

Universidad de Chile
Taller Medio Ambiente y Constitución
2022

**ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD PESQUERA EN CHILE POST
LEY N° 20.657 DEL AÑO 2013.**

Vicente Alfredo Franchini Rossa

Profesora guía: Ximena Inzunza

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I: ACERCAMIENTO A LA ACTIVIDAD PESQUERA EN CHILE	
A. SOBRE LOS PECES Y SU APROPIACIÓN	6
B. EL DERECHO INTERNACIONAL DEL MAR	10
C. MARCO NORMATIVO NACIONAL EN RELACIÓN A LA PESCA	12
D. SOBRE LA REALIDAD DEL MERCADO PESQUERO ACTUAL	17
E. ÓRGANOS INTERVINIENTES EN LA ACTIVIDAD PESQUERA	22
CAPÍTULO II: HISTORIA DE LA REGULACIÓN PESQUERA EN CHILE.	
A. PRIMERAS REGULACIONES Y MEDIDAS DE INCENTIVO A LA PESCA	28
B. INDUSTRIALIZACIÓN DEL SECTOR PESQUERO.	30
C. LA NEOLIBERALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA Y LEY GENERAL DE PESCA Y ACUICULTURA.	33
D. LEY 19.713 DE LÍMITE MÁXIMO DE CAPTURA POR ARMADOR Y “LEY CORTA DE PESCA”.	36
E. DE LA LEY 20.657 O “LEY LONGUEIRA” A LA ACTUALIDAD.	38
CAPITULO III: CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY N° 20.657	
A. INCORPORACIÓN DEL PRINCIPIO PRECAUTORIO Y EL ENFOQUE ECOSISTÉMICO EN LA LEY	52
B. EL REGALO REGULATORIO	56

C. SOBRE LAS LICITACIONES Y EL PROBLEMA DE LA EXPROPIACIÓN DERREGULATORIA	59
D. SOBORNOS Y COHECHO COMO FUNDAMENTO DE NULIDAD DE LA LEY	63
E. REGULACIÓN PESQUERA EN LA LEGISLACIÓN COMPARADA	70
CONCLUSIONES	75
REFERENCIAS	80

I. INTRODUCCIÓN

Paul Milgrom, reconocido economista estadounidense, fue ganador del Premio Nobel de Economía del año 2020 por sus aportes a la teoría de juegos, específicamente en relación con las subastas y fijación de precios. El año 2010 estuvo en nuestro país haciendo recomendaciones a la Comisión del Senado en su especialidad: cómo diseñar un modelo de licitaciones de las cuotas de pesca que obtenga el mayor beneficio social. Sin embargo y lamentablemente para nosotros, en dicha oportunidad no fueron atendidas sus observaciones, resultando el modelo que en este estudio conoceremos, con sus vicios y puntos cuestionables. Posterior a ello, el año 2021, fue consultado nuevamente por el Congreso a propósito del proyecto de ley de la denominada “Ley Corta de Pesca”, en específico fue consultado por el periodista Daniel Matamala sobre sus apreciaciones luego de haber expuesto ante el órgano legislativo, en conversación en el canal de televisión CNN Chile. Explicó que:

“Este es un asunto altamente político, tenemos incumbentes y hay partidarios que no quieren ver licitaciones, o quieren ver una licitación que no funcione bien para que fracasen y ellos puedan ganarlas a bajos precios, y tenemos otros que encuentran que esto es interesante pero complicado, yo me decepcioné un poco por no haber recibido más preguntas que las que me hicieron”. (CNN Chile, 2021)

Es un asunto político, por cierto, son materias que se discuten día a día en los medios de comunicación, y están siendo discutidas por la Convención Constituyente en la Comisión de Medio Ambiente, Derechos de la Naturaleza, Bienes Naturales Comunes y Modelo Económico. Muy probablemente y considerando la discusión en las campañas políticas, en los próximos años veremos un cambio en el tratamiento jurídico de los recursos naturales, y particularmente en el caso de los peces de nuestro mar. Es por esta razón, que resulta fundamental que la ciudadanía, en apoyo de la comunidad académica, se mantenga atenta e informada sobre los últimos cambios en la regulación pesquera; que se conozca la historia y los errores que hemos cometido en el pasado; que entendamos cómo funciona nuestro modelo y por qué se diseñó de tal forma, de manera de lograr comprender este fenómeno integralmente y tener una opinión fundada que permita a la gente ejercer una fiscalización social correcta de las autoridades que nos representan.

En ese sentido, este trabajo busca aportar en el conocimiento de la historia de la regulación pesquera en Chile, con especial detención en el modelo introducido por la Ley N° 20.657 del año 2010. Para ello, en el **primer capítulo** se describirá a grandes rasgos la actividad pesquera en Chile, de manera que antes de entrar de lleno al análisis jurídico, podamos conocer cómo funciona el mercado de la extracción de peces, cuales son las principales normas que rigen a la pesca tanto en el plano nacional

como internacional, y quiénes son los actores involucrados en el proceso de captura de las especies. Luego, en el **segundo capítulo**, haremos un repaso de la historia de la regulación pesquera, desde los pueblos originarios como los primeros pescadores de nuestras costas, hasta la instauración del modelo neoliberal que nos rige en la actualidad, nos detendremos particularmente en el período de discusión de la Ley N° 20.657, para comprender de mejor manera por qué se necesitó legislar en la materia, es decir, cuales fueron los propósitos de la mencionada ley y los argumentos que en ese entonces se esgrimieron en la Cámara de Diputados y el Senado. En el **tercer capítulo**, trataremos sobre las principales innovaciones de la Ley N° 20.657, y se realizará el análisis del modelo a nivel teórico, lo que otorgará un marco conceptual para la comprensión de las críticas que se le formulan, al mismo tiempo que se evaluará el cumplimiento de los propósitos que habremos identificado en el capítulo anterior. Enseguida, repasaremos las principales críticas de técnica jurídica y económica, que se le han formulado al modelo pesquero actual, para ello, se elegirán aquellos reproches que en la doctrina y en la opinión pública están contestes, para finalmente realizar recomendaciones de mejora al sistema normativo, algunas de ellas, en proceso de discusión en nuestro Congreso Nacional.

Por cierto, debo mencionar que en esta memoria no abordaré temas relacionados a la acuicultura.

CAPÍTULO I: ACERCAMIENTO A LA ACTIVIDAD PESQUERA EN CHILE

A. SOBRE LOS PECES Y SU APROPIACIÓN

Resulta conveniente para los fines de nuestro trabajo comenzar por el estudio de la naturaleza jurídica del objeto principal sobre el cual recae la actividad comercial de la pesca, estos son, evidentemente, los peces. ¿Qué son los peces en nuestro país? ¿Qué tratamiento jurídico se les da? ¿Cómo se puede acceder a ellos? Para responder a dichas preguntas debemos acudir al Libro Segundo de nuestro Código Civil, en específico al artículo 608 que diferencia entre animales bravíos, domésticos y domesticados, incluyendo dentro de los bravíos a los peces en los siguientes términos:

“Artículo 608 inciso primero: Se llaman **animales bravíos o salvajes** los que viven naturalmente libres e independientes del hombre, como las fieras y **los peces**; domésticos los que pertenecen a especies que viven ordinariamente bajo la dependencia del hombre, como las gallinas, las ovejas; y domesticados los que sin embargo de ser bravíos por su naturaleza se han acostumbrado a la domesticidad y reconocen en cierto modo el imperio del hombre. [...]” (Código Civil, 1855)

Entonces, debemos entender que cuando hablemos de peces, nos referiremos a aquellos animales del mar en estado salvaje como un género con regulación específica en nuestro derecho.

Para la cabal comprensión de este tipo de bienes es necesario comprender que el derecho privado hace para estos efectos la siguiente distinción: aquellos que son susceptibles de apropiación y bienes que no lo son, esto en virtud del artículo 585, que excluye de dominio a “las cosas que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres, como la alta mar [...]” y enfatiza que “ninguna nación, corporación o individuo tiene derecho de apropiárselas”. Dentro del primer grupo, es decir, aquellos bienes susceptibles de dominio se identifican los que actualmente se encuentran en propiedad (esto es, actualmente “apropiados”) y los que, siendo susceptibles de apropiación, no tienen actualmente dueño (conocidas como “res nullius”, “cosa de nadie” o simplemente “apropiables”). Es dentro de esta última categoría de bienes donde situamos a los animales silvestres o animales en estado salvaje, y, por lo tanto, a los peces.

Al tratarse de bienes que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no está prohibida por ley, pueden ser adquiridos por medio de ocupación. Es más, el artículo 607 del Código de Bello establece a la pesca y la caza como “especies de ocupación por las cuales se adquiere el dominio de los animales bravíos” (Código Civil, 1855). Por lo tanto, cuando hablemos de pesca, estaremos refiriéndonos a la especie de ocupación, como modo de adquirir el dominio de peces. Adicionalmente, para futuras

consideraciones debemos tener en cuenta que nos encontramos frente a un modo de adquirir el dominio: i) originario, porque hace adquirir la propiedad independientemente de un derecho anterior de cualesquiera otras personas; ii) a título singular, porque no se adquiere la universalidad de los bienes, sino una parte de ellos; iii) gratuito, porque el adquirente, a diferencia del que lo hace a título oneroso, no hace sacrificio pecuniario alguno.

Para que pueda llegar a tener lugar la ocupación se deben cumplir tres requisitos, que analizaremos particularmente:

Primero, que la cosa no pertenezca a nadie (que se trate de *res nullius*); este punto no requiere mayor examen al darse a entender por sí solo. Sin embargo, no debemos confundir los bienes apropiables sin actual dueño con aquellos bienes que se mantienen en propiedad estatal, sean de uso público o fiscales. Los peces no pertenecen al Estado, y por esta razón el modo de adquirir esta propiedad es solamente la ocupación. El Estado únicamente regula la forma y cantidad en que el recurso puede ser aprovechado por particulares de manera tal de asegurar la conservación y utilización racional de los recursos pesqueros, dando al mismo tiempo cumplimiento a las obligaciones contraídas con la comunidad internacional.

Este punto no resulta baladí. Si bien en algún momento de la historia creímos inagotables los recursos marinos, el crecimiento demográfico exponencial que vive el mundo entero, junto con el desarrollo de tecnologías de extracción, nos han hecho ver que, si seguimos a este ritmo, no existirán tantos peces en el mar como para dar abasto a las demandas alimenticias de nuestra población, que son cada vez más crecientes. Es por esta razón que es imperioso para los Estados, y en particular uno con costas tan vastas como el nuestro, regular sobre el aprovechamiento de los recursos. En caso contrario, nos encontraremos, en términos de Garrett Hardin, frente a una “tragedia de los comunes”. El autor nos plantea que el individuo al tomar la decisión libre e informada sobre si aprovechar un bien común o no, pondera dos factores: 1) el componente positivo de incorporar un animal más a mi propiedad; contra 2) el componente negativo en función del agotamiento del recurso en los mares. En efecto, al ser el segundo un daño compartido por la sociedad toda, el resultado de la ecuación resultará en utilidad positiva para quien pesca. En resumidas cuentas, resultará beneficioso para el sujeto económico sensato sacar partido los bienes comunes y aquel que no los aprovecha siempre estará viéndose perjudicado por la explotación del otro. “La libertad de los recursos comunes resulta la ruina para todos” e “implicaría la extinción, una tras otra, de especies de peces y ballenas”. (2005, p. 4-5)

Tomando dicho análisis en cuenta, en mi opinión se cae el postulado de Adam Smith en base al cual asumimos que las decisiones tomadas de forma individual serán, de hecho, las mejores decisiones

para la sociedad en su conjunto, lo cual me lleva a concluir que se requiere interferencia estatal regulatoria para suplir esa voluntad particular.

El segundo de los requisitos es que su adquisición no esté prohibida por la ley o por el derecho internacional.

En el plano nacional, existen prohibiciones de pesca de carácter temporal y permanente. Cuando hablamos de prohibiciones temporales nos referimos a las “vedas”, definidas en el numeral 47 del artículo 2 del 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 (en adelante “Ley General de Pesca”, “LGPA” o “DL 430”):

“47) Veda: acto administrativo establecido por autoridad competente en que está prohibido capturar o extraer un recurso hidrobiológico en un área determinada por un espacio de tiempo.” (LGPA, 1992)

Se puede tratar de:

“- Veda biológica: prohibición de capturar o extraer con el fin de resguardar los procesos de reproducción y reclutamiento de una especie hidrobiológica. [...]

- Veda extractiva: prohibición de captura o extracción en un área específica por motivos de conservación.

- Veda extraordinaria: prohibición de captura o extracción, cuando fenómenos oceanográficos afecten negativamente una pesquería.” (LGPA, 1992)

Por otro lado, cuando hablamos de prohibiciones de pesca permanentes aludimos generalmente a especies marítimas protegidas por nuestro ordenamiento jurídico o áreas de resguardo de recursos marinos. Es decir, prohibiciones en razón a la especie o en razón al territorio en que son capturados.¹

¹ En cuanto a las prohibiciones de pesca debido a la especie, el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura dispone de fichas para informar a la población acerca de los especímenes contemplados y las condiciones específicas según las cuales estos se pueden cazar, de lo contrario la pesca se encontrará prohibida. Consultadas dichas fichas, son protegidas: i) Especies Dulceacuícolas: Bagre; Bagrecito; Bagre Grande; Bagre Tollo; Carmelita de Concepción; Cauque del Maule; Pejerrey de Loa; Lamprea de Agua Dulce; Pejerrey de Cola Corta; Pejerrey del Norte Chico; Pocha; Pocha del Sur; Pocha de Los Lagos; Pochita; Tollo de Agua Dulce; Trucha Negra; Carpa; Pejerrey Argentino; Pejerrey Chileno; Trucha Café; Perca Trucha; Trucha Arcoiris; Trucha de Arroyo; Salmón del Atlántico; Salmón Rey; Salmón Plateado. (SERNAPESCA, 2012, p. 13-46) ii) Especies Marinas: Acha; Apañado; Blanquillo; Breca (o Bilagay); Cabinza; Cabrilla Común; Cojinoba del Norte; Congrio Colorado; Corvina; Jerguilla; Lenguado de Ojos Chicos; Pejeperro; Pejerrey de Mar; Róbalo; Rollizo; Roncacho; San Pedro; Sargo; Sierra; Tomoyo; Vieja Colorada; Vieja (o Mulata). (SERNAPESCA, 2012, p. 15-36)

A continuación, en lo que refiere a los territorios en los cuales no es permitido pescar, la Ley General de Pesca establece que:

“Artículo 3. En cada área de pesca, independientemente del régimen de acceso a que se encuentre sometida, el Ministerio, mediante decreto supremo fundado, con informe técnico de la Subsecretaría y comunicación previa al Comité Científico Técnico, correspondiente y demás informes que se requieran de acuerdo a las disposiciones de la presente ley, para cada uno de los casos señalados en este inciso, podrá establecer una o más de las siguientes prohibiciones o medidas de administración de recursos hidrobiológicos:

d) Declaración de áreas específicas y delimitadas que se denominan Parques Marinos, destinados a preservar unidades ecológicas de interés para la ciencia y cautelar áreas que aseguren la mantención y diversidad de especies hidrobiológicas, como también aquellas asociadas a su hábitat. Para la declaración se consultará a los Ministerios que corresponda. Los Parques Marinos quedarán bajo la tuición del Servicio y en ellos no podrá efectuarse ningún tipo de actividad, salvo aquellas que se autoricen con propósitos de observación, investigación o estudio. Las declaraciones de parques marinos, a que hacen mención esta letra, serán realizadas mediante decreto del Ministerio del Medio Ambiente.

e) Declaración de Reservas Marinas, mediante decreto del Ministerio del Medio Ambiente.”
(LGPA, 1992)

El mismo cuerpo legal en su artículo 2, define la reserva marina de la siguiente manera:

“42) Reserva marina: área de resguardo de los recursos hidrobiológicos con el objeto de proteger zonas de reproducción, caladeros de pesca y áreas de repoblamiento por manejo. Estas áreas quedarán bajo la tuición del Servicio y sólo podrá efectuarse en ellas actividades extractivas por períodos transitorios previa resolución fundada de la Subsecretaría.” (LGPA, 1992)

En el plano internacional también existen restricciones en tratados internacionales, muchos de los cuales han sido firmados y ratificados por Chile. Entre ellos encontramos: el Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (“Convenio CITES”), suscrito por nuestro país el año 1974; la Convención para la Protección de la Flora, Fauna y Bellezas Escénicas Naturales de América de 1940, aprobada por Chile en 1967; el Convenio Internacional para Regular la Caza de Ballenas de 1942, aprobada por Chile en 1979; la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos de 1980, aprobada por Chile en 1981; el Convenio de Río sobre la Diversidad Biológica de 1992, aprobada por Chile en 1995; la Convención

Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, aprobada por Chile el 2010; entre otros. (Zárate, 2020, p. 178).

Por último, el tercer requisito impone que haya aprehensión material de la cosa, con intención de adquirirla (“animus apprehendendi”). Es evidente que el requisito se compone de la conjunción de dos elementos: i) la aprehensión material, real y, de hecho, que se cumple con la captura física del pez; y ii) el ánimo de adquirirlo. En razón de ello, entenderemos que el pescador hace suyo el animal en el momento que describe el artículo 617 del Código Civil:

“Artículo 617. Se entiende que el cazador o pescador se apodera del animal bravío y lo hace suyo, desde el momento que lo ha herido gravemente, de manera que ya no le sea fácil escapar, y mientras persiste en perseguirlo; o desde el momento que el animal ha caído en sus trampas o redes, con tal que las haya armado o tendido en paraje donde le sea lícito cazar o pescar.” (Código Civil, 1855)

B. EL DERECHO INTERNACIONAL DEL MAR

Antiguamente, cuando la tecnología impedía la explotación del mar en grandes distancias desde la costa (o resultaba demasiado onerosa para generar utilidades) y cuando la necesidad no era tal, regía en los océanos la doctrina de libertad de explotación de los mares, en virtud de la cual los países podían apropiarse de los recursos de alta mar en la medida que eran capaces de alcanzarlos, sin limitaciones más que las propias. Este sistema, rústico por decir lo menos, implicaba ciertas desventajas. Bien lo plantea Alfonso Filippi Parada bajo el título “El nuevo régimen internacional”, refiriéndose al régimen de apropiabilidad de los peces:

“El régimen de libertad de captura debe considerarse como contrario a los intereses de la comunidad internacional, pues a la falta de responsabilidad en cuanto a la conservación y a la consiguiente ausencia o pobreza en la administración de los recursos, se agrega el hecho de que su utilización ha estado fuertemente inclinada en favor de los países desarrollados.” (1982, p. 475)

Es por esta y otras razones por las cuales a mediados del decenio de 1960 surgieron tensiones que vislumbraron claramente la necesidad de organizar un nuevo orden en alta mar, que orientara y repartiera la utilización y gestión inteligentes de los recursos marinos.

En el año 1973 las Naciones Unidas convocaron su tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar. El resultado final de extensas reuniones entre representantes de más de 150 países fue un tratado

denominado Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (en adelante “CONVEMAR” o “la Convención”), donde se establece el marco jurídico global para todas las actividades que se lleven a cabo en los océanos y los mares, y a la vez, contiene normas detalladas que rigen todos los usos de los océanos y definen los derechos y obligaciones de los Estados. (ONU, s.f.). Analizaremos los puntos de la CONVEMAR que nos incumben para los propósitos de este trabajo:

- 1) La Convención establece que “la soberanía del Estado ribereño se extiende más allá de su territorio y de sus aguas interiores [...] a la franja de mar adyacente designada con el nombre de mar territorial” (CONVEMAR, 1994, Artículo 2). Agrega respecto al mismo que “todo Estado tiene derecho a establecer la anchura de su mar territorial hasta un límite que no exceda de 12 millas marinas [...]” (CONVEMAR, 1994, Artículo 3). Dentro de este territorio cada país está facultado para hacer aplicar cualquier ley, reglamentar cualquier utilización y explotar cualquier recurso.
- 2) Crea las zonas económicas exclusivas (en adelante “ZEE”). Se trata de un “área [...] sujeta al régimen jurídico establecido en esta parte, de acuerdo con el cual los derechos y jurisdicción del Estado ribereño y los derechos y libertades de los demás Estados se rigen por las disposiciones pertinentes de esta Convención” (CONVEMAR, 1994, Artículo 55). La misma se extiende no más allá de “200 millas marinas contadas desde la línea de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial” (CONVEMAR, 1994, Artículo 57).

Dentro de la ZEE el Estado ribereño tiene:

“a) Derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos;

b) Jurisdicción, con arreglo a las disposiciones pertinentes de esta Convención, con respecto a: i) El establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras; ii) La investigación científica marina; iii) La protección y preservación del medio marino;

c) Otros derechos y deberes previstos en esta Convención.” (CONVEMAR, 1994, Artículo 56)

Respecto a esta última letra, si bien el reconocimiento de derechos ha sido beneficioso para el orden y para la repartición de los recursos, es importante destacar que también impone obligaciones y responsabilidades a los Estados ribereños. A modo de ejemplo: i) “ Los Estados tomarán [...] todas las medidas compatibles con esta Convención que sean necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino procedente de cualquier fuente [...] (CONVEMAR, 1994, Artículo 194); ii) “Los Estados cooperarán [...] para promover estudios, realizar programas de investigación científica y fomentar el intercambio de la información y los datos obtenidos acerca de la contaminación del medio marino” (CONVEMAR, 1994, Artículo 200); iii) “El Estado ribereño, teniendo en cuenta los datos científicos más fidedignos de que disponga, asegurará, mediante medidas adecuadas de conservación y administración, que la preservación de los recursos vivos de su zona económica exclusiva no se vea amenazada por un exceso de explotación.” (CONVEMAR, 1994, Artículo 61 N° 2); entre otros deberes.

- 3) Se consagra el importante deber (razón por la cual lo tratamos en apartado distinto) de determinar la captura permisible de los recursos vivos en la ZEE que le corresponde, en virtud del artículo 61 número 1 de la Convención.

La Convención entró en vigencia el 16 de noviembre de 1994, un año después de la 60ª ratificación, siendo adherida por Chile el 25 de agosto de 1997, a través del Decreto Supremo N° 1393 de 1997, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado el 18 de noviembre del mismo año.

C. MARCO NORMATIVO NACIONAL DE LA PESCA

Como vimos en el título anterior, nuestro país es soberano para establecer sus reglas respecto a los recursos pesqueros dentro de su ZEE. Por este motivo, son aplicables dentro de este territorio la Constitución Política de la República (en adelante “CPR” o “la Constitución”), el Código Civil (en adelante “CC”), y las demás normas legales y reglamentarias pertinentes en la materia. Estudiaremos cada una de estas fuentes normativas por separado, por orden de jerarquía.

