a la numerosa presencia de derechos consuetudinarios y otras titularidades antiguas que no se han regularizado y/o perfeccionado.

3. Medidas para fortalecer y mejorar el autogobierno de las juntas de vigilancia

Para superar los problemas enunciados *supra* pueden proponerse las siguientes medidas concretas:

3.1 Vigorizar la potestad de autorregulación de las juntas de vigilancia (y de las OÚAs en general)

Como se ha sostenido previamente, las OÚAs son las que gobiernan en materia de ejercicio colectivo o comunitario las aguas. En ese sentido, la legislación les reconoce un importante grado de autonomía, que se manifiesta, en primer lugar, al momento de su conformación y la aprobación de sus reglas o estatutos. Sin embargo, dicha autonomía es, en realidad, bastante limitada, pues:

⁹ Sobre ello ver Instituto de Ingenieros, 2011.

- i. la legislación norma detalladamente el contenido de los mencionados estatutos, dejando solo reducidos espacios a la autorregulación de sus usuarios, quienes solo en determinados aspectos –formales en la mayoría de los casos– pueden innovar o establecer algo distinto de aquello establecido en el CA; y,
- ii. una vez conformada la organización, y aprobados sus estatutos por la vía judicial o convencional, comienza otro extenso y difícil desafío para ella: obtener el registro ante la DGA. Dicho registro, además, al amparo de una norma pretérita y que en nada se ajusta a las directrices y paradigmas actuales en la materia, se asocia a la obtención de personalidad jurídica por parte de las OUsAs. De este modo, una organización no registrada ante la autoridad sería prácticamente inexistente. Lo anterior no sería tan grave si el examen que efectúa la DGA se limitara a determinar que los estatutos reúnan efectivamente todos los requisitos y menciones que establece la ley. Sin embargo, tal examen acostumbra a extenderse a otros ámbitos y aspectos, exigiendo muchas veces introducir modificaciones a lo ya aprobado por los usuarios o por los propios tribunales (en el supuesto de organización judicial).

En ambos supuestos, creemos, debe revisarse la legislación de aguas, pues las disposiciones relativas a OUsAs provienen de textos decimonónicos, cuyo tenor, sentido y contexto son muy distintos a la ideología central del CA, en el cual hoy se encuentran inmersas. Concretamente, debieran impulsarse modificaciones tendientes a garantizar reales posibilidades de autorregulación de las organizaciones y limitar expresamente la actividad y efectos del registro de las mismas en el Catastro Público de Aguas de la DGA, cuidando, sobre todo en este último punto, guardar coherencia con los actuales parámetros en materia de autonomía y obtención de personalidad jurídica de los grupos intermedios de la sociedad.

3.2 Incorporar en el marco de la Ley 18.450 de fomento a la inversión privada en obras de riego y drenaje, un concurso específico para la profesionalización y fortalecimiento de las organizaciones de usuarios de aguas

Actualmente, la Comisión Nacional de Riego (CNR) destina grandes sumas de dinero a proyectos de capacitación y fortalecimiento de OUsAs, así como de saneamiento de derechos de aguas. Estos fondos son adjudicados por consultoras privadas que a veces destinan recursos en forma poco eficiente, o bien, cumplen con los productos en forma poco satisfactoria. A la vez, estos programas suelen desarrollarse en zonas de emergencia hídrica, en donde las juntas de vigilancia respectivas no siempre se sienten conformes con los mismos.

En este sentido, se propone la re-itemización del presupuesto de los programas de la CNR enfocados en estas líneas, hacia la creación de un concurso anual en que las propias OUsAs sean las que postulen y se encarguen de contratar a los consultores necesarios para el desarrollo del proyecto.

En estas líneas, los proyectos a concursar debiesen incluir materias tales como:

- i. Profesionalizar equipos de trabajo de las OUA, en que se incluiría la contratación de dos o más profesionales para llevar a cabo la gestión financiera, administrativa e hídrica de la OUA. El programa debiese ser llevado a cabo disminuyendo los aportes en forma gradual, de tal forma que, al finalizar el proyecto, la situación económica de la organización pueda sostener a las nuevas contrataciones.
- ii. Profundizar las herramientas de gestión al interior de una OUA, lo cual estaría relacionado a la contratación de consultores externos especializados en gestión técnica y legal. En esta línea, se debiesen brindar recursos para disponer de mayores herramientas tecnológicas (uso de software y modelos especializados; control de sistemas tecnificados; lectura de telemetría; proyecciones hídricas, etc.), certeza en ciertos procedimientos relevantes (regularidad en la actualización de registros; gestión y control de compuertas, bocatomas y pozos; definición y cobro de cuotas y multas; notificación de decisiones, entre otros) y apoyo legal (revisión y reforma de estatutos y desarrollo de reglamentos internos, por ejemplo).

3.3 Eliminar intervención y presencia administrativa en algunas cuencas (principalmente de la DOH)

Según la ley, la administración debe efectuar el traspaso definitivo de las obras de embalse/regadío construidas con fondos fiscales para beneficio de particulares. Estas obras de embalse (en algunos casos construidas hace décadas, y en pleno uso por los beneficiarios, en su mayoría regantes/agricultores) están regidas por el DFL N°1.123 de 1981, que establece normas sobre ejecución de obras de riego por el Estado, y por su reglamento (DS N°285 de 1995). La lógica del sistema de construcción de obras de embalse por el Fisco es que sean los beneficiados quienes asuman la titularidad de las obras y derechos de aguas.

En cuanto a las obras, la regla general es que los regantes beneficiados paguen al Fisco dicha obra una vez construida; sin embargo, es posible el traspaso gratuito a los usuarios. En efecto, según la Ley, el Estado/Fisco/Administración construye y ejecuta estas obras de embalse no con el propósito de incorporarlas a su patrimonio, sino que con el objetivo de que los beneficiarios lleguen a ser sus dueños. Y ello es natural, pues ellos embalsarán las aguas provenientes de fuentes en que son usualmente antiguos titulares de los derechos de aprovechamiento de aguas consuetudinarios (derechos que son complementados con los nuevos derechos que se constituyen a favor del Fisco).

De ahí que en cuanto a los derechos de aguas que se ejercen a través de estas obras de embalse cabe distinguir, por una parte, los derechos tradicionales de los antiguos usuarios, y por otra, los nuevos derechos que se constituyen a propósito de la obra.

