

# FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN



## Nueva Ley General de Pesca

N° 2403 | 3 DE ABRIL 2024

MIRADA  
POLITICA

**E**l pasado 2 de enero de 2024, se ingresó el Mensaje Presidencial N°280-371, con el que se inició la tramitación de la Nueva Ley General de Pesca, que deroga las disposiciones que indica.

El Proyecto actualmente se encuentra con urgencia suma en la Comisión de Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos de la Cámara de Diputados, en primer trámite constitucional. Fue aprobada en general por la unanimidad de la Comisión a finales del mes de marzo, fijándose plazo para presentar indicaciones el día 26 de abril, luego de lo cual comenzará su tramitación en particular. Sin perjuicio de lo anterior, la comisión acordó seguir recibiendo audiencias e invitados.



Foto: ovejeronoticias.cl

## I. Regulación pesquera en Chile y la ley n°20.657 “Nueva ley de pesca”

Respecto a la evolución normativa aplicable a la actividad pesquera en nuestro país, esta ha mostrado un aumento sostenido y exponencial en la especificidad de su contenido, lo que da cuenta de la tecnicidad de la materia y la importancia de contar con una normativa robusta que regule un sector económico fundamental para Chile.

En un principio, la actividad pesquera tenía reconocimiento formal en el Código Civil, que en su artículo 605 hacía referencia a la pesca en términos general y se establecía a dicha actividad como un modo de adquirir el dominio de las cosas, haciendo alusión a que esta correspondía a una

especie de ocupación, lo que luego fue mayormente desarrollado en el título IV “De La Ocupación” del Libro II del Código Civil. Luego, en 1931 se dictó el DFLN°34 del Ministro de Fomento, que consistía en un complemento normativo a las reglas del Código Civil, que tenía por finalidad regular por ramo separado la industria pesquera y sus derivados.

En el año 1972, se creó la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, ello dado que se requería mayor intervención del Estado para guiar el desarrollo de la actividad, que había logrado avances importantes y aportaba cada vez más al crecimiento nacional, cuya misión era regular y administrar la actividad pesquera a través de políticas, normas y medidas.

Recién el año 1991, se promulgó la Ley General de Pesca y Acuicultura (Ley N°18.892), que buscó regular al sector pesquero, coordinando de forma eficiente la preservación de los recursos hidrobiológicos y establecer una serie de deberes y derechos tanto para el Estado como para los particulares. Esta ley, fue modificada por la Ley N°20.657, actual Ley de Pesca, dada la necesidad imperante de reorganizar la actividad pesquera y actualizarla según las nuevas técnicas y estudios respecto de la sustentabilidad de especies, proyecto ingresado por el presidente Sebastián Piñera, en 2011 y aprobado, luego de una larga discusión parlamentaria y una tramitación que agotó todos los trámites constitucionales e instancias deliberativas, en el año 2013.

La Ley N°20.657, buscó solucionar problemas relacionados con la sustentabilidad de los recursos, el acceso de nuevos actores comerciales, la investigación y la fiscalización de la actividad pesquera, centrándose, por tanto, principalmente en los siguiente puntos: la pérdida del foco

en la sustentabilidad de los recursos pesqueros, las inadecuaciones del proceso de toma de decisiones, la insuficiencia de la investigación pesquera, la insuficiente fiscalización pesquera, una visión de corto plazo y la pérdida de ingresos y competitividad del sector pesquero.



Foto: camara.cl

## II. Nulidad Legislativa

Una vez publicada la Nueva Ley de Pesca, la opinión pública tomó conocimiento de la intervención de empresas dedicadas al rubro pesquero en la tramitación de la Ley N°20.657, lo que devino en que un grupo de parlamentarios —alegando la existencia de un vicio de origen— propusiera, mediante proyecto de ley (boletín N°10.527.07) la nulidad insanable de la ley N°20.657, más conocida como Nueva Ley de Pesca.

Este proyecto de ley fue en su momento, aprobado por la Sala de la Cámara de Diputados en primer trámite constitucional, y luego, en su segundo trámite constitucional aprobado por la Comisión de Constitución en general y particular, por la mayoría de sus miembros. Cabe hacer presente que la tramitación del proyecto se paralizó en 2022, última vez, que fue renovada su urgencia por el Ejecutivo.