En primer lugar, y como norma fundamental de nuestro ordenamiento jurídico encontramos la **Constitución Política de la República**. Este cuerpo legal contiene en su capítulo III sobre los derechos y deberes, en particular en los numerales del artículo 19, ciertas garantías que son relevantes para nuestro trabajo:

- i) Artículo 19 N° 23 “la libertad de adquirir el dominio de toda clase de bienes [...]” (CPR, 1980), conocida dentro de la doctrina como el “derecho a la propiedad”, lo que hace es garantizar a las

personas su capacidad de transformarse en propietario, accediendo al dominio privado de bienes, como por ejemplo, los peces del mar. A su vez, el inciso final del mismo precepto agrega que “Una ley de quórum calificado y cuando lo exija el interés nacional puede establecer limitaciones o requisitos para la adquisición del dominio de algunos bienes”, lo cual se relaciona con las cuotas de captura permisible de los recursos marinos en nuestra ZEE.

ii) Al mismo tiempo, dichas limitaciones “no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio” (CPR, 1980), en virtud del artículo 19 N° 26, también conocido como “garantía de garantías”. Esto quiere decir que las limitaciones o requisitos que se establezcan no pueden llegar a afectar al derecho esencial, y siempre deberán justificarse en un criterio de justicia, lo que pasa por ejemplo con las cuotas máximas de captura anual, o con la prohibición de captura de ciertas especies protegidas.

iii) Por último, no debemos obviar el artículo 19 N° 8 que consagra el “El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación” (CPR, 1980). En base a él, es deber del Estado tener especial cuidado de no afectar y preservar la naturaleza, y por lo mismo resultan aplicables los principios del derecho ambiental en la administración pública.

Luego, el Código Civil tiene muchas disposiciones en la materia que construyen el marco normativo de la pesca en Chile; me refiero especialmente a los artículos que tratan sobre los bienes y sus clasificaciones, aquellos que regulan la ocupación como modo de adquirir el dominio, los requisitos que deben cumplirse para que opere (i. que se trate de res nullius; ii. que la adquisición de los bienes no se encuentre prohibida por el ordenamiento; iii. que exista aprehensión material de la cosa, acompañada de la intención de apropiarse de ella), y el momento en que la misma se produce, tomando en cuenta las circunstancias particulares que se puede dar caso a caso. Sobre este punto ya me refiero en el primer apartado de esta ponencia y no volveré sobre dicha explicación. Sin perjuicio de ello, es importante recalcar que dichos preceptos solo se aplicarán a la materia a falta de norma específica de la LGPA, toda vez que el Código de Bello en su artículo 611 manifiesta que: “La caza marítima y la pesca se regularán por las disposiciones de este Código y, preferentemente, por la legislación especial que rija al efecto.” (1855)

Objeto de esta tesis y sobre el cual enfocaremos la mayor parte de nuestro análisis, es 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** (al cual como ya dijimos, nos referiremos como “Ley General de Pesca”, “LGPA” o “DL 430”). A la fecha de elaboración de este trabajo, el mencionado cuerpo normativo se articula de la siguiente manera:

Título	Nombre
Primero	Disposiciones Generales
Segundo	De la Administración de las Pesquerías
Tercero	Del Acceso a la Actividad Pesquera Extractiva Industrial
Cuarto	De la Pesca Artesanal
Quinto	Disposiciones Comunes
Sexto	De la Acuicultura
Séptimo	De la Investigación
Octavo	De los Observadores Científicos
Noveno	Infracciones, Sanciones y Procedimientos
Décimo	Delitos Especiales y Penalidades
Decimoprimer	Caducidades
Decimosegundo	De los Consejos de Pesca
Decimotercero	Disposiciones Varias
Artículos Transitorios	-

Ciertamente la Ley de Pesca, con las numerosas modificaciones que ha experimentado en las últimas décadas, resulta un cuerpo normativo bastante extenso, y como queda de manifiesto de la simple lectura de sus títulos, regula distintas materias, no todas fundamentales para nuestro estudio.

El primer título delimita las actividades que quedarán sujetas a las disposiciones de la misma ley, define su ámbito de aplicación territorial, fija la conservación y uso sustentable de los recursos hidrobiológicos, la igualdad de derechos y la eliminación de toda discriminación como principales objetivos de la ley y entrega definiciones clave para el entendimiento de las mismas en los numerales del artículo 2 (algunas de nuestro interés, como por ejemplo, los conceptos de: actividad pesquera extractiva; área de pesca; barcos de fábrica; embarcación artesanal; especie hidrobiológica; pequeño armador pesquero industrial; pesca artesanal; veda; rendimiento máximo sostenible; uso sustentable; entre otras).

El segundo título trata de la administración de las pesquerías. Una unidad de pesquería es un “conjunto de actividades de pesca industrial ejecutadas respecto de una especie hidrobiológica determinada, en un área geográfica específica” (LGPA, 1992, Artículo 2 N° 45). El apartado se compone de seis párrafos que tratan mayoritariamente las facultades de los órganos de administración del Estado (Ministerio del Medio Ambiente, Sernapesca, etc.) en relación a la conservación de los

recursos hidrobiológicos, normas especiales sobre los planes de manejo de pesquerías y reglas de protección de especies.

El tercer título captará la mayor parte de nuestra atención, en cuanto puntualiza sobre los sistemas de acceso a la pesca industrial en nuestro país. El párrafo primero explica el régimen general de acceso a la actividad y establece que las personas interesadas en desarrollarla deberán solicitar a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (en adelante “Subpesca”) autorización especial para cada nave; el segundo trata sobre el procedimiento de declaración de una unidad de pesquería en plena explotación, cuando se encuentre en dicho estado; el tercer párrafo refiere al régimen de pesquerías que le corresponde a aquellas unidades en estado de sobreexplotación, donde el recurso se esté recuperando; por último, el párrafo cuarto establece criterios de determinación del precio de las licencias transables de pesca y el régimen de responsabilidad de los titulares, arrendatarios o meros tenedores de los mismos permisos.

El cuarto título también será de interés, esto porque describe el sistema al cual se somete la pesca artesanal de nuestro país. Las embarcaciones pesqueras artesanales son aquellas embarcaciones cuyo largo máximo es de 18 metros y que tienen hasta 50 toneladas de capacidad de carga. En virtud del artículo 47 de la LGPA, se reserva para la pesca artesanal “una franja de mar territorial de cinco millas marinas medidas desde las líneas de base normales [...]” (LGPA, 1992), y son los únicos habilitados para la extracción de bentónicos (especies del fondo marino como el loco y el erizo) en nuestras costas.

El título quinto contiene ciertas normas comunes para pescadores artesanales e industriales, referidas a deberes de entrega de información sobre posicionamiento de las naves, desembarque, cantidad de especies capturadas o cultivadas, entre otros.

El sexto título de la Ley de Pesca trata de la acuicultura, la cual no es fundamental para nuestro estudio. Por esto solo mencionaremos que contiene tres párrafos: uno sobre las concesiones de acuicultura, otro acerca del procedimiento para la obtención de dichas autorizaciones, y el tercero que crea la Comisión Nacional de Acuicultura, cuya función será asesorar al Presidente de la República, a través del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, en la formulación y evaluación de las acciones, medidas y programas que se requieran para implementar la Política Nacional de Acuicultura.

El séptimo título faculta a la Subpesca para elaborar el programa de investigación para la regulación de la pesca y la acuicultura. De esta manera, nombra los objetivos del programa, explica cómo deberá realizarse el mismo y crea el Fondo de Investigación Pesquera y de Acuicultura, dependiente del

Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, necesario para la adopción de medidas al respecto. Asimismo, la Subpesca podrá autorizar mediante resolución la pesca de investigación.

El título octavo habla de los observadores científicos, aquellos que tienen como funciones las de “recopilar, registrar y dar cuenta de los datos e información biológico-pesquera de las operaciones de pesca industrial y artesanal, puntos de desembarque o procesamiento de recursos pesqueros” (LGPA, 1992, Artículo 103).

El título noveno contiene las infracciones que se pueden cometer en atención a la inobservancia de las normas de conducta y deberes contemplados en la LGPA, sus reglamentos o medidas adoptadas por la autoridad. A la vez, enumera las sanciones a las cuales se someterán en virtud de aquellas infracciones. Adicionalmente describe la fiscalización que ejercerán los funcionarios del Sernapesca y el personal de la Armada de Chile, quienes tendrán calidad de ministros de fe, y detalla el procedimiento que deberá seguirse para el establecimiento de las sanciones, cuyo conocimiento compete a los jueces civiles con jurisdicción en las comunas donde se hubieren cometido o donde hubiesen tenido principio de ejecución las infracciones.

El título décimo contempla los delitos especiales que pueden cometerse en la pesca y comercio de los recursos hidrobiológicos. Estos son: i) la captura utilizando medios ilegales; ii) dar muerte o caza a cetáceos; iii) la circulación de naves en espacios marítimos de soberanía y jurisdicción nacional y sobrevuelo sin dar cumplimiento a las obligaciones correspondientes; iv) la introducción de agentes contaminantes, o especies hidrobiológicas o liberación de especies hidrobiológicas exóticas; v) la realización de actividades sobre recursos hidrobiológicos vedados y productos derivados y; vi) el hurto o robo de peces. (Cavada, 2018, p. 17-20)

El decimoprimer título trata las causales de caducidad de las autorizaciones y permisos a que se refiere la presente ley, tanto de las concesiones de acuicultura (LGPA, 1992, Artículo 142), como de las licencias transables de pesca (LGPA, 1992, Artículo 143), y las de caducidad de planes de manejo y explotación de las áreas de manejo (LGPA, 1992, Artículo 144).

El título decimosegundo en su primer párrafo crea el Consejo Nacional de Pesca, que contribuirá a hacer efectiva la participación de los agentes del sector pesquero en el nivel nacional en estas materias, y establece su conformación. En su segundo párrafo crea los denominados Consejos Zonales de Pesca (ocho a nivel país), los cuales colaborarán en descentralizar las medidas administrativas que adopte la autoridad y en hacer efectiva la participación de los agentes del sector pesquero en el nivel zonal, en materias relacionadas con la actividad de pesca y acuicultura. En su párrafo tercero crea los Comités Científicos Técnicos, organismos asesores y/o de consulta de la

Subpesca en las materias científicas relevantes para la administración y manejo de las pesquerías, los cuales serán requeridos cuando resulte pertinente. Finalmente, en su párrafo cuarto instauro el Instituto de Fomento Pesquero como un organismo colaborador y asesor permanente en la toma de decisiones con respecto al uso sustentable y conservación del medio ambiente marino, que contribuye activamente con el desarrollo sostenible del país.

Por último, el título décimo tercero contiene disposiciones varias.

Volveremos sobre este análisis, con mayor detalle en aquello relevante para esta memoria, en el capítulo tercero de este trabajo, cuando estudiemos en específico el modelo de regulación de la pesca en Chile. Por ahora solo importa tener nociones generales sobre la Ley de Pesca, de manera de ir comprendiendo el fenómeno regulatorio integralmente.

Por otra parte, existen otras normas que complementan el contenido de la LGPA, como los Reglamentos de la Pesca Artesanal, los Reglamentos de la Pesca Industrial y las Resoluciones Exentas del Sernapesca. Adicionalmente, hay estatutos que, si bien no regulan directamente la pesca, son atingentes por contener normas relevantes para el desarrollo de la actividad en circunstancias particulares, como lo es el caso de la Ley N° 19.253 de 1993, conocida como la Ley Indígena.

D. SOBRE LA REALIDAD DEL MERCADO PESQUERO ACTUAL

Nuestro país tiene una gran tradición pesquera, situándose entre las principales naciones que se dedican a esta actividad en el mundo. De acuerdo con el estudio “Estado Mundial de la Pesca y Acuicultura en el Mundo 2020”, de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (“FAO”), nos ubicamos en el lugar N° 10 del ranking de los principales productores de pesca de captura marina, acumulando un total de 2,12 millones de toneladas de peso vivo desembarcadas en 2018, con tendencia al alza desde el año 2015. Tal como puede verse en el cuadro a continuación, es precedido por China, Indonesia, Perú, India, Rusia, Estados Unidos, Vietnam, Japón y Noruega.

CUADRO 2
PRODUCCIÓN DE LA PESCA DE CAPTURA MARINA: PRINCIPALES PAÍSES Y TERRITORIOS PRODUCTORES

País o territorio	Producción (promedio anual)			Producción				Porcentaje del total, 2018
	1980	1990	2000	2015	2016	2017	2018	
	<i>(en millones de toneladas, peso vivo)</i>							
China	3,82	9,96	12,43	14,39	13,78	13,19	12,68	15
Perú (total)	4,14	8,10	8,07	4,79	3,77	4,13	7,15	8
<i>Perú (excluida la anchoveta)</i>	2,50	2,54	0,95	1,02	0,92	0,83	0,96	-
Indonesia	1,74	3,03	4,37	6,22	6,11	6,31	6,71	8
Federación de Rusia	1,51	4,72	3,20	4,17	4,47	4,59	4,84	6
Estados Unidos de América	4,53	5,15	4,75	5,02	4,88	5,02	4,72	6
India	1,69	2,60	2,95	3,50	3,71	3,94	3,62	4
Viet Nam	0,53	0,94	1,72	2,71	2,93	3,15	3,19	4
Japón	10,59	6,72	4,41	3,37	3,17	3,18	3,10	4
Noruega	2,21	2,43	2,52	2,29	2,03	2,38	2,49	3
Chile (total)	4,52	5,95	4,02	1,79	1,50	1,92	2,12	3
<i>Chile (excluida la anchoveta)</i>	4,00	4,45	2,75	1,25	1,16	1,29	1,27	-
Filipinas	1,32	1,68	2,08	1,95	1,87	1,72	1,89	2
Tailandia	2,08	2,70	2,38	1,32	1,34	1,31	1,51	2
México	1,21	1,18	1,31	1,32	1,31	1,46	1,47	2
Malasia	0,76	1,08	1,31	1,49	1,57	1,47	1,45	2
Marruecos	0,46	0,68	0,97	1,35	1,43	1,36	1,36	2

(FAO, 2020, p. 31)

Nuestros principales recursos pelágicos extraídos son la anchoveta, la caballa, el jurel y la sardina común, en su mayoría destinados a la industria reductora para la producción de harina y aceite de pescado (SUBPESCA, s.f.), que, en definitiva, se utiliza para la alimentación de animales en la industria ganadera y acuicultora, tanto dentro como fuera de Chile. Lo anterior provoca cuestionarnos, ¿vale la pena intercambiar un alimento de alto nivel nutritivo de proteína, vitaminas y ácidos grasos para elaboración de menor cantidad de carne? Para tener en cuenta: para obtener una tonelada de carne de cerdo o ave, se requieren de 4 toneladas de harina de pescado, y para obtener una tonelada de salmón se requieren 7,2 toneladas de pesca silvestre. (Periódico Resumen, 2012)

Ahora bien, ¿cómo se distribuyen geográficamente nuestros puertos? ¿Qué productos se extraen de cada sector? (SUBPESCA, 2014, p. 8-9).

En la **zona norte**, el principal centro pesquero se ubica en Arica, donde se desembarca la anchoveta principalmente. Más al sur, destacan los puertos de Caldera y Coquimbo, donde además de la extracción de anchoveta existe una importante industria de conservas de pescado y pesquería de camarones y langostinos, que son procesados en plantas de congelados. Luego, encontramos Bahía Inglesa, Guanaqueros y Tongoy, donde se concentra la mayor cantidad de cultivos de ostiones del país, junto con una importante cantidad de empresas y pescadores artesanales con áreas de recursos bentónicos o dedicados a la acuicultura de pequeña escala.

En la **zona centro sur** de nuestro país, se ubican los desembarcaderos de San Antonio, Tomé, Talcahuano, San Vicente, Coronel y Lota. En ellos se recolecta el jurel, destinado en mayor medida a harina y aceite de pescado, aunque cierto porcentaje también se utiliza para congelados y conservas. Adicionalmente, en esta zona se concentran las principales pesquerías de merluza común. Después, a partir del Canal de Chacao, en la Región de Los Lagos, hasta la zona de Aysén y Puerto Chacabuco, destaca la actividad acuícola, especialmente de salmón (que representa más del 80% de la producción de cultivos, seguida por choritos, algas y ostras).

Finalmente, en el **extremo sur**, en Punta Arenas, se desarrolla la pesquería de centolla, centollón y bacalao de profundidad, productos con alto valor comercial en el mercado nacional e internacional.

1) Métodos de extracción pesquera.

A lo largo de nuestras costas y mares se utilizan principalmente tres métodos extractivos industriales: la pesca de arrastre, la pesca de cerco y la pesca de espinel. De las 125 naves industriales que registraron operación durante el año 2020, se distribuyeron de la siguiente manera en cuanto a sus procedimientos:

ARTES Y APAREJOS DE PESCA	REGION														TOTAL(*)
	XV	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	XIV	X	XI	XII	
Arrastre	1	1	1	0	7	16	0	0	18	0	0	0	2	6	36
Cerco	34	46	32	0	0	1	0	0	26	0	1	0	0	0	72
Espinel / Palangre	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3	2	15	19
Otras	0	0	1	0	1	0	0	0	5	0	0	0	0	0	5
Total (*)	34	47	33	0	8	17	0	0	47	0	1	3	4	19	125

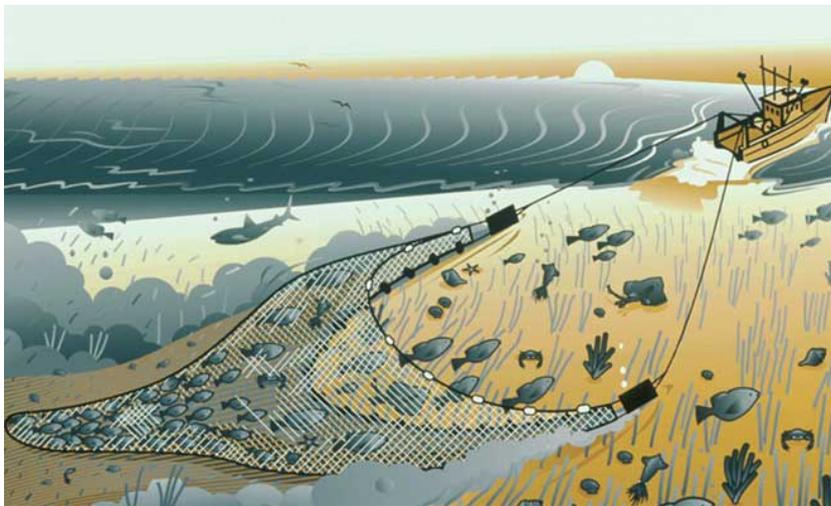
(SERNAPESCA, s.f.)

Tal como puede evidenciarse, el arte más utilizado es la pesca de cerco, seguido por la pesca de arrastre, en tercer lugar, la pesca de espinel, y marginalmente encontramos otros métodos pesqueros. ¿En qué consiste cada uno?

“La pesca de arrastre es un método no selectivo, ampliamente utilizado para capturar peces e invertebrados marinos. Consiste en el arrastre de una red a través del agua detrás de uno

o más botes [...] puede dividirse en dos tipos: la pesca de arrastre de media-agua y la pesca de arrastre de fondo.” (Sabag, 2021)

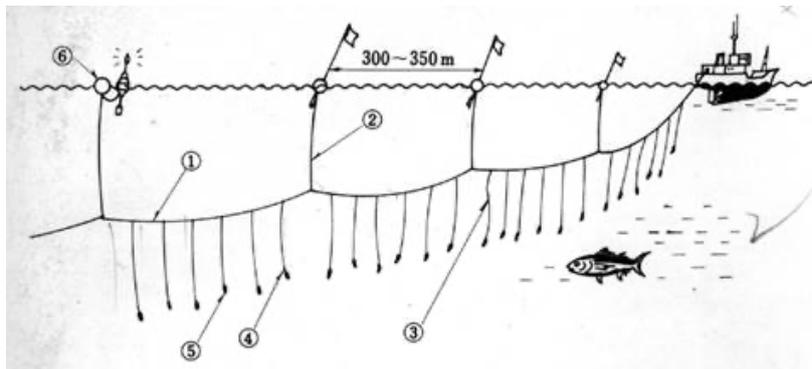
Respecto a este tipo de pesca existe una polémica que ha llevado a algunos parlamentarios a presentar proyectos de ley que regulen la materia. En efecto, el proyecto de ley iniciado por mociones Boletín N° 12.937 y 13.019 modifica la LGPA, prohibiendo de manera expresa la extracción de la merluza común con el arte de pesca comprendido como arrastre, ya sea de media agua o de fondo, con la finalidad de garantizar la preservación del recurso y el cuidado del medioambiente. Lamentablemente, a pesar de contar con 74 votos a favor, 41 en contra y 12 abstenciones, en sesión de la cámara de diputados de 25 de mayo de 2021, la iniciativa no prosperó, al no cumplir con el quórum necesario (78 votos a favor), por lo cual no logró superar el primer trámite constitucional en el proceso de formación de ley (Aqua, 2021).



Por otro lado, cuando hablamos de pesca de cerco, nos referimos a aquel arte de pesca en el cual se rodean a los peces con grandes redes envolviendo al banco gracias a una lancha pequeña con motor que transporta un extremo de la red, y así, haciendo un círculo alrededor del cardumen se logra cercarlos, para luego de cerrar el fondo de la red dejando a todos los peces atrapados en ella. (Espesca, s.f.) Como ya vimos, este método es el más utilizado por las embarcaciones nacionales.



Por último, la pesca con espineles es un arte en que el pez es atraído por carnadas o señuelos, artificiales o naturales, dispuestas en anzuelos atados al extremo de una línea o reinal (la que a su vez está atada a la línea madre), desde el cual es enganchado el pez, tal como puede verse en la imagen a continuación:



2) El problema del agotamiento

Sin duda alguna, el principal desafío que enfrenta nuestro mercado en la actualidad, y seguramente lo seguirá siendo en las generaciones futuras, es la recuperación numérica de las especies. Muchas especies se han visto numéricamente disminuidas debido a la sobreexplotación. Esta ha sido la suerte del jurel, sardina, anchoveta y la merluza, entre otras. Al respecto, los expertos estiman que las cantidades de peces en el mar que en algunos años se consideraban “normales” no podrán recuperarse por al menos un período de 20 años. (Periódico Resumen, 2012). En efecto, lo que empezó siendo un miedo poco probable, hoy se ha vuelto una realidad que se plasma en los datos. Consultadas las estadísticas de “Desembarques de Peces por Especie entre 2010 y 2020”, documento publicado en la página web de Sernapesca, pudimos ver una disminución generalizada de la cantidad de toneladas de peso vivo que se ha capturado en distintas especies. A modo de ejemplo: las toneladas de sardina

común desembarcadas² fueron 750.750 el 2010, 435.863 el año 2015 y 263.853 el año 2020 (lo cual representa una baja de un 64,85%); las de anchoveta fueron 755.370 el año 2010, 540.095 el año 2015 y 501.676 el año 2020 (lo cual representa una descenso de un 33.58 %); las de merluza de cola fueron 74.330 el año 2020, 37.475 el año 2015 y 12.792 el año 2020 (lo cual representa un 82.79% menos); las de bacalao de profundidad fueron 5.297 el año 2010, 3.768 el año 2015 y 2.876 el año 2020 (lo cual representa una merma de un 45.70%), entre otras, con una clara y notoria tendencia a la baja. Inclinación contraria ha experimentado el salmón del atlántico, producto que se obtiene de la acuicultura: 123.233 toneladas desembarcadas el año 2010, 621.884 el año 2015, y 787.131 el año 2020 (que significa un aumento de un 538,73%). (SERNAPESCA, 2020)

Sobre esta situación, especialmente haciendo referencia a la merluza común, el medio de comunicación especializado en estas materias, Aqua.cl, comenta:

“De acuerdo con el último reporte ‘Estado de situación de las principales pesquerías chilenas’ del año 2020 publicado recientemente por la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (Subpesca), la merluza común (*Merluccius gayi gayi*) mantuvo su estatus en ‘sobreexplotación, pero con algún riesgo de agotarse’, al igual que en los últimos años. A pesar de lo anterior, las cuotas de captura han ido en aumento cada año, mientras aún no se han resuelto los problemas asociados con los efectos de la pesca de arrastre de fondo y de la pesca ilegal, por mencionar algunas problemáticas que afectan a la merluza común.” (Aqua, 2021).