En esta materia, no debe olvidarse que no obstante la construcción de un embalse en un río, mantienen plena vigencia los antiguos derechos que ostentan los usuarios del río, los cuales no solo son reconocidos en la Ley (Art.7 DL N°2.603), sino protegidos por la Constitución Política de la República (Art. 19 N° 24 inciso final). De ahí que los “derechos nuevos”, que la autoridad constituye especialmente a propósito del embalsamiento de aguas, solo complementan los anteriores derechos de los usuarios/agricultores. Así:

- i. los derechos antiguos, es decir, aquellos que ya ejercían los regantes con anterioridad a la construcción de las obras, permanentes o eventuales, no pueden ser afectados y quedan eximidos de todo gravamen que provenga de la construcción de las obras que se ejecuten.
- ii. los derechos nuevos, es decir, aquellos que surgen con motivo de la construcción de las obras (que por una curiosidad del sistema se constituyen a favor del Fisco), deben ser transferidos con posterioridad a los beneficiarios de la obra.

Con relación a este traspaso cabe precisar que si bien existe una aislada disposición que da a entender que los usuarios podrían pagar por la transferencia de los derechos, ello puede ser considerado solo para aquellos casos en que los usuarios/regantes no tuviesen derecho alguno anterior, pues la lógica y racionalidad de la normativa vigente se rige por el principio general rector de la gratuidad en la obtención de los derechos de aprovechamiento de aguas, que por igualdad debe ser aplicado a todos los ciudadanos. Y ello es más patente en el caso en que los usuarios/regantes ostentan derechos consuetudinarios, pues en verdad son más valiosos que los “nuevos” derechos constituidos solo de manera transitoria a favor del Fisco.

Entonces, como los usuarios/regantes ya cuentan con derechos históricos o antiguos en la fuente en que se construye la obra de embalse/regadío, a su respecto la ejecución de dicha obra solo implica una mejoría o mayor seguridad en el ejercicio de sus ancestrales derechos, mediante una mayor capacidad de embalse y riego. En esas condiciones, cobrar a los usuarios/regantes por el traspaso de unos derechos de aguas que solo complementan sus derechos consuetudinarios, y que no significó inversión alguna para el Fisco (solo le bastó solicitar, tramitar y obtener esos derechos de aguas) carece absolutamente de todo fundamento y procedencia, y podría transformarse en una fuente de conflictividad y demora en el necesario traspaso de las obras de embalse a los particulares.

Por lo tanto, en este ámbito, más que reformas legales específicas a los textos normativos mencionados, lo que corresponde es revisar y modificar la práctica administrativa, bastante común en nuestro país, de conservar en manos fiscales la titularidad de grandes obras de embalsamiento y los derechos de aprovechamiento vinculados.

3.4 Revisar situación de seccionamientos de las cuencas

Como una directa manifestación del autogobierno, la regla general indica que una única junta de vigilancia debe tutelar y administrar toda una cuenca u hoya hidrográfica. Sin embargo, se plantea la posibilidad de seccionar un cauce natural para los efectos de la distribución de sus aguas.

El seccionamiento de los ríos es un hecho natural que se produce en algunos cauces, dada su especial configuración hidrográfica. Así, sucede que a medida que las aguas de un río van siendo utilizadas, tales usos lo agotan en ciertos tramos de su recorrido, quedando su álveo al descubierto, para luego, por medio de filtraciones o afluencias de otras aguas, reaparecer nuevamente.

El elemento que habilita a exceptuarse de la premisa de que debe existir una sola junta de vigilancia en cada corriente o cauce natural, es uno solo: debe haber una distribución totalmente autónoma, separada e independiente en cada uno de los sectores que pudieren componer un cauce. Y ello debe interpretarse restrictivamente, pues estamos frente a una hipótesis excepcional.

Si tal elemento no concurre, obligadamente debe retornarse a la regla general y promoverse la administración y distribución a río completo por una sola organización de usuarios.

En nuestro país, hay algunas fuentes cuya situación debiera revisarse, pues presentan secciones administradas por organizaciones independientes y distintas, pese a que, en la práctica, la distribución de una surte inevitablemente efectos en las restantes. Ante tales circunstancias, no sería prudente y legítimo conservar los seccionamientos, los cuales, contrariamente, deberían suprimirse en todos aquellos casos en que el manejo o reparto separado de las aguas de una cuenca produzca injusticias y desequilibrios.

3.5 Materializar y hacer efectiva la incorporación a las juntas de vigilancia de derechos de aguas subterráneas y aquellos de carácter no consuntivo

Bastante se ha debatido en torno a la incorporación a las juntas de vigilancia de los titulares de derechos de aprovechamiento de uso no consuntivo y de aquellos de aguas subterráneas. Al parecer, ni las juntas ni dichos titulares han tenido interés en que los segundos se integren a estas organizaciones, pues hay una serie de ajustes que realizar y, además, derechos y obligaciones recíprocas que ello implica.

Sin embargo, la incorporación de los derechos de aprovechamiento de aguas a las juntas de vigilancia respectivas no depende de la voluntad de sus titulares, sino que está regulada específicamente en la ley. En efecto, el Art.272 inciso 1° del CA, establece la obligación legal de que: “Si por el otorgamiento de derechos, construcción de nuevas obras de riego o de regulación de la cuenca se constituye un nuevo derecho de agua, el que lo goce quedará incorporado a la junta de vigilancia respectiva”. Por su parte, el Art.263 del CA, precisa que

“Las personas naturales o jurídicas y las organizaciones de usuarios que en cualquier forma aprovechen aguas superficiales o subterráneas de una misma cuenca u hoya hidrográfica, podrán organizarse como juntas de vigilancia que se constituirá y regirá por las disposiciones de este párrafo.”

Por lo tanto, de las disposiciones transcritas podemos concluir que:

- i. La libertad de asociación encuentra una excepción en materia de juntas de vigilancia, pues todos los derechos de aprovechamiento de aguas de una cuenca u hoya hidrográfica quedan incorporados a dicha instancia organizativa de manera automática, de pleno Derecho.
- ii. En ese conjunto de titulares de derechos se incluyen también aquellos relativos a aguas subterráneas, cuya incorporación a la jurisdicción de las juntas de vigilancia se encuentra expresa y positivamente establecida desde la reforma introducida el año 2005 al CA.

Así, la falta de incorporación efectiva de estos derechos a las juntas de vigilancia, que afecta indudablemente la gestión y administración que ella ejecuta, pues, en estos términos, su labor no podrá ser integral, constituye una infracción normativa. Procede, entonces, que los titulares y las juntas alteren esa práctica y cumplan el imperativo existente en este campo.

Ahora bien, y admitiendo que no es una tarea fácil, pues conlleva la realización de una serie de adaptaciones sobre todo a nivel de la organización de usuarios, sería recomendable que algunos de los fondos concursables existentes en materia de aguas, especialmente aquellos destinados al perfeccionamiento de las juntas de vigilancia, consideraran un ítem dirigido a este rubro: hacer efectiva la incorporación de los derechos no consuntivos y de aguas subterráneas, para lo cual sería necesario, principalmente, revisar y actualizar el rol o registro de usuarios, y analizar y modificar los estatutos respectivos de modo de consignar, en cada uno de los puntos en que sea necesario, la forma de participación de estos tipos de derechos.