Respecto a si el poder legislativo tiene o no la facultad para anular una ley, creemos que una ley puede anularse, pero ello es materia jurisdiccional, no legislativa como pretendió serlo en dicha instancia, donde se buscaba declarar nula una ley por parte del poder legislativo mediante otra ley, lo que es una pretensión de autotutela legislativa.

Cualquier problema de constitucionalidad de algún precepto legal, corresponde ser resuelto por el Tribunal Constitucional, sino implicaría para el Congreso ser fiscalizador de sus propios actos. Por otro lado, la Constitución Política de la República, no establece como materia de ley, la declaración de la nulidad de una ley (artículo 63 CPR). El mecanismo que sí establece la Constitución es la derogación, reconocida en su artículo 66 de la misma, y legalmente en los artículos 52 y 53 del Código Civil, que no produce efectos retroactivos, a diferencia de la nulidad.

Respecto al debate de si corresponde o no anular la Ley de Pesca, entendemos que es una situación, que sin lugar a duda quedo atrás, ello ya que con la presentación —por parte de los mismos que pretendían anular la ley— de un nuevo proyecto de Ley General de Pesca y el compromiso de presentar próximamente una Nueva Ley de Acuicultura, se entiende que el oficialismo y el Gobierno entendieron que la nulidad de una ley no era un mecanismo jurídicamente válido y que dicha pretensión se debía a un mero capricho político y revanchista.



### **III. Proyecto de Ley que Establece nueva Ley General de Pesca y deroga disposiciones que indica (Boletín 16.500-21)**

El Mensaje, por un lado, hace referencia a la importancia de la pesca como actividad fundamental, se enfoca en la sustentabilidad, el cuidado del medio ambiente, y la responsabilidad de quienes desempeñan la actividad pesquera, lo que creemos es positivo, pero también hace —a nuestro juicio innecesaria— mención en reiteradas oportunidades a la poca legitimidad y transparencia de la ley vigente. Por otro lado, menciona como antecedentes, los nuevos desafíos en el contexto de emergencia climática, antecedentes en los ODS de Naciones Unidas, la legislación pesquera nacional y participación ciudadana.



**Como fundamentos del proyecto, se establecen:**

**1.** Las actividades de pesca y acuicultura como ámbitos regulatorios independientes. Se propone una nueva normativa para el rubro pesquero y en un futuro próximo un proyecto de ley general para ordenar y dar impulso a la acuicultura, ello porque tienen desafíos regulatorios y culturales diferentes.

**2.** El estado de conservación y administración de nuestras especies y recursos hidrobiológicos. De las 24 unidades de pesquería que cuentan con estado de situación actualizado, 4 se encuentran subexplotadas, 8 en estado de plena explotación, 8 en estado de sobre explotación, 4 en condición de agotada y 12 en niveles saludables. Aun así, existe una brecha importante respecto de la manera en que se propicia la recuperación y mantenimiento de las pesquerías. Se requieren medidas de manejo apropiadas y oportunas.

**3.** El desarrollo sostenible de la actividad pesquera. Los enfoques innovadores y el compromiso con la sostenibilidad ambiental son fundamentales para garantizar la viabilidad de la actividad pesquera a largo plazo y asegurar la alimentación de la población. Hay que fortalecer la regulación, el monitoreo, la investigación, promover la asociatividad y cooperación y el apoyo social y económico.

**4.** La equidad en el sector pesquero. Como cuestión de justicia social y estrategia esencial para el futuro sostenible de los océanos. Se requiere promover la equidad en distintos niveles de la actividad, desde la equidad intergeneracional, hasta la equidad en la distribución de los

recursos en sus 3 dimensiones (artesanal-industrial, entre regiones y entre individuos), la equidad territorial, la equidad en las condiciones de protección social y enfatizar en la equidad de género.

**5.** Un enfoque científico-técnico. Se busca transitar hacia un manejo de pesquerías centrado en la investigación y su correcta administración.

**6.** La promoción de la libre competencia. Se requiere de mercados competitivos y reglas claras para su funcionamiento. Se promueve la competencia aumentándose en forma relevante la asignación de recursos a través de subastas públicas, mejoras y ajustes a los procedimientos licitatorios y fortaleciendo la transparencia.