E. ÓRGANOS INTERVINIENTES EN LA ACTIVIDAD PESQUERA

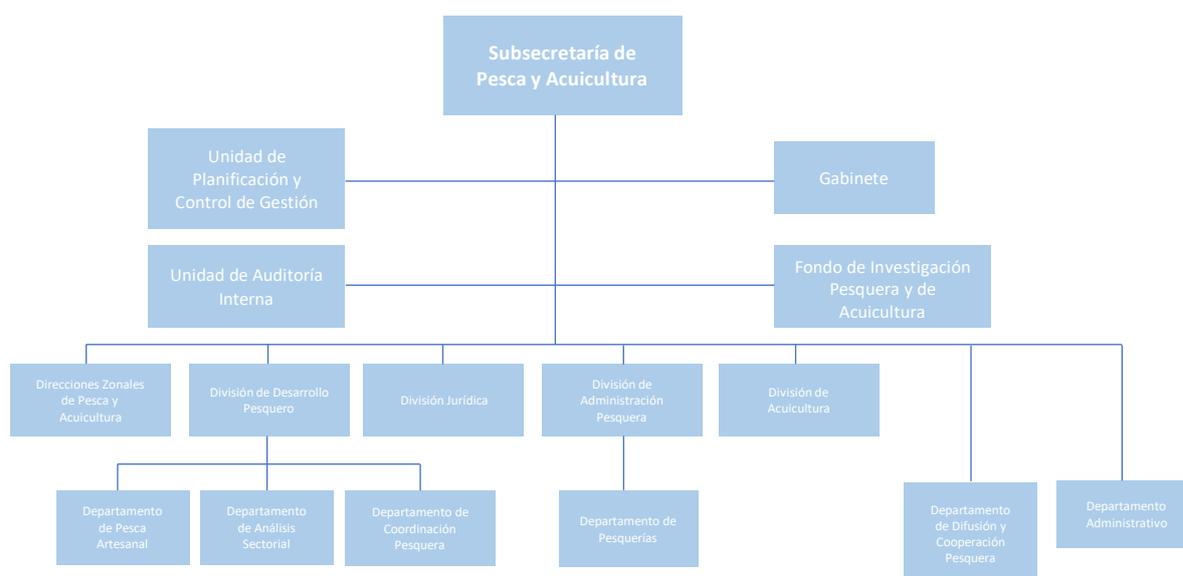
Nuestro país como potencia pesquera ha desarrollado una fuerte institucionalidad orientada a la fiscalización de normas en materia de pesca y acuicultura, al desarrollo de información y conocimiento científico, al financiamiento y administración de las políticas públicas, entre otras funciones. La misma tiene sus orígenes el 29 de diciembre de 1978, fecha en la cual, a través del Decreto Ley N° 2442, se establecieron las funciones y atribuciones del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción en materia de pesca, y al mismo tiempo, se crean la Subsecretaría de Pesca, el Consejo Nacional de Pesca y el Servicio Nacional de Pesca, todos dependientes del citado Ministerio. Las funciones y atribuciones de cada uno se encuentran reguladas en el Decreto con Fuerza de Ley N° 5, que Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley N° 34, de 1931, que Legisla sobre la Industria Pesquera y sus Derivados, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (en adelante “DFL 5”).

² En los términos de la LGPA, desembarque significa el “peso físico expresado en toneladas o kilogramos de las capturas que se sacan de la nave pesquera o de la nave de transporte, que hayan sido procesadas o no, incluyéndose aquellas capturas obtenidas mediante recolección sin el uso de una embarcación” (LGPA, 1992, Artículo 2 N° 67).

1) Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA).

El Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura es una entidad dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, cuya misión es “ejecutar la política pesquera nacional³ y fiscalizar su cumplimiento y, en especial, velar por la debida aplicación de las normas legales y reglamentarias sobre pesca, caza marítima y demás formas de explotación de recursos hidrobiológicos” (DFL N° 5, 1983, Artículo 25). Para el cumplimiento de este propósito, el Servicio cuenta a nivel nacional con una dotación cercana a las 900 personas, entre planta y contrata, distribuidas territorialmente en 46 oficinas provinciales ubicadas a lo largo de todas las regiones del país. (SERNAPESCA, s.f.)

Su estructura fue modificada el 6 de enero del año 2014 a través del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del Ministerio de Economía, siendo esta la nueva estructura que se mantiene hasta la fecha:



(SERNAPESCA, s.f.)

Las funciones de cada Departamento pueden hallarse en los artículos 29 a 32 N del DFL 5.

2) Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (SUBPESCA).

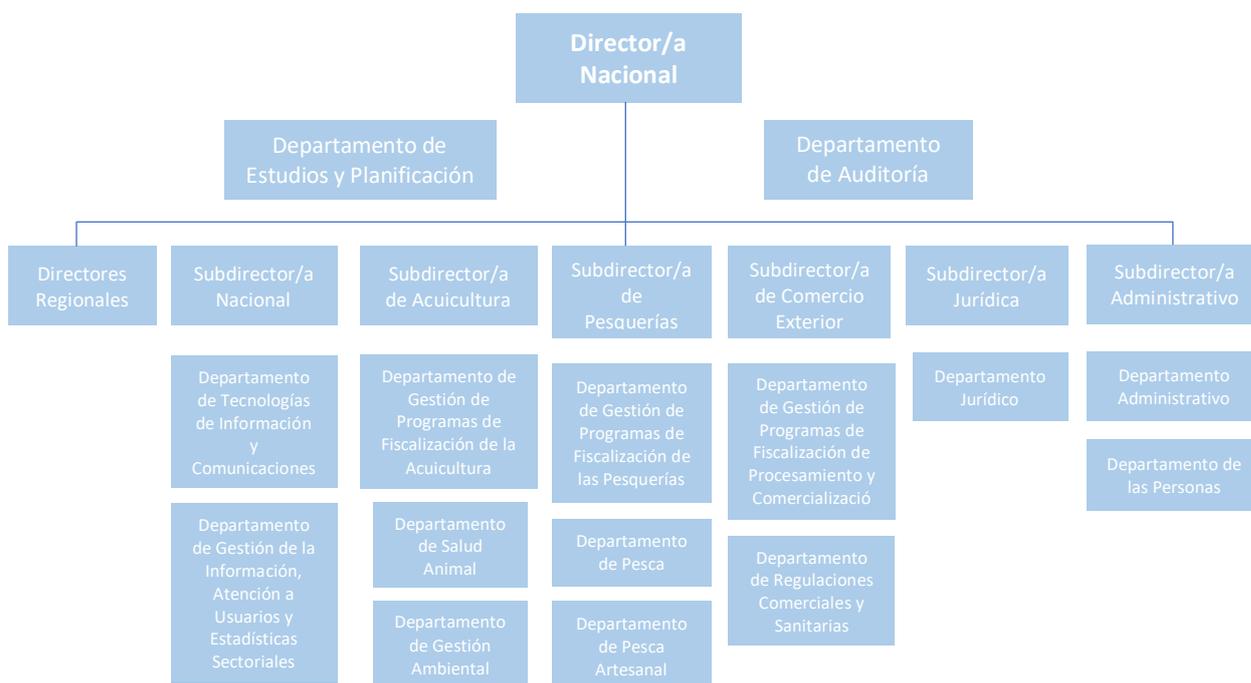
³ En los términos de la LGPA: “Política Pesquera Nacional: Directrices y lineamientos mediante los cuales el Ministerio orienta a los organismos competentes en materia pesquera en la consecución del objetivo de lograr el uso sustentable de los recursos hidrobiológicos, mediante la aplicación del enfoque precautorio, de un enfoque eco sistémico en la regulación pesquera y la salvaguarda de los ecosistemas marinos en que existan esos recursos” (LGPA, 1992, Artículo 2 N° 64).

La Subpesca es el órgano encargado de regular y administrar la actividad pesquera y de acuicultura, a través de políticas, normas y medidas de administración, bajo un enfoque precautorio y eco sistémico que promueva la conservación y sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos para el desarrollo productivo del sector. Entre sus principales atribuciones encontramos:

- “a) Proponer al Ministro la política pesquera nacional y sus formas de aplicación;
- b) Proponer al Ministro los reglamentos e impartir las instrucciones para la ejecución de la política pesquera nacional y fiscalizar su cumplimiento;
- c) Proponer al Ministro las normas de protección, de control y de aprovechamiento racional de los recursos hidrobiológicos disponibles y de su medio;
- d) Pronunciarse, mediante resolución, sobre las solicitudes de permisos de pesca de buques nacionales o extranjeros y para instalación, ampliación o traslado de industrias pesqueras y de establecimientos de cultivos;
- e) Orientar la actividad del sector industrial hacia un eficiente aprovechamiento de los recursos pesqueros;
- f) Fomentar la actividad pesquera artesanal;
- g) Promover y coordinar la investigación que requiera el sector pesquero, proponiendo su financiamiento. Todos los proyectos de investigación pesquera, para que tengan validez para los efectos de administración y de permisos de extracción, deberá contar con la aprobación previa de la Subsecretaría de Pesca en la forma que determine el reglamento.
- h) Elaborar y difundir información sobre el sector pesquero;
- i) Promover y coordinar la capacitación profesional de los medios humanos del sector pesquero;
- j) Regular las actividades de pesca deportiva o recreativa y caza submarina;
- k) Promover y fomentar la investigación y restauración de hábitat para especies hidrobiológicas de importancia para la pesca recreativa, así como la implementación y ejecución de proyectos de promoción, difusión, administración, vigilancia y fiscalización para esta actividad;
- l) Promover y fomentar el consumo de recursos hidrobiológicos, pudiendo impulsar el desarrollo, implementación y ejecución de proyectos de promoción de éste, y
- m) Las demás que le confieren las leyes.” (DFL N° 5, 1983, Artículo 17)

Para cumplir con su rol, la Subpesca cuenta con 150 funcionarios, con sede en la ciudad de Valparaíso; además cuenta con una oficina de coordinación interinstitucional en Santiago que permite una vinculación estrecha con el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, y ocho Direcciones Zonales ubicadas a lo largo del país. (SUBPESCA, s.f.).

Se articula administrativamente de la siguiente manera:



Las funciones de cada departamento están definidas en los artículos 18 y 19 del DFL 5.

3) Consejo Nacional de Pesca (CNP).

El Consejo Nacional de Pesca es un organismo creado para contribuir a “hacer efectiva la participación de los agentes del sector pesquero en el nivel nacional en materias relacionadas con la actividad de la pesca y de la acuicultura” (LGPA, 1992, Artículo 145). Emite sus opiniones, recomendaciones, proposiciones e informes técnicos debidamente fundamentados a la Subpesca, en todas aquellas materias que señala la ley, así como en cualquier otra de interés sectorial. En efecto, el artículo 149 del DFL 5 señala que será consultado en las siguientes materias:

- a) Sobre el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero;
- b) Sobre la Política Pesquera Internacional;
- c) Sobre modificaciones de la Ley General de Pesca y Acuicultura;
- d) Sobre las medidas de fomento de la pesca artesanal, y
- e) Sobre el Plan Nacional de Investigación Pesquera.” (DFL N° 5, 1983, Artículo 149)

Está integrado por representantes del sector público, el Director General del Territorio Marítimo y Marina Mercante y el Director del Sernapesca; cinco representantes de las organizaciones gremiales del sector y un representante de los pequeños armadores industriales; siete representantes de las

organizaciones gremiales del sector laboral; cinco representantes de las organizaciones gremiales del sector pesquero artesanal; y siete consejeros nominados por el Presidente de la República, con el acuerdo de los tres quintos del Senado.

4) Consejos Zonales de Pesca.

Las funciones de los Consejos Zonales de Pesca son descentralizar las medidas administrativas que adopte la autoridad y hacer efectiva la participación de los agentes del sector pesquero en el nivel zonal, en materias relacionadas con la actividad de pesca y acuicultura. Son 8 zonas a nivel país: i) zona correspondiente a las Regiones XV, I y II; ii) zona correspondiente a las Regiones III y IV; iii) zona correspondiente a las Regiones V, VI, VII e Islas Oceánicas; iv) zona correspondiente a las Regiones XVI y VIII; v) zona correspondiente a las Regiones IX y XIV; vi) zona correspondiente a la Región X; vii) zona correspondiente a la Región XI; viii) zona correspondiente a la Región XII. Estas direcciones están ubicadas en las ciudades de Iquique, Coquimbo, Constitución, Concepción, Valdivia, Puerto Montt, Aysén y Punta Arenas respectivamente.

Serán consultados por la Subsecretaría de Pesca cuando esta o el Ministerio de Economía deban establecer decretos o resoluciones que afecten a la zona; la misma ley establece la obligatoriedad de consulta.

5) Comités Científicos Técnicos.

Los Comités Científicos Técnicos, son:

“[...] organismos asesores y/o de consulta de la Subsecretaría en las materias científicas relevantes para la administración y manejo de las pesquerías que tengan su acceso cerrado, así como, en aspectos ambientales y de conservación y en otras que la Subsecretaría considere necesario, pudiendo un mismo Comité abocarse a una o más pesquerías afines o materias. [...]” (LGPA, 1992, Artículo 153)

Serán consultados y requeridos a través de la Subpesca sobre las siguientes materias: a) El estado de situación de la pesquería; b) Determinación de los puntos biológicos de referencia; c) Determinación del rango dentro del cual se puede fijar la cuota global de captura, el que deberá mantener o llevar la

pesquería al rendimiento máximo sostenible⁴; d) Sobre el diseño de las medidas de administración y conservación; e) Sobre la formulación de los planes de manejo.

Para la elaboración de sus informes el Comité deberá considerar la información que provea el Instituto de Fomento Pesquero, así como la proveniente de otras fuentes.

6) Instituto Fomento Pesquero (IFOP).

Finalmente, el Instituto de Fomento Pesquero. Se trata de un “organismo técnico especializado en investigaciones científicas en materia de pesquerías y acuicultura, es un colaborador y asesor permanente en la toma de decisiones con respecto al uso sustentable de los recursos pesqueros y la conservación del medio ambiente marino” (LGPA, 1992, Artículo 156 bis).

El IFOP administrará las bases de datos generadas en las actividades de investigación y monitoreo de las pesquerías y de la acuicultura, conforme a las políticas que defina el Ministerio de Economía. Estas bases de datos serán de propiedad del Estado y de acceso público.

⁴ Sobre el concepto de “rendimiento máximo sostenible” volveremos más adelante, al analizar las críticas del modelo actual. En especial las críticas relativas a la difícil determinación de la cantidad de recursos disponibles, y, por consiguiente, la imposibilidad de determinar un “máximo” que asegure la perdurabilidad del recurso a futuro.

CAPÍTULO II: HISTORIA DE LA REGULACIÓN PESQUERA EN CHILE.

Para los fines propuestos en esta tesis, considero conveniente hacer un repaso a la historia de la legislación pesquera de nuestro país, de manera que podamos entender de mejor manera cómo se articuló la misma a lo largo de la historia nacional, y en último término, podamos comprender cómo llegamos a las normas actuales.

Con este propósito planteado, primero estudiaremos los diferentes marcos legales que han regido a la actividad pesquera, etapa tras etapa, para luego finalizar con el análisis particular de la historia de la Ley N° 20.657, con especial detención en los argumentos que se esgrimieron durante su tramitación en el Congreso.

Corresponde mencionar que los primeros títulos de este capítulo, donde hago un repaso histórico de la regulación pesquera en nuestro país, se basa en el trabajo de Christian Paredes y Elizabeth Soto titulado “La regulación pesquera a través de la historia: La génesis de un colapso”, sin perjuicio de que separo aquellas en períodos de elaboración propia.

A. PRIMERAS REGULACIONES Y MEDIDAS DE INCENTIVO A LA PESCA

La pesca y el consumo de pescado se remonta a tiempos remotos, por cierto, muy anteriores a la formación de Chile. Así, los primeros pescadores de nuestras costas de los que se tiene registro fueron los pueblos originarios: Changos, Lafkenches, Huilliches, Chonos, Selknam, Alacalufes y Yaganes. Estas comunidades se dedicaban a la caza del pescado y a la recolección de mariscos, desarrollando su vida, su cultura y cosmovisión en torno al mar y sus productos. Siglos después, con la llegada de los españoles a nuestro territorio y con el inicio de la época colonial, comenzaron a formarse las primeras caletas de la costa central, como resultado de las diversas acciones que desarrolló el Gobierno Real para fomentar la actividad pesquera, permitiendo que pescadores y sus familias se instalaran a vivir en sectores aptos del litoral. (Paredes y Soto, 2018, p. 15-16).

La primera regulación de la pesca como tal, llegaría el año 1819 con la dictación del **Reglamento para la Pesca** por parte de Bernardo O’ Higgins en su calidad de Director Supremo. Este cuerpo legal se dedicaba principalmente a ordenar el uso del borde costero, facilitando la actividad de pescadores artesanales. Pero fue hasta el año 1857 que la actividad no tuvo consagración de carácter legal. Dicho año, con la promulgación y entrada en vigencia del **Código Civil de Andrés Bello**, se establecieron las primeras definiciones básicas sobre la forma de concebir los recursos marinos y el ejercicio de la pesca. Tal como lo mencionamos en el primer capítulo de este trabajo, en los artículos

606 y siguientes del Código se regula la ocupación de cosas que no pertenecen a nadie (“*res nullius*”), y a la pesca como una especie de ocupación de animales bravíos, en este caso, de peces.

Respecto a las disposiciones que contemplaba el Código de Bello en aquella época (algunas vigentes a la fecha) es importante destacar lo siguiente:

- Se consagra la libertad de pesca en mares, ríos y lagos en nuestro país, con la limitación que solamente podrán pescar en el mar territorial de Chile los chilenos y domiciliados en Chile (Código Civil, 1855, Artículo 611). Este régimen de libre acceso sumado a la preferencia por la propiedad privada son la base institucional de la posterior sobreexplotación pesquera del futuro.
- El Código Civil no contempló ninguna disposición que expresamente procurara por la protección de los peces y mariscos de las costas, ya que, difícilmente pudo la autoridad de la época prever que los recursos fueran finitos, y que se necesitaría regulación que asegurara la sustentabilidad de los mismos en el tiempo. Esto implica que en un principio no existieron vedas ni montos máximos para la extracción de especies marinas.
- Actualmente sus normas se aplican sólo supletoriamente y a falta de regulación especial en materia de pesca, la cual está dada principalmente por la Ley General de Pesca y Acuicultura (Ley N° 18.565, 1986, Artículo 1 N° 3 [actual Artículo 611 del Código Civil]).

Más adelante en la historia nacional, a principios del siglo XIX, distintas leyes buscaron impulsar la actividad de la pesca en nuestro país, principalmente para el consumo de pescado en los hogares. Dentro de las mismas, sobresalen por su importancia: i) El **Reglamento para la Concesión de Primas Destinadas al Fomento de la Pesquería**, contenido en el Decreto Supremo N° 1.885 de 1906, del Ministerio de Industria y Obras Públicas, que otorgaba incentivos económicos a embarcaciones por tonelada de pescado internado para el consumo; ii) La **Ley N° 1.949 de Fomento de la Pesquería de 1907**, promulgada durante el gobierno de Pedro Montt, cuyo objetivo fue la protección eficaz a la industria de la pesquería, desarrollando en el país el consumo del pescado. Destaca por un lado, que otorgaba “a las embarcaciones de bandera nacional que se ocupen exclusivamente en el ejercicio de la pesquería, una prima anual de [...] diez pesos por tonelada de peces i mariscos frescos que internen para el consumo del país” (Ley N° 1.949, 1907, Artículo 1 inciso primero), lo cual fue muy criticado por los intelectuales de la época, principalmente porque propendía a la configuración de pocos actores con gran poder de mercado, quienes podían reservarse para sí los mejores lugares de pesca, excluyendo a otros actores. (Basulto Del Campo, 2014, p. 510). Por otro lado, se permitió en el artículo 3 de la misma ley, explícitamente y por primera vez la pesca de arrastre; iii) La **Ley N° 3.480 del año 1919**, la cual prorrogó por diez años las primas de fomento

establecidas en la ley anteriormente mencionada, como único medio por el cual, a juicio de los gremios de pescadores y empresarios, podrían sostener el desarrollo hasta ese momento alcanzado; iv) Siguiendo la misma línea que las leyes anteriores, el año 1925 entra en vigor el **Decreto Ley N° 685 del Ministerio de Agricultura, Industria y Colonización**, que concede a las embarcaciones pesqueras una prima similar a las mencionadas, pero que a diferencia de las previas, aumentaba según se internasen de 1 a 100 toneladas, de 100 a 1000 y de 1000 a 10000 toneladas de pescado o marisco. En la práctica, esta disposición resultó un privilegio de grandes empresarios en desmedro de la incipiente pesca artesanal, que, dada su reducida capacidad, eran subrogados por los primeros para acceder a las primas referidas.

B. INDUSTRIALIZACIÓN DEL SECTOR PESQUERO.

De los cuerpos legales que hemos comentado hasta ahora, unos otorgaban nociones y conceptos básicos sobre la actividad pesquera, y otros por su parte, buscaban impulsar la inversión en esta actividad económica. Pero no fue hasta el **Decreto con Fuerza de Ley N° 34 de 1931 que legisla sobre la Industria Pesquera y sus Derivados**, que no hubo en nuestro país una ley que regulara la pesca con pretensión de precisión y sistematicidad. La conciencia que había de esa necesidad era manifestada en los considerandos previos a la norma:

“Que esta rama de la riqueza nacional no se ha desarrollado como corresponde debido a la mala organización de la producción y de los mercados; [...]

Que es preciso disponer de una legislación pesquera sencilla y ordenada que pueda reemplazar con beneficios a la actual y que permita basar sobre ella las reglamentaciones llamadas a mejorar y regular las diversas actividades de la industria que se desea fomentar.”
(DFL N° 34, 1931, Considerando Segundo y Octavo)

De esta manera, la intención fue organizar un sistema legal que sirviera de base para la industrialización del sector, ya no por medio de leyes independientes y poco armonizadas, sino que ahora a través de un solo cuerpo normativo que ordenara el conjunto de medidas en pos de la estructuración de los pescadores y sus medios de trabajo, la educación del consumidor nacional y la buena conservación y distribución de los artículos alimenticios considerados.