3.6 Concluir una tarea pendiente desde 1981: sanear o ajustar (regularizar-perfeccionar) los derechos de aprovechamiento de aguas

El CA impuso importantes reglas en orden a dotar de certeza y seguridad al régimen de uso y administración de las aguas. Una de dichas reglas fue exigir que todos los derechos de aprovechamiento deban constar en títulos formales, que incluyan todas sus características esenciales, y que se inscriban en los registros conservatorios y administrativos existentes al efecto.

El problema al respecto se suscita con los derechos preexistentes al CA, muchos de los cuales son de carácter consuetudinario, y, por lo tanto, carecen de toda formalidad. Para superar ello, el legislador incluyó algunas herramientas de ajuste, que tiene por objeto adaptar los derechos antiguos a las nuevas exigencias. La regularización y el perfeccionamiento son las más relevantes de dichas herramientas, las cuales, no obstante haber transcurri-

do más de 30 años desde la entrada en vigencia de las disposiciones que las regularon, no han tenido el grado de aplicación práctica que a estos efectos correspondía. Y ello se ha producido básicamente por dos factores: (i) el carácter facultativo que se confirió a la regularización y al perfeccionamiento; y (ii) la falta de un plazo de cierre o de término de la posibilidad de regularizar derechos, contenida en disposiciones transitorias del CA (principalmente, en su artículo 2 transitorio).

Esta situación ciertamente afecta o atenta contra el autogobierno, pues si los miembros de una organización no cuentan con títulos certeros respecto a sus derechos, la organización no logra contar con un conocimiento e información cabal de lo que sucede en su territorio jurisdiccional.

Por lo tanto, es importante que se adopten medidas concretas en orden a obtener que la regularización y el perfeccionamiento se realicen efectiva y adecuadamente. Para ello, se vislumbra como necesaria una reforma al CA en el sentido de disponer un plazo de término a los procedimientos regularizadores contenidos en sus disposiciones transitorias, y disponer también un plazo fatal para que todos los titulares de derechos perfeccionen sus títulos conforme a las exigencias del actual régimen. En todos estos procesos, es esencial que el parámetro rector sea el uso efectivo del agua (elemento que definirá el volumen y todas las características definitorias de los derechos de aprovechamiento), cuestión que deberá, por tanto, incorporarse en los procesos judiciales y administrativos de tramitación de los mismos.

4. Autogobierno de la energía: desafíos de los CDEC

En la actualidad se evidencia un interesante debate jurídico en torno a algunos elementos que dicen relación con el autogobierno en la coordinación de la energía, reconocido a los CDEC en la LGSE, originado a consecuencia de las potestades que se habrían otorgado a la Comisión Nacional de Energía (CNE) en normas *infra* legales, así como a través de decisiones de la citada entidad, mediante las cuales ha intentado intervenir potestativamente en la organización interna y los procedimientos que de acuerdo a la LGSE elaboran y aprueban autónomamente los CDEC.

Este debate tiene como marco de análisis la autonomía de los CDEC frente a los reglamentos que dicta el Presidente de la República en ejercicio de su función reglamentaria, en especial, el Reglamento de los CDEC que dictó el Presidente de la República en el año 2007 (en adelante, indistintamente, DS N° 291/2007); debido a que su contenido está directamente relacionado con el ejercicio de la función de coordinación del sistema que le ha sido encomendada¹⁰. Dicha controversia está siendo llevada ante la Contraloría General

¹⁰ En 2007 se dictó el vigente reglamento de los CDEC (Decreto N° 291, publicado el 04-08-2008), cuya vocación expansiva afecta la autonomía de los CDEC.

de la República, encontrándose aún pendiente el pronunciamiento de dicha entidad sobre el particular.

La piedra angular de dicho debate se encuentra en el Art.137 de la LGSE, norma que establece, respecto de la operación interconectada, que “esta coordinación deberá efectuarse a través de un CDEC, de acuerdo con las normas técnicas que determine la Comisión y la reglamentación pertinente”. Sin embargo, a nivel *infra* legal, a través del Reglamento de los CDEC, se confiere a la CNE un conjunto de facultades sobre las decisiones de los CDEC, en especial, la emisión de informe técnico favorable y previo respecto de los procedimientos que aprueben sus órganos.

4.1 La coordinación del despacho eléctrico como autogobierno y actividad autónoma

Sin embargo, es preciso resaltar que la función de coordinación de la operación de las instalaciones interconectadas, ha sido entregada expresa y únicamente a los CDEC, conforme los arts. 137, 138 y 225 letra b) de la LGSE. En efecto, la LGSE, junto con señalar que la operación de las instalaciones interconectadas “deberá coordinarse” (Art.137 inc.2°), señala enfáticamente, a continuación, que: “Esta coordinación deberá efectuarse a través de un CDEC, de acuerdo a las normas técnicas que determine la Comisión y la reglamentación pertinente” (Art. 137 inc.3°, LGSE).

Aparece claro que la LGSE ha decidido entregar la función de coordinación de la operación de los sistemas eléctricos a los CDEC; función que, como es de la esencia de toda potestad, es autónoma y no puede ni debe ser invadida por ninguna otra autoridad o persona. En ningún caso, ni una norma técnica, o la reglamentación podrían darle potestad a la CNE para inmiscuirse en tal coordinación, a tal punto de sustituir la voluntad de un CDEC, quebrantando el encargo legal de que sean los CDEC los que coordinen la operación de los sistemas eléctricos.

Esta autonomía también se manifiesta en los siguientes aspectos:

- i. La LGSE otorga a los CDEC una capacidad de auto-organización y autofinanciamiento (Art.225 letra b) LGSE).
- ii. Los miembros del CDEC están obligados a cumplir con las disposiciones que aprueben los órganos directivos del CDEC (Art.138 inc.1°, LGSE), las cuales resultan por tanto imperativas. Este mandato es un llamado implícito de la Ley, de que la función de coordinación le corresponde a los CDEC, y de que los propietarios están sujetos en tal materia solo a este organismo y en ningún caso a otro organismo (como sería el caso de la CNE).
- iii. La LGSE establece responsabilidad de los miembros del CDEC, separadamente, por el incumplimiento de las obligaciones emanadas de la ley (Art.138 inc.2°, LGSE). De donde se deriva, además, que ante cualquier incumplimiento, dada la existencia de una ley especial, que crea un órgano fiscalizador, es a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC)

a quien corresponde sancionar a tales integrantes en caso de incumplimiento; no otorgándole la ley a la CNE potestad alguna al respecto.

