

Responsabilidad extracontractual de la Administración por falta de acceso al agua potable en comunidades rurales vulnerables: el “caso Petorca” EN CHILE

Responsabilidade extracontratual da Administração por falta de acesso à água potável em comunidades rurais vulneráveis: o “caso Petorca” no Chile

Agencies liability for lack of access to drinking water by vulnerable rural communities: the “Petorca case” in Chile

Iván Obando Camino*
Javier Valdés Vergara**

Resumen

Este artículo analiza la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública chilena, derivada de la falta de acceso al agua potable para consumo humano, respecto de las comunidades rurales vulnerables que protagonizaron el denominado “caso Petorca”, resuelto en marzo de 2021 por la Corte Suprema. El trabajo persigue determinar si, en este caso, existen bases que permitan establecer una presunta responsabilidad por falta de servicio de dicha Administración, la que, de concurrir los demás elementos, harían procedente el pago de una indemnización de perjuicios en favor de las personas de dichas comunidades, como consecuencia de una actividad ilegítima vulneratoria de su derecho fundamental al agua potable.

Palabras clave: Agua. Falta. Responsabilidad.

Resumo

Este artigo analisa a responsabilidade extracontratual da Administração Pública chilena, derivada da falta de acesso à água potável para consumo humano, em relação às comunidades rurais vulneráveis protagonistas do chamado “caso Petorca”, resolvido em março de 2021 pela Suprema Corte. O trabalho visa apurar se, neste caso, existem fundamentos que permitam estabelecer uma responsabilidade presumida por falta de serviço da referida Administração, que, se os demais elementos concorrerem, tornaria cabível o pagamento de indenização por danos a favor do povo dessas comunidades, como resultado de uma atividade ilegítima que viola seu direito fundamental à água potável.


Palavras-chave: Água. Falta. Responsabilidade.

Abstract

This article analyzes the Chilean agencies liability arising from the lack of access to drinking water for human consumption, regarding the vulnerable rural communities that were protagonists of the so-called “Petorca case”, adjudicated in March 2021 by the Supreme Court. This article takes aim to determine if, in this case, there are grounds for alleged liability for lack of service for said agencies that, concurring the other elements, would make it appropriate to pay compensation for damages in favor of the people of these communities, as a result of an illegitimate activity that violates their fundamental right to drinking water.

Keywords: Water. Infraction. Liability.

*  Profesor Asociado en la Universidad de Talca. Doctor por la Universidad Estatal de Nueva York en Albany. Abogado. Dirección electrónica: iobandoc@utalca.cl.

**  Magister en Derecho con Mención en Derecho Administrativo y Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Talca. Abogado. Dirección electrónica: javier.valdes.vergara@gmail.com.

1 Introducción

El fenómeno del cambio climático ha golpeado fuertemente a Chile, que extrae la mayor parte de sus recursos hídricos de los deshielos de la Cordillera de los Andes, los que a su turno dependen de las lluvias que se depositan en esta cadena montañosa. El país experimenta actualmente una sequía prolongada que se extiende por más de una década, la que golpea especialmente a las comunidades que habitan su zona central, que es donde se concentra la mayor parte de la población, la que ha sufrido más fuertemente las consecuencias de la disminución de la pluviosidad en las estaciones de otoño e invierno.

Esta sequía ha repercutido negativamente en la disponibilidad de recursos hídricos para la mantención de los ecosistemas que caracterizan su geografía diversa, como asimismo para las diversas actividades realizadas por los seres humanos, especialmente el acceso al agua potable para consumo por los seres humanos en la forma dispuesta por la Organización Mundial de la Salud (en adelante la OMS). En tal sentido, el racionamiento del consumo y el abastecimiento de agua potable mediante de camiones aljibes, han constituido medidas administrativas recurrentes para distribuir el preciado elemento a habitantes de las comunidades rurales, las que suelen coincidir con índices elevados de vulnerabilidad social, dificultando de esta manera el ejercicio efectivo del derecho humano al agua y al saneamiento para estas poblaciones.

Tampoco el marco normativo existente -hasta recientemente- era demasiado conducente al disfrute del derecho referido en condiciones de escasez hídrica, ya que no autorizaba a la Administración Pública (en adelante la Administración) para priorizar el consumo humano en la asignación de derechos de aprovechamiento sobre aguas terrestres, como tampoco para limitar estos últimos en favor del consumo de comunidades carentes de agua potable. Para empeorar las cosas, la alerta sanitaria por Covid-19 declarada por el gobierno, mediante el Decreto Supremo N°4, de 5 de febrero de 2020, del Ministerio de Salud, agregó un requerimiento sanitario de mayor consumo de agua potable para prevenir el contagio y contener la expansión del virus, desconociéndose como se satisfaría dicho requerimiento.

En estas circunstancias, el 23 de marzo de 2021 la Tercera Sala de la Corte Suprema acogió un recurso de protección interpuesto por el Instituto Nacional de Derechos Humanos (en adelante el INDH), en favor de habitantes de distintas comunidades de la provincia de Petorca, para garantizarles el acceso a 100 litros diarios de agua potable para consumo por persona. El fundamento de esta decisión fue el conjunto de obligaciones estatales derivadas del derecho fundamental de acceso al agua potable, vinculantes en virtud del art. 5° inc. 2° de la Constitución Política, especialmente respecto de grupos vulnerables y categorías protegidas por el Derecho Internacional, debido al agravamiento de la situación producida por la alerta sanitaria.

Este es el “caso Petorca”, que vino a consolidar la recepción del citado derecho por los tribunales chilenos, poniendo de relevancia la desigualdad estructural que afecta el ejercicio de derechos fundamentales por personas de comunidades rurales vulnerables, respecto de las cuales la Administración debería actuar con mayor sensibilidad y responsividad. Interesantemente, este fallo permite también delimitar el servicio debido de la Administración, en el marco de la escasez hídrica, la alerta sanitaria señalada y la necesidad humana de consumo de agua potable.

No obstante haberse tratado de una decisión judicial originada en el ejercicio de una acción constitucional, que constató la vulneración de un derecho fundamental por el Estado, nos interesa analizar si los hechos ventilados en este procedimiento judicial de emergencia permiten determinar la existencia de bases para una presunta responsabilidad extracontractual de la Administración, por falta de servicio, derivada de la falta de acceso al agua potable de miembros de las comunidades afectadas, lo que puede tener relevancia para otras comunidades rurales vulnerables que hayan experimentado similares circunstancias durante la mencionada alerta sanitaria, debido a la reproducción eventual del mismo *modus operandi* administrativo en otras partes del país, atendida la conocida inelasticidad de la Administración, que mueve a esta a perseverar en rutinas administrativas por el mero efecto relativo que tienen las sentencias judiciales en el ordenamiento jurídico chileno.

Para estos efectos, este trabajo consta de tres secciones, además de esta Introducción y las Conclusiones. La sección 1. se refiere a los antecedentes, contenido y recepción del derecho humano al agua en el derecho comparado y chileno. La sección 2. discurre sobre la temática de la responsabilidad extracontractual de la Administración, en sus aspectos teóricos y dogmáticos, analizando los desarrollos del derecho comparado y su recepción en el derecho chileno. La sección 3. analiza la presunta responsabilidad extracontractual de la Administración, a la luz de los hechos del “caso Petorca”.

2 El derecho humano al agua: antecedentes, contenido y recepción

a) Antecedentes

La comprensión actual de un derecho humano al agua potable y al saneamiento es resultado de un desarrollo normativo de las últimas décadas, en el que han jugado un papel importante diversos instrumentos jurídicos internacionales y el derecho comparado.