Por su parte, la Corporación de Fomento a la Producción (en adelante “CORFO”), organismo del Estado encargado de impulsar la actividad productiva nacional en la década del 40, aportó lo suyo para el desarrollo de la industria pesquera, otorgando créditos destinados a la adquisición de embarcaciones y otros elementos de trabajo. En efecto, al amparo del marco legal recientemente

formado y con el apoyo de la Corporación, comenzó el surgimiento de empresas destacadas en el rubro; ejemplo de ellas y quizás las más emblemáticas de la época fueron la Compañía Pesquera Arauco y la Empresa Pesquera Tarapacá S.A. (Aguirre, Mondaca y Muñoz, 2018, p. 613)

Durante este período tuvo lugar otro hito de relevancia para este estudio, la **Declaración de Santiago de 1952**, celebrada entre los países en cuyas costas recorre la corriente de Humboldt, una de las zonas de mayor productividad pesquera a nivel mundial. Este acuerdo internacional tuvo como principal objetivo fijar una política marítima conjunta entre Chile, Perú y Ecuador, con miras a defender las riquezas marinas de sus zonas costeras, pero solo con una perspectiva económica y extractivista. Muchas de las especies en cuestión “corrían el riesgo de extinción frente a la explotación desmesurada e indiscriminada de los pesqueros de las grandes potencias, los Estados Unidos, seguidos del Japón y de Rusia”, lo cual, “originó precisamente la preocupación de los empresarios pesqueros de Chile y Perú frente al riesgo de perder definitivamente los recursos marinos depredados por las grandes embarcaciones pesqueras que eran verdaderas factorías flotantes” (Briceño, 2012, p. 149). Así, en la Declaración de Santiago, al considerar insuficiente la extensión del mar territorial (12 millas marinas desde la línea de base) y la zona contigua (12 millas marinas desde el límite del mar territorial), los países firmantes proclaman:

“Como norma de su política internacional marítima, la soberanía y jurisdicción exclusivas que a cada uno de ellos corresponde sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países, hasta una distancia mínima de 200 millas marinas desde las referidas costas”
(Declaración de Santiago sobre Zona Marítima, 1952, Considerando Cuarto)

Esta disposición ha tenido una innegable influencia en la formulación de una posición latinoamericana sobre el Derecho del Mar y no pocas declaraciones unilaterales que la han seguido, estableciendo jurisdicciones de igual medida, se han inspirado precisamente en ella. (Vargas, 1973, p. 255)

Por otro lado, el año 1958 fue dictado el **Decreto Supremo N° 94 del Ministerio de Agricultura**, el cual exigía permisos para la explotación pesquera. Esto significó que por primera vez se impone una restricción al acceso de los recursos pesqueros, que, al mismo tiempo, significó una leve modificación a la doctrina de acceso irrestricto del Código Civil en la materia.

Luego, en el año 1964 fue **creado el Instituto de Fomento Pesquero** (en adelante “IFOP”), corporación de derecho privado que tendrá por finalidad: i) Empezar estudios sobre diversas materias relacionadas con el ámbito pesquero, como por ejemplo, la naturaleza, distribución y densidad de los recursos marinos, el mejoramiento de los métodos de pesca, o la economía de la

explotación y comercialización de los productos pesqueros; ii) Preparar la organización de las formas más adecuadas para acelerar la industrialización del rubro pesquero en el país; y iii) Asesorar a industrias e instituciones públicas en materia pesquera. (Estatutos IFOP, 1964, Artículo 4).

Finalmente, no podemos pasar este período sin mencionar el despliegue del sector pesquero bajo el gobierno de la Unidad Popular, principalmente por tener un sesgo ideológico particular de la época, que sin lugar a dudas se vio reflejado en ideas; algunas lograron transformarse en políticas públicas concretas que repercutieron fuertemente en nuestra institucionalidad, otras únicamente quedarán en la historia como propuestas.

Por cierto, asumido el poder el presidente Salvador Allende el año 1970, impulsó en el sector pesquero una **política de estatización** empresarial estratégica, tal como se hizo en otros sectores económicos, y con ello, las principales empresas pesqueras pasaron a depender de la CORFO. En ese contexto se despliega la denominada “Batalla de la Merluza”: a principios de la década del 70, el desabastecimiento fue generalizado y uno de los alimentos más escasos fue la carne, alimento cuyo consumo era un hábito generalizado para todos los chilenos, y, asimismo, la base nutricional de la gente como fuente principal de proteínas. Como alternativa para solucionar la situación, el gobierno firmó un Convenio de Cooperación Comercial con la Unión Soviética, quien puso a disposición de la Compañía Pesquera Arauco tres barcos tipo fábrica, el *Astronom*, el *Sumy* y el *Yantar*, los cuales eran destacados por su gran tamaño y tecnología (trasladaban casi 3.000 toneladas de merluza, produciendo 30 toneladas de harina de pescado por día aproximadamente). Así, la merluza logró paliar la escasez de carne (Espinosa, 2018, p. 39).

Cuando dije que algunas medidas solo quedarán para el recuerdo, es porque existe una en particular que no ha vuelto a ser discutida⁵, pero que en su momento se articulaba de manera que parecía ser un aporte al desarrollo del rubro. Me refiero al **proyecto de ley que creaba el Ministerio del Mar**, presentado en sesión de la Cámara de Diputados, en marzo de 1971. Al gabinete le correspondía:

“1. Dirigir, fomentar, orientar, coordinar y planificar las actividades pesqueras del país con el objeto fundamental de aumentar la producción nacional; conservar, proteger y acrecentar la flora y fauna acuáticas, y mejorar las condiciones de vida y trabajo de las personas que laboran en tales actividades, y

⁵ Como excepción y única pretensión al respecto, encontramos el Proyecto de Resolución N° 1074 de la sesión N° 23 de 19 de mayo de 2020, de la Cámara de Diputados, por medio del cual el diputado Gastón Saavedra solicitaba al Presidente de la República que presente un proyecto de ley para la creación del Ministerio del Mar, manifestando sus razones para ello, inspiradas en el proyecto tramitado el año 1971.

2. Dirigir, fomentar, orientar, coordinar y planificar las actividades de transporte marítimo, con el objeto fundamental de desarrollar esta actividad en todos sus aspectos, incluyendo el mejoramiento, ampliación y modernización de los medios de transporte, de la infraestructura y de los servicios y facilidades portuarias” (Proyecto de ley sobre el Ministerio del Mar, 1971, p. 1449)

Llama la atención por lo visionario el objetivo número 1, el cual propone una política de fomento a la producción, pero con miras a la conservación de los recursos de flora y fauna, y con la intención de reivindicar las condiciones laborales de pescadores. Se evidencia con claridad un enfoque sustentable en la labor del ministerio. A pesar de ello, este proyecto no verá la luz, al ser rechazado por el Senado de aquella época.

C. LA NEOLIBERALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA Y LEY GENERAL DE PESCA Y ACUICULTURA.

El 11 de septiembre de 1973 las Fuerzas Armadas del país bombardearon el palacio de la Moneda en el contexto del golpe de estado que llevó al poder a la Junta Militar (en adelante “la Junta”), la cual quedará a cargo del gobierno de Chile por los siguientes 17 años. Se da inicio con ello a un nuevo período de nuestro país, que legalmente se caracterizaba por las restricciones a las libertades democráticas, los atentados a los derechos humanos, el cierre del Congreso y la adjudicación del poder legislativo por parte del gobierno. Los cambios en materia de pesca que trataremos a continuación tuvieron como fuente legal decretos leyes promulgados, con asesoría técnica, pero sin discusión en el Parlamento y, aunque con aplicación, sin legitimidad desde el punto de vista democrático:

i) **Decreto Ley N° 500 de 1974 del Ministerio de Agricultura**, que establece régimen provisional para las operaciones de pesca de barcos de bandera extranjera en aguas bajo la jurisdicción nacional. Este decreto estableció la facultad del gobierno para otorgar permisos de pesca a embarcaciones de bandera extranjera en los siguientes términos:

“El Gobierno, por intermedio del delegado de la Junta de Gobierno ante el Sector Pesquero, podrá otorgar permisos especiales a barcos pesqueros de bandera extranjera para operar en las aguas de la zona marítima de 200 millas bajo la jurisdicción nacional, exclusivamente al Sur de la latitud 37° Sur (*desde la latitud de la ciudad de Coronel al sur*), conforme a las condiciones que se establecen en el presente decreto ley.” (DL N° 500, 1974, Artículo 1) (*lo agregado es propio*)

Las autorizaciones “podrán otorgarse sin limitaciones de ninguna especie para la exploración y explotación de los recursos pesqueros al Sur de la latitud 40° Sur (*aproximadamente a la altura de la ciudad de Valdivia*)” (DL N° 500, 1974, Artículo 2) (*lo agregado es propio*). Como consecuencia, al año siguiente comenzarían a operar embarcaciones españolas, japonesas y coreanas en nuestras costas (Paredes y Soto, 2018, p. 29). Lo anterior fue complementado el mismo año por el denominado **Estatuto de la Inversión Extranjera**, formalmente conocido como el **Decreto Ley N° 600 de 1974 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción**, que buscó ofrecer al inversionista extranjero las seguridades y garantías necesarias para atraer sus dineros, y de esta manera lograr un acelerado desarrollo de la actividad económica del país. En definitiva, esta normativa atrajo inversión de grandes capitales, lo que produjo un sostenido crecimiento de este sector productivo.

ii) Se crea una nueva institucionalidad en materia de pesca, a cargo del Ministerio de Economía. Primeramente, el año 1976 se crea la **Subsecretaría de Pesca** (en adelante “Subpesca”), luego, en 1978, se suman el **Servicio Nacional de Pesca** (en adelante “Sernapesca”) y el **Consejo Nacional de Pesca** (en adelante “CNP”). La Subpesca tendría como misión regular y administrar la actividad pesquera y de acuicultura, a través de políticas, normas y medidas de administración, sustentadas en informes técnicos fundamentados en investigación científica y en variables de carácter social y económico, con enfoque participativo y territorial para el desarrollo sustentable de la actividad pesquera y la acuicultura nacional; el objetivo de Sernapesca sería fiscalizar el cumplimiento de las normas pesqueras y de acuicultura, proveer servicios para facilitar su correcta ejecución y realizar una gestión sanitaria eficaz, a fin de contribuir a la sustentabilidad del sector y a la protección de los recursos hidrobiológicos y su medio ambiente; y el CNP sería un órgano consultivo del Ministerio, con facultades de nuestro interés que más adelante resaltaremos. (Plencovich, 2020, p. 14)

iii) Posteriormente, el 23 de diciembre de 1989 se promulgó la **Ley N° 18.892 o “Ley Merino”** en honor al Comandante en Jefe de la Armada y miembro de la Junta Militar, José Toribio Merino, por su trabajo en la redacción de la ley. Dado que la misma no tuvo discusión parlamentaria, al retorno a la democracia, esta fue modificada en aspectos centrales durante septiembre de 1991, mismo mes en que estaba llamada entrar en vigencia, a través de las **Leyes N° 19.079 y 19.080**.

Esta ley, con sus respectivas modificaciones, estableció un nuevo sistema de administración de la actividad pesquera, consagrando distintas herramientas para restringir el excesivo esfuerzo pesquero, y definiendo tipos de pesquería según su estado de explotación (ASIPES, s.f., p. 2). Se trata de los siguientes regímenes: a) régimen de plena explotación, el que implica prohibición de entregar nuevas autorizaciones de pesca respecto a aquellas especies en que ya no hay superávit biológico, es decir, aquellas en donde la captura anual es equivalente al crecimiento de la población de peces; b) régimen en recuperación; c) régimen de desarrollo incipiente; y d) régimen general de libre acceso, para

aquellas pesquerías que no se encuentran declaradas bajo alguno de los regímenes anteriores, basta contar con la autorización de pesca otorgada por la Subpesca y encontrarse inscrito en el registro respectivo para trabajar en ellas.

Resulta de especial interés para este estudio y para la historia legislativa del tema el régimen de plena explotación, en cuanto esta regla permitía a la autoridad, como medida para mantener la utilización de los recursos en montos tolerables, que pudiera establecer Cuotas Globales de Captura (en adelante “CGC”). Estas cuotas eran fijadas por Decreto Supremo del Ministerio de Economía, previo informe de la Subpesca y con la aprobación del CNP (Paredes y Soto, 2018, p. 36). Entonces, las cuotas eran determinadas por una autoridad política, sin la obligación de seguir criterios exclusivamente técnicos ni científicos.

iv) Tras las múltiples prórrogas y modificaciones, fue necesario el **Decreto Supremo N° 430, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción** (en adelante “D.S. N° 430”) para fijar el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.892, que entró oficialmente en vigencia con su publicación el 21 de enero de 1992. Relativo a este decreto llaman la atención los siguientes puntos:

- El Consejo Nacional de Pesca, a cargo de los Consejos Zonales de Pesca y los Consejos Regionales de Pesca, jugarán un rol protagónico al ser ellos los llamados a aprobar las CGC de las pesquerías en plena explotación. Esto resultará de gran importancia si tomamos en cuenta que por medio de la Ley N° 19.080 de 1991 las principales pesquerías de nuestras costas se declararon bajo este régimen, nómbrese:

“la anchoveta para la I y II regiones, la del jurel para las regiones I y II y V a IX, y la de la merluza común desde la IV región hasta la X región, la sardina española, el jurel, el langostino colorado, la merluza del sur y el congrio dorado” (Paredes y Soto, 2018, p. 37).

Adicionalmente, resulta criticable la composición desigual de dicho Consejo. Se compuso originalmente de 19 miembros según el siguiente detalle: 4 representantes del sector público; 4 representantes de organizaciones gremiales del sector empresarial; 4 representantes de organizaciones gremiales del sector laboral (solamente uno de ellos representando a los pescadores artesanales); y 7 consejeros nominados por el Presidente de la República.

- Lo anterior, es más cuestionable aún si se considera que, el artículo 3° transitorio Ley N° 19.080 confirió a las autorizaciones de pesca vigentes a la fecha referidas a pesquerías bajo plena explotación, carácter indefinido en tanto se mantuviera dicho régimen. Lo anterior generó la

llamada “Carrera Olímpica”. Explicado en palabras de Juan Pablo Figueroa, periodista del medio CIPER:

“Con el ingreso de una cuota global anual, una vez que se completaba la cuota del año, la pesquería se cerraba. Entonces las empresas salieron a pescar como locas, porque si no lo hacían, lo haría la empresa de al lado. Lo que maximizaban era la velocidad de pesca: pescar lo más posible en el menor tiempo. Eso es lo más depredador que puede haber, aun suponiendo que se respete la cuota.” (2012)

- Como último punto en lo tocante a este cuerpo normativo, debemos mencionar que, si bien por primera vez se estableció un área reservada de cinco millas marinas desde las líneas de base para uso exclusivo del sector artesanal, esta en la práctica no se materializó del todo, porque fue la propia ley la que autorizaba que ocurrieran “perforaciones”, estas son, permisos para el desarrollo de actividades industriales en la zona reservada (Paredes y Soto, 2018, p. 39). Por otro lado, en beneficio de los pescadores artesanales, se consagró dentro del área reservada la posibilidad de constituir Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos (en adelante “AMERB”), como zonas entregadas en uso a organizaciones de pescadores artesanales quienes debían proponer un proyecto de manejo y explotación de aquellas especies que se buscaba cuidar.

D. LEY 19.713 DE LÍMITE MÁXIMO DE CAPTURA POR ARMADOR Y “LEY CORTA DE PESCA”.

A finales del siglo XX, la sobre captura de recursos marinos producida por la carrera olímpica, sumado al fenómeno de El Niño que arremetió las costas de Chile en los años 1997 y 1998, provocó una crisis ambiental y una escasez de pescados, que afectó principalmente al jurel. Al respecto, y producto de las movilizaciones sociales surgidas en aquellos años, bajo el mandato del Presidente Ricardo Lagos se promulgó la **Ley N° 19.713 de 2001**, que establece como medida de administración el Límite Máximo de Captura por Armador a las principales pesquerías industriales nacionales y la regularización del Registro Pesquero Artesanal, norma que cambió la forma de asignar las CGC. (Arancibia, 2014, p. 1)

Así lo demuestra el mensaje presidencial con el que se dio inicio a la tramitación del cuerpo legal:

“la legislación [...] ha incentivado a los diferentes agentes que participan en las distintas pesquerías a establecer líneas de acción que han generado varios problemas. Entre otros, cabe mencionar la explotación irracional de los recursos pesqueros; la exagerada sobreinversión en esfuerzo de pesca; la política extractiva de los recursos absolutamente

contraria a un desarrollo armónico que optimice las ventajas comparativas del país; la política de objetivos de corto plazo en la que se procesa la materia prima sin maximizar un adecuado valor agregado, y la inestabilidad laboral, con empleo temporal y gran inseguridad social” (Mensaje N° 176-342, 2000, p. 3)

Por ello, y tras 10 años de carrera olímpica, se instaura un nuevo sistema de administración denominado “Límite Máximo de Captura por Armador”, añadiendo a la cuota global anual, la individual, asignación que igualmente quedaría a cargo del CNP. Así, se distribuye anualmente la cuota global entre los armadores que tuvieran nave con autorización de pesca vigente, para cada unidad de pesquería (ASIPES, s.f., p. 2). Entonces, corresponderá a una distribución anual de la fracción industrial de la CGC entre los armadores que tuvieran naves con autorizaciones de pesca vigentes en una unidad de pesquería determinada, para pesquerías en plena explotación, en base a la captura histórica y capacidad de bodega corregida de cada nave (Paredes y Soto, 2018, p. 42). En palabras de la misma ley:

“Dicha medida de administración consiste en distribuir anualmente la cuota global anual de captura asignada al sector industrial, para la unidad de pesquería, entre los armadores que tengan naves con autorización de pesca vigente para desarrollar actividades pesqueras extractivas en ella” (Ley N° 19.713, 2001, Artículo 1)

Cabe tener en consideración que el artículo 14 del mismo cuerpo legal especifica que “el establecimiento del límite máximo de captura por armador [...] no constituirá derecho alguno en asignaciones de cualquier tipo que se efectúen en el futuro” (Ley N° 19.713, 2001). Adicionalmente, la ley exige desde ese momento certificación de cantidades de desembarque para cada barco, decretando sanciones para actividades como no certificar las mismas, o hacerlo falsamente, estableciendo sanciones por sobrepasar los límites máximos, y constituyendo nuevas y más robustas facultades de fiscalización de las medidas establecidas, aunque estas últimas sin mucho éxito en la práctica. (Arancibia, 2014, p. 2)

Originalmente esta ley tenía una vigencia acotada de tan solo un año, sin embargo, con la dictación de **Ley N° 19.849 de diciembre del año 2002, más conocida como la “Ley Corta de Pesca”**, fue prorrogada por 10 años, haciendo perdurar el modelo recientemente alcanzado. Hubo una serie de modificaciones, dentro de las cuales destacamos dos: i) La normativa fraccionó la CGC entre sector pesquero artesanal e industrial para especies y áreas definidas. Por ejemplo, entre la I y X región, la CGC del jurel se repartirá en un 5% para los pescadores artesanales y 95% para el sector industria; la cuota de la merluza del sur entre la X y XII región corresponderá en un 50% y 50% entre pescadores artesanales e industriales, etc. (Ley N° 19.849, 2002, Artículo 24 del Artículo 1); ii) Se

incorpora un nuevo régimen para la pesca artesanal, conocido como RAE (Régimen Artesanal de Extracción), este “régimen consistirá en la distribución de la fracción artesanal de la cuota global de captura en una determinada región” (Ley N° 19.849, 2002, Artículo 48A del Artículo 2), para los cuales se considerarán únicamente los pescadores debidamente inscritos en el Registro Pesquero Artesanal. La distribución se realizará por resolución del Subsecretario de Pesca, de acuerdo a la historia real de desembarques y teniendo en cuenta la sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos.

Ahora bien, podemos decir que ambas leyes, tanto la Ley N° 19.713 y la Ley N° 19.849, resultaron ser un aporte en cuanto a la sustentabilidad del recurso, especialmente por lograr frenar el frenesí de la carrera olímpica que imperaba hasta ese entonces, y por cumplir con el objetivo hace años buscado de otorgar un marco regulatorio que diera estabilidad económica al país. Aún así, sigue siendo cuestionable que

“[...] no se haya incorporado un fortalecimiento sustantivo en cuanto al rol de la ciencia y del análisis biológico pesquero en la determinación de las CGC [...] La definición de cuánto pescar seguía estando en manos del CNP, que en su mayoría estaba conformado por los mismos usuarios de esa pesca, por lo que las consecuencias no se dejaron esperar.” (Paredes y Soto, 2018, p. 44)

E. DE LA LEY 20.657 O “LEY LONGUEIRA” A LA ACTUALIDAD.

Como se mencionó en el apartado anterior, la Ley N° 19.849 prorrogó por 10 años la duración de la Ley N° 19.713, lo que implica que esta última tendría vigencia hasta el día 31 de diciembre de 2012. Es por ello que el 14 de diciembre de 2011, por medio de mensaje presidencial del entonces Presidente de la República Sebastián Piñera y a través del Boletín N° 8091-21, se dio inicio a la tramitación legal de la Ley N° 20.657.

Sobre este punto, hago la prevención que los cambios finalmente introducidos en el sistema regulatorio pesquero no serán tratados en este capítulo por ser materia del que le continúa. Más bien, intentaremos comprender la situación en la que se encontraba nuestro Parlamento frente al proyecto de ley, y a la vez, analizaré los argumentos que se tuvieron en cuenta en la discusión legislativa.

I) Contexto legal del debate.

Siempre se dice en el debate político que las leyes no deben alejarse de la realidad del país, y bajo este supuesto, es imposible no tener en cuenta que los recursos pesqueros, transcurridas las décadas,

resultan cada vez más escasos, convirtiendo este conflicto regulatorio en uno de carácter socio ambiental a su vez. En palabras del diputado Recondo:

“Para encauzar de buena manera el debate de este proyecto de ley, que es extremadamente complejo, creo que necesariamente tenemos que partir asumiendo nuestra realidad pesquera. No tengo duda alguna de que eso lo compartimos todos. Y esa realidad es el colapso de la mayoría de las pesquerías del país. Más del 90 por ciento se encuentra en tal situación o en una franca disminución de la disponibilidad de recursos.” (BCN, 2018, p. 176)

Tampoco debemos dejar de atender a las fechas y plazos a los cuales se encontraban sometidas las leyes regulatorias de la pesca vigentes a la fecha (la Ley N° 19.713, prorrogada por la Ley N° 19.849 hasta el 31 de diciembre de 2012). Es importante para la contextualización de la discusión parlamentaria, ya que, de no lograrse acuerdo para la promulgación de una nueva ley, se volvería a la “carrera olímpica” por aplicación del D.S. N° 430, el cual se encontraba suspendido en su uso. Esto apuraba al Congreso Nacional para que, en el plazo de aproximadamente un año, fijara el nuevo sistema de manejo de nuestros recursos pesqueros, sumando una nueva presión a las ya vividas en las calles por las protestas de miles de chilenos en contra del proyecto presentado por el gobierno. De esta manera lo hace ver la diputada Muñoz en sesión del parlamento:

“Hace algunas semanas celebramos en esta Sala una sesión especial sobre el proyecto de ley de Pesca que hoy nos ocupa. En ella solicitamos encarecidamente que esta iniciativa no se tramitara, a fin de que hubiera más tiempo para su debate, porque se trataba de una materia de mucha complejidad que regiría la situación del sector y establecería un sistema de administración de los recursos pesqueros durante muchos años [...]. Sin embargo, el Gobierno no quiso escucharnos y nos envió esta iniciativa. Nos ha hecho legislar al galope, con extenuantes sesiones” (BCN, 2018, p. 175)

Teniendo en cuenta este contexto, a continuación, veremos separadamente: i) los planteamientos del proyecto de ley auspiciado por el gobierno y los parlamentarios oficialistas, y luego; ii) las críticas formuladas por aquellos parlamentarios quienes buscaban rechazar la propuesta original.