Por lo tanto, en medio de esta función de coordinación y autonomía funcional es donde cabe analizar y comprender la elaboración de los procedimientos, como de cualquier acuerdo o determinación interna de un CDEC, ya sea en el seno de su directorio o de una de las direcciones de los CDEC; así como la distinción de las competencias que han sido encargadas a dicho organismo, frente a otros órganos de la administración del Estado.

4.2 Posibilidad de intervención de la CNE fundada en una norma reglamentaria, no legal

La CNE no puede intervenir potestativamente en los procedimientos que se elaboran y aprueban autónomamente al interior de los CDEC.

Respecto de estos procedimientos, la LGSE no se refiere a ellos directamente, sino implícitamente en los arts. 138 y 225 letra b), en cuanto le da atribuciones de coordinación al propio CDEC y define ciertas funciones.

En donde si hay una referencia directa respecto de estos procedimientos es en una fuente de rango inferior a la LGSE: el reglamento de los CDEC que dictó el Presidente de la República en 2007; por lo tanto, no hay una fuente legal directa.

Es así como el Art. 10 del DS N° 291/2007 establece que las direcciones de cada CDEC deberán establecer metodologías y mecanismos de trabajo a través de procedimientos, cuya denominación dependerá de la dirección que los realice. Según la misma norma dichos procedimientos deberán ajustarse a las disposiciones de la LGSE, del propio DS N° 291/2007 y demás normativa eléctrica vigente.

Cabe señalar que, en caso no haya acuerdo sobre el contenido de los procedimientos al interior del CDEC, y estos no se aprueben, los integrantes del mismo que no estén de acuerdo pueden presentar sus discrepancias ante el Panel de Expertos; es decir, este último solo participará eventualmente en caso de que se presente alguna discrepancia en relación a dichos procedimientos; en cuyo caso la decisión del Panel de Expertos será infalible, debiendo ser respetada por todos, incluida la CNE.

En esta línea, el inciso segundo del Art. 10 antes mencionado, establece que los procedimientos señalados y sus modificaciones, una vez acordados por el CDEC respectivo o una vez que el Panel de Expertos hubiese emitido su dictamen, deberán comunicarse a la Comisión dentro de 3 días, “para que esta lo informe favorablemente en forma previa a su aplicación”.

Nótese desde ya que sin cobertura legal previa alguna, el Reglamento se permite afectar la autonomía de los CDEC, creando y estableciendo una po-

testad de revisión (informe favorable) para la CNE, lo que es desde luego un quebranto a los arts. 7 inc.1º de la CPR y 2 y 3 de la Ley 18.575, de 1986, en cuanto solo puede la ley, directamente, crear atribuciones para un órgano de la administración; a contrario *sensu*, el reglamento no está autorizado para crear potestades administrativas, como es el caso del Art.10 del reglamento de los CDEC.

En tal sentido, una normativa como la contenida en el reglamento, puede ser calificada de ilegal; y en todo caso, debería interpretarse la facultad en ella señalada como un control del cumplimiento del marco eléctrico vigente por parte de la CNE, pero no una sustitución o limitación de las competencias conferidas por ley a los CDEC.

4.3 Alcance del “informe favorable” que en virtud de una simple norma reglamentaria debe emitir la CNE respecto de los procedimientos de los CDEC, pues no puede afectar su autonomía

La potestad de la CNE de informar favorablemente en forma previa a la aplicación de los procedimientos, emana de la potestad reglamentaria, y no de la ley.

Ello resulta cuestionable, pues las potestades regulatorias deben emanar del legislador, siendo ese el ámbito razonable de la actividad regulatoria de la administración. Asimismo, esta actividad regulatoria debe sujetarse al principio de legalidad (CPR arts. 6º y 7º y Ley N° 18.575). Por tanto, creemos que es al menos cuestionable la legitimidad de que a través de un reglamento se le hubiera otorgado a la CNE la potestad de definir los procedimientos CDEC.

La actividad regulatoria no puede exceder la legislación. Así, la CNE actuará como un órgano de ordenación y registro verificando que las ritualidades procedimentales no contravengan las disposiciones de la normativa eléctrica vigente, observando que los procedimientos permitan un servicio suficiente, seguro y de calidad, compatible con la operación más económica, conforme lo dispuesto en el Art. 6º DL N° 2.224/1978 (DL que crea la CNE). En su caso, podría presentar denuncias por incumplimiento, pero la CNE no tiene potestades ni de control ni de supervigilancia, ni menos sancionatorias, respecto de los CDEC ni de las Direcciones del CDEC. Ni tampoco tiene potestades para ordenar nuevos procedimientos, ni para alterar los aprobados autónomamente por las direcciones de los CDEC. La ley no le ha dado tal atribución a la CNE.

Por tanto, la posibilidad de la CNE de informar desfavorablemente un procedimiento es limitadísima, y en un caso hipotético podría ser fundada en la medida que el procedimiento no cumpla copulativamente con la normativa eléctrica vigente, o, en su caso, que no cumpla con lo resuelto por el Panel de Expertos.

5. Soluciones para vigorizar el funcionamiento y autogobierno de los CDEC

La afección a la autonomía de los CDEC puede terminar por afectar al modelo regulatorio completo, que está basado en una intervención administrativa subsidiaria del Estado, que en materia de coordinación ha sido casi reducida a cero, dadas las características eminentemente técnicas de dicha función. Es por ello que, al dictar el Presidente tales reglamentos no debe afectar la autonomía que la LGSE asegura a cada CDEC para el ejercicio de sus funciones, más aún cuando en un solo caso, de manera excepcionalísima, se le atribuye a la CNE la posibilidad acotada de dictar normas técnicas respecto de la coordinación.

Sobre la problemática antes descrita, pueden señalarse como posibles soluciones, las siguientes:

a. Modificar el reglamento de los CDEC aprobado por DS N° 291/2007

Como una primera medida, cuya ejecución podría materializarse en el corto plazo, se propone trabajar con las entidades de la administración del Estado que ejercen competencias en materia de energía, en específico, la CNE, de tal manera de precisar su ámbito de competencias, y lograr así la modificación del reglamento de los CDEC.