Inicialmente, se entendió que este derecho estaba implícito en otros derechos reconocidos en tales instrumentos, como el derecho a la vida, a un estándar adecuado para la salud y bienestar, a la protección contra las enfermedades y a una alimentación adecuada, e.g. Declaración Universal de los Derechos Humanos, Convención Europea de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC), Convención Americana de Derechos Humanos, Protocolo de San Salvador y Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos¹. No obstante, la comunidad internacional aprobó algunas declaraciones internacionales sobre acceso al agua para satisfacción de necesidades básicas de las personas y el desarrollo, las que sugirieron que se trataba de un derecho específico, e.g. Declaración de Mar del Plata de Naciones Unidas de 1977, Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986, Resolución 54/175 de 1999 y Declaración del Milenio de 2000². Esto determinó la aprobación de otros instrumentos jurídicos internacionales que consagraron explícitamente este derecho por ser condición necesaria para satisfacer otros derechos, como el derecho a la salud, a la vida, al desarrollo y a un medio ambiente sano, e.g. Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer, Convención sobre los Derechos del Niño, Convención Internacional sobre Derechos de las Personas Mayores y Carta Africana sobre los Deberes y Bienestar del Niño.

Estas circunstancias condujeron a que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas interpretase los arts. 2.1, 2.2, 11.1 y 12.1 PIDESC mediante la Observación General N°15 de 2002 (en adelante la OG), que explicitó el contenido del derecho humano al agua³. Esta OG fue complementada mediante la Resolución N°64/292, de 2010, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que indicó que el saneamiento forma parte de este derecho⁴. A su turno, la Resolución N°68/157 de 2013, de la misma Asamblea, dispuso que los Estados debían garantizar una ejecución progresiva, no discriminatoria y participativa del derecho, abonando una concepción de derechos humanos para la gestión del agua y la garantía del derecho⁵. Finalmente, los Objetivos del Desarrollo Sostenible para 2015-2030 de Naciones Unidas establecieron que el acceso de la población al agua potable y el saneamiento son metas deseables para la comunidad internacional⁶.

b) El contenido del derecho y las obligaciones que genera

La OG define este derecho como el "[...] de todos a disponer de agua suficiente salubre, aceptable, accesible y asequible para uso personal y doméstico"⁷, lo que lo vincula con el valor de la dignidad de la persona humana. En tal sentido, esta observación concibe el agua como elemento esencial para la vida y necesidades básicas del ser humano, por lo que prioriza los usos personales y domésticos en su asignación, para cumplir las obligaciones impuestas por el PIDESC⁸.

El contenido mínimo de este derecho comprende la disponibilidad, calidad y accesibilidad del agua. La disponibilidad exige asegurar un suministro suficiente y continuo de agua para los usos precitados, incluyendo las circunstancias personales y el mínimo de agua que debe suministrarse según la Organización Mundial de la Salud (en adelante la OMS). La calidad supone la salubridad del agua, por lo que no debe constituir una amenaza para los usuarios. La accesibilidad dice relación con un acceso igualitario al agua y los servicios respectivos; de hecho, los costos económicos para el suministro deben ser asequibles y no amenazar el ejercicio de otros derechos, lo que no se traduzca necesariamente en un requerimiento de gratuidad⁹.

Este derecho confiere, a su vez, derechos y libertades a las personas, como son mantener acceso a un suministro de agua necesario para su satisfacción y no ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegítimas en su ejercicio,

¹ Gleick (1999), pp. 5-7; Cahill (2005), p. 390.

² Gleick (1999), pp. 7-8; García (2008), p. 150; Smets (2006), p. 31.

³ Cahill (2005), pp. 394 ss.

⁴ Mora y Dubois (2015), pp. 2-3.

⁵ Mora y Dubois (2015), pp. 4-9.

⁶ Naciones Unidas (2015).

⁷ Naciones Unidas (2004), p. 117.

⁸ Cahill (2005), pp. 400, 403.

⁹ Pinto et al. (2008), p. 61; Naciones Unidas (2004), p. 119; Gleick (2007), pp. 4 ss.

sin perjuicio de disponer de un acceso igualitario al suministro y gestión. Como contrapartida, el Estado tiene una obligación específica, que es facilitar el citado acceso y garantizar el suministro necesario a quienes carecen de medios suficientes¹⁰. Además, como obligaciones generales, debe eliminar toda forma de discriminación en el ejercicio del derecho y examinar todas las alternativas posibles antes de adoptar medidas regresivas, mientras que, como obligaciones específicas, debe respetar, proteger y cumplir. Para ello, respetar implica no interferir en el ejercicio del derecho, proteger supone imposibilitar que terceros afecten dicho ejercicio y cumplir se traduce en facilitar, promover y garantizar tal ejercicio¹¹.

c) Recepción normativa y jurisprudencial, especialmente en Chile

Algunas constituciones de la región contemplan normas específicas sobre este derecho, e.g. Bolivia, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana, Uruguay y Venezuela¹². Ello no ha impedido el reconocimiento judicial del derecho en otros países, basado en normas constitucionales sobre el derecho a la vida, la salud, el medio ambiente y el servicio público de agua potable, e.g. India, Brasil, Colombia, Perú (desencadenando una reforma constitucional) y Argentina¹³. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha concebido en algunos casos el acceso al agua potable como un derecho derivado del resguardo de la integridad personal de personas detenidas, e.g. *López Álvarez con Honduras* (2006) y *Vélez Loor con Panamá* (2010), o un derecho secundario conexo al derecho a la vida digna y la salud, e.g. *Comunidad Indígena Yakye Axa con Paraguay* (2005), *Comunidad Indígena Sawhoyamaya con Paraguay* (2006) y *Comunidad Indígena XákmokKásek con Paraguay* (2010)¹⁴.

En Chile la Constitución Política no contempla este derecho expresamente ni obligaciones estatales correlativas, pese a ser complementario e instrumental respecto de otros derechos asegurados por ella. Tampoco el Código de Aguas aludía a este derecho hasta muy recientemente, pese a contemplar -hasta inicios de 2022- normas relacionadas indirectamente en sus arts. 27, 56 inc. 1º, 129 bis 1, 147 bis incs. 3º-4º y 314; concebir al agua como un bien nacional de uso público en su art. 5º; y existir niveles de cobertura elevados de agua potable y saneamiento, especialmente en zonas urbanas¹⁵; de hecho, este era el estado de cosas al resolverse el “caso Petorca”.

No obstante, algunas Cortes de Apelaciones aludieron a este derecho, basadas en el PIDESC y la OG, al cautelar el ejercicio del derecho a la vida o a un medio ambiente incontaminado, al fallar recursos de protección, e.g. *Figueroa con Dirección General de Aguas* (1997), *Reyes con Aguas Andinas S.A.* (2011), *Bravo con I. Municipalidad de Colina y Gobernación Provincial de Chacabuco* (2012), *Orellana con Aranda* (2012), *Larraín con Valenzuela* (2014), *Silva con Condominio Asociación de Propietarios La Aurora de Curacaví* (2015), *Comité de Agua Potable Rural de Nueva Queule con Higor* (2015), *Montes con Parcelación Piedra Molino* (2015); *Chávez y otro con Chávez* (2016), *Comité de Agua Potable Rural Riñinahue con Machmar* (2017), *Díaz y otros con Gobernación Provincial de Petorca y otro* (2017)¹⁶. Más recientemente, la Corte Suprema ha terminado por reconocer la fundamentalidad de este derecho en sentencias como *Dusta y otros con Gobernación Provincial de Petorca y otra* (2020), *Gallardo y otras con Anglo American Sur S.A.* (2021), *Instituto Nacional de Derechos Humanos con Secretaría Regional Ministerial de Salud de Valparaíso y otra* (2021), *Delpiano con Llull* (2021)¹⁷.

Este estado de cosas sugería, al resolverse el “caso Petorca”, que el derecho fundamental analizado era de carácter implícito y de fuente internacional acorde al art. 5º inc. 2º de la Constitución Política, formando parte del bloque de la constitucionalidad de los derechos fundamentales, lo que se solo vio alterado recientemente por la Ley N°21.435, de 2022, que reformó el Código de Aguas, para establecer que el derecho en comento es un derecho humano esencial e irrenunciable que debe ser garantizado, especialmente respecto del consumo humano, subsistencia y saneamiento, por el Estado, según los nuevos arts. 5º y 5º bis de este código, con lo cual el derecho citado adquirió carácter explícito, sin dejar de ser derango infraconstitucional.

¹⁰ Naciones Unidas (2004), p. 121.

¹¹ Naciones Unidas (2004), pp. 122 ss.

¹² Pinto et al. (2008), pp. 41 ss.; Cantú y Lebret (2011), p. 19.