II) Argumentos en favor del proyecto del ejecutivo (promovido principalmente por el Ministro Longueria)

En entrevista televisada al Ministro Pablo Longueira, principal artífice del proyecto de ley del gobierno, para el noticiero de CNN Chile, el mismo dice que, a esa fecha, resultaba imposible para

nuevos actores ingresar al mercado pesquero, por lo cual, correspondía seguir las recomendaciones realizadas por el Tribunal de la Libre Competencia, transitando del sistema de los permisos del límite máximo de captura por armador que imperaba hacía ya 10 años, a licencias transables de pesca. Para que las mismas resultaran efectivas en disminuir los riesgos a la libre competencia en nuestro país, deberían ser, “divisibles, transables, transmisibles, susceptibles de cualquier acto de comercialización, indefinidas y registradas” (CNN Chile, 2012, 1 min 25 seg).

En efecto, el Tribunal de la Libre Competencia, “con el objeto de analizar la conveniencia de proponer, informada y fundadamente, la dictación de una normativa destinada a promover la libre competencia y a regular el ejercicio de la actividad económica de extracción de recursos pesqueros” (TDLC, 2011, p. 2), y a propósito de la consulta presentada por la empresa Lota Protein en autos NC N° 379-10, decidió pronunciarse de oficio en expediente de recomendación normativa sobre la materia. Finalmente emite su opinión técnica por medio de sentencia de fecha 27 de enero de 2011. En ella, concluye lo siguiente (TDLC, 2011, p. 53-56):

1.- Se constató un evidente aumento en la concentración en la industria de reducción pesquera sometida al sistema de LMCA.

2.- Es indispensable mantener un sistema de cuotas individuales como proporción de una cuota global, siempre y cuando la cuota global sea fijada en una cantidad no superior a la realmente disponible.

3.- Para mejorar el mercado de intercambio de cuotas de pesca, se requiere que las mismas duren más de lo que actualmente dura, no descartando que sean indefinidas. En caso de no serlo, establecer un sistema certero de reasignación de las mismas a su vencimiento, descartando las “leyes cortas” sin vocación de permanencia en el tiempo.

4.- Es recomendable incorporar mejoras en las reglas de transferibilidad propiamente tal de las cuotas, esto es, separadas de la nave que hubiese dado origen a estas cuotas, y que las mismas sean plenamente divisibles.

De las conclusiones arribadas, el TDLC estima que resulta justificado proponer un sistema de cuotas máximas de captura individual de pesquerías en plena explotación, que incluyan las siguientes características (TDLC, 2011, p. 56-57):

a) **Divisibles y con la posibilidad de transferir** tanto la titularidad, como el uso y goce de las mismas.

b) **Sin vinculación obligatoria entre la cuota y la autorización** de pesca de la nave.

c) **Sin restricciones respecto de quienes pueden ser titulares** de las cuotas.

d) **De duración extendida**, pudiendo incluso establecerse una duración indefinida. En caso de ser a plazo, con un mecanismo definido de reasignación de las cuotas al momento de su vencimiento.

Asimismo, el tribunal realiza una serie de propuestas complementarias que buscan favorecer al mercado (TDLC, 2011, p. 56-57):

a) Que exista un **mercado de intercambio formal** de las cuotas, basado en un registro público de los titulares, transferencias y gravámenes, con información respecto del precio y condiciones relevantes de cada transacción.

b) El establecimiento de un **sistema de cuotas para la pesca artesanal**, con condiciones análogas al de la pesca industrial.

c) **Evitar el uso de cuotas de investigación**, como mecanismo usualmente utilizado para incrementar sin justificación técnica la capacidad de captura de alguno de los agentes económicos en particular.

Estas mismas consideraciones fueron las que, en tramitación legislativa, fueron acogidas por el Ejecutivo a la hora de promover el proyecto de ley, y de la misma manera, por los diputados y senadores que lo auspiciaron. Veamos los argumentos separadamente:

En primer lugar, y como mencionamos anteriormente, numerosas veces se dijo en el Parlamento que, de no aprobarse la ley, se volvería a la indeseada “carrera olímpica”. Así lo dijo el Ministro Longueira en visita durante el primer trámite constitucional:

“Si no se aprueba el proyecto en debate, si no estuviesen los votos para legislar, sobre la base de la ley vigente, se volvería a la ‘carrera olímpica’. Eso es lo que estamos votando con la idea de legislar. Lo que se está decidiendo es si queremos volver a la ‘carrera olímpica’ o no.” (BCN, 2018, p. 187)

Lo cual volvió a repetir ante el Senado:

“¿Por qué tenemos que legislar y contar con una ley de aquí al 31 de diciembre? Porque si no lo hacemos, volveremos a la ‘carrera olímpica’. Estamos en la discusión en general del proyecto. Por lo tanto, su rechazo significa que no se legisle y que retorne ese sistema que llevó a los recursos pesqueros del país a su mayor colapso.” (BCN, 2018, p. 505)

Sobre el particular cabe preguntarnos si existían opciones para legislar de manera menos apresurada, sin que el plazo de vigencia de la ley fuera imperativo. Una de las opciones fue planteada por los parlamentarios de oposición, que consistía en aplazar en 2 años la vigencia de la Ley N° 19.713 de manera de poder realizar su labor sin la presión del tiempo.

En segundo lugar, se argumentó como un aspecto valorable del proyecto que se le negaría a la autoridad política la decisión sobre las CGC, y a su vez, se le otorgaría a esta definición criterios técnicos que aseguren la sustentabilidad del recurso sin importar el gobierno de turno. De manera que a futuro sean la ciencia y la investigación las que determinen cuales son las cuotas de las pesquerías en Chile. Este punto fue visualizado en intervención del diputado Ulloa en los siguientes términos:

“Hoy no se reconoce que se está creando una nueva institucionalidad [...] que, desde luego, tiende a quitarle a la autoridad política la facultad de fijar las cuotas. ¿O acaso alguien podría decir que por arte de magia aparecían los peces para aumentar la cuota en tiempos electorales?” (BCN, 2018, p. 183)

En palabras más prácticas también fue reconocido por el diputado Recondo:

“Por ejemplo, de acuerdo con la actual institucionalidad, quien debe tomar la decisión de declarar una pesquería en plena explotación o de fijar una cuota global de captura, es el Consejo Nacional de Pesca, en el que participan precisamente los actores interesados en las medidas y en las resoluciones que se adopten.

En cambio, con la nueva institucionalidad que se crea, en vez de que sean los propios interesados los que tomen las decisiones, con las cuales, por lo demás, se afectan directamente, se dejan dichas decisiones a los comités científico-técnicos.” (BCN, 2018, p. 177)

Y destacando el rol de la ciencia, también lo hace el senador Horvath:

“El Ejecutivo ha planteado once comités técnico-científicos, que tengan la calidad de tales, y hemos acordado una reestructuración del Instituto de Fomento Pesquero, a fin de que en su Directorio no haya nadie vinculado económicamente con la actividad pesquera y de que se le otorgue un grado de autonomía y un presupuesto basal para que sea, efectivamente, un instituto de investigación como merece el país.” (BCN, 2018, p. 502)

En lo tocante a la sustentabilidad de los recursos, varios congresistas valoraron la incorporación de criterios ecologistas en la legislación, con miras a garantizar los recursos a las futuras generaciones. En sesión en el Senado, Jaime Orpis manifestó que: “[...] las pesquerías se administraron con una visión de corto y no de largo plazo, que es de la esencia de la sustentabilidad, aparte de que la legislación en comento abordaba la materia de manera incompleta” (BCN, 2018, p. 512), lo cual también fue repetido en intervención siguiente por el senador García Huidobro: “[...] lo relevante aquí es justamente mantener la sustentabilidad del recurso, que es el objetivo de nuestro país y el que persigue este proyecto, para que la depredación histórica se revierta y tengamos un camino distinto” (BCN, 2018, p. 517).

Sobre este punto y respecto a las críticas realizadas al proyecto (que analizaremos en detalle en el título siguiente), las cuales principalmente decían que las disposiciones verdes de la ley son únicamente declaraciones de buenas intenciones, por no materializarse en medidas concretas, el Ministro Longueira en intervención ante la Cámara de Diputados, señaló:

“Debo hacer presente que la eliminación de la pesca de arrastre significaría mucha cesantía en la industria, porque hay pesquerías que se capturan con red de cerco y otras con redes de arrastre. Además, si no pescamos un determinado recurso, se puede ir al mar peruano o a otras zonas. Entonces, Chile estaría renunciando al uso de un arte de pesca que se puede perfeccionar, fiscalizar y mejorar, que es lo que se ha estado haciendo. Por lo tanto, debemos tener claro que la eliminación de ese arte de pesca -reitero- generará desempleo.” (BCN, 2018, p. 187)

En cuarto lugar, otro punto polémico, y, por cierto, quizás el de mayor importancia, fue la duración de las autorizaciones de pesca. La posición inicial del proyecto fue la de otorgar los permisos indefinidamente, además de conferirles las características de transables, transmisibles y divisibles, de acuerdo a la recomendación del TDLC, pues se consideraba que era la única manera de lograr el ingreso de nuevos actores a un mercado excesivamente concentrado. ¿Por qué deberían ser indefinidas? Las respuestas del Ministro Longueira y de los diputados Recondo y Ulloa son ilustrativos sobre este punto:

(Sr. Longueira): “Porque se requiere dar estabilidad al sector. Si queremos que haya más valor agregado, se necesitan reglas claras. No se invertirá en el área con leyes transitorias cada diez años. Faltan inversiones en naves, en plantas, en más valor agregado y, ojalá, en más consumo humano. Y para eso se precisa estabilidad.” (BCN, 2018, p. 505)

(Sr. Recondo): “En relación con la licencia indefinida, se ha señalado que [...], estarán reducidos a un grupo de actores. Pero este proyecto corrige esa situación al transformar las licencias en licencias transferibles, transmisibles, divisibles y sujetas a todo tipo de negocio jurídico. Ello permitirá que nuevos actores accedan a esta actividad por la vía de adquirir al menos una fracción de la licencia, o una parte, o toda, dependiendo de cuál sea el interés y la situación del mercado en ese momento.” (BCN, 2018, p. 177)

(Sr. Ulloa): “También se ha preguntado por qué razón las licencias van a ser indefinidas. La respuesta es muy fácil: porque hoy los permisos de pesca son indefinidos y, por lo tanto, nadie va a pasarse al sistema de licencias si estos no constituyen la misma condición. Existen dos tipos de trabajadores del mar en esta materia, los artesanales y los industriales, y la licencia de pesca del pescador artesanal es indefinida y, además, heredable, lo que me parece correcto.” (BCN, 2018, p. 183)

Finalmente, ante las críticas (que vuelvo a repetir, se analizarán con mayor detalle en el título siguiente destinado al efecto) de que el proyecto no toma en cuenta la pesca artesanal, menoscabándola, los parlamentarios oficialistas defendieron el proyecto sobre la base de dos argumentos principales: i) En virtud del nuevo fraccionamiento, corresponde al sector artesanal un 55% del desembarque total de nuestras costas, versus el 52% anterior. Destaca el diputado Ulloa que el proyecto del gobierno: “[...] busca transferir más de 30 millones de dólares del sector industrial al sector artesanal [...] Pregunto: ¿ese cambio no es ayudar al mundo artesanal?” (BCN, 2018, p. 183); ii) La nueva ley “reserva la primera milla marina para los pescadores artesanales más pequeños (cuya longitud sea menor a 12 metros)” (Sr. Orpis) (BCN, 2018, p. 512), lo cual supuestamente garantiza a los boteros sustento laboral.

III) Argumentos en oposición al proyecto del gobierno.

Toca profundizar sobre los argumentos planteados por los parlamentarios que se opusieron al proyecto tal como fue presentado. Sobre el mismo, se presentaron indicaciones para modificarlo sustancialmente, algunas de las cuales fueron acogidas, otras desechadas, como veremos en el título siguiente al entrar en detalle sobre las particularidades que a fin de cuentas resultaron en la ley. Para estos efectos, separé los argumentos por tópicos:

1. Respecto a la problemática de la vuelta a la “carrera olímpica”, se señaló que no era cierta, por cuanto el Congreso tendría las facultades para prorrogar la vigencia de la Ley N° 19.713. Así lo sugieren los senadores Letelier y Tuma:

(Sr. Letelier): “Señor Presidente, estimados colegas, el Ministro señor Longueira sostuvo ayer que la esencia del proyecto -y lo digo entre comillas- es evitar la ‘carrera olímpica’. ¡En los últimos años no he escuchado una falsedad más grande en el Hemiciclo!” (BCN, 2018, p. 524)

(Sr. Tuma): “Señor Presidente, ante todo, debo señalar que el vencimiento del plazo de vigencia de la actual ley, que es el 31 de diciembre próximo, no significa en ningún caso la ‘carrera olímpica’, pues este Congreso, y el Ejecutivo también, tiene facultades para prorrogarlo. [...] Quiero, pues, desmitificar que eso pueda ser así. [...] ¿Por qué lo planteamos? Porque creemos que se trata de una cuestión demasiado importante. En Chile muchos miles de trabajadores y sus familias viven de tal actividad y dependen de la aprobación de una legislación de pesca que asegure su fuente de trabajo y, por ende, su bienestar. Entonces, me parece poco serio apresurar una legislación que pondrá en riesgo la estabilidad laboral.” (BCN, 2018, p. 520)

Lo cual parece del todo cierto, siempre y cuando haya existido mayoría para lograr la prórroga; en caso contrario, efectivamente tendría que haber vuelto a aplicarse el D.S. N° 430 que mantuvo el régimen de la “carrera olímpica” en el pasado.

2. Respecto a la crítica en base a la cual se pretendía rechazar el proyecto de ley por no considerar la opinión de los pueblos originarios, el diputado Castro dice que “tampoco podría justificar que se pretenda dejar fuera de la Ley de Pesca un mínimo reconocimiento a los pueblos originarios de nuestro país que se dedican a la pesca artesanal” (BCN, 2018, p. 178). En efecto, parlamentarios argumentaron que en virtud de lo establecido en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, correspondía seguir un procedimiento de consulta previa a aquellas culturas que se verían afectadas en sus estilos de vida. En palabras del senador Tuma:

“En 2008 ratificamos el Convenio N° 169 de la OIT, conforme al cual Chile se compromete a observar la Declaración Internacional de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Originarios, de 2007. [...] El Convenio establece, además, en su artículo 6°, el derecho de los pueblos interesados a que se les consulte respecto a todas aquellas medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles directamente.

Ese mismo instrumento internacional exige que participen en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de provocar el mismo efecto.

Asimismo, se garantiza el derecho a que se consideren sus costumbres o su derecho consuetudinario al aplicarse la legislación nacional.

Señor Presidente, el Gobierno no ha logrado determinar aún un procedimiento de consulta que cumpla con los estándares internacionales. Mientras ello no ocurra, no es posible zanjar la discusión sobre la Ley de Pesca, por la contradicción e incompatibilidad con los intereses contemplados en la ley sobre el espacio costero en favor de los pueblos indígenas.” (BCN, 2018, p. 520)

Lo anterior no solo fue materia de discusión parlamentaria, sino que también fue objeto de recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, por requerimiento de una moción de parlamentarios Rol N° 2386-12, ingresada con fecha 21 de diciembre de 2012. El documento señala que es imperativo para la validez de la norma:

“Consultar las medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectar directamente a los Pueblos originarios: El Convenio N° 169 de la OIT, impone una serie de deberes al Estado de Chile en su relación con los pueblos originarios, destacando en primer lugar, la establecida en la letra a) del numeral 1 del artículo 6, conforme a la cual, es deber, en palabras del Convenio, de los gobiernos, ‘consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente’”. (Alinco y otros, 2012, p. 5)

Precisando sobre lo mismo señala que:

“El pueblo indígena mapuche williche lafkenche al igual que las otras etnias originarias de Chile como la kawesqar y yaganes de la zona sur austral, rapa nui, de Isla de Pascua, entre otras, desde tiempos inmemoriales asentados en el territorio que hoy corresponde al Estado de Chile, ha desarrollado su economía de subsistencia y desarrollo sobre la base de la caza y principalmente de la pesca. [...] La explotación de los recursos pesqueros, históricamente ha sido accionada desde hace más de 10.000 años por las etnias originarias de Chile”. (Alinco y otros, 2012, p. 12)

En definitiva, la acción impetrada no prosperó, declarándose la constitucionalidad de la ley por sentencia de fecha 23 de enero de 2013.

3. Otra crítica que se le realizó al proyecto fue que el mismo mermaba los derechos que los pescadores artesanales tenían sobre los recursos pesqueros de nuestras costas. Se dice que aun cuando se esté reservando una milla marina para la pesca exclusiva de embarcaciones con envergadura menor a 12 metros, la misma no es suficiente mientras se permita las ya referidas “perforaciones”, en virtud de las cuales los armadores industriales podrían traspasar las 5 millas marítimas reservadas para los barcos de menos de 18 metros y la milla reservada para las menores de 12 metros. Ilustra lo anterior el diputado Díaz:

“[...] Una de las cosas más graves es que la iniciativa perpetúa y convierte en regla general la perforación de las cinco millas en el norte de Chile. Llevamos años luchando con los pescadores artesanales de la Región de Coquimbo para poner término a esa práctica. Había una esperanza de que en el marco del debate de este proyecto pudiésemos establecer la protección íntegra de las cinco millas, sin excepciones, desde Arica a Magallanes. Sin embargo, eso no se establece en la iniciativa, en la cual se perpetúa una institucionalidad y un mecanismo que no resuelve el problema de la perforación, la cual ha significado la depredación de los recursos asociados a la pesca artesanal en todo el litoral de la Región de Coquimbo”. (BCN, 2018, p. 186)

Esto fue considerado como una vulneración a la garantía constitucional de igualdad ante la ley, al establecer privilegios de pescadores industriales por sobre los artesanales. De manera que un grupo de parlamentarios presentó un recurso de inconstitucionalidad, que al igual que el anteriormente mencionado, no tuvo éxito. Sin embargo, el mismo resulta ilustrativo de los argumentos que se esgrimieron en contra del proyecto. Este señala:

“Estamos conscientes que la Constitución Política autoriza expresamente al legislador a establecer beneficios directos o indirectos en favor de algún sector, actividad o zona geográfica. La clave es recordar que, de acuerdo a la propia Carta Fundamental, esa posibilidad procede ‘siempre que no signifique una discriminación arbitraria’ (artículo 19 N° 22). [...]”

El vicio de inconstitucionalidad se produce por cuanto el legislador ha garantizado, en relación a la pesca industrial, una posición de privilegio a un grupo de personas. En este caso, los artículos 1 Numeral 19 y 2 Transitorio del Proyecto de Ley de Pesca le reconocen a las personas que en la actualidad gozan de autorizaciones sujetas al LMCA la posibilidad

exclusiva y excluyente de transformarse en asignatarios originarios de las licencias clase A renovables y portadoras automáticamente del 100% de los coeficientes históricos de participación, que con esta ley se crean. El problema, como se probará, es que esa ventaja no responde a una razón o fundamento suficiente. [...]

[...] este privilegio le permite al beneficiario planificar, y dosificar, las actividades extractivas con la tranquilidad de saber que otros interesados potenciales, los no históricos, no tienen posibilidad de acceder directamente a la cuota global.” (Allende y otros, 2012, p. 9-10)

Sobre el contraargumento de que el privilegio se fundamenta en un derecho histórico adquirido sobre las licencias de pesca se dice que:

“La tesis según la cuál los titulares de permisos de pesca industrial sujetos al régimen de Límites Máximos de Captura por Armador (LMCA) tienen derecho a que el legislador les respete su posición supone desconocer el texto y sentido de la normativa que dio lugar a dichos LMCA.

Recordemos, al efecto, el lenguaje categórico de la propia Ley 19.713: ‘El establecimiento del límite máximo de captura por armador a que se refiere este título no constituirá derecho alguno en asignaciones de cualquier tipo que se efectúen en el futuro’ (artículo 14).” (Allende y otros, 2012, p. 20).