**7.** La transparencia en el sector pesquero y combate contra la pesca ilegal, no declarada, no reglamentada, la sobrepesca, la implementación de instrumentos de fomento mal dirigidos e inadecuadas decisiones en la gestión y administración; y la corrupción. Transparencia en las obligaciones del Estado y quienes se dedican a operaciones de pesca, asegurando el correcto uso de los recursos, la trazabilidad sanitaria y que los procesos y transacciones sean sostenibles y justos. Se debe fortalecer los instrumentos para prevenir y sancionar la pesca INDNR.

**8.** Modernización institucional, mejoras de sistematización y de técnica legislativa.



Foto:wwf.cl

## IV. Respeto al Contenido del Proyecto

El proyecto de ley, que deroga el decreto N°430 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°18.892 de 1989 y sus modificaciones, Ley General De Pesca y Acuicultura, establece una nueva ley general de pesca, que cuenta con 375 artículos que se estructuran en 12 títulos y un título de disposiciones transitorias.

Se establece que esta nueva ley tiene un objeto múltiple, que es establecer un régimen jurídico general sostenible, transparente y equitativo de la actividad pesquera; promover la preservación, conservación y uso sostenible de las especies hidrobiológicas y sus ecosistemas; fomentar el consumo humano directo de recursos hidrobiológicos; promover la equidad de género en el sector; fomentar la investigación científica para

la toma de decisiones en la administración y conservación de las especies hidrobiológicas; reconocer y respetar los conocimientos tradicionales de la pesca artesanal y de subsistencia; y prevenir y desincentivar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

**1. Principios de la nueva ley general de pesca.** En el artículo 4 de la nueva ley, se establecen los principios que regirán la interpretación y aplicación de la ley, de las políticas, planes, programas y demás instrumentos que se dicten en virtud de la misma. Los principios son: la sostenibilidad, el principio científico, el precautorio, el preventivo, el enfoque ecosistémico, la urgencia climática, la seguridad alimentaria, la trazabilidad sanitaria e inocuidad alimentaria, la equidad de género, la transparencia, participación, prevención y desincentivo de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y el respeto de la cultura de la pesca artesanal.

**2. Fortalecimiento de la ciencia y para la gestión (administración, conservación y asignación) de los recursos pesqueros.** Para ello se establece la preminencia del principio científico en la toma de decisiones de la administración para la gestión de los recursos, se fortalece la institucionalidad asociada a la investigación pesquera y asesoría científica que recibe la Subsecretaría.

**3. Promoción de la libre competencia y reglas claras para la industria.** Ello a través de un nuevo sistema de licencias transables de pesca, donde se aumentan las licencias para la asignación de recursos, se modernizan y perfeccionan las reglas de las subastas, se modifica su duración (de 20 a 10 años), se dinamizan los criterios históricos de asignación, se

simplifica y moderniza la forma de cálculo del impuesto específico. Además, de la modernización de los registros industriales y la protección de los trabajadores ante cambios normativos.

**4. Reconocimiento cultural de la actividad de la pesca artesanal y modernización de su marco regulatorio.** Se busca la protección de la primera y las primeras 5 millas marítimas, la dinamización del registro pesquero artesanal, establecer criterios de equidad para la distribución de la fracción artesanal que acrece y el reconocimiento de las organizaciones de la pesca artesanal.

**5. Régimen transitorio.** Con el proyecto de ley se deroga la actual ley de pesca, remplazándola íntegramente y se establece la ultraactividad de las disposiciones relativas a la acuicultura, ello considerando que no se regula sobre ello en esta oportunidad. Además, se establece una transitoriedad de las normas sobre acceso a la actividad pesquera, que permite llevar adelante una transición ordenada hacia el nuevo régimen.



## V. Conclusiones y prevenciones de la propuesta legislativa

Dada la importancia del sector pesquero, Chile tiene la necesidad de contar con una regulación que tenga como principales objetivos la coexistencia del fomento de la actividad pesquera y la sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos.

El proyecto que se nos presenta hoy tiene en general el mismo objetivo, las mismas instituciones, y principios que la ley vigente, por lo que no parece lógico querer reemplazar la ley vigente, sino más bien, debería priorizarse modificar, reformar, o hacer cambios específicos que den cuenta de la modernización que se requiere y no de un capricho político-ideológico, que busca por sobre todo deslegitimar lo ya existente,

sin reconocer los avances y lo positivo de aquello, como por ejemplo lo ha sido el mayor rol de los científicos en la determinación de cuotas de pesca (lo que positivamente, se vuelve a reforzar en este proyecto de ley con los Comités Científicos).