¹³ Scanlon et al. (2004), pp. 47 ss.; Langford et al. (2004), pp. 113 s.; Mitre (2012), pp. 239 ss.; Olmos y Paz (2015), pp. 335-350; La Ley (2017).

¹⁴ Aguiar (2018), pp. 262-273.

¹⁵ Moray Dubois (2015), 69.

¹⁶ Corte de Apelaciones de Santiago (2001); Corte de Apelaciones de San Miguel (2011); Corte de Apelaciones de Santiago (2012); Corte de Apelaciones de San Miguel (2012); Corte de Apelaciones de San Miguel (2014); Corte de Apelaciones de San Miguel (2015 a); Corte de Apelaciones de Temuco (2015); Corte de Apelaciones de San Miguel (2015 b); Corte de Apelaciones de Temuco (2016); Corte de Apelaciones de Valdivia (2017); Corte de Apelaciones de Valparaíso (2018).

¹⁷ Corte Suprema (2020 b); Corte Suprema (2021 a); Corte Suprema (2021 b); Corte Suprema (2021 c).

3 Responsabilidad extracontractual del Estado Administrador

a) Aspectos históricos y conceptuales

La Administración puede ocasionar daños a las personas con su actividad ilegítimaefectuada en cumplimiento de sus funciones, lo que autoriza a las personas dañadas para ser indemnizadas de tales daños, en términos que resguarden la tutela del interés general y respeten los principios de tutela judicial efectiva y de garantía patrimonial del administrado¹⁸.

En Francia, el fallo *Blanco* (1873) del Tribunal de Conflictosabolió el axioma dela irresponsabilidad estatal al declarar que “[...] *la responsabilidad, que puede incumbir al Estado por los daños ocasionados a particulares, como resultado de la actuación de personas empleadas en los servicios públicos, no puede regirse por los principios que se establecen en el Código Civil para las relaciones entre particulares./ Que dicha responsabilidad no es ni general ni absoluta; que se rige por normas especiales que varían en función de las necesidades del servicio y de la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados./ [...]*”¹⁹. Este fallo permitió elaborar la responsabilidad aludida desconsiderando el Código Civil, conciliando el interés general con los derechos de las personas y resguardando patrimonialmente al funcionario²⁰. La separación del derecho común se precipitó con el fallo *Pelletier* (1873) del mismo tribunal, que estableció un sistema de responsabilidad por faltas excluyentes, generándose una distinción entre falta personal y de servicio, según la cual la primera estaba desvinculada de una apreciación sobre el funcionamiento del servicio, siendo responsable el funcionario, mientras que la segunda se vinculabacon dicha apreciación, siendo responsable la Administración²¹.

El Consejo de Estado problematizó la exclusión entre faltas en el fallo *Anguet* (1911), cuando reconoció que las faltas se podíanacumularsi concurrían en un mismo hecho, lo que autorizaba a demandar una indemnización en contra de la Administración²². Posteriormente, el Consejoautorizó una acumulación de responsabilidadesen el fallo *Lemmonier* (1918), lo que supuso que “*una falta única, que tuviera su origen fundamental en la actuación personal del funcionario, podía suponer que incurrieran en responsabilidad tanto el servicio como el funcionario.*”²³. Más tarde, el mismo Consejo expandió esta doctrina en el fallo *Mimeur, Defaux et Besthelsemer* (1949), que generó “*la doctrina de las ´faltas no desprovistas de todo nexo con el servicio*”²⁴, autorizando a demandar la indemnización de perjuicios por faltas personales conexas con el servicio. Por último, el Consejo autorizó las acciones recursorias en contra del funcionario por la Administracióny vice-versa en los fallos *Laruelle* (1951) y *Delville* (1951), para moralizar la función pública y reembolsar al funcionario sumas pagadas por actos constitutivos también de falta de servicio, respectivamente²⁵.

Pese a que la jurisprudencia administrativa hizo responsable excepcionalmente a la Administración de daños ocasionados por su actividad lícita y sin falta, e.g. responsabilidad por riesgo y ruptura de la igualdad ante las cargas públicas²⁶, la falta de servicioconstituye la regla general como factor de atribución de responsabilidady estaesuna noción autónoma del dolo o culpa civil, con carácter anónimoal ser indiferente a la identidad del funcionario, que genera una responsabilidad directa proveniente de una falta o actividad ilegítima imputable a la Administración, de naturaleza variabley flexible pues se aprecia casuísticamente y su configuración exige una falta de especial gravedad del servicio, lo que sugiere que estas últimas admiten graduación, yes un título subjetivo de imputación equivalente a una culpa del servicio²⁷.

La falta de servicio es “[...] *todo mal funcionamiento del servicio*”²⁸; o bien aquel “[...] *comportamiento anormal de la Administración, que ha causado daño a un particular y, por lo tanto, debe hacerse responsable [...]*”²⁹. Según Duez, tiene lugar cuando el servicio ha funcionado mal, no ha funcionado o lo ha hecho tardíamente³⁰ y sus elementos son la existencia de un daño cierto en los derechos del administrado, la imputabilidad del acto u

¹⁸ Pierry (1975), pp. 70-72; Rivero (2019), p. 317.

¹⁹ Consejo de Estado (2017), p. 27.

²⁰ Pierry (1975), p. 71.

²¹ Consejo de Estado (2017), pp. 38-40.

²² Pierry (1975), p. 73; Galli (2018), p. 660; Consejo de Estado (2017), p. 186.

²³ Consejo de Estado (2017), p. 276.

²⁴ Galli (2018), p. 660.

²⁵ Consejo de Estado (2017), pp. 564 ss.

²⁶ Pierry (1975), p. 81; Valdivia (2012), pp. 70 ss.

²⁷ Mazeudet *al.* (1962), pp. 8 s.; Pierry (1975), pp. 71 ss.; Galli (2018), pp. 656 ss.

²⁸ Aylwin (1969), p. 20.

²⁹ Bermúdez (2014), p. 498.

³⁰ Valdivia (2012), pp. 40 s.

omisión ilegítima al Estado y la existencia de una relación de causalidad entre el accionar ilegítimo del Estado y el daño sufrido por el particular, siendo siempre el presupuesto básico una actividad (acción u omisión) ilegítima de la Administración³¹. Así, según Chapus, habrá falta de servicio “[...] cuando la acción o la abstención es de naturaleza tal que se justifica un reproche.”³².

En España, en cambio, el legislador introdujo la responsabilidad extracontractual de la Administración en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, que hizo residir el título de imputación en la lesión, entendida objetivamente como el perjuicio antijurídico que el particular no tiene la obligación de soportar. Esta noción fue complementada en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y constitucionalizada en la Constitución Española de 1978³³.

Cordero sostiene que el régimen jurídico español configura un sistema de garantía patrimonial de los particulares comprensivo de todas las Administraciones Públicas, habiéndose excluido solamente la responsabilidad por riesgos del desarrollo³⁴. La Administración responde de los daños injustos causados a los bienes o derechos de un particular, que son los que este carece del deber jurídico de soportar por no haberseles impuesto como carga u obligación el ordenamiento jurídico y pueden provenir incluso de la actividad lícita de aquélla, debiendo resarcirse los perjuicios bajo un régimen objetivo de responsabilidad³⁵. La amplitud de este régimen ha generado debate sobre las causas específicas de imputación de responsabilidad y propuestas de reforma, sin que se modifique su arquitectura fundamental³⁶.

b) Recepción jurisprudencial en Chile

La baja densidad dogmática del derecho administrativo y la ausencia de tribunales administrativos hizo de la responsabilidad extracontractual de la Administración un tópico arduamente debatido en el último siglo en Chile, porque hasta mediados de la década de 1960, la Administración fue irresponsable de los perjuicios provenientes de actos ilegales de autoridades y de delitos y cuasidelitos cometidos por funcionarios en ejercicio del poder público, respecto de los cuales respondía el funcionario, ya que la ley no imponía esta responsabilidad directa al Estado. Distinta era la situación cuando se trataba de daños originados en actos de gestión, en que la responsabilidad se regía por el derecho privado³⁷.