4. Relacionado con el punto anterior, se cuestionó que se le entregaran permisos a privados, apuntados como los responsables de la sobrepesca, lo cual, a juicio de un grupo de parlamentarios, vulneraba el derecho soberano de todos los ciudadanos como dueños de los recursos de nuestros mares. En específico se mencionó que:

(Sra. Muñoz): “La solución que nos ofrece el Gobierno es sorprendente. Insiste en este sistema que ya fracasó. Peor aún, propone profundizarlo a través de cuotas indefinidas y transferibles. Es en verdad inaceptable. Se está proponiendo derechamente una privatización del mar por la vía de entregar a siete familias⁶, como se ha publicado en la

⁶ Durante la discusión del proyecto de ley objeto de nuestro análisis se mencionó mucho a las denominadas “siete familias” a quienes se les acusa de “apropiarse del mar chileno”. Es por ello, que me parece importante aclarar a quienes se refiere:

“i) Angelini: Grupo económico liderado por Roberto Angelini. Con un capital estimado en US\$ 1200 millones, es uno de las cinco fortunas más ricas del país y la 1015 del mundo según la revista Forbes. Entre sus principales empresas destaca Copec, Celulosa Arauco y Colbún, entre otras. En la pesca industrial participa a través de Corpesca y Orizon (Fusión de Pesquera San José y South Pacific Korp), junto a la familia Lecaros.

prensa durante todos estos días, los recursos que nos pertenecen a los chilenos. Con este sistema se está haciendo con el mar lo mismo que se hizo con el agua en el Código de Aguas el año 81 -la diferencia es que en esa época estábamos en dictadura- y lo que se está haciendo también con el litio.” (BCN, 2018, p. 176)

(Sr. Tuma) “Señor Presidente, entregar a perpetuidad a los industriales licencias indefinidas de pesca implica también privatizar recursos pesqueros de nuestro país. [...] resulta inaceptable que un grupo de industriales reclame ‘derechos históricos’ sobre los peces de todos los chilenos.” (BCN, 2018, p. 520)

Aparte, ya se vislumbraba la intervención de dineros privados en la política como forma directa de corrupción en la tramitación de esta ley: (Sr. Castro) “Durante la discusión de proyectos de ley como este, podemos ver en los pasillos del Congreso Nacional el lobby descarado y éticamente reprochable de quienes, con su dinero, pretenden seguir enriqueciéndose a costa de todos los chilenos” (BCN, 2018, p. 178)

5. En conformidad a lo anterior, no solo se cuestionó la excesiva privatización del proyecto como tal, sino que también era cuestionable la forma en que la misma se realizaba. Con las características de ser indefinidas, transables, transmisibles y divisibles. Algunos en cambio, propusieron que un porcentaje de las Cuotas Transables de Pesca fueran licitadas públicamente cada cierta cantidad de años.

ii) Lecaros: A través de la Sociedad Pesquera Coloso, Sergio Lecaros Méndez, además de participar en Corpesca y Orizon, también tiene intereses en los Hoteles Holiday Inn Express, Alifrut SA (Minuto Verde – Cambaña) e inmobiliarias en Chile y Buenos Aires.

iii) Yaconi – Santa Cruz: Conglomerado creado en los ’70 por Manuel Santa Cruz, Hugo Yaconi, Jaime Santa Cruz, Mario Vinagre y Ernesto Noguera. Con la pesquera El Golfo se unieron a la Pesquera Itata, de la Familia Sarquis, dando origen a Blumar S.A en 2011. La fusión posee un capital de poco más de 124 mil millones de pesos y es la empresa individual que concentra el derecho a explotar la mayor parte del recurso pesquero en Chile. También tienen intereses en Lipigas, ABCDin, Inmobiliaria Las Lilas y Mall Paseo Estación, entre otros.

iv) Sarquis: El holding está encabezado por Rodrigo Sarquis Said, quien además de participar en la pesca industrial con Blumar SA, lidera la Sociedad Nacional de Pesca (Sonapesca).

v) Stengel: Grupo liderado por Jan Stengel. Con la Pesquera Bío Bío se fusionaron con la Compañía Pesquera Camanchaca, de la familia Fernández, en 2011. Además de participar en Congelados Aitúé, Unfishing Canning, Stengel es actualmente el presidente de la Asociación Nacional de Industriales Pesqueros (Asipes).

vi) Fernández: Al frente de la Compañía Pesquera Camanchaca se encuentra Jorge Fernández Valdés. Al unirse con los Stengel, ambas familias terminaron con el 18,74% del jurel que extraen las pesqueras industriales, el 19,19% de la anchoveta, el 19,16% de sardina común, el 18,79% de sardina española, el 29,55% de merluza común y el 12,42% de merluza de cola.

vii) Izquierdo: Los hermanos Izquierdo Menéndez controlan Alimentos Marinos S.A y San Antonio SA. Roberto Izquierdo es parte de la directiva de Asipes. También tienen interés en Kidzania, Universidad de las Andes, Forestal y papelera de Concepción, Entel PCS, entre otras.” (Ruiz, 2012)

(Sr. Robles) “Entendemos que los recursos que están en el mar deben ser extraídos para beneficio de los chilenos [...]. Sin embargo, lo que no entendemos es que esto se quiera privatizar indefinidamente, a perpetuidad, con la entrega de licencias a destajo, sin posibilidad de caducarlas.” (BCN, 2018, p. 180)

(Sr. León) “El ministro Fontaine tenía otro proyecto, que, de una u otra manera, introducía mayor flexibilidad. Pero es curioso: la ley que rige en este momento había entregado, transitoriamente, por diez años, los derechos a siete familias. Ahora, para darles más seguridad, ese permiso transitorio se ha transformado en licencias transables de pesca clase A. ¿Qué significa esto? Que aquello que teóricamente era transitorio hoy es a perpetuidad. [...] O sea, los nietos de esas siete familias podrán incorporar a su patrimonio familiar y explotar los peces que nacerán dentro de diez o veinte años más. Esos peces ya tienen dueño.” (BCN, 2018, p. 175)

Sobre ello, Albert Arias Arthur, periodista de CIPER acusa que:

“Al parecer el titular de Economía no desea pisarle los callos a quienes quieren seguir manteniendo las regalías de cuotas exclusivas y sin competencia, por lo que defiende una fórmula de licitación muy magra y que nunca se podrá poner en práctica, continuando la protección de ese grupo de privilegiados.” (2012)

6. Por último, pero de gran interés para los fines de este trabajo, tiene relación con las críticas en razón del principio de sustentabilidad que supuestamente promueve el proyecto de ley del gobierno. Al contrario, parlamentarios criticaron que no existieron suficientes normas protectoras del ecosistema, y que aquellas que consagran este principio, en un futuro resultarán sólo declaraciones de buena voluntad, por ende, sin materialización en la práctica:

(Sr. Alinco) “Hoy, el principal eslogan del Gobierno de la Derecha y de los empresarios es la sustentabilidad de los recursos. Pero no dice nada y sigue permitiendo la pesca de arrastre, que, como todos saben, es el arte de pesca más destructivo que existe en la pesquería mundial.” (BCN, 2018, p. 195)

(Sr. León) “En su minuto, también planteamos con fuerza, siguiendo las experiencias a nivel mundial, no solo el caso de Chile, que la pesca de arrastre es un arte que ha exterminado la pesquería. Quisimos que se avanzara algo en esta materia, pero nada de eso se dice en esta iniciativa.” (BCN, 2018, p. 175)

Sobre el proyecto efectivamente promulgado, los impactos regulatorios que resultaron del mismo, y las propuestas que actualmente se tramitan con miras a mejorar nuestra legislación, trataré el capítulo siguiente.

CAPITULO III: CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY N° 20.657

A. INCORPORACIÓN DEL PRINCIPIO PRECAUTORIO Y EL ENFOQUE ECOSISTÉMICO EN LA LEY

Hace ya algunas décadas, la tendencia internacional se dirige a consagrar expresamente principios ambientales que orientan la interpretación de las distintas regulaciones, ya sea de leyes internas o de tratados internacionales. Es por ello, que la Ley de Pesca debió incluir en su texto la consagración del principio precautorio y el enfoque eco sistémico en los términos en los que a continuación explicaré. Pero antes de ello, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de estos principios? Distintas han sido las formulaciones de los mismos y no hay una definición que deba preferirse sobre la otra, sin embargo, existen algunas que contienen elementos que comúnmente suelen ser recogidas por las legislaciones.

Tratándose del **principio precautorio**, el principio 15 de la Declaración de Río lo conceptualiza bajo la siguiente fórmula: “Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”. (Declaración de Río, 1992, Principio 15). No debemos confundirlo con el principio de prevención, el cual dicta que debe evitarse la ocurrencia de daños, o la generación de riesgos, cuando se tiene la certeza de que ellos ocurrirán. Por el contrario, el principio precautorio pone de manifiesto que, tratándose de derecho ambiental, no siempre tendremos certeza científica a la mano, ya sea porque la naturaleza misma del asunto no permite tener tal nivel de seguridad o por los altos costes de producción de la evidencia. Tal como señalan los profesores Vergara y Volante:

“En no menores ocasiones se carece de tal certeza científica, existiendo sólo antecedentes que razonablemente permiten suponer riesgos o daños respecto de ciertos proyectos o actividades. El principio precautorio viene en abordar esta situación, incorporando un elemento de prudencia orientador de las decisiones a tomar frente a la falta de certeza científica, el que determine una decisión de no exponer al medio ambiente a riesgos de daños cuando existan antecedentes serios que lo recomienden.” (s.f., p. 12)

En similares términos aparece recogido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, acuerdo multinacional adoptado en 1966 y promulgado en Chile a través del Decreto 778 de 1989, específicamente en su artículo 7.5.1, que establece la obligación por parte de los Estados de

“[...] aplicar ampliamente el criterio de precaución en la conservación, ordenación y explotación de los recursos acuáticos vivos con el fin de protegerlos y preservar el medio acuático. La falta de información científica adecuada no debería utilizarse como razón para aplazar o dejar de tomar las medidas de conservación y gestión necesarias”.

Por otro lado, el **enfoque eco sistémico**, ha sido definido como “una estrategia para la gestión integrada de tierras, extensiones de agua y recursos vivos por la que se promueve la conservación y utilización sostenible de modo equitativo” (Quinta Conferencia de las Partes de la Convención de Diversidad Biológica, 2000, Decisión V/6). De modo que las decisiones que el aparato estatal tome, en cuanto a nuevas regulaciones en materias ambientales o en cuanto a permisos y autorizaciones, debe considerar integralmente los elementos del medio ambiente, en relación unos con otros, de manera de asegurar su uso sostenible en el tiempo.

Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (en adelante “FAO”) define el enfoque de ecosistemas en la pesca como aquel que

“[...] intenta balancear los diversos objetivos sociales, tomando en consideración el conocimiento y las incertidumbres de los componentes bióticos, abióticos y humanos del ecosistema y sus interacciones y aplicando un enfoque integrado a las pesquerías dentro de los límites ecológicamente significativos”. (2016, p. 38)

Como adelanté, en el texto definitivo de la Ley N° 20.657 fueron incluidas estas directrices, como objetivo general enunciado en el artículo 1 B y como consideración al momento de aplicar la política pesquera nacional en el artículo 1 C. Se incorporaron de la siguiente manera:

“Artículo 1° B: El objetivo de esta ley es la conservación y el uso sustentable de los recursos hidrobiológicos, mediante la aplicación del **enfoque precautorio**, de un **enfoque eco sistémico** en la regulación pesquera y la salvaguarda de los ecosistemas marinos en que existan esos recursos.

Artículo 1° C: En el marco de la política pesquera nacional y para la consecución del objetivo establecido en el artículo anterior, se deberá tener en consideración al momento de adoptar las medidas de conservación y administración así como al interpretar y aplicar la ley, lo siguiente:

b) aplicar en la administración y conservación de los recursos hidrobiológicos y la protección de sus ecosistemas el **principio precautorio**, entendiendo por tal:

- i) Se deberá ser más cauteloso en la administración y conservación de los recursos cuando la información científica sea incierta, no confiable o incompleta, y
- ii) No se deberá utilizar la falta de información científica suficiente, no confiable o incompleta, como motivo para posponer o no adoptar medidas de conservación y administración.
- c) aplicar el **enfoque eco sistémico** para la conservación y administración de los recursos pesqueros y la protección de sus ecosistemas, entendiendo por tal un enfoque que considere la interrelación de las especies predominantes en un área determinada.”

Desde luego, el artículo 1 C letras b) y c), recogen los elementos principales de las definiciones que han seguido la tendencia internacional en la materia, lo cual por cierto constituye un avance importante en la regulación pesquera de nuestro país.

Sobre lo mismo, el informe formulado en 2016, por la FAO a solicitud de la Subpesca, con la finalidad de revisar el texto definitivo de la LGPA, destaca como un gran avance de nuestra legislación pesquera el haber integrado criterios de uso sustentable, y por ende, haber reconocido la necesidad de ordenar las pesquerías con un enfoque intergeneracional. Aún así, el mismo informe realiza ciertas observaciones y propone recomendaciones de mejora, las más relevantes a mi juicio, las cuales paso a sintetizar a continuación:

- i) Que resulta necesario para la aplicación a largo plazo de la ley que se avance en la incorporación de elementos que contribuyan a la sostenibilidad medioambiental, **incluyendo criterios económicos y sociales**. Propone a modo de ejemplo a la Política Pesquera Común de la Unión Europea, la que incorpora el concepto del “Enfoque eco sistémico de la gestión pesquera” como mecanismo para la sostenibilidad medioambiental, reconociendo que la sostenibilidad en la pesca depende de varias dimensiones, teniendo implicaciones socioeconómicas, tecnológicas, éticas e institucionales. (p. 31)
- ii) La LGPA utiliza el **concepto de Rendimiento Máximo Sostenible** como un punto biológico de referencia que establece el estado de plena explotación para la biomasa de un recurso. Sobre ello, evalúa positivamente el avance que significa en el sentido de definir claramente los puntos de referencia que se usarán en la administración pesquera, pero, el aparato estatal y los sujetos regulados han errado en la interpretación del mismo, lo que ha llevado a que los esfuerzos se orienten a alcanzar este punto máximo como meta. Lo anterior no se condice con el principio precautorio en cuanto no

se considera la incertidumbre ni la falta de información sobre el verdadero estado de la biomasa, ni su variabilidad producto de los cambios ambientales no esperados.

En consecuencia, “es recomendable revisar la conveniencia de continuar utilizando el Rendimiento Máximo Sostenible como punto de referencia objetivo” y “en el caso de que se mantenga como indicador de referencia, se recomienda usar el Rendimiento Máximo Sostenible solo como el límite superior de una banda (punto de referencia límite o umbral) en la cual puede fluctuar la biomasa, y no como el volumen de captura meta del manejo pesquero”. Todo, en el contexto de la aplicación del principio precautorio. (p. 33)

iii) En particular acerca del principio precautorio, recomienda, además de lo ya mencionado, fortalecer los **mecanismos que permiten la transparencia en la información** para que los usuarios conozcan exactamente cuándo se está aplicando este principio. Propone que esto se realice a través de la difusión oportuna de criterios y resultados de investigación en los sitios electrónicos de la Subpesca y la Sernapesca, garantizando regularidad en la difusión. Más aún, con el objeto de alcanzar a todas las organizaciones de pescadores, se propone la emisión de un boletín regular con información impresa que podría hacerse llegar a través de la red de oficinas zonales y locales. (p. 36)

iv) Sobre el enfoque eco sistémico también realiza cierta crítica. Y es que el concepto incluido en los artículos ya transcritos de la LGPA no coincide en sus elementos esenciales con las definiciones derivadas de los instrumentos internacionales. En efecto, las diferencias nombradas si bien pueden ser técnicas, son relevantes porque la Ley de Pesca limita el concepto a la interrelación de las especies pesqueras predominantes que se encuentran en un área determinada, sin aplicar un enfoque integrado al análisis y manejo de las pesquerías (dejando fuera la interrelación de las especies con la economía, como ejemplo). Otras legislaturas, en cambio, parten de la idea del uso sostenible de los recursos desde lo ecológico, social e institucional, no solo desde la interacción de especies con los demás elementos bióticos del ecosistema. Por ende, recomienda que

“[...] de manera progresiva, el concepto de ‘Enfoque Eco sistémico Pesquero’ incluido en la LGPA fuera ampliado para incluir la dimensión social, económica, de interrelaciones ecológicas e institucionales. En particular, se recomienda eliminar la mención de objetivos propios de un enfoque mono-específico de manejo.” (p. 39)

v) Como otra fuente de propuestas de mejora, Pablo Garrido Darricarrère se detiene sobre un punto que a mi parecer es de suma importancia. Como ya se mencionó en el primer capítulo de esta memoria, es necesario equilibrar los cupos ofrecidos para los representantes de gremios empresariales, laborales, del sector público y especialistas técnicos en la materia, de manera de

potenciar los criterios técnicos y normados en la toma de medidas, en detrimento las decisiones discrecionales en materia de pesca.

En la actualidad, de los 22 miembros de los Consejos Zonales de Pesca: 6 son institucionales; 6 de gremios de trabajadores de la industria pesquera; 4 de organizaciones gremiales de armadores; 3 de gremios de pescadores artesanales; 2 de universidades o institutos técnicos; y 1 de organizaciones sin fines de lucro que tengan como finalidad la preservación del medio ambiente o la investigación científica. Ello implica que tan solo el 14% de los miembros del CZP son técnicos especializados en la materia. El mismo problema se mantiene respecto al Consejo Nacional de Pesca, de sus 27 miembros: 3 son institucionales; 7 son nominados por el Presidente con acuerdo del Senado; 7 provienen de organizaciones gremiales del sector laboral; 4 de organizaciones gremiales del sector empresarial; 5 de organizaciones gremiales del sector pesquero artesanal. De ellos es posible que no existan técnicos en la materia.

En definitiva, se trata de que las facultades de los órganos especializados se ejerzan tomando en cuenta principalmente criterios técnicos y no políticos.

vi) El mismo autor a su vez propone eliminar la posibilidad que mantiene la autoridad competente de prescindir de los informes técnicos al momento de fundamentar sus decisiones, “sancionando la no entrega de dicho instrumento por parte del órgano requerido, y evitando la posibilidad absurda de que el Consejo como tal no emita su informe dentro del tiempo requerido”. (Garrido, 2021, p. 8)

B. EL REGALO REGULATORIO

Hay un punto de crítica que requiere especial atención para este trabajo, y es que el gobierno de la época de tramitación del proyecto de ley de la LGPA desechó la opción de la licitación como método de asignación de las nuevas cuotas de pesca, y en cambio, optó por mantener las cuotas en manos de quienes las detentaban hasta ese entonces: los mismos que habían sido favorecidos por la Ley N° 19.713 del año 2000, y por la Ley N° 19.849 de 2002. Lo anterior porque se tomó en cuenta solamente las capturas históricas, lo que hizo imposible la entrada al mercado de actores que a la fecha no hubieran obtenido permisos de pesca. Eso sí, esta vez será por un lapso de 20 años renovables, no por el período transitorio que regía anteriormente y con el agregado de ser transferibles, lo cual en principio aumentaría su valor.

Lo que nos puede parecer arbitrario, se encontraba justificado (en opinión de la cartera de economía, con el ministro Longueira a la cabeza) en el hecho que la ley debía ser aprobada prontamente, de manera de asegurar que no se volviera a la ya mencionada carrera olímpica. Como vimos en el capítulo anterior, el contexto legislativo fue clave en esta materia. Lo que generalmente ocurre es

que, de no aprobarse una reforma se mantenga el estado de cosas, pero en este caso, el rechazo implicaba retrotraer a la vigencia de las Leyes N° 19.079 y 19.080, y junto a ellas, a un estado bastante peor que al existente en ese momento, lo que implicó, que “regalar” las cuotas de pesca pareciera un costo razonable. En ese contexto cabe preguntarse si esta situación es motivo suficiente para el Estado renunciar a una contraprestación por el aprovechamiento de recursos que pertenecen a la nación toda.

Matías Guiloff Titun asegura que este actuar constituye un “regalo regulatorio”, que en términos simples refiere a una transferencia de riqueza concreta del Estado a los beneficiarios, cuyo goce no va asociado a ninguna contraprestación en favor del Estado. El mismo autor explica que “lo que caracteriza a un regalo regulatorio es, por una parte, beneficiarios bien concretos y, por la otra, perjudicados difusos”. No es extraño que el Estado otorgue estos privilegios, muchas de ellas tienen sus fundamentos en la formación de un Estado social moderno que asegure el bienestar de los más desaventajados, de manera de distribuir justamente la riqueza. Por esta razón, son comunes en materia de previsión, salud, vivienda, etc. (2013, p. 278)

Continúa su trabajo analizando si este beneficio constituye o no un regalo regulatorio que debe quedar sujeto a una contraprestación. Para efectuar esta determinación fijó los siguientes hechos: a) si en el futuro el gobierno privara a los beneficiarios de sus autorizaciones habría una expropiación, por lo que sí estaríamos en presencia de un regalo regulatorio, b) se trata de un beneficio al cual solo acceden unos pocos y que no se encuentra disponible para la generalidad del público, por lo que nuevamente estamos frente a tal regalo; c) las cuotas que reciben los beneficiarios no surgen de la nada: estaban en manos de otros agentes económicos, por lo que, una vez más, estamos frente a un regalo regulatorio.

Como contraargumento podría decirse que el pago de la patente (artículo 43 bis LGPA) y del impuesto específico (artículo 43 ter LGPA) constituye una contraprestación al otorgamiento de licencias de pesca. Sin embargo, en opinión del autor ello debe descartarse porque:

“[...] lo que justifica el cobro de una patente en un mecanismo regulatorio de mercado como el que utiliza la nueva Ley de Pesca son: los costos para la sociedad que acarrea la implementación de ese mecanismo. Para el caso de la pesca, esos costos sociales son: los relativos a la investigación necesaria para fijar, año a año, las cuotas globales de captura para las especies pesqueras; los requeridos para mantener un adecuado sistema de registro de las embarcaciones que realizan actividades pesqueras; los necesarios para financiar el funcionamiento de los Comités Técnicos, el Panel de Expertos y toda la institucionalidad necesaria para la operatividad de este mecanismo de mercado; y los necesarios para fiscalizar que los regulados no capturen más especies que aquellas que la Ley los autoriza.

En su intervención en la sala del Senado, el senador Gómez señaló que existe una brecha cercana a los US \$70.000.000 entre lo que se va a recaudar con la nueva Ley, a través de patente e impuesto, y los recursos necesarios para financiar el adecuado funcionamiento del sistema. Más allá de su exactitud, esas cifras ilustran que el denominado impuesto específico resulta bastante engañoso: su función, en los hechos, es aumentar lo recaudado para financiar el funcionamiento del sistema. En consecuencia, no existe contraprestación asociada a la entrega de las cuotas que diga relación con la utilización de un recurso escaso; más allá de su nombre, el royalty viene a complementar lo recaudado mediante la patente para financiar el funcionamiento del sistema. De que las cuotas se regalan, se regalan.” (Guiloff, 2013, p. 287)

Respecto a la recaudación fiscal por concepto de patentes e impuestos provenientes de la aplicación de la Ley N° 20.657, Ciper Chile publicó una investigación que da cuenta que el artículo décimo séptimo transitorio de la ley, fue capaz de ahorrar \$4.670 millones de dólares a la empresa pesquera Corpesca, compañía perteneciente al Grupo Angelini. Este precepto dicta:

“Artículo décimo séptimo.- Para los efectos del artículo 43 ter de la Ley General de Pesca y Acuicultura, incorporado por la presente ley, el guarismo 4,2% contenido en su letra a) se reemplazará en cada uno de los años indicados por el guarismo que se indica:

2014: 5,7%

2015: 5,4%

2016: 5,1%

2017: 4,8%

En ningún caso un mismo titular de licencias transables de pesca, pagará en los años 2014, 2015 o 2016, por concepto de patente única pesquera y de impuesto específico, una suma que exceda en un 40% a lo pagado por concepto de patente única pesquera en el año 2012.

A contar del año 2018, y en lo sucesivo, el guarismo a aplicar será el fijado por el artículo 43 ter.”

Como puede observarse en la lectura del segundo inciso de la norma, se puso un límite al pago de patente e impuesto para los años 2014, 2015 y 2016. En estos años se permitió que los pagos de las pesqueras no excedieran en más de un 40% la suma que las mismas empresas habían cancelado en 2012 por concepto de Patente Única Pesquera.

Si revisamos la historia de la ley, dice el medio digital, encontramos que quien propuso este precepto fue el senador Jaime Orpis, hoy condenado por delito de cohecho consumado durante la tramitación de la ley en comento, secundado por el senador Fulvio Rossi. Todo, en comisión mixta de 12 de diciembre de 2012, en contexto de extenuantes discusiones parlamentarias a raíz del contratiempo en la tramitación legal que ya tanto he referido. Así, la plataforma en su investigación indica que:

“Un ex asesor parlamentario que participó en la Comisión Mixta recuerda cómo se aprobó, en ese escenario, la norma que favoreció a Corpesca: ‘Estaban todos más preocupados de si la ley entregaría los recursos de manera perpetua a los industriales, de definir si los recursos eran del Estado y de proteger la pesca artesanal. Esas eran las discusiones importantes’, dice. Y agrega: ‘Cuando llegamos a la parte tributaria, Orpis dijo que tal como venía la ley iba a haber cesantía en el norte. La comisión entró en receso. Los asesores del ministro se fueron a otra sala, donde hicieron cálculos. Volvieron con la fórmula del 40% y se aprobó altiro. Nadie la cuestionó. [...] ‘Lo que se argumentaba es que esas sumas habrían obligado a despedir trabajadores, ajustar costos, cerrar operaciones’” (Ramírez, 2016)

C. SOBRE LAS LICITACIONES Y EL PROBLEMA DE LA EXPROPIACIÓN DERREGULATORIA

Una de las opciones que se discutió y que en ese momento pareció tener más apoyo por los parlamentarios de oposición, fue evitar el denominado regalo regulatorio estableciendo un proceso de licitación para las licencias de pesca transables que se estaban creando, idea que en definitiva fue descartada. ¿Qué justifica la necesidad de licitar las cuotas? La tendencia moderna va en dirección a traspasar a privados la administración y utilización de bienes más que hacerlo el Estado mismo. Por cierto, ello no significa en ningún caso que los bienes o servicios hayan perdido el carácter de públicos, sino que, tan solo se busca asegurar que el aprovechamiento de bienes nacionales llegue a la nación toda y evitar que la libertad de mercado pueda provocar externalidades indeseables, tal como analizamos en el capítulo primero de este trabajo.