Dicha modificación debe realizarse en el sentido de entender: (i) que el informe previo a que se hace referencia en el Art. 10 del DS N° 291/2007, no tiene por finalidad sustituir el contenido de los procedimientos acordados autónomamente al interior del CDEC y menos aún, lo dictaminado por el Panel de Expertos sobre el particular; sino que dichos procedimientos cumplan con la normativa eléctrica vigente, y permitan un servicio suficiente, seguro y de calidad, compatible con la operación más económica del sistema, para efectos de proceder a su aplicación por la respectiva dirección; y, (ii) que tal informe previo no puede disponer en contrario a lo resuelto por el Panel de Expertos; por el contrario, deberá verificar el cumplimiento de las medidas u observaciones que haya dispuesto el órgano jurisdiccional.

b. Modificar la LGSE, a fin de incluir disposiciones destinadas al fortalecimiento de la autonomía de los CDEC

En específico, se recomienda modificar el Art. 225 letra b) LGSE, con la finalidad de:

- i. Reconocer expresamente la autonomía de los CDEC en la LGSE.
- ii. Reconocer la facultad de los órganos de dirección, operación y administración del CDEC, de aprobar los procedimientos que sean necesarios para la operación coordinada de las instalaciones interconectadas; precisando, en todo caso, que estos deberán cumplir el marco normativo vigente en el sector eléctrico. Por tanto, estos organismos, eminentemente técnicos y ejecutivos, desarrollarán su función no solo conforme a la ley y su reglamento,

sino también a lo establecido en dichos procedimientos. Esta facultad organizativa de los CDEC hoy se encuentra recogida solo a nivel reglamentario, lo cual, como se ha visto, se ha traducido en una mayor intervención de la administración del Estado en las funciones atribuidas al CDEC.

- iii. Delimitar con mayor precisión las competencias del CDEC frente a los órganos de la administración central, como la CNE. Debiera excluirse la posibilidad de que la CNE emita informes previos favorables sobre procedimientos de los CDEC que tengan por objeto cumplir con la función que la LGSE les ha atribuido (la coordinación de la operación del sistema eléctrico interconectado); o al menos restringir el ámbito de dichos informes a la verificación del cumplimiento del marco normativo vigente en el sector eléctrico.

Propuestas para una resolución especializada en conflictos sobre aguas y energía

1. Principales hitos y resultados de un proceso paulatino

El modelo de solución de controversias de aguas y energía ha experimentado una evolución pausada, bastante similar en algunos puntos. Dicha evolución podemos considerarla dividida en las siguientes etapas:

CUADRO 1. Evolución de los mecanismos de solución de controversias en energía

Resolución de conflictos energéticos	
Primera etapa: tribunales ordinarios	Con competencias generales en el sector eléctrico, destacándose la tramitación de controversias en las siguientes materias: i) conflictos sobre concesiones eléctricas; ii) servidumbres y ocupación del suelo público y privado; iii) ejercicio de la potestad sancionadora en energía, entre otros. Se mantienen vigentes hasta hoy, con exclusión de aquellas materias que han sido entregadas al Panel de Expertos.
Segunda etapa: Comité de Expertos y apelación al Ministro de Economía, Fomento y Turismo	Los conflictos entre los integrantes del CDEC, o entre ellos y el Estado, eran resueltos a través de un procedimiento de dos fases: primero, un Comité de Expertos, de naturaleza técnica, formado por dos ingenieros y un abogado, otorgaba una recomendación inicial de solución, y en caso que esta no fuera aceptada unánimemente por el directorio del CDEC, la controversia era resuelta, en segundo término, a través de una resolución administrativa emitida por el Ministro de Economía, Fomento y Turismo, previo informe de la CNE. Este procedimiento fue criticado, entre otros, por la escasa participación del órgano técnico (Comité de Expertos), cuyas recomendaciones no eran vinculantes. Ello generaba una frecuente intervención del Ministro en la solución de las controversias, primando criterios políticos sobre aquellos de carácter técnico ¹¹ . Ya no se encuentra vigente.
Tercera etapa: Panel de Expertos y jurisdicción especializada	Creado por la Ley N° 19.940 de 2004, el rol esencial del Panel de Expertos es ejercer la potestad jurisdiccional especializada en el sector, dirimiendo conflictos a través de dictámenes vinculantes para las partes, no recurribles ante otra instancia jurisdiccional ¹² . Reemplazó a los tribunales ordinarios en ciertos asuntos (especialmente lo relativo a coordinación y tarifas). Actualmente se encuentra vigente.

Fuente: elaboración propia.

¹¹ Sepúlveda, 2001 y Evans, 2002.

¹² Vergara, 2012.

CUADRO 2. Evolución de los mecanismos de solución de controversias sobre aguas

Resolución de conflictos hídricos	
Primera etapa: tribunales ordinarios	Con competencias generales en el sector aguas, destacándose la tramitación de controversias en las siguientes materias: i) conflictos con la autoridad administrativa por constitución de derechos de aprovechamiento de aguas; ii) regularizaciones; iii) perfeccionamiento y catastro. Caracterizados por una alta deferencia con la autoridad administrativa, así como un bajo nivel de especialización técnica en el sector. Se mantienen vigentes hasta hoy.
Segunda etapa: jurisdicción al interior de las organizaciones de usuarios de aguas	Existe históricamente como un mecanismo de solución de ciertas controversias al interior de las organizaciones de usuarios (repartición de aguas y ejercicio de derechos de aguas), habiendo contribuido, en general, como un medio de solución ágil por recaer materias acotadas. Se mantiene vigente hasta hoy.
Tercera etapa: justicia arbitral	Mecanismo previsto en el Art. 185 bis del CA (introducido mediante la Ley N° 20.017 de 2005) ¹³ . De acuerdo con ello, los conflictos referidos al ejercicio de derechos de aprovechamiento de aguas, pueden ser resueltos por un árbitro con el carácter de arbitrador, el que podrá ser nombrado de común acuerdo y, en subsidio, por el juez de letras en lo civil respectivo, de la nómina que al efecto formarán las cortes de apelaciones. A pesar de encontrarse vigente dicho mecanismo, no ha tenido aplicación práctica.
Cuarta etapa: Propuesta de una jurisdicción especializada: Tribunales de Aguas	

Fuente: elaboración propia.

Conforme se puede apreciar, en ambos casos –aguas y energía– se evidencia como constante que la potestad genérica para resolver las controversias es atribuida a los tribunales ordinarios. Sin embargo, gradualmente, y por etapas, quizá en una lógica de ensayo y error, se van incorporando nuevos mecanismos a este escenario, que buscan agilizar y hacer más eficiente la justicia, así como reducir la conflictividad. De esta manera, se incorporan instancias arbitrales (como sucede en aguas), u otras de carácter consultivo no vinculante (en el supuesto de energía), las cuales persiguen reemplazar el rol de los tribunales ordinarios ante ciertas problemáticas, principalmente de naturaleza técnica; ellas, sin embargo, no han logrado tener éxito y cumplir con los objetivos antes indicados.