El fallo *Mario Granja con Fisco* (1938) de la Corte Suprema representó esta postura³⁸, la que este tribunal reiteró en otros fallos, e.g. *Rettig con Fisco y Dirección de Agua Potable* (1941), *Aqueveque con Fisco* (1944), *Alegría con Municipalidad de Conchalí* (1947) y, en menor medida, en *Arcaya con Municipalidad de Valparaíso* (1952)³⁹. Ella fue limitada en *Becker y otro con Fisco* (1965), que hizo indemnizables los daños provenientes de actos de autoridad ilícitos ejecutados por sus funcionarios, lo que fue reiterado en *Klimpel con Fisco* (1981)⁴⁰.

En 1976 el Decreto Ley N°1289, dictado por el gobierno militar, estableció la falta de servicio como factor principal de atribución de responsabilidad a la municipalidad por los daños causados por su actividad. Hernández sostuvo que este era un régimen de responsabilidad sin falta u objetiva centrada en el daño, verificándose esta responsabilidad “por la sola prueba de la falta o disfunción del servicio, vinculada causalmente al daño que es su consecuencia. [...]”⁴¹ y la Corte Suprema acogió esta tesis en *Tirado con Municipalidad de La Reina* (1981).

Lo anterior llevó a Soto, tras la promulgación de la Constitución Política en 1980, a sostener que la responsabilidad extracontractual de la Administración era objetiva, perseguía directamente la reparación integral del daño y tenía un régimen constitucional basado en los arts. 1° inc. 4°, 4°, 5° inc. 2°, 6° y 7° del texto constitucional, especialmente en los derechos de igualdad ante la ley, ante las cargas públicas y de propiedad⁴². Fiamma agregó que el art. 38 inc. 2° de dicha constitución contenía una acción constitucional para ejercer la pretensión reparatoria del particular, incluso respecto de daños provenientes de actuaciones lícitas⁴³. Sus seguidores postularon que

³¹ Galli (2008), pp. 656 s.

³² Cit. por Cordero (2012), pp. 59 s.

³³ Cordero (2010), pp. 29 s.

³⁴ Cordero (2010), pp. 31 s.

³⁵ Cordero (2010), pp. 32 s.

³⁶ Mir (2012), pp. 126 ss., 321 ss.

³⁷ Varas (1940), pp. 358 ss., 365.; Aylwin (1969), pp. 16 ss.; Pierry (1975), pp. 87 s.

³⁸ Varas (1940), p. 360.

³⁹ Pierry (1975), pp. 87 ss.

⁴⁰ Tavolari (2010), pp. 640 ss.

⁴¹ Hernández (1978), pp. 148 s.

⁴² Soto (1984), pp. 88-92.

⁴³ Fiamma (1989), pp. 432-435.

esta responsabilidad tenía un régimen de derecho público proveniente del citado art. 38 inc. 2°, se inspiraba en la restitución, era integral y objetiva, su título era el daño o lesión antijurídica a los derechos, era imprescriptible y ajena a la noción de falta de servicio del art. 44 (art. 42) de la recién promulgada Ley N° 18.575⁴⁴.

Esta fue la denominada teoría objetiva de la responsabilidad extracontractual de la Administración, que gozó de acogida en estrados judiciales hasta principios del presente siglo, e.g. *Comunidad Galletué con Fisco* (1984), *Exagon con Fisco* (1987), *Quintana con SAG* (1993), *Beraud con Fisco* (1995) y *Quintana y otros con Fisco* (2001)⁴⁵.

La postura contraria sostuvo que el art. 6° inc. 3° de la Constitución Política encomendaba a la ley determinar las responsabilidades derivadas de la actividad administrativa ilegítima, con lo cual dicha responsabilidad tenía un régimen legal basado en los arts. 4 y 44 (art. 42) de la citada Ley N° 18.575, que discurren sobre la falta de servicio, sin perjuicio de estatutos especiales y la aplicación supletoria del Código Civil. Esta responsabilidad era subjetiva, porque debía probarse la culpa del servicio y era prescriptible según dicho Código; por lo demás, la responsabilidad objetiva era excepcional y requería de texto legal expreso⁴⁶. Aún más, Pierry propuso extender la falta de servicio incluso a las instituciones administrativas excluidas legalmente de este régimen en la Ley N° 18.575, basado en los arts. 2314 y 2329 del Código Civil, pues “*bastaría con que el comportamiento del servicio público fuera distinto al que debiera considerarse su comportamiento normal; o sea, bastaría probar una falta de servicio.*”⁴⁷.

Esta fue la denominada teoría subjetiva de la citada responsabilidad, la que ha predominado desde 2002 y servido para extender la falta de servicio a daños ocasionados por el funcionamiento anormal del servicio judicial y de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, descartando la responsabilidad por daños provenientes de la actividad administrativa lícita⁴⁸.

La Corte Suprema la recepcionó, entre otros, en *Domic con Fisco* (2002), *Figueroa con Fisco* (2002), *Hernández con Servicio de Salud de Concepción* (2003), *Pizani con Fisco* (2003), *Cortés con Fisco* (2003), *Sociedad Agrícola Lolco Limitada con Fisco* (2004), *Seguel con Fisco* (2009), *Hidalgo y otros con Servicio de Salud de Valparaíso, San Antonio y otros* (2008), *Sociedad Inmobiliaria Maullín con Fisco* (2010), *Morales con Fisco* (2011), *Chandía con Fisco* (2012), *Fernández con Servicio de Salud de Arica* (2014), *Espinoza con Fisco* (2015), *Carrasco y otra con Municipalidad de Tomé* (2015), *Contreras y otro con Servicio de Salud de Atacama* (2016) y *Verme y otras con Fisco de Chile* (2016)⁴⁹.

4 El “caso Petorca” y la presunta responsabilidad de la administración

a) Antecedentes del caso

El 21 de mayo de 2020 el INDH recurrió de protección en contra de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de Valparaíso (en adelante la SEREMI) y de la Gobernación Provincial de Petorca (en adelante la Gobernación), ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso, en favor de once personas domiciliadas en las comunas de Petorca, La Ligua y Cabildo. La acción imputó a las recurridas “*la omisión ilegal de adoptar las medidas necesarias para proveer de agua potable en cantidad suficiente y adecuada, para abastecer a esas localidades, a efectos de que la población pueda ejercer las medidas de higiene y saneamiento necesarias para la prevención y contención del contagio del Covid-19, en dichos municipios*”⁵⁰. El INDH señaló que esta omisión ilegal afectaba permanentemente el derecho a la integridad física y síquica de los recurrentes, asegurado en el art. 19 N° 1 de la Constitución Política, en el marco internacional sobre el derecho al agua potable en términos de disponibilidad, calidad y accesibilidad, que el Estado debe salvaguardar.

El recurso aludió a la escasez hídrica que afecta a dicha provincia desde 2002, la que llevó incluso a declararla zona de catástrofe por el Decreto Supremo N° 308, de 2019, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Señaló que la población fue abastecida mediante camiones aljibe hasta 2016, a razón de 100 litros diarios de agua potable para consumo por persona, pero que el Oficio ORD N° 18.087, de 2016, de la Subsecretaría del Interior, ordenó rebajar dicha cantidad a 50 litros diarios por persona, lo que es inferior al estándar mínimo de 100 litros diarios por persona de la OMS. Indicó una agudización del problema derivado de la pandemia del Covid-19, cuya prevención

⁴⁴ Cordero (2010), pp. 49 ss.; Camacho (2016), pp. 419 ss., 423.

⁴⁵ Cordero (2010), pp. 72 ss., 88 ss.

⁴⁶ Pierry (2000), pp. 19, 21 s.; Marín (2011), p. 24; Letelier (2002), pp. 351 ss.

⁴⁷ Pierry (2000), p. 33.

⁴⁸ Cordero (2016), pp. 393-412.

⁴⁹ Quintanilla (2004), pp. 50 ss.; Cordero (2010), pp. 96-101, 106 s.; Corte Suprema (2014); Corte Suprema (2016 a); Corte Suprema (2016 b).