“La licitación es un procedimiento formal y competitivo de adquisiciones, mediante el cual se solicitan, reciben y evalúan ofertas para la adquisición de bienes, obras o servicios y se adjudica el contrato correspondiente al licitador que ofrezca la propuesta más ventajosa. La licitación puede ser pública o privada y puede ser internacional o restringida al ámbito local. La práctica ha demostrado que el procedimiento para adquisición de bienes, obras y servicios conexos que mejor garantiza al sector público los principios de economía, eficiencia y transparencia es el de licitación pública internacional. [...]

Por su parte, la licitación pública la podemos definir como el procedimiento administrativo de preparación de la voluntad contractual por el que un ente público, en ejercicio de la función administrativa, invita a los interesados para que, sujetándose a las bases fijadas, formulen propuestas de entre las cuales seleccionará y aceptará la más conveniente.” (Correa, 2002, p. 19)

En cualquier caso, el Estado deberá siempre seleccionar al privado más idóneo para celebrar el contrato de forma que resulte en las mejores condiciones para el país y a través del mismo lograr los siguientes objetivos o valores de la licitación, estos son:

a) Competencia. De manera de lograr la participación del mayor número de oferentes calificados, para que el administrador pueda obtener las mejores condiciones que el mercado pueda ofrecer. “Sólo habiendo una real competencia el Estado puede obtener las condiciones más ventajosas para el interés público”. Como contrapartida, se debe descartar otro tipo de criterios o factores de adjudicación más subjetivos en la selección.

b) Igualdad. Los participantes deben ser considerados en igualdad unos con otros para existir efectiva competencia. “Este principio implica evitar todo tipo de preferencia o discriminación que favorezca o perjudique a unos en detrimento o beneficio de otros”.

c) Publicidad y Transparencia. La publicidad y la transparencia funcionan como garantía para los interesados participantes en el proceso y para el administrador o ente público:

“A los interesados les garantiza estar en conocimiento de la intención del ente público de celebrar un determinado contrato, de las condiciones para participar en el procedimiento de selección, de los criterios que se utilizarán para la selección y de las cláusulas que tendrá la futura contratación. Por su parte, a la administración le da garantías de poder contratar efectivamente con el mejor ya que implica una más amplia participación de oferentes y además legitima el proceso y elimina la posibilidad de revisión o cuestionamiento por parte de la comunidad u otros entes públicos.” (Correa, 2002, p. 21)

Ahora bien, la idea de licitar las cuotas de pesca se vio enfrentada a un problema respecto al derecho de propiedad de las cuotas de pescas ya asignadas y de las expectativas de ganancia a largo plazo que tenían las empresas pesqueras. Este problema surgiría en caso de que las compañías que hasta ese momento detentaban los permisos no se adjudicaran los mismos en el proceso licitatorio. En ese caso, ¿la nueva regulación hubiera constituido una “expropiación derregulatoria”?

Por **expropiación derregulatoria** me refiero al hecho de que debido a una nueva legislación se vean afectadas las facultades esenciales del dominio, protegidas constitucionalmente por cierto, lo que en último término otorga a los afectados derecho de indemnización por parte del Estado. ¿Cuáles son los elementos que nos permiten identificar estar en presencia de una expropiación de este tipo y no simplemente de una limitación dentro de las facultades propias del poder legislativo? La cuestión se trata de distinguir entre la extensión de la protección constitucional de la propiedad sobre bienes y el ámbito que no puede ser afectado por el legislador mediante la regulación. Al respecto Fuentes Olmos, en estudio “Las autorizaciones de pesca y el derecho de propiedad”, indicó que:

“El legislador tiene plena potestad de regular el instituto del dominio, constituyéndose en inconstitucional su actuación si por la regulación general del instituto se llegase a negar o impedir el ejercicio de las facultades de uso, goce o disposición sobre bienes corporales, puesto que se afectaría el derecho en su esencia. Cualquier otra regulación general no alcanza el carácter expropiatorio, aun cuando al cambiar el régimen del dominio pudiese llegar a afectar derechos o meras expectativas de sujetos concretos. [...] Por el contrario, si por ley se pretendiera privar a sujetos concretos de bienes de los que son titulares o de las facultades de uso, goce o disposición, estaríamos en presencia de una ley expropiatoria y, en consecuencia, inconstitucional.” (2012, p. 546)

En definitiva, ¿hubiera existido expropiación en caso de haber optado el órgano legislador por la licitación como método de asignación de las licencias transables de pesca? Investigadores del Centro de Regulación y Competencia de la Universidad de Chile, en informe presentado ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia señala que existen ciertas pistas que se logran advertir de la lectura de la ley: En primer lugar, al referirse el artículo 1 de la Ley N° 19.713 al “límite máximo de captura por armador” (Barroilhet y otros, 2010, p. 30), puede advertirse que lo que realmente se establece es un límite a una actividad en principio libre, y no un derecho a pescar hasta dicho límite; seguidamente, el artículo 23 del mismo cuerpo legal pone de manifiesto el carácter temporal de las autorizaciones ahí mencionadas, en cuanto “esta ley tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2012” (p. 32); por último y de manera más explícita, el artículo 14 señala claramente que “el establecimiento del límite máximo de captura por armador a que se refiere este título no constituirá derecho alguno en asignaciones de cualquier tipo que se efectúen en el futuro”, dando la libertad al futuro legislador de establecer el método de asignación que estime conveniente. (p. 34).

Más aún, a la misma conclusión se arriba de atender únicamente a la naturaleza misma del interés económico de las empresas y de las daciones que otorgó el Estado en su favor, ya que, no todo interés económico es derecho de propiedad. De esta manera lo recalca la doctrina en materia ambiental:

“En cuanto al acto de permiso, la jurisprudencia constitucional se ha encargado de desarrollar ampliamente su naturaleza e implicaciones jurídicas, destacándose las siguientes características: [...]

c) Confiere un derecho debilitado o un interés legítimo. La precariedad del derecho del permisionario se fundamenta en que el permiso constituye una tolerancia de la Administración Pública respectiva que actúa discrecionalmente;

d) Es precario, razón por la cual la Administración Pública puede revocarlo en cualquier momento, sin derecho a resarcimiento o indemnización;” (Peña Chacón, 2016, p. 77)

En el mismo sentido:

“En consecuencia, la autorización administrativa, dentro de la cual podemos comprender la autorización de pesca, sería un acto administrativo que no crea un derecho o facultad para el individuo sino que actúa levantando un obstáculo que existía para el ejercicio de una libertad o derecho que ya es reconocido por el ordenamiento jurídico pero para el cual el propio ordenamiento ha previsto la necesidad de ejercer un control previo. Esto se funda en lo señalado en el capítulo III, en cuanto la autorización de pesca se basa en el establecimiento de un requisito necesario para el ejercicio de la libertad de adquirir el dominio de los recursos hidrobiológicos.” (Fuentes Olmos, 2012, p. 557)

Para finalizar este punto, debo mencionar que no es pacífico el hecho de necesitarse licitaciones para lograr una mejor distribución de las cuotas de pesca, ni en la opinión pública ni en la academia. Los detractores de esta propuesta argumentan que:

- 1) “La experiencia internacional no avala un sistema de licitaciones. [...] Ejemplos de estos son Rusia y Estonia, los cuales el año 2000 adoptaron un sistema de subastas con el objeto de recaudar más recursos para el Estado, pero pocos años más tarde tuvieron que abandonar dichos sistemas precisamente por los malos resultados económicos de las compañías pesqueras y el aumento de la pesca ilegal.” (Libertad y Desarrollo, 2019, p. 4)
- 2) Un sistema de licitaciones no contribuye necesariamente a la entrada de nuevos actores. Ello se fundamenta en lo siguiente: i) Es altamente probable que los actores que hoy operan en el mercado sean quienes se adjudiquen las licitaciones, ya que, por los altos costos hundidos y la inversión realizada previamente motivaría a dichas compañías a pagar más por las cuotas (Libertad y Desarrollo, 2019, p. 4); ii) Así fue confirmado por el Tribunal de la Libre Competencia [TDLC] en expediente de recomendación normativa al indicar que “para efectos

de evitar riesgos de conductas anticompetitivas [...] desde el punto de vista de la defensa de la libre competencia, no es estrictamente necesario implementar un mecanismo de este tipo para asignar cuotas de pesca” (TDLC, ERN 12-10, p. 54); iii) La libre transferibilidad permite acercarse al resultado de la subasta, si es eficiente, desde cualquier asignación inicial (Montero, 2012, p. 46).

- 3) Las subastas contribuyen a la incertidumbre, disminuyendo los incentivos para proteger los recursos e invertir. “Un mecanismo de licitaciones [...] tiende a afectar las decisiones de inversión y de manejo sustentable del recurso pesquero: el desarrollo sustentable de las pesquerías y la conservación del recurso solo es posible cuando existe un horizonte de participación y planificación de largo plazo”. (Libertad y Desarrollo, 2019, p. 5)

Todo, conjuntamente con los vicios de constitucionalidad, en relación al derecho de propiedad, que acarrearía una licitación sobre supuestos derechos adquiridos de las pesqueras sobre la licencia transable de pesca.

D. SOBORNOS Y COHECHO COMO FUNDAMENTO DE NULIDAD DE LA LEY

i) El Caso Corpesca.

El denominado “Caso Corpesca” estalla el 17 de noviembre de 2015, fecha en que el diario La Tercera da a conocer una serie de mails entre la diputada del Partido Acción Regionalista por la primera región de Tarapacá, Marta Isasi Barbieri y Francisco Mujica, en ese entonces gerente general de la empresa Corpesca, dependiente del Grupo Angelini, que daban cuenta del pago de dineros a cambio de favores en la tramitación de proyectos de ley que pudieran afectar sus intereses económicos. Los referidos correos dicen:

[Mujica a Isasi] “Martita, me alegro que estés regresando (*al Congreso*), por el lado de tu salud y además por el gran trabajo legislativo. Se nos vienen tiempos muy difíciles con las leyes pesqueras. Cuenta con ese monto, así que envíame algún documento contable para sacarte el cheque” (Toro, 2015).

Horas después...

[Isasi a Mujica] “¿Te sirve una boleta de honorarios? ¿O prefieres una por facturas de servicios? En la comisión estaré una vez más dando la gran pelea por la pesca. Dios mediante nos guiará, estoy segura. Él jamás nos abandona” (Toro, 2015)

Estos no son más que los primeros de los numerosos correos electrónicos con los que contaron los fiscales Ximena Chong y Jaime Retamal de la Fiscalía Centro Norte de la Región Metropolitana en la investigación de soborno, cohecho y fraude al Fisco, en contra de la persona jurídica Corpesca, su gerente general Francisco Mujica, la diputada Marta Isasi y el Senador de la República por la Región de Tarapacá por el período legislativo 2002 a 2010 y por las Regiones de Arica y Parinacota y Tarapacá para el período legislativo 2010 a 2018 de la UDI, Jaime Orpis Bouchon. En específico respecto al período de tramitación de la Ley N° 20.657 los mismos personajes se escriben:

[Isasi a Mujica] “Muy estimado. Estoy muy contenta con el gol de no a la licitación. ¡Al final surtió efecto mi trabajo! [...] Quiero hacer una propuesta en virtud de los 40. Te quiero proponer un adelanto pensando en la actividad del día del niño y de navidad y entiendo que se descontarán. Necesito 8, quedando en 32 la diferencia. [...] Un abrazo y a continuar ganando batallas para ganar la guerra. Marta” (Toro, 2015).

De igual carácter existen mails donde Isasi le agradece el pago de fondos al gerente de la compañía, e incluso algunos donde Mujica envía correcciones a lo que posteriormente será parte de las intervenciones de la diputada en el hemiciclo (Toro, 2015). De esta manera fue consignado por nuestros tribunales de justicia:

“[...] en el período inmediatamente anterior al mes de agosto de 2009, y anteriores a diciembre de 2011 y febrero 2013, la imputada Marta Isasi Barbieri, a la sazón Diputada de la República y por ende funcionaria pública, solicitó a Francisco Mujica Ortúzar, Gerente General de Corpesca S.A., un beneficio económico consistente en el pago de diversas sumas de dinero para ejecutar o por haber ejecutado actos con infracción a los deberes de su cargo, en lo general, representar los intereses de Corpesca S.A. en las intervenciones y votaciones que le correspondió efectuar en razón de su desempeño, tanto en Sala como en la Comisión de Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos de la que formó parte al menos durante los años 2012 y 2013.” (TOP, RIT 309-2018, p. 7)

La investigación comenzó en 2013, por el financiamiento ilegal de la política que los hechos comentados implicaban. Ya en octubre del año 2015, se acumuló suficiente evidencia para que a través de solicitud del Fiscal Nacional Sabas Chahuán a la Corte Suprema, la misma ordenara el desafuero del senador con fecha 26 del mismo mes. Luego, en virtud del desafuero, el 25 de mayo de 2016 fue formalizado por los delitos de cohecho, fraude al fisco, delitos tributarios y lavado de activos.

Por su parte, Mujica fue formalizado por la jueza del Cuarto Juzgado de Garantía en mayo de 2016 por los delitos de soborno y delitos tributarios reiterados, mientras que la pesquera fue formalizada por los mismos delitos en octubre del mismo año. (4° Juzgado de Garantía, RIT 8347-2014)

La investigación acabó el 2 de diciembre de 2020, fecha en que el Tercer Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Santiago declaró culpables a los imputados (primeros condenados en Chile por financiamiento ilegal de la política), en causa RIT 309-2018. Finalmente, a 4 meses del juicio oral, el 16 de abril de 2021 se dieron a conocer las siguientes condenas:

- Jaime Orpis Bouchon fue condenado a una pena de cinco años y un día de cárcel por seis delitos de fraude al fisco y seiscientos días por dos delitos de cohecho. También deberá pagar multa de 109 millones de pesos, no podrá ejercer cargos públicos durante la condena, además de perder sus derechos políticos. Por su parte, su ex asesor, Fernando Lobos, se le sentenció a quinientos cuarenta y un días de presidio. Además, tres años y un día para inhabilitación de empleos públicos y una multa de 405 mil pesos. “En efecto, se acreditó que el acusado solicitó al Gerente General de Corpesca S.A, beneficios económicos que se materializaron a través de la entrega de boletas ideológicamente falsas de terceros, simulando la respectiva prestación de servicios” (TOP, RIT 309-2018, p. 22). Asimismo, se establecieron las sumas de dinero que fueron consignadas:

“se logró determinar que se emitieron más de 60 boletas falsas entre los años 2009 a 2013, que ascendieron a una suma superior a los \$200.000.000, excluyendo aquellas boletas descritas en la acusación extendidas por los emisores Felipe Rojas Andrade, Lucía Montenegro Bolados y Flavia Manríquez Canese, al no haber sido probada una vinculación directa e inmediata con el acusado en términos de haber sido emitidas para él y en virtud de la mentada solicitud.” (TOP, RIT 309-2018, p. 23)

- Marta Isasi fue sentenciada a cumplir cincuenta días de cárcel, que ya habría cumplido, debido al tiempo que pasó con arresto domiciliario, una multa de 20 millones pesos, y fue condenada a la suspensión de un año y cinco meses para ejercer cargos públicos, por su participación en los delitos ya descritos.
- Corpesca S.A. como persona jurídica fue condenada por soborno, siendo sentenciada a pagar una multa a beneficio fiscal, de 10.000 unidades tributarias mensuales (aproximadamente \$516 millones de pesos) y a la publicación de un extracto de la parte resolutive de la sentencia en algún diario de circulación nacional. Fue la primera vez que se condenó a una persona jurídica

a través de juicio oral en el país, lo cual pudo lograrse por la constatación de los siguientes hechos:

“Se acreditó de manera irrefutable, que Corpesca S.A. no cumplió con el deber impuesto por su propio Modelo de Prevención de Delitos de incorporarlo en los anexos de contratos de trabajo en forma oportuna y eficiente para el conocimiento de sus trabajadores, incluyendo el de los altos ejecutivos, que eran los cargos más sensibles para incurrir en este tipo de responsabilidad.” (TOP, RIT 309-2018, p. 35)

Así también se condenó la falta de medidas de la empresa frente al conocimiento de actos irregulares ejecutados por su gerente general. En ese sentido, la sentencia da a entender que se esperaba que el órgano superior actuara de manera vigorosa frente a la sospecha de hecho ilícitos al decir:

“[...] resulta cuestionable que se haya aceptado la renuncia del gerente general con la consiguiente indemnización por \$343.409.487, según consta del finiquito de Francisco Mujica [...] Lo anterior se realizó, sin haber esperado el resultado previo sobre el resultado de la investigación y más aún el Presidente del Directorio apreció –a la época de su declaración judicial en el año 2019- los hechos que nos convocan como un “error de administración”, en circunstancias que se acreditó antes del presente juicio, que las acciones realizadas por Francisco Mujica ya habían sido calificadas como delitos de soborno, toda vez que fue condenado por los mismos, no respondiendo a simple equivocaciones en su gestión.” (TOP, RIT 309-2018, p. 3268)

Por otro lado, en septiembre de 2018, ya se había condenado al gerente general de la compañía pesquera, Francisco Mujica, por soborno y delitos tributarios, lo cual sirvió luego como antecedente importante para el juicio en contra de Orpis, Isasi y Corpesca. En dicha ocasión, el imputado aceptó los hechos y en razón de ellos se moderaron las pretensiones punitivas pedidas por parte de la fiscalía, accediendo a una pena de 541 días por el delito de soborno; otros 541 por los delitos tributarios; una multa de 60 millones de pesos pagaderas en 12 cuotas mensuales; y tres años de remisión condicional, que consiste en una firma mensual en el período establecido. (4° Juzgado de Garantía, RIT 8347-2014)

ii) Inconstitucionalidad de la ley

El hecho de haberse constatado que hubo corrupción en el proceso de formación de la LGPA abre la puerta para cuestionamiento sobre su legitimidad.

Una ley de la República sea cual sea su materia, debe ser sancionada por el Poder Legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, dentro de las reglas que ha fijado categóricamente la Constitución como norma superior en rango jerárquico, la que rige el contenido y la forma de las demás normas. De lo contrario, si algún órgano del Estado dicta actos omitiendo las normas que se le prescribieron o violando disposiciones constitucionales, se ha excedido, originando actos viciosos, llamados generalmente leyes inconstitucionales. A continuación, una ley inconstitucional, sea por su forma o su fondo, debe ser entendida como nula. Ilustrativo sobre esta materia es el comentario de Enrique Armand Ugon en su texto “Leyes inconstitucionales”:

“Las constituciones cuando facultan al Poder Legislativo la sanción de las leyes, prescriben ciertas reglas y normas cuyo cumplimiento es indispensable para su existencia. Si son omitidas, la ley no se ha formado. En efecto, si el Poder Constituyente ha requerido un procedimiento determinado para la proposición, discusión, sanción y promulgación, aquél no puede desatenderse sino bajo la nulidad del acto realizado; la Constitución al ordenar un procedimiento obedece a principios de orden público, sin los cuales, según ella, es imposible la formación de la ley. Luego, la ley dictada en esa forma, es decir, fuera del procedimiento constitucional, es una simple pretensión de ley. Es un acto inexistente; nadie está obligado a acatarla, no se puede ejecutar ni aplicar por las autoridades.” (s.f., p. 456)

Ahora bien, ¿cómo se explica entonces que produzca efectos la actual Ley de Pesca sabiendo de sus vicios de corrupción? Explica el texto ya citado que las leyes inconstitucionales en la inmensa mayoría de los casos producen efectos como cualquiera otra ley, ya que se consideran, por todo el mundo, como leyes válidas y perfectas. (p. 457) Adicionalmente debemos considerar que fue el mismo Poder Legislativo quien formó dicha ley, no pudiendo ser pasado a llevar por algún otro en su ejercicio autónomo. Es por ello, que el Poder Judicial no está facultado para anular las leyes inconstitucionales, sino únicamente para declararlas inaplicables, en los casos concretos sometidos a su jurisdicción, y con el efecto relativo de la sentencia misma, pudiendo hacerse valer únicamente a las partes del juicio. Luego, debe ser el mismo Poder Legislativo quien derogue la ley irregular. Sin embargo, rara vez eso acontecerá, porque la mayoría parlamentaria se sentiría herida en desaprobado hoy, lo sancionado ayer. Los parlamentos se integran con hombres, y éstos reconocen alegremente sus aciertos, pero excepcionalmente sus errores. (p. 458) En el mismo sentido, el profesor Eduardo Soto Kloss, señala que la nulidad por vía legislativa resulta procedente porque es la Constitución en su artículo 7⁷,

⁷ “Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

“la que dispone la nulidad del acto que la vulnera, viola o contraviene; no reenvía al juez para que sea éste el que la declare, como ocurre en la legislación civil (arts. 1683 y 1684 del Código Civil), y en que el acto es válido hasta que el juez lo declare nulo. Por el contrario, su artículo 7° declara él mismo la nulidad de este acto (de órgano estatal), y es nulo desde el mismo instante en que se incurrió en el vicio de inconstitucionalidad, al vulnerar la Constitución” (Soto Kloss, 2000, p. 55)

Aún así, lo que se cree poco probable se intentó por un grupo de parlamentarios, los mismos que en ese minuto se opusieron a la promulgación de la Ley N° 20.657. Los diputados y las diputadas, Sergio Aguiló; Karol Cariola; Lautaro Carmona; Cristina Girardi; Hugo Gutiérrez; Marcela Hernando; Felipe Letelier; Daniel Núñez; Guillermo Teillier; y Camila Vallejo, con fecha 6 de enero de 2016 ingresaron a la Cámara de Diputados la moción parlamentaria Boletín N° 10527-07, titulado **“Proyecto de ley que declara la nulidad de la ley N°20.657 que modifica en el ámbito de la sustentabilidad de recursos hidrobiológicos, acceso a la actividad pesquera industrial y artesanal y regulaciones para la investigación y fiscalización, la ley General de Pesca y Acuicultura contenida en la ley N° 18.892.”** El texto del mismo explica:

“Que a cuatro meses de la promulgación de la Ley 20.657, la ciudadanía comenzó a conocer serias evidencias de corrupción y faltas a la probidad por parte de parlamentarios, quienes orientados por empresas de la industria pesquera efectuaron indicaciones, intervenciones y votaciones que beneficiaron directamente a dichas empresas. Públicamente conocidos son los pagos, comunicaciones y minutas que Francisco Mujica, ex gerente de CORPESCA, efectuó a la ex Diputada Marta Isasi y al actual Senador, desaforado, Jaime Orpis. [...]

Esto dejaría al descubierto la influencia del grupo Angelini en la elaboración del proyecto enviado por el ejecutivo y, por otra parte, confirmaría la participación asimétrica de los actores del sector pesquero en la elaboración del proyecto. [...]