Lo anterior se ve reforzado con la información entregada por la Biblioteca del Congreso Nacional que, al comparar ambas normas, estableció que en el proyecto existen 45 artículos iguales a la ley vigente, 225 artículos con incisos o partes de estos similares a la ley actual y 105 artículos no similares.

Lo anterior, se relaciona con el primer inconveniente que encontramos de la propuesta legislativa que, en el ámbito político, es el origen o motivación del proyecto de ley, que busca por sobre otras cosas deslegitimar la actual ley de pesca y acuicultura, por ser tramitada en base a intereses particulares de las grandes empresas, ello sin reconocer que la actual Ley de Pesca, ha significado grandes avances en la materia, tanto económica como medioambientalmente.

Por lo mismo, creemos que el proyecto de ley recoge casi en su totalidad los lineamientos bases de la ley vigente. Además, cabe hacer presente, que la regulación vigente fue aprobada transversalmente por el Congreso Nacional, previo proceso legislativo, debate y estudio de su contenido, enmarcándose todo dentro de un proceso legislativo de un Estado democrático de derecho.

Un segundo inconveniente lo encontramos en la redistribución del fraccionamiento de cuotas de pesca entre el sector industrial y artesanal hoy vigente, ello porque se plantea reducir la proporción asignada al sector

industrial y transferirla al sector artesanal. Lo que puede provocar —al no basarse en criterios técnicos dicha decisión— distorsiones en la industria, lo que repercutiría fuertemente en la inversión y el empleo, dada la incertidumbre que existe sobre la verdadera capacidad que tiene el sector artesanal para administrar y utilizar esta mayor cuota. Los resultados de lo anterior pueden ser muy negativos, tal como ocurrió con la Ley de la Jibia hace algunos años.

Un tercer inconveniente, que atenta contra la competitividad del sector pesquero es lo establecido en el Título III del proyecto “Acceso a la actividad pesquera industrial”, en el que se establece un nuevo sistema de licencias transables de pesca, que tiene como enfoque el aumento de las licitaciones para la asignación de recursos, modernizar las reglas de subastas, la reconsideración de los criterios históricos de asignación y una modificación de la duración de las licencias de pesca, las que pasan de 20 a 10 años (con el objeto, según señala el proyecto, de darle más dinamismo al mercado). El plazo establecido es insuficiente considerando las grandes inversiones requeridas, no permitiéndose por tanto amortizar dichas inversiones.

Por otro lado, se regulan aspectos de movilidad de patronos y tripulantes (artículo 83 del proyecto de ley), lo que permite realizar faenas pesqueras en otras regiones del país, ello cumpliendo ciertos requisitos legales. Lo anterior, es complejo y generará tensiones entre los pescadores y tripulantes, porque la actividad pesquera no puede desarrollarse bajo las mismas condiciones en los distintos territorios del país. Finalmente, el proyecto de ley fortalece las facultades regulatorias del Estado, ello sin contemplar mecanismos impugnatorios o un proce-






so contencioso administrativo que permita a los particulares recurrir frente a las afectaciones o necesarias cautelas a los derechos fundamentales de los particulares ante las resoluciones de la autoridad administrativa.

Dada la relevancia vital que tienen la pesca como actividad económica en el país, y la necesidad de dar certezas mediante una regulación robusta, es que, reconociendo los grandes avances que ha tenido el sector gracias a la regulación vigente, valoramos la modernización, el mayor desarrollo científico y el rol que esta ocupa, pero al mismo tiempo, creemos que una buena y mejor regulación pesquera no puede dejar de lado el sentido de realidad, tiene que ser clara, eficiente y tener como base la naturaleza propia de la actividad, ello con el objeto de no generar mayores incertidumbres, afectar el empleo, desarrollo ni la competencia de la industria, lo que en definitiva perjudicaría al país.

# FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

[www.fjguzman.cl](http://www.fjguzman.cl)

 @FundacionJaimeGuzmanE  @fundacionjaimeguzman  @FundJaimeGuzman

Capullo 2240 - Providencia, Santiago | Tel: (56 2) 2940 1100