Es solo a través de la jurisdicción especializada, concretada a través de la creación de un organismo jurisdiccional técnico e independiente, que se ha

¹³ “Artículo 185 bis.- Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 177 y 244 de este Código, los conflictos que se produzcan en el ejercicio de derechos de aprovechamiento de aguas, podrán ser resueltos por un árbitro con el carácter de arbitrador, el que podrá ser nombrado de común acuerdo y en subsidio, por el juez de letras en lo civil respectivo a que se refiere el artículo 178, el que deberá recaer en una persona que figure en una nómina que al efecto formarán las Cortes de Apelaciones. El carácter de árbitro será incompatible con el de funcionario público”.

podido apreciar una creciente pacificación de la industria (como ha ocurrido en energía); lo cual refuerza la necesidad de la especialización de la jurisdicción para lograr una solución de conflictos efectiva e idónea. Por ello, considerando esta evolución, y la consolidada tendencia legislativa hacia la creación de tribunales especializados con competencia administrativa, no queda sino plantear como siguiente etapa, para el sector de las aguas, la incorporación de Tribunales de Aguas.

Con la jurisdicción especializada en aguas, se busca contar con un organismo capacitado para conocer y resolver eficazmente aquellas controversias de naturaleza técnico-jurídica (constitución, regularización, perfeccionamiento de derechos, entre otros), sustituyendo el sistema de árbitros establecido en el CA, que, por lo demás, ha sido solo letra muerta y no llegó a funcionar. Las restantes controversias, particularmente aquellas de carácter civil, seguirían bajo el ámbito de los tribunales ordinarios.

2. Creación de Tribunales de Aguas

Con la finalidad de resolver algunos conflictos entre los usuarios del agua, entre estos y la autoridad administrativa, y aquellos generados al interior de la administración misma, se vislumbra como necesaria la creación de tribunales especializados. En la actualidad, estas materias muchas veces son resueltas por órganos administrativos, cuya vocación no es precisamente la composición de conflictos entre particulares. A la vez, las juntas de vigilancia y las organizaciones de usuarios ostentan competencias para resolver problemáticas relacionados con la distribución de aguas, lo que ha marcado cierta pacificación entre los usuarios, sin embargo es insuficiente. Y es que cuando tales decisiones son cuestionadas, ello debe ser conocido por los tribunales ordinarios de justicia, en donde no existen, como se ha sostenido antes, los conocimientos técnicos necesarios para resolver los más acuciantes conflictos de derecho y gestión de aguas, en especial los relativos a su disponibilidad, en que cabe convocar a técnicos hidrólogos e hidrogeólogos, entre otros.

Por medio del desarrollo de los Tribunales de Aguas, se generará una instancia jurídica que, al igual que en el Panel de Expertos del sector eléctrico, tenga capacidad de acortar los tiempos de resolución de las causas y entregar respuestas especializadas (producto de su composición multidisciplinaria, integrado por especialistas en materias técnicas y jurídicas).

El efecto esperado de los tribunales de aguas se percibe, en primer lugar, a nivel institucional, pues se liberará a aquellos organismos no especializados que, hasta ahora, han debido resolver en importante medida conflictos sobre aguas, no siendo ese su carácter. Junto con ello, se brindará mayor seguridad a los titulares de derechos de aguas, lo que a su vez, aumenta el valor de dichas titularidades, beneficiando por tanto, a todos los usuarios de aguas del país.

Los aspectos esenciales de los Tribunales de Aguas son los siguientes:

a. Composición colectiva e interdisciplinaria

Atendido que las problemáticas que afectan a las aguas son de naturaleza variada, compleja e involucran múltiples aristas, lo adecuado es que el órgano que los resuelva esté integrado por un grupo de especialistas en cada una de las ramas o disciplinas que mayor vinculación dicen con los recursos hídricos. Por ello, los Tribunales de Aguas debieran integrarse por abogados, hidrólogos, hidrogeólogos, ingenieros y economistas, por ejemplo.

b. Existencia de al menos 3 tribunales a nivel nacional

Siguiendo las demarcaciones geográficas y climatológicas, las cuales tienen una influencia notable en el diseño y aplicación práctica del Derecho de Aguas, se considera que lo apropiado no es que exista un solo Tribunal de Aguas en todo el país, sino que, tal como sucede en materia ambiental, que se implemente uno para la zona norte, otro para el área central y un tercero para la zona sur. De este modo, además, se podría lograr localizar o especializar, en la práctica, el Derecho de Aguas a las problemáticas puntuales de cada espacio territorial. En cuanto a las salas en donde se ejerzan las sesiones, podrían ubicarse en las mismas instalaciones de los Tribunales Ambientales, pero ambos deberán contar con funcionarios e infraestructura propia y autónoma.

c. Competencias especializadas

Como se ha precisado, la idea de crear Tribunales de Aguas no implica negar toda intervención o competencia de los tribunales ordinarios de justicia en asuntos de Derecho de Aguas. Se trata de especificar y especializar el modelo de resolución de aquellos conflictos que hasta ahora han sido resueltos deficientemente o, derechamente, no han logrado ser solucionados. En esa línea, estos Tribunales deben estar dotados de un cúmulo de competencias, conferidas por ley, en aquellas áreas complejas, técnicas y en que se requiere una preparación particular; así se justificará, asimismo, la hiper-especialización que se propugna para este campo, pues sus funciones y atribuciones deben ser también hiper-especializadas.

d. Financiamiento imparcial

Propugnando la imparcialidad de las resoluciones de los Tribunales de Aguas, el presupuesto requerido para la instalación de sus salas, contratación de los profesionales y funcionamiento en general debe provenir del Fisco. Dado que se propone, al menos en un inicio, el uso de las mismas instalaciones de los Tribunales Ambientales, el presupuesto total de esta iniciativa no sería mayor a lo utilizado por los Tribunales Ambientales, ni por el Panel de Expertos de Energía. Por lo mismo, se estima que estos fondos podrían ser considerados en el marco de la Ley de Presupuestos nacional.

3. Desafíos pendientes y propuestas del modelo de solución de controversias del Panel de Expertos

Como se ha visto, el modelo de solución de controversias implementado en el sector eléctrico, representado por una justicia especializada en manos del Panel de Expertos, destaca por: (i) el carácter autónomo, técnico y multidisciplinario de la entidad, conformada por profesionales de ingeniería, derecho y economía, de reconocida trayectoria; (ii) la ausencia de recursos judiciales y administrativos en contra de sus dictámenes, es decir, que los mismos son inimpugnables; y, (iii) el carácter vinculante de la resolución del Panel de Expertos, para las partes que han concurrido a solucionar su conflicto, esto quiere decir que el dictamen cobra fuerza obligatoria desde que es pronunciado, debiendo ser acatado por las partes en conflicto¹⁴.

A pesar del éxito del modelo de solución de controversias implementado con el Panel de Expertos, se aprecian algunas situaciones que atentan contra la autonomía y jerarquía de dicho órgano jurisdiccional; y de otro lado, algunos conflictos de carácter eminentemente técnico cuya resolución requiere la participación del Panel de Expertos.