⁵⁰ Corte Suprema (2021 b).

requería un abastecimiento superior de agua, pero un porcentaje de habitantes recibía menos de 50 litros diarios por persona. Asimismo, expresó que la SEREMI dictó la Resolución N°456, de 8 de abril de 2020, que dispuso que la cantidad mínima de agua potable a suministrar a cada persona, dada la emergencia sanitaria, no podía ser inferior a 100 litros diarios, la que fue dejada sin efecto por la misma autoridad mediante la Resolución N°458, de 16 de abril de 2020, sin fundamento alguno. El INDH solicitó al tribunal, entre otros: a) Proveer a la provincia de Petorca de agua potable en cantidad suficiente y adecuada para que la población ejerciera medidas de higiene y saneamiento necesarias para prevenir y contener el contagio del Covid-19, dada la alerta sanitaria decretada por el Decreto Supremo N°4, de 2020, del Ministerio de Salud; b) Considerar como estándar de provisión de agua potable el fijado en el Decreto Supremo N°41, de 2016, del Ministerio de Salud; c) Dejar sin efecto la Resolución N°458, por arbitraria e ilegal, al carecer de fundamentación.

Los informes remitidos al tribunal por la SEREMI y la Gobernación Provincial, entre otros, sugieren cómo se determinó en la especie el volumen diario de agua potable por persona y en el contexto de la alerta sanitaria mencionada: a) La SEREMI fue requerida por la Coordinadora Regional de Recursos Hídricos, perteneciente al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, mediante el Ord. N°27, de 9 de enero de 2019, para fijar un volumen mínimo de 50 litros diarios de agua potable para consumo por persona, en las provincias declaradas en situación de emergencia por escasez hídrica, en conformidad a la prerrogativa concedida por el art. 13 del Decreto Supremo N°41 precitado, que reza: "El volumen de agua distribuida, para el consumo diario por persona, no podrá ser inferior a 100 litros, salvo aquellos casos calificados por la Autoridad Sanitaria."; b) La SEREMI dictó la Resolución N°23, de 18 de enero de 2019, fijando el volumen mínimo de 50 litros diarios de agua potable por persona, fundada en la escasez hídrica existente ese año; c) Este volumen mínimo fue el mismo fijado en otros actos administrativos, dictados para provincias declaradas en emergencia por escasez hídrica en 2016 y 2018, incluido el Oficio N°18.087 de 2016 citado, y su fundamento fue la inexistencia de capacidad de almacenaje de un volumen mayor y el aumento de costo económico del agua potable distribuida mediante camiones aljibe; d) La Resolución N°456, dictada tras la declaración de alerta sanitaria por Covid-19 y el consecuente estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública decretado por el gobierno, fue dejada sin efecto por la Resolución N°458 y para evitar confusiones futuras se dictó la Resolución N°470, de 30 de abril de 2020, que mantuvo vigente la Resolución N°23 precitada⁵¹.

La Corte de Apelaciones de Valparaíso rechazó el recurso el 8 de octubre de 2020, ya que no había sido impugnada la Resolución N°470, pese a ser de fecha anterior a la de interposición del recurso, y porque la Resolución N°458 había sido dejada sin efecto por sentencia judicial dictada en otro recurso de protección por el mismo tribunal⁵². El INDH apeló en contra de dicha sentencia por haber omitido pronunciarse sobre todas sus peticiones y no haber variado la situación compleja de las recurrentes, siendo acogido la apelación por Corte Suprema.

La Corte Suprema fundó su decisión en el conjunto de obligaciones estatales derivadas del derecho humano de acceso al agua potable, las que eran vinculantes para el Estado en virtud del art. 5° inc. 2° de la Constitución Política, reiterando lo resuelto antes en *Gallardo y otras con Anglo American S.A.* Estas obligaciones eran más intensas respecto de grupos vulnerables y categorías protegidas por el Derecho Internacional, por lo que, entre otras cosas, debía asegurarse *"la provisión de, a lo menos, 100 litros diarios por persona, respecto de estos grupos o categorías protegidas, modificando los criterios y requisitos establecidos en el Oficio Ordinario N°18.087 [...]"*⁵³ dada la alerta sanitaria. Por lo anterior, este tribunal señaló que *"[...] se constata una actuación deficiente de las recurridas al no adoptar todas las medidas necesarias para asegurar no sólo a los actores, sino a la comunidad toda, especialmente a las categorías protegidas por el Derecho Internacional, el acceso al agua, omisión que deviene en ilegal y arbitraria y que vulnera la garantía de igualdad ante la ley."*⁵⁴.

b) La falta de servicio: más allá de lo meramente aparente

En este caso constituyen hechos evidentes la declaración de escasez hídrica que afectaba a la provincia de Petorca, la declaración de alerta sanitaria efectuada por el gobierno debido a la pandemia del Covid-19 y la posterior declaración de estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública, como constaba en actos administrativos de 2019 y 2020.

⁵¹ Corte de Apelaciones de Valparaíso (2020 a).

⁵² Corte de Apelaciones de Valparaíso (2020 b).

⁵³ Corte Suprema (2021 b).

⁵⁴ Corte Suprema (2021 b).

Estas fueron las razones para abastecer de agua potable mediante camiones aljibes a la población de las localidades afectadas, sin que se pueda formular reproche jurídico a los servicios públicos e instituciones privadas que tenían competencias en la asignación de derechos de aprovechamiento de aguas terrestres (i.e. Dirección General de Aguas), en la fiscalización de servicios sanitarios urbanos (i.e. Superintendencia de Servicios Sanitarios) o en el abastecimiento de agua potable en zonas rurales (i.e. Cooperativas de Agua Potable Rural), dado el marco normativo restrictivo existente a la sazón en el país⁵⁵.

Distinto es el caso de la SEREMI pues debía velar por el cumplimiento de las normas, planes, programas y políticas de salud, correspondiéndole adecuar los planes y programas a la realidad regional, dentro del marco fijado por las autoridades nacionales; y adoptar las medidas sanitarias que correspondan según competencia, según el art. 12 del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2005, del Ministerio de Salud. Además, debía establecer, en casos calificados, un volumen mínimo de agua potable para consumo menor a 100 litros por persona diarios, para su distribución a la población por camiones aljibes, como autorizaba el art. 13 del Decreto Supremo N°41, reglamento que le encomendaba fiscalizar el cumplimiento de sus normas, dadas sus competencias sanitarias.

En circunstancias que el país se encontraba en alerta sanitaria por la pandemia del Covid-19, la SEREMI ejerció la atribución del art. 13 del reglamento referido y dictó sucesivamente las Resoluciones N°s. 456, 458 y 470, que fijaron en 50 litros diarios por persona el volumen mínimo de agua potable para consumo a distribuir en dichas localidades, que fue el mismo fijado en 2019, cuando no existía la alerta sanitaria alguna. Para ello la SEREMI invocó una solicitud efectuada en 2019 por la Coordinadora Regional de Recursos Hídricos del Ministerio del Interior, que obedecía a la declaración de escasez hídrica en la zona y permitió ese año la dictación de la Resolución N°23, la que recobró vigencia en plena alerta sanitaria por la Resolución N°470. En consecuencia, la declaración de alerta sanitaria, el estado de excepción constitucional consecuente y las recomendaciones sanitarias efectuadas por el Ministerio de Salud, no jugaron papel alguno en la fijación del volumen mínimo de agua potable señalado, el que siguió respondiendo exclusivamente a la escasez hídrica existente en la provincia de Petorca en 2019.

La razón para este aserto se encuentra en el informe remitido al tribunal de primera instancia por la SEREMI, que consignó, entre otros, el aumento de costo económico del agua potable que se distribuía mediante camiones aljibe a las poblaciones afectadas por la escasez hídrica, con lo cual fue un factor meramente económico y no sanitario el que determinó la fijación de dicho volumen mínimo por la SEREMI. Esto sugiere que las Resoluciones N°s. 458 y 470, dictadas por la autoridad sanitaria en plena alerta sanitaria, eran ilegales por adolecer de un vicio de desviación de poder, ya que no apuntaron a facilitar los cuidados preventivos y de contención del Covid-19 por la población afectada, sino a controlar los costos económicos que el abastecimiento de agua potable por camiones aljibes significaba a la Administración, los que podían aumentar exponencialmente en plena alerta sanitaria, como la vivida en 2020.

Se podría sostener que la SEREMI sólo fijó un volumen mínimo y no máximo de agua potable para consumo a ser distribuida en dichas circunstancias, por lo que nada obstaba a que la distribución fuere, de hecho, superior a la señalada. No obstante que la evidencia recolectada por el INDH determinó que había personas que no estaban recibiendo siquiera el volumen mínimo indicado, se debe tener presente que el financiamiento de emergencia del suministro de agua potable en condiciones de escasez hídrica provenía mayoritariamente de la Subsecretaría del Interior, dados los escasos recursos económicos de los municipios de la zona, y las instrucciones emitidas por esta subsecretaría en 2016, mediante el Oficio ORD N°18.087, limitaron a dicho volumen, en los hechos, la cantidad de agua a distribuir, pues el punto 2.5. de este oficio señaló: “Se deberá determinar con anticipación la cantidad de litros de agua a entregar por familia, considerando 50 litros diarios por persona. [...]”. Este oficio fue complementado por el Oficio N°23.863, de 17 de agosto de 2018, cuyo punto 3.5. reiteró que: “Se deberá determinar con anticipación la cantidad de litros de agua a entregar por grupo familiar, teniendo como referencia 50 litros diarios por persona como máximo. [...]”. El tenor de estas instrucciones permite explicar que la Corte Suprema haya ordenado al Ministerio del Interior modificar los criterios y requisitos del primero de estos oficios, pues fue el antecedente para dictar el segundo oficio.

La SEREMI, en consecuencia, incumplió funciones territoriales por no adoptar las medidas necesarias para proveer de agua potable en cantidad suficiente y adecuada a los habitantes de la zona, en términos que ejerciesen medidas de higiene y saneamiento para prevenir y contener el contagio del Covid-19. Tampoco la Gobernación de Petorca adoptó las medidas necesarias para proveer de agua potable en cantidad suficiente y adecuada a dichos

⁵⁵ Tapia(2021), pp. 390 ss.

habitantes, pues omitió requerir la modificación del Oficio Ord. N°18.087 a la Subsecretaría de Interior, pese al cambio notorio de las circunstancias en el país, las que se hacían más acuciantes en la provincia de Petorca, como había quedado en evidencia en *Gallardo y otras con Anglo American S.A.* El resultado final fue que el Estado no garantizó el suministro necesario de agua potable, discriminó en el ejercicio del derecho al agua potable y no respetó el ejercicio de este derecho por los recurrentes, a lo menos.

Según lo expuesto, existen bases para sostener que, en la especie, la Administración incurrió presuntamente en responsabilidad extracontractual por falta de servicio, pues existió un daño cierto, especialmente de carácter moral, para los administrados, ya que el ejercicio de su derecho fundamental al agua potable, en los términos previstos por la OMS, fue objeto de las acciones señaladas *supra*; este daño fue imputable a una actividad u omisión ilegítima del Estado, cuyos servicios públicos concernidos -la SEREMI y la Gobernación de Petorca- incurrieron en un actuar reprochable no funcionaron o funcionaron mal, esto es, no prestaron el servicio debido o lo hicieron deficientemente, ante una necesidad pública de importancia; y existió una relación de causalidad entre el accionar estatal ilegítimo y el daño experimentado por los administrados.

5 Conclusiones

En las últimas décadas se ha comprendido el derecho humano al agua y al saneamiento como un derecho específico, dotado de una fundamentalidad propia, como consecuencia de desarrollos normativos del derecho internacional y comparado. El hecho de ser condición necesaria para la satisfacción de otros derechos abonó su clarificación por organismos internacionales y su acceso como una meta internacional deseable para 2030.

En este contexto se ha entendido que este derecho se traduce en la disposición de agua suficiente salubre, aceptable, accesible y asequible por todas las personas, bajo una concepción que lo asocia con la mantención de la vida y la satisfacción de necesidades básicas de las personas. Esto justifica que se conceda prioridad a los usos personales y domésticos en el acceso al agua, como asimismo los derechos y libertades que fluyen del mismo para las personas. Como contrapartida, los estados tienen diversas obligaciones, como facilitar el acceso, garantizar el suministro, eliminar toda discriminación en el ejercicio del derecho, y respetar, proteger y cumplir, lo que cobra relevancia en el caso analizado.

Estos desarrollos impactaron en la recepción gradual de este derecho por los tribunales chilenos, en especial por la Corte Suprema, la que terminó por reconocer la fundamentalidad de este derecho, con todas las obligaciones estatales anexas, en una serie de casos originados en la provincia de Petorca en 2019 y 2020, el más importante de los cuales fue el “caso Petorca”.

A su turno, constituye un axioma del derecho administrativo continental que la Administración debe responder de los daños ocasionados con su actividad ilegítima, en términos que resguarden la tutela del interés general y los principios de tutela judicial efectiva y de garantía patrimonial del administrado, para lo cual los principales modelos existentes han desarrollado factores distintos de atribución de responsabilidad extracontractual al Estado Administrador.

Desde principios de este siglo, la jurisprudencia de la Corte Suprema chilena ha adoptado la falta de servicio como factor de atribución de responsabilidad extracontractual a la Administración, generalizando la aplicación a diversos órganos e instituciones administrativas de las normas previstas en los arts. 4 y 44 (42) de la Ley N°18.575 y aplicando supletoriamente las normas del Código Civil, salvo los casos de hipótesis legales de responsabilidad objetiva. Para este tribunal la Administración es responsable extracontractualmente de los daños ocasionados por su actividad material o jurídica ilegítima, debiendo acreditarse la falta de servicio, esto es, que el servicio se prestó deficientemente, no se prestó o se prestó tardíamente.

En el “caso Petorca”, las Resoluciones N°s. 458 y 470, de abril de 2020, de la SEREMI, fueron ilegales por incurrir en un vicio de desviación de poder, porque no persiguieron facilitar los cuidados preventivos y de contención del Covid-19 por la población afectada, sino controlar los costos económicos que el abastecimiento de agua potable por camiones aljibes significaba a la Administración, los que podían aumentar exponencialmente durante la alerta sanitaria. Estas resoluciones fueron dictadas sin una voluntad real de suministrar un volumen mínimo de agua potable para consumo superior a 50 litros diarios por persona, ya que las normas del Ministerio del Interior solo financiaban hasta 50 litros diarios de agua potable para consumo por persona.

Por lo expuesto, estimamos que existen bases para sostener que, en la especie, la Administración incurrió presuntamente en responsabilidad extracontractual por falta de servicio, ya que existió un daño cierto, especialmente de carácter moral, para los administrados, pues el ejercicio de su derecho fundamental al agua potable no fue garantizado, fue objeto de discriminación y no fue respetado por la Administración; este daño fue imputable a una actividad u omisión ilegítima del Estado, cuyos servicios públicos -la SEREMI y la Gobernación de Petorca- incurrieron en un actuar reprochable al no prestar el servicio debido o prestarlo deficientemente ante una necesidad pública; y existió una relación de causalidad entre dicho accionar estatal ilegítimo y el daño de los administrados.

Ciertamente, la escasez hídrica que ha afectado a gran parte de la zona central de Chile ha jugado un papel en los eventos descritos, pero ello no debe obscurecer el hecho que la tensión existente entre la concepción del agua como un bien nacional de uso público y el desarrollo de un mercado de las aguas terrestres, como sucedió hasta recientemente en el país, ha llevado a que la Administración se aparte en ocasiones de la tutela del interés general, en especial respecto de las poblaciones más vulnerables, y termine por vulnerar los derechos fundamentales de quienes integran estas comunidades, como sucedió en el "caso Petorca", mediante subterfugios que la hacen responsable patrimonialmente de los daños ocasionados por su accionar ilegítimo y que además reproducen patrones de desigualdad estructural que han afectado históricamente a aquéllas.