3.1 Los dictámenes del Panel de Expertos son vinculantes tanto para las partes, como para las entidades de la Administración del Estado

De no comprenderse de esa manera, se afecta el poder de decisión del Panel de Expertos, que es un órgano creado especialmente para resolver los conflictos del sector eléctrico.

Conforme se señaló precedentemente, en el caso de la elaboración de los procedimientos que contengan las metodologías y mecanismos de trabajo de los órganos del CDEC (Art. 10 DS 291/2007), si estos no se aprueben al interior de dicho organismo, los integrantes del mismo que no estén de acuerdo pueden presentar sus discrepancias ante el Panel de Expertos; es decir, el Panel de Expertos solo participará eventualmente en caso de que se presente alguna discrepancia en relación a estos procedimientos. La decisión del Panel de Expertos, en su calidad de organismo técnico y jurisdiccional, debe ser respetada por todos, incluida la CNE.

La autoridad (CNE) no puede desconocer los dictámenes del Panel de Expertos, que le son vinculantes.

14 Asimismo, Ávila (2013) destaca las siguientes particularidades del modelo que han contribuido con su eficacia: i) el carácter técnico y multidisciplinario de la entidad, conformada por profesionales de ingeniería, derecho y economía, de reconocida trayectoria; ii) la forma de solucionar los conflictos; iii) la ausencia de recursos judiciales y administrativos en contra de sus dictámenes, es decir, que los mismos son inimpugnables; iv) la existencia de un plazo breve, de 30 días, para resolver; v) regulación detallada de la duración de los integrantes en sus cargos, número de integrantes, y mecanismos de selección y remuneración, incluyendo las correspondientes inhabilidades e incompatibilidades; vi) independencia respecto de los órganos públicos y de las empresas; vii) regulación detallada de sus procedimientos y publicidad de dicho procedimiento; y, viii) especificidad de sus funciones y competencias.

Sobre el particular, según lo establece el inc. 3° Art. 211 de la LGSE, el dictamen que emita el Panel de Expertos: “será vinculante para todos los que participen en el procedimiento respectivo y no procederá ninguna clase de recurso, jurisdiccionales o administrativos, de naturaleza ordinaria o extraordinaria.” Asimismo, la misma norma, en el inciso anterior, establece que ante cada discrepancia, se establecerá “un programa de trabajo que considerará una audiencia pública con las partes y los interesados de la que se dejará constancia escrita, entendiéndose siempre que la Comisión y la Superintendencia tienen la condición de interesados en la esfera de sus respectivas atribuciones”.

Conforme se puede apreciar, del hecho que el Art. 211 de la LGSE, en su inc. 2° establezca que tanto la SEC como la CNE tienen siempre la condición de interesados, y que por ende, la ley exija que se notifique a estos órganos cada vez que exista una discrepancia, emplazándolos, y que consecuentemente, en seguida, en el inc. 3° de la misma norma, se establezca que es vinculante para todos quienes participen, aparece claro que el legislador ha querido que este efecto vinculante sea respecto de todas las partes interesadas, incluyéndose, por cierto, a la CNE y la SEC. De lo contrario, no le hubiera dado siempre la condición de interesados o hubiera establecido expresamente que un dictamen sería vinculante respecto de ellas solo en aquellos casos en que estos órganos se hicieran parte.

De ahí que no cabe sino entender que la CNE es un ente que participa y es parte interesada en todas las discrepancias relacionadas con su esfera de atribuciones. Y así es por lo demás cómo funciona el sistema en la práctica, pues el Panel de Expertos, en cada causa, no solo notifica formalmente a la CNE, sino que la considera parte interviniente en las audiencias públicas. Y si la CNE estima no comparecer en algunos casos (como ya ha ocurrido), se trataría únicamente de una estrategia procesal que no puede afectar al efecto vinculante que la ley determina para los dictámenes del Panel de Expertos. De otro modo, la CNE se pondría en una posición no solo superior al citado órgano jurisdiccional, sino incluso a la propia LGSE.

3.2 La necesidad de ampliar las materias de competencia del Panel de Expertos

Conforme se ha indicado, la evolución del modelo de solución de controversias en el sector eléctrico ha determinado que existan dos instancias jurisdiccionales con competencias claramente diferenciadas en materia eléctrica¹⁵:

- i. Los tribunales ordinarios, como instancias tradicionales de ejercicio de jurisdicción, son competentes para resolver aquellas controversias que guardan relación con concesiones, servidumbres y ocupación de bienes nacionales de uso público y predios privados, y ejercicio de potestad fiscalizadora y

¹⁵ Sin perjuicio de las competencias que en materia ambiental se han atribuido a los Tribunales Ambientales, creados recientemente a través de Ley N° 20.600 del año 2012.

sancionadora en el sector, entre otras competencias relacionadas principalmente a materias civiles o comerciales.

- ii. El Panel de Expertos, como instancia jurisdiccional especializada, cuyas competencias son limitadas, exclusivamente respecto de aquellas materias técnicas que han sido establecidas en el Art. 208 de la LGSE (tarifas, bases técnicas y administrativas definitivas para el estudio de transmisión troncal previo al nuevo periodo tarifario, fijación de los peajes de distribución y subtransmisión, fijación del valor nuevo de reemplazo VNR, acceso abierto, entre otras), así como en otras normas del sector; las discrepancias que las empresas eléctricas tengan entre sí con motivo de la aplicación técnica o económica de la normativa del sector eléctrico y que, de común acuerdo, sometan a su dictamen, y las demás que indique la ley; y los conflictos que se susciten en el interior de un CDEC, respecto de aquellas materias que se determinen reglamentariamente.

Conforme se puede apreciar, la competencia del Panel de Expertos está vinculada a materias prioritariamente técnicas-económicas del sector; por lo cual, es en dicho ámbito en que corresponderá evaluarse la necesidad de incorporar nuevas competencias.

Así, se han identificado otras materias que generan gran cantidad de conflictos en el sector eléctrico, y que por sus características altamente técnicas, podrían ser conocidas por el Panel de Expertos. Entre ellas, podemos destacar controversias en torno a las tarifas de distribución, y controversias en torno a las normas técnicas dictadas por la CNE.

En tal sentido, a efectos de fortalecer el rol que cumple el Panel de Expertos como pacificador del sector, se recomienda hacer una modificación de las competencias que se le han otorgado, establecidas en el Art. 208 de la LGSE, a fin de incorporar nuevas competencias, de similar naturaleza técnica y especializada.