Referencias

- AGUIAR, Germana. El derecho al agua y su protección en el contexto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Estudios Constitucionales**, Talca, año 16, n. 1, p. 245-280, 2018. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v16n1/0718-5200-estconst-16-01-00245.pdf>. Acceso en: 13 jul. 2022.
- AYLWIN, Patricio. **Derecho administrativo: teoría del acto administrativo y contencioso administrativo**. Santiago: Editorial Universitaria, 1969.
- BERMÚDEZ, Jorge. **Derecho administrativo general**. Santiago: Thomson Reuters, 2014.
- CAHILL, Amanda. The Human Right to Water - A Right of Unique Status- The Legal Status and Normative Content of the Right to Water. **International Journal of Human Rights**, [s. l.], v. 9, n. 3, p. 389-410, 2005. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/273771276_Cahill_A_%27The_Human_Right_to_Water_-_A_Right_of_Unique_Status_-The_Legal_Status_and_Normative_Content_of_the_Right_to_Water%27_International_Journal_of_Human_Rights_Vol9_No3_Sept_2005_pp389-410. Acceso en: 17 ago. 2017.
- CAMACHO, Gladys. La falta de servicio: revisión al debate doctrinal y desarrollo jurisprudencial. *In*: FERRADA, Juan Carlos; BERMÚDEZ, Jorge; URRUTIA, Osvaldo (ed.). **Doctrina y enseñanza del derecho administrativo chileno: estudio en homenaje a Pedro Pierry Arrau**. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2016. p. 413-448.
- CANTÚ, Fernando; LEBRET, Audrey. El derecho humano al agua. **El Lado Humano**, [s. l.], n. 74, p. 17-20, 2011.
- CHILE. Consejo de Estado. **Jurisprudencia administrativa del consejo de estado francés: grands arrêts**. Traducción: Katy Balan Somlo y Carlos Luengo Martín. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública/ Boletín Oficial del Estado, 2017.
- CHILE. Corte de Apelaciones de San Miguel. **Reyes con Aguas Andinas S.A., rol ingreso N°101-2011, recurso de protección**. Sentencia de 14 de octubre de 2011. Disponible en: <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/indexN.php#>. Acceso en: 30 jul. 2018.
- CHILE. Corte de Apelaciones de San Miguel. **Orellana con Aranda, rol ingreso N°113-2012, recurso de protección**. Sentencia de 8 de junio de 2012. Disponible en: <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/indexN.php#>. Acceso en: 30 jul. 2018.
- CHILE. Corte de Apelaciones de San Miguel. **Larraín con Valenzuela, rol ingreso N°252-2014, recurso de protección**. Sentencia de 11 de noviembre de 2014. Disponible en: <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/indexN.php#>. Acceso: 30 jul. 2018.

CHILE. Corte de Apelaciones de San Miguel. **Silva con Condominio Asociación de Propietarios La Aurora de Curacaví, rol ingreso N°467-2015, recurso de protección.** Sentencia de 10 de agosto de 2015a. Disponible en: <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/indexN.php#>. Acceso en: 30 jul. 2018.

CHILE. Corte de Apelaciones de San Miguel. **Montes con Parcelación Piedra Molino, rol ingreso N°1.106-2015, recurso de protección.** Sentencia de 11 de diciembre de 2015b. Disponible en: <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/indexN.php#>. Acceso en: 30 jul. 2018.

14 - CHILE. Corte de Apelaciones de Santiago. **Figueroa con Dirección General de Aguas, rol ingreso N°6955-1997, recurso de protección.** Sentencia de 5 de septiembre de 2001. 2011. Disponible en: <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/indexN.php#>. Acceso en: 30 jul. 2018.

CHILE. Corte de Apelaciones de Santiago. **Bravo con I. Municipalidad de Colina y Gobernación Provincial de Chacabuco, rol ingreso N°10.140-2012, recurso de protección.** Sentencia de 28 de junio de 2012. Disponible en: <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/indexN.php#>. Acceso en: 30 jul. 2018.

CHILE. Corte de Apelaciones de Temuco. **Comité de Agua Potable Rural de Nueva Queule con Higor, rol ingreso N°2609-2015, recurso de protección.** Sentencia de 28 de agosto de 2015. Disponible en: <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/indexN.php#>. Acceso en: 30 jul. 2017.

CHILE. Corte de Apelaciones de Temuco. **Chávez y otros con Chávez, rol ingreso N°6345-2016, recurso de protección.** Sentencia de 21 de diciembre de 2016. Disponible en: <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/indexN.php#>. Acceso en: 30 jul. 2018.

CHILE. Corte de Apelaciones de Valdivia. **Comité de Agua Potable Rural Riñinahue con Machmar, rol ingreso N°392-2017, recurso de protección.** Sentencia de 22 de mayo de 2017. Disponible en: <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/indexN.php#>. Acceso en: 30 jul. 2018.

CHILE. Corte de Apelaciones de Valparaíso. **Díaz y otros con Gobernación Provincial de Petorca y otro, rol ingreso N°5.571-2017, recurso de protección.** Sentencia de 14 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/indexN.php#>. Acceso en: 30 jul. 2018.

CHILE. Corte de Apelaciones de Valparaíso. **Instituto Nacional de Derechos Humanos con Secretaría Regional Ministerial de Salud de Valparaíso y otro, rol ingreso N°16.770-2020, recurso de protección.** Sentencia de 8 de octubre de 2020a. Disponible en: <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/indexN.php#>. Acceso en: 27 sept. 2022.

CHILE. Corte de Apelaciones de Valparaíso. **Defensora de la Niñez con Ministerio de Salud y otra, rol ingreso N°13.983-2020, recurso de protección.** Sentencia de 20 de julio de 2020b. Disponible en: <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/indexN.php#>. Acceso en: 27 sept. 2022.

CHILE. Corte Suprema. Tirado con Municipalidad de La Reina, casación en el fondo, sentencia 24 de marzo de 1981. **Revista de Derecho y Jurisprudencia y Gaceta de los Tribunales**, Santiago, t. LXXVIII, Segunda Parte, Sección Quinta, p. 35-44, 1981.

CHILE. Corte Suprema. **Carrasco y otra con Municipalidad de Tomé, rol ingreso N°21.636-2014.** Sentencia de 7 de enero de 2015. Disponible en: <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/indexN.php#modalDetalleSuprema>. Acceso en: 19 agosto 2022.

CHILE. Corte Suprema. **Verme y otras con Fisco, rol ingreso N°5760-2015, casación en el fondo.** Sentencia de 5 de enero de 2016a. Disponible en: <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/indexN.php#>. Acceso en: 19 agosto 2022.

CHILE. Corte Suprema. **Contreras y otro con Servicio de Salud de Atacama, rol ingreso N°18.465-2014, casación en el fondo.** Sentencia de 3 de noviembre de 2016b. Disponible en: <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/indexN.php#modalDetalleSuprema>.

CHILE. Corte Suprema. **Instituto Nacional de Derechos Humanos con Secretaría Regional Ministerial de Salud de Valparaíso y otro, rol ingreso N°131.140-2020, recurso de apelación.** Sentencia de 23 de marzo de 2021. 2020a. Disponible en: <https://www.diarioconstitucional.cl/2021/03/25/cs-acoge-recurso-de-proteccion-y-ordena-proveer-100-litros-de-agua-al-dia-a-cada-habitante-de-petorca/#:~:text=de%20grupos%20vulnerables,-,CS%20acoge%20recurso%20de%20protecci%C3%B3n%20y%20ordena%20proveer%20100%20litros,en%20materia%20de%20derechos%20humanos>. Acceso en: 30 sept. 2021.

CHILE. Corte Suprema. **Dusta y otra con Gobernación Provincial de Petorca y otra, rol ingreso N°1.348-2020, recurso de protección.** Sentencia de 6 de agosto de 2020b. Disponible en: <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/indexN.php#>. Acceso en: 30 sept. 2021.

CHILE. Corte Suprema. **Gallardo con Anglo American Sur S.A., rol ingreso N°72.198-2020, recurso de protección.** Sentencia de 28 de enero de 2021a. Disponible en: <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/indexN.php#>. Acceso en: 30 sept. 2021.

CHILE. Corte Suprema. **Instituto Nacional de Derechos Humanos con Gobernación Provincial de Petorca y otro, rol ingreso N°131.140-2020, recurso de protección.** sentencia de 23 de marzo de 2021b. Disponible en: <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/indexN.php#>. Acceso en: 30 sept. 2021.

CHILE. Corte Suprema. **Delpiano con Llull, rol ingreso N°5.413-2021, recurso de protección.** Sentencia de 16 de abril de 2021c. Disponible en: <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/indexN.php#>. Acceso en: 30 sept. 2021.

CORDERO, Luis. **La responsabilidad de la administración del estado.** Santiago: Abeledo Perrot: Legal Publishing, 2010.

CORDERO, Luis. La responsabilidad por falta de servicio y la jurisprudencia de la Corte Suprema. *In:* LETELIER, Raúl (coord.). **La falta de servicio.** Santiago: Thompson Reuters, 2012. p. 57-97.

CORDERO, Luis. De Marín a Pierry: 20 años en el desarrollo de la Responsabilidad del Estado en la Corte Suprema. *In:* FERRADA, Juan Carlos; BERMÚDEZ, Jorge; URRUTIA, Osvaldo (ed.). **Doctrina y enseñanza del derecho administrativo chileno: estudios en homenaje a Pedro Pierry Arrau.** Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2016. p. 393-412.

DERECHO al agua: ¿qué deberes impone al Estado su reconocimiento en la Constitución? **La Ley**, [s. l.], 23 jun. 2017. Disponible en: <http://laley.pe/not/4034/derecho-al-agua-que-deberes-impone-al-estado-su-reconocimiento-en-la-constitucion-/>. Acceso en: 20 agosto 2017.

FIAMMA, Gustavo. La acción constitucional de responsabilidad y la responsabilidad por falta de servicio. **Revista Chilena de Derecho**, Santiago, v. 16, n. 2, p. 429-440, 1989.

GALLI, Martín. La falta de servicio y la falta personal. *In:* COVIELLO, Pedro (dir.). **El derecho administrativo.** Buenos Aires: El Derecho, 2018. p. 653-679. Disponible en: <https://n9.cl/mkphs>. Acceso en: 13 sept. 2021.

GARCÍA, Aniza. **El derecho humano al agua.** Madrid: Editorial Trotta, 2008.

GLEICK, Peter. The human right to water. **Water Policy**, [s. l.], v. 1, issue 5, p. 487-503, 1999. Disponible en: http://internationalwaterlaw.org/bibliography/articles/general/Gleick-Human_Rt_Water-1999.pdf. Acceso en: 10 ago. 2017.

GLEICK, Peter. The human right to water. **Pacific Institute**, Oakland, may 2007. Disponible en: http://www.pacinst.org/reports/human_right_may_07.pdf. Acceso en: 10 agosto 2017.

HERNÁNDEZ, Domingo. La responsabilidad del Estado por la actividad municipal. **Revista de Derecho Público**, Santiago, n. 24, p. 145-152, 1978.

LANGFORD, Malcolm; KHALFAN, Ashfaq; FAIRSTEIN, Carolina; JONES, Hayley. **Legal resources for the right to water: international and national standards.** Geneva: Centre on Housing Rights and Evictions, 2004. Disponible en: <https://www.ircwash.org/sites/default/files/Langford-2004-Legal.pdf>. Acceso en: 30 agosto 2022.

LETÉLIER, Raúl. Un estudio de efectos en las características de la responsabilidad extracontractual del Estado. **Revista de Derecho**, Valparaíso, n. 23, p. 333-365, 2002.

MARÍN, Urbano. Aspectos de la falta de servicio como fuente de la responsabilidad estatal. **Revista de Derecho**, Santiago, n. 25, p. 21-34, 2011.

MAZEUD, Henry; MAZEUD, León; TUNC, André. **Tratado teórico y práctico de la responsabilidad civil, delictual y contractual**. Traducción: Luis Alcalá-Zamora y Castillo. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América, 1962. t. 3, v. 1.

MIR, Oriol. **La responsabilidad patrimonial de la administración: hacia un nuevo sistema**. Buenos Aires: EDISOFER S.L. Libros Jurídicos: Editorial B de F Ltda., 2012.

MITRE, Eduardo. La protección del derecho al agua en el derecho constitucional comparado y su introducción en los criterios de tribunales internacionales de derechos humanos. **Pensamiento Jurídico**, Bogotá, n. 35, p. 231-252, 2012.

MORA PORTUGUEZ, Jorge; DUBOIS CISNEROS, Vanessa. **Implementación del derecho humano al agua en américa latina**. Caracas: CAF, 2015. Disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/789> . Acceso en: 17 agosto 2017.

NACIONES UNIDAS. **Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por los órganos creados en virtud de derechos humanos**. [S. l.]: UN, 2004. Disponible en: https://casacidn.org/arg/media/uploads/cyclope_old/adjuntos/Recopilaciondeobservacionesgenerales.pdf. Acceso en: 9 agosto 2017.

NACIONES UNIDAS. Objetivos del Desarrollo Sostenible: 17 objetivos para transformar nuestro mundo. **UN**, [s. l.], 2015. Disponible en: <https://www.un.org./sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>. Acceso en: 25 agosto 2017.

OLMOS, Belén; PAZ, Martha C. The implementation of the human right to water in Argentina and Colombia. **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, Ciudad de México, v. XV, p. 323-352, 2015.

PIERRY, Pedro. La responsabilidad extracontractual del Estado. **Revista de Ciencias Jurídicas**, Valparaíso, n. 5, p. 69-105, 1975.

PIERRY, Pedro. La responsabilidad extracontractual del Estado por falta de servicio. **Revista de Derecho**, Santiago, año 1, n. 1, p. 11-40, 2000.

PINTO, Mauricio; TORCHIA, Noelia; MARTIN, Liber. **El derecho humano al agua**. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2008.

QUINTANILLA, Álvaro. Corte Suprema en caso Lolco: no hay responsabilidad estatal por actos lícitos: el caso de la doctrina *Galletué*. **Revista de Derecho**, Santiago, n. 12, p. 41-54, 2004.

RIVERO, Jean. **Derecho administrativo**. Traducción: Instituto de Derecho Público Universidad Central de Venezuela. Buenos Aires: Ediciones Olejnik, 2019.

SCANLON, John; CASSAR, Angela; NEMES, Noémi. **Water as a human right?**. Cambridge: IUCN, 2004. Disponible en: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-051.pdf>. Acceso en: 13 agosto 2017.

SMETS, Henri. **The right to water in national legislations**. Paris: Agence Française de Développement, 2006. Disponible en: www.semide.net/PDF/right-to-water_EN. Acceso en: 13 agosto 2017.

SOTO, Eduardo. Bases para una teoría general de la responsabilidad extracontractual del Estado en el derecho chileno. **Revista de Derecho y Jurisprudencia y Gaceta de los Tribunales**, [s. l.], t. LXXXI, n. 3, Primera Parte, p. 87-96, 1984.

TAPIA, Felipe. Revisión a los instrumentos regulatorios de respuesta a la escasez hídrica en Chile: ¿emergencia o normalidad? *In*: BELEMMI, Victoria (coord.). **Repensando la regulación de las aguas**: crisis socioambiental y proceso constituyente. Actas de las III jornadas del régimen jurídico de las aguas. Santiago: Ediciones Der, 2021. p. 390-418.

TAVOLARI O, Raúl (dir.). **Doctrinas esenciales**: derecho civil. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2010. t. III.

VALDIVIA, José Miguel. La responsabilidad de la Administración del Estado en Francia. *In*: MARÍN, Juan Carlos (comp.). **La responsabilidad patrimonial del Estado**. México: Editorial Porrúa: Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2004. p. 53-105.

VALDIVIA, José Miguel. Orígenes de la noción de falta de servicio. *In*: LETELIER, Raúl (coord.). **La falta de servicio**. Santiago: Abeledo Perrot: Thompson Reuters, 2012. p. 29-43.

VARAS, Guillermo. **Derecho administrativo**. Santiago: Editorial Nascimento, 1940.

WORLD WATER COUNCIL. **Right to water**: moving towards a global consensus?. [S. l.]: World Water Council, [2006?]. Disponible en: www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/Programs/Right_to_Water/Pdf_doct/Story_RTW_CD_March07_compressed.pdf. Acceso en: 7 agosto 2017.

Recebido em: 10.08.2022

Aceito em: 10.10.2022