Conclusiones

- En particular se perciben dificultades y obstáculos en dos aspectos esenciales del modelo regulatorio del agua y la energía: (i) en el autogobierno mismo, que a pesar de estar consagrado a nivel legal, su ejercicio se ve dificultado tanto por los usuarios (en las juntas de vigilancia) como por los prestadores del servicio eléctrico (en los centros de despacho económico de carga); y (ii) en la resolución especializada de las controversias que se dan en estos campos.
- Con relación al autogobierno, se identificaron ciertos elementos esenciales que requieren de mejoras de manera que contribuyen o facilitan el autogobierno: (i) consagración o reconocimiento legal del autogobierno; y (ii) fortalecimiento de la capacidad de los entes de autogobierno para organizarse autónomamente y generar los recursos económicos necesarios para su sostenimiento.

- En el caso específico de las aguas, cabe lograr un manejo y distribución conjunta de las aguas de una cuenca y de la energía del sistema eléctrico; esto es, sin seccionamientos (en el caso de aguas) e integradamente (en el caso de energía). Este objetivo se cumple en la coordinación eléctrica, en que existe un CDEC por cada sistema interconectado; ello no está sectorizado.
- Respecto a la resolución de conflictos: (i) en materias de aguas, se constataron aquellas materias en que suelen generarse conflictos y su deficiente modo de resolución; (ii) en el caso de energía funciona actualmente una exitosa instancia de resolución de conflictos: el Panel de Expertos. De ahí que nos preguntamos si, por sus características altamente técnicas, las materias de aguas podrían ser igualmente resueltas en forma más ágil y efectiva a través de una jurisdicción especializada.
- A partir del análisis de los problemas en autogestión y autogobierno así como en la resolución de conflictos, se desarrollaron las bases de una propuesta pública para: (i) fortalecer el mandato legal de autogobierno existente en ambos sectores, sin que ello implique replicar directamente las estructuras existentes de un ámbito a otro, sino buscando alternativas viables y adaptadas a las problemáticas específicas de cada sector; y (ii) fortalecer los mecanismos de solución de controversias en el ámbito de las aguas y energía, principalmente a través de la incorporación (en el caso de las aguas) o fortalecimiento (en el caso de la energía) de la jurisdicción especializada, dada la especialidad y complejidad de las problemáticas que involucran estas áreas.
- Se considera que, a través del desarrollo e implementación de dicha propuesta, se podrá colaborar con facilitar el autogobierno, tanto en materias de agua como de energía, tendiendo a una gestión eficiente y capaz de los recursos, por parte de sus mayores conocedores: los usuarios.
- Por último, considerando el actual contexto político, en donde se identifica que la institucionalidad, tanto en materia de aguas como de energía, es fuente de severas críticas; que los tomadores de decisiones perciben la necesidad y posibilidad de un cambio; y que los usuarios de tales recursos se encuentran empoderados para llevar a cabo el manejo de ellos, es posible establecer que nos encontramos frente a una ventana de oportunidad. Esto es, nos encontramos en el momento idóneo para llevar a cabo la implementación de la presente propuesta.

Referencias

- Ávila, J., 2013. *Estudio de caso: El Panel de Expertos del sector eléctrico: lecciones para el diseño e implementación de políticas públicas en otras áreas reguladas*. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Santiago.
- Banco Mundial, 2011. *Diagnóstico de la gestión de los recursos hídricos*. Informe disponible en: www.dga.cl

- Evans, E.**, 2002. Los Centros de Despacho Económico de Carga-CDEC y la solución de divergencias en el Reglamento de la Ley General de Servicios Eléctricos. En: *Revista de Derecho Administrativo Económico*, IV (2). Santiago: Programa de Derecho Administrativo Económico UC, 403-407.
- Hardin, G.**, 1968. The tragedy of the commons. En: *Science*, New Series, 162 (3859). Estados Unidos, pp. 1243-1248.
- Instituto de Ingenieros**, 2011. *Temas prioritarios para una Política Nacional de Recursos Hídricos* (Comisión de Agua).
- Ostrom, E.**, 2009. A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems. En: *Science* 325 (5939). Estados Unidos, 419-422.
- Sepúlveda, E.**, 2001. El procedimiento de resolución de divergencias en el CDEC. En: *Revista de Derecho Administrativo Económico*, III (3). Santiago: Programa de Derecho Administrativo Económico UC, 793-798.
- Stevenson, G.**, 1991. *Common property economics: a general theory and land use applications*. Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Vergara, A.**, 2010. *Diagnóstico de problemas en la gestión de recursos hídricos: aspectos institucionales para una futura propuesta de modificaciones legales, reglamentarias y/o de prácticas administrativas*. Informe preparado para el Banco Mundial, para el diagnóstico de la gestión de los recursos hídricos. Santiago, Chile.
- Vergara, A.**, 2011. Esquema del contencioso administrativo: su tendencia hacia un modelo mixto y situación actual del recurso de protección. En: *Litigación Pública, colección Estudios de Derecho Público, Primer Seminario de Litigación Pública*, Universidad de los Andes. Santiago: AbeledoPerrot-Thomson Reuters, 37-63.
- Vergara, A.**, 2012. Balance, naturaleza y recurribilidad de las decisiones del Panel de Expertos en materia eléctrica. En: *ADEner, Actas de Derecho de Energía* N° 1. Santiago: Abeledo Perrot – Legal Publishing, 385-400.

Referencias legales

- Ley N° 18.575**, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. *Diario Oficial*, 13 de marzo de 1986.
- Ley N° 19.940**, regula sistemas de transporte de energía eléctrica, establece un nuevo régimen de tarifas para sistemas eléctricos medianos e introduce las adecuaciones que indica a la ley general de servicios eléctricos. *Diario Oficial*, 13 de marzo de 2004.
- Ley N° 20.017**, que modifica el Código de Aguas. *Diario Oficial*, 16 de junio de 2005.
- Ley N° 20.600**, crea los Tribunales Ambientales. *Diario Oficial*, 28 de junio de 2012.

Decreto con Fuerza de Ley N° 1.122, Código de Aguas de Chile. *Diario Oficial*, 29 de octubre de 1981.

Decreto con Fuerza de Ley N° 1.123, que establece normas sobre ejecución de obras de riego por el Estado. *Diario Oficial*, 21 de diciembre de 1981.

Decreto con Fuerza de Ley N° 4, fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de Minería, de 1982, Ley General de Servicios Eléctricos. *Diario Oficial*, 05 de febrero de 2007.

Decreto Ley N° 2.603, modifica y complementa Acta Constitucional N° 3; y establece normas sobre derechos de aprovechamiento de aguas y facultades para el establecimiento del régimen general de las aguas. *Diario Oficial*, 23 de abril de 1979.

Decreto N° 291, aprueba reglamento que establece la estructura, funcionamiento y financiamiento de los centros de despacho económico de carga. *Diario Oficial*, 04 de agosto de 2008.