Que la legitimidad del proceso de positivización de la ley es posible sólo a través de una propensión del diálogo simétrico y la representación justa de los valores sociales, en donde los gobernados pasan a ser indirectamente autores de la ley, representados por las autoridades que estos mismos eligieron y, a su vez, los gobernados quedan en la disposición de destinatarios de las mismas (Habermas, 2000). Es decir, para que una norma sea

Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale” (CPR, 1980, artículo 7)

considerada legítima o eficazmente ideológica, no basta con que haya sido creada y aplicada, sino que esta debe, en su formación y contenidos, observar los valores sociales de los representados y tener como objetivo la obtención ideal de la justicia imperante en la sociedad (Prieto, 2001), libre de coacción y cohecho y únicamente encauzada por el bien común.

La ley de pesca debe ser declarada nula porque en el proceso de discusión parlamentaria se vulneró el principio constitucional de probidad. De acuerdo a lo expresado, en su elaboración intervinieron parlamentarios que tenían, a esa fecha, intereses económicos en la industria pesquera, sin que lo advirtieran ni, menos aún, que se inhabilitaran en la votación. Por otra parte, es un hecho público y notorio que actores particulares de la industria financiaron irregularmente a algunos parlamentarios mientras se discutía la ley. Este principio, entendido como la preeminencia del interés general por sobre el particular, es aplicable por mandato de la propia Constitución a todas las personas que son titulares de funciones públicas, por lo que quedan incluidos los senadores y diputados.”

Afirmo, con respaldo de los autores citados y tal como lo expone Miguel Ángel Fernández González en su texto titulado “El principio constitucional de probidad parlamentaria” (2020, p. 165-192), que los casos de cohecho en la formación de la ley violan la Constitución (lo que deviene en que la ley promulgada se catalogue de inconstitucional), por los siguientes motivos:

1. El artículo 8° inciso 1° de la Carta Fundamental preceptúa que: “El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones”. (CPR, 1980)
2. No hay duda que el principio constitucional de probidad se aplica a los parlamentarios. Esto ha sido sostenido en sede constitucional:

“Que la probidad está consagrada como principio en la Constitución (artículo 8). Todas las funciones públicas, independientemente de que las realice un funcionario público o un particular encomendado por el Estado para ese propósito, están vinculadas a un cumplimiento estricto del principio de probidad en todas sus actuaciones (artículo 8°, inciso 5 primero)”. (Tribunal Constitucional, 2010, considerando decimocuarto)
3. Que, por otro lado, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional recoge el principio de probidad en su artículo 5° A inciso segundo: “El principio de probidad consiste en observar una conducta parlamentaria intachable y un desempeño honesto y

leal de la función, con preeminencia del interés general sobre el particular". (LOC CN, 1990)

4. En seguida, el artículo 5° B del mismo cuerpo legal prescribe que "Los miembros de cada una de las Cámaras no podrán promover ni votar ningún asunto que interese directa o personalmente a ellos o a sus cónyuges [...]" (LOC CN, 1990)
5. Se trata, que la labor parlamentaria se desempeñe de tal manera que no pueda ser objeto de reproche, dado que se obra con decencia y decoro, recato y rectitud, sobre la base de la verdad, concebida de buena fe y dando primacía al interés de la sociedad por sobre el de quien ejerce aquella función. La actuación así descrita tiene por finalidad evitar el tráfico de influencias.
6. Es manifiesto que en la discusión parlamentaria de la Ley de Pesca estos principios y deberes fueron transgredidos, al estar dirigido el ámbito de la elaboración normativa a la protección de intereses económicos de empresas pesqueras, no en un plano de abierta exposición de críticas o propuestas al proyecto de ley, sino como un ejercicio ilegítimo y oculto de la opinión pública.
7. En conclusión, la abundante evidencia sobre la intervención de ciertos grupos económicos con presencia en el sector pesquero, bajo las formas descritas en el presente proyecto de ley, fuerzan a concluir que el proceso legislativo no se ajustó a la forma que prescribe la ley, en los términos del artículo 7° de la Carta Fundamental, de modo tal que resulta insanablemente nulo.

E. REGULACIÓN PESQUERA EN LA LEGISLACIÓN COMPARADA

Por más que gran parte de este trabajo se ha esforzado en visibilizar una deficiencia en el modelo regulatorio instaurado, mientras se explican alguna de las razones tanto políticas como económicas que nos llevaron a dicho sistema, considero necesario para finalizar esta memoria, hacer un repaso a otras legislaciones de países potencias en materia de pesca que, a pesar de tener propios inconvenientes, pueden ser útiles de tener presentes a la hora de diseñar cambios que mejoren la situación actual de nuestros recursos marinos por la vía normativa o al menos puedan resultar ilustrativos.

De antemano cabe señalar, que los principales países pesqueros han optado por un régimen de asignación de derechos de captura que les permita ordenar las capacidades extractivas y con ello

evitar la carrera olímpica, la gran mayoría en base a criterios históricos de aprovechamiento de los recursos y no sistemas de licitación.

Ahora bien, en pos del objetivo propuesto, en esta parte de la memoria me apoyaré en el texto “Sistema de manejo de pesquerías y asignación de cuotas al sector pesquero industrial, experiencia extranjera” elaborado a partir de una solicitud parlamentaria, por los autores Leonardo Arancibia, Christine Weidenslaufer y Virginie Loiseau:

i) Las cuotas reservadas en Nueva Zelanda y el *FishStock* (2019, p. 4-8)

A pesar de que el sistema chileno y los que en este título destacaré tienen bastantes características comunes, me parece importante destacar aquellas particularidades que puedan ser tomadas en cuenta para modificaciones en nuestro país. En ese sentido, bien conocido por la literatura es el respeto que le reconoce Nueva Zelanda a la cultura maorí, identificando en ella una sabiduría ancestral valorable, que tiene mucho que aportar en el desarrollo moderno. Esa consideración se ve también reflejada en sus normas. El país polinesio, “bajo la Ley de Pesca de 1996 estableció que el 20% de cualquier nueva especie introducida al Sistema de Gestión de Cuotas debe distribuirse a los maoríes” (nótese que no existen restricciones más que las generales respecto a dónde y cuando deben capturar a las especies cedidas). No han sido los únicos en incorporar a los pueblos originarios en la administración de sus pesquerías:

“En el caso de los Estados Unidos, por ejemplo, la MSA incluye una disposición (National Standard 8 de 1996) que especifica que las medidas de manejo pesquero deberían: ‘tener en consideración la importancia de los recursos pesqueros para las comunidades’ entre las que se han incluido las comunidades indígenas que participan del manejo pesquero. En el caso de México la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, en su art. 43 establece que en el otorgamiento de concesiones y permisos referentes a pesca y acuicultura, tendrán preferencia las solicitudes de las comunidades indígenas.” (FAO, 2020, p. 99)

Lo aquí señalado me parece interesante en el sentido de otorgar un reconocimiento tangible de derechos en beneficio de las culturas indígenas, que no se queda en una mera declaración de buenas intenciones. Estos ejemplos, además, pueden dar luces de cómo dar cumplimiento a aquellas obligaciones contraídas por nuestro país en el Convenio 169 de la OIT en esta materia.

En relación a las licitaciones públicas de las licencias de pesca, este sistema es una opción para nuevas especies, y a veces ha sido ejecutado en una pequeña, pero no insignificante cantidad de

especies. Pero más allá de ello, personalmente me pareció interesante el hecho de en 2004 haberse creado un sitio de subastas en línea llamado *Fishstock*, en el:

“Los individuos pueden publicitar en el sitio de los Derechos Anuales de Captura que desean vender y la gente puede competir para comprar o vender y las demás personas pueden competir para vender o comprar, al igual que en un proceso de licitación”

Es interesante por ser creativo en su diseño, aplicando buenas medidas para la transparencia de los precios y condiciones de mercado de las licencias transables de pesca, a la vez de aportar a la competencia en la compra y venta de las mismas.

ii) **Restricciones a la transferibilidad en Dinamarca (2019, p. 9-11)**

La regulación danesa es de nuestro interés porque, teniendo un sistema de cuotas individuales transables de pesca, incluyen restricciones a la concentración de las mismas. En un principio la norma decía que ningún buque pesquero o persona podrá tener una posición dominante. Luego, a partir de 2012 se aclara la regulación al imponer que:

“Ningún buque pesquero pueda tener una participación en las pesquerías IOK/FKA que supere los límites establecidos (los límites varían entre cuotas individuales, pero normalmente se establece en 5%).

Ninguna persona pueda, directa o indirectamente (a través de la propiedad o a través de sociedades propietarias de buques), tener una participación que supere los límites establecidos.”

Como manera de fiscalizar esta medida, cada transferencia de licencias de pesca que se realice debe ser previamente autorizada por la agencia *AgriFish* danesa, para lo cual el interesado debe presentar una solicitud que incluya toda la información relativa al buque pesquero. De forma muy similar, España teniendo autorizaciones de pesca transferibles, para venderlas requieren de autorización previa del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en concordancia con informe de la Comunidad Autónoma del puerto base del buque, siguiendo procedimientos reglamentados y conforme a criterios ya establecidos, con objetivos bastante parecidos a los daneses. (p. 16)

Sobre este punto, más allá de entender cuales son estos límites y cómo operan en la realidad económica, me parece destacable la intención de establecer criterios que imposibiliten o al menos dificulten la concentración de mercado. No olvidemos que mucho se habló en los medios de comunicación y la discusión parlamentaria acerca de las siete familias que se “adueñaron del mar

chileno”. No sería absurdo para nuestro país incluir alguna norma que a la larga contribuya en una mejor distribución de la riqueza.

Por último, en cuanto a la utilización del sistema de subastas, hay que señalar que, el país nórdico lo considera pertinente únicamente como método de asignación de nuevas pesquerías.

iii) Eficacia del modelo de Islandia (2019, p. 12-13)

Me pareció pertinente incluir a Islandia en este capítulo más que nada por el funcionamiento de las medidas que adoptan, lo cual, sumado a las bondades de sus costas, le han permitido posicionarse como una potencia del mercado pesquero, siendo un ejemplo para el resto de los países especialmente en materia de políticas ambientales y fiscalización; tal como lo destaca el texto citado: “Islandia tiene uno de los regímenes de aplicación más sofisticados del mundo, en particular, en relación al control portuario y el pesaje de todas las capturas”.

En definitiva, este sistema nos permite visualizar un conjunto de otras medidas destinadas a mejorar el rendimiento sostenible de las poblaciones de especies marítimas. Ejemplo de ellas son:

“tipo de artes de pesca autorizadas (tamaño mínimo y máximo de las redes); prohibición de la pesca con arrastre de fondo dentro de 6 a 12 millas de la costa y en otras áreas, que sirven como zonas de desove y cría; el uso obligatorio de rejillas clasificatorias en las artes de pesca, en determinadas pesquerías, para evitar la captura de juveniles; y el cierre temporal de zonas de pesca para proteger el desove de todo tipo de peces [...]”

Y no solo se trata de factores científicos, económicos o ambientales a la hora de definir políticas de pesca, sino que también, sociales y laborales, precisamente factores que organismos internacionales han recomendado a Chile incluir en la legislación y que hoy en día hacen falta. El texto señala que:

“También existe una asignación de pequeñas porciones de cuota regionales cuyo criterio de asignación se basan en varios factores, como la situación laboral de la ciudad o región en cuestión, si las cuotas se han arrendado o vendido del área, qué tan dependiente es la región de las pesquerías, etc. La idea detrás de las cuotas regionales es ayudar las comunidades en lugar de las empresas directamente.”

iv) La diplomacia noruega (2019, p. 13-14)

Debido a que aproximadamente el 90% de las especies de peces del mar noruego migran entre sus aguas y aguas extranjeras, a la hora de determinar las cuotas de pesca y los rendimientos máximos sostenibles para cada pesquería en este país, resultan fundamentales las recomendaciones del

International Council for the Exploration of the Sea (ICES), organismo integrado por científicos de diferentes naciones, esto porque, son ellos quienes conocen los desplazamientos migratorios de los peces de las costas de ese país y el resto de Europa del norte. Una vez evacuado el informe de la institución, se realizan las protocolares negociaciones sobre el manejo de las pesquerías entre los Estados.

Poco de este problema podemos compartir con los noruegos, por nuestra aislada ubicación (o exclusiva si se quiere decir). Sin embargo, estos mecanismos quizás puedan ser el futuro de un sistema cada vez más globalizado. En materia ambiental siempre nos hemos encontrado frente a la disyuntiva de implementar nuevas restricciones en pos de nuestro ecosistema, por el hecho de posicionarnos en desventaja frente a economías más laxas en ese sentido, donde el capital tiende a invertir con tal de abaratar costos. Sobre lo mismo, creo el manejo compartido y diplomático de los mares del mundo puede no ser tan descabellado, y quizás debieramos enfocarnos de pensar en modelos similares para tiempos venideros.

CONCLUSIONES

1.- En el plano internacional, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar le otorga soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales a nuestro país dentro de la correspondiente Zona Económica Exclusiva. En ese sentido, nos encontramos con cuerpos legales que regulan la actividad de la pesca dentro de este límite. En primer lugar, orientando el contenido de las demás normas encontramos a la Constitución Política de la República que consagra derechos aplicables al asunto que nos compete: el artículo 19 N° 23 que dispone la libertad de adquirir el dominio de toda clase de bienes; el artículo 19 N° 26 que asegura que los límites o restricciones que se establezcan a los derechos no debe afectar al derecho en su esencia; el artículo 19 N° 8 que consagra el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. En segundo lugar, regirá a la actividad de la pesca 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, según las disposiciones en detalle en el presente trabajo. Luego, a falta de norma específica de la Ley General de Pesca se aplicará supletoriamente el Código Civil, cuerpo normativo que contiene normas generales respecto a los peces como *res nullius* y la pesca como forma de ocupación, que permite adquirir este tipo de bienes. Por último, existen normas jurídicas que complementan y orientan los cuerpos legales generales, estos son, Reglamentos de la Pesca Artesanal, los Reglamentos de la Pesca Industrial y las Resoluciones Exentas del Sernapesca, entre otras.

2.- Las estadísticas dicen que Chile se ubica en el lugar N° 10 del ranking de los principales productores de pesca de captura marina en el mundo, lo cual sin duda nos sitúa como una potencia en el rubro. Nuestros principales recursos pelágicos extraídos son la anchoveta, la caballa, el jurel y la sardina común, en su mayoría destinados a la industria reductora para la producción de harina y aceite de pescado. Por otro lado, el arte más utilizado en nuestro país es la pesca de cerco, seguido por la pesca de arrastre, en tercer lugar, la pesca de espinel. En la actualidad nos encontramos con el gran desafío de combatir la sobreexplotación y lograr la recuperación de especies marinas, que lamentablemente se han visto gravemente disminuidas en número. Al respecto, los expertos estiman que las cantidades de peces en el mar que en algunos años se consideraban “normales” no podrán recuperarse por al menos un período de 20 años, por lo cual, el miedo de que algún día se agoten los recursos pesqueros, hoy se ha vuelto una realidad que se plasma en los datos. En respuesta a esta crisis, Chile ha desarrollado una fuerte institucionalidad orientada a la fiscalización de normas en materia de pesca y acuicultura, al desarrollo de información y conocimiento científico, al financiamiento y administración de las políticas públicas.

3.- Avanzada ya la historia de la regulación pesquera en nuestro país, la Junta Militar a cargo del gobierno del gobierno de Chile introdujo nuevos cambios en materia de pesca, por vías no democráticas ni participativas. El más relevante a efectos de este trabajo fue la promulgación en 1989 de la Ley N° 18.892 o “Ley Merino”, la cual, al retorno a la democracia en 1991, a través de las Leyes N° 19.079 y 19.080. Esta ley, con sus respectivas modificaciones, estableció un nuevo sistema de administración de la actividad pesquera, consagrando distintas herramientas para restringir el excesivo esfuerzo pesquero, y definiendo tipos de pesquería según su estado de explotación. Uno de ellos, el cual en la práctica se convertirá en la regla general, fue el régimen de plena explotación, el que implica prohibición de entregar nuevas autorizaciones de pesca respecto a aquellas especies en que ya no hay superávit biológico, es decir, aquellas en donde la captura anual es equivalente al crecimiento de la población de peces. En virtud de dicho régimen, se permitía a la autoridad política, establecer Cuotas Globales de Captura como medida para mantener la utilización de los recursos en montos tolerables, pero, cuestionablemente, sin la obligación de seguir criterios técnicos o científicos para ello. Posteriormente, producto de las movilizaciones sociales en respuesta a la crisis biológica de los mares, se promulgó la Ley N° 19.713 de 2001, que establece una nueva medida de administración a las principales pesquerías industriales nacionales, ya que, se instaura un nuevo sistema de administración denominado “Límite Máximo de Captura por Armador”, añadiendo a la Cuota Global de Captura anual, la individual, que será determinada en base a la captura histórica y capacidad de bodega de cada nave. Originalmente, esta ley tenía una vigencia acotada de tan solo un año, sin embargo, con la dictación de Ley N° 19.849 del año 2002 (más conocida como la “Ley Corta de Pesca”), fue prorrogada por 10 años. Dicha prórroga tendría vigencia hasta el día 31 de diciembre de 2012, por lo que el 14 de diciembre de 2011 se dio inicio a la tramitación de la Ley N° 20.657, objeto de nuestro estudio. En dicho contexto, de no lograrse acuerdo para la promulgación de la nueva ley, se volvería a la “carrera olímpica”, lo cual aportaba al Congreso Nacional para que se fijara un nuevo sistema de manejo de nuestros recursos pesqueros.

4.- Dentro del debate legislativo se esgrimieron argumentos de todo tipo, los cuales para efectos de este trabajo separamos en aquellos que concordaban con el proyecto presentado por el gobierno del Presidente Piñera, por medio del Ministro Longueira y aquellos que se buscaban modificar aquel. Entre los primeros argumentos se decía que: i) El proyecto presentado seguía las recomendaciones del Tribunal de la Libre Competencia, de manera que resultaba efectivo para disminuir los riesgos de libre competencia en nuestro país, al transformarse las licencias de pesca en “divisibles, transables, transmisibles, susceptibles de cualquier acto de comercialización, indefinidas y registradas”; ii) El proyecto permitirá en su breve tramitación que no se vuelva a la “carrera olímpica”, lo que en definitiva, evitará los efectos de la depredación de nuestros recursos marinos; iii) El proyecto resta a la autoridad política en la decisión sobre las Cuotas Globales de Pesca, y prioriza criterios técnicos en su determinación, lo que en último término asegurará la sustentabilidad del recurso; iv) El

proyecto incorpora criterios ecologistas en la legislación, con miras a garantizar los recursos a futuras generaciones; v) El proyecto contemplaba que las licencias de pesca serán indefinidas en el tiempo, lo que dará estabilidad al mercado pesquero y favorecerá la inversión a largo plazo; vi) El proyecto fomenta la pesca artesanal por corresponderle por ley 55% del desembarque total de nuestras costas y por reservar la primera milla marina para los pescadores artesanales cuyas embarcaciones sean menores a 12 metros. Por otro lado, los principales argumentos en contra el proyecto del gobierno decían que: i) La eventual vuelta a la “carrera olímpica no es tal, toda vez que el Congreso tenía facultades para prorrogar la vigencia de la Ley N° 19.713; ii) El proyecto no contemplaba la opinión de los pueblos indígenas, lo cual también fue objeto de recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, por trasgredir el derecho a consulta, en virtud del Convenio 169 de la OIT; iii) Aun cuando se diga que se considera a los pescadores artesanales al reservar la primera milla marina para su pesca exclusiva, la misma no es insuficiente mientras se permita las denominadas “perforaciones”, las que significan que armadores industriales traspasen las zonas protegidas; iv) Se criticaba la entrega de permisos de pescas a privados, dejando de lado el derecho de todas las personas sobre los recursos pesqueros, siendo ellos además los responsables de la sobrepesca; v) Se criticaba que las licencias de pesca se transformaren en indefinidas, transables, transmisibles y divisibles, sin dejar la opción de licitación pública cada cierta cantidad de años; vi) Las normas protectoras del ecosistema son meramente declaraciones de buena voluntad, puesto que no se traducen en medidas concretas.

5.- En el texto definitivo de la Ley N° 20.657 fueron incluidos el enfoque eco sistémico y precautorio en los artículos 1 B y C. Sin embargo, hay ciertos aspectos en que pudo haberse hecho mejor: Primero, habiendo incluido criterios económicos, sociales, de interrelaciones ecológicas e institucionales en la aplicación de dichos principios, por ser necesarios para su aplicación al largo plazo; Segundo, descartando el concepto de Rendimiento Máximo Sostenible como un punto biológico orientado a alcanzar este punto máximo como objetivo en la explotación del recurso, lo cual yerra en su interpretación, y no se condice con el principio precautorio; Tercero, equilibrando los cupos en el Consejo Nacional de Pesca, de manera que se potencie el carácter técnico de quienes toman decisiones en la materia, en desmedro de los gremios empresariales, y a la vez, eliminando la facultad de dicha autoridad de prescindir de los informes técnicos a la hora de fundamentar sus decisiones.

6.- La ley que en definitiva se promulgó desechó las licitaciones como método de asignación de nuevas cuotas pesqueras, y en cambio, optó por mantener las cuotas en manos de quienes las detentaban hasta ese entonces: los mismos que habían sido favorecidos por la Ley N° 19.713 del año 2000, y por la Ley N° 19.849 de 2002. Lo anterior porque se tomó en cuenta solamente las capturas históricas, lo que hizo imposible la entrada al mercado de actores que a la fecha no hubieran obtenido

permisos de pesca. Eso sí, esta vez será por un lapso de 20 años renovables, no por el período transitorio que regía anteriormente y con el agregado de ser transferibles, lo cual en principio aumentaría su valor. Esto implicó lo que se denomina un “regalo regulatorio”, toda vez que no exigió una contraprestación a cambio del otorgamiento de licencias de pesca, ni significó una mayor recaudación fiscal a cambio del aprovechamiento de recursos en principio públicos.

7.- Haber optado por la licitación de licencias transables de pesca no hubiera significado en caso alguno expropiación del derecho de propiedad de quienes las detentaban hasta ese entonces (en caso de que no lograran adjudicárselas en la misma licitación). Esto porque: i) al estipular un “límite máximo de captura por armador” es posible advertir que la ley establece un límite a una actividad en principio libre, y no un derecho a pescar hasta cierto límite; ii) el artículo 23 de la Ley N° 19.713 manifiesta que el derecho de las autorizaciones es de carácter temporal; iii) de manera explícita, el artículo 14 de la mencionada ley, indica que “el establecimiento del límite máximo de captura por armador a que se refiere este título no constituirá derecho alguno en asignaciones de cualquier tipo que se efectúen en el futuro”, dando la libertad al futuro legislador de establecer el método de asignación que estime conveniente. Adicionalmente, la doctrina concuerda que en materia ambiental, los permisos o autorizaciones confieren un derecho debilitado o un interés legítimo, es decir, es un derecho precario, razón por la cual, la administración pública puede revocarla en cualquier momento, sin derecho a resarcimiento o indemnización.

8.- A propósito del “Caso Corpesca” según el cual se pudo dar a conocer el pago de dineros a cambio de favores hacia la empresa pesquera en el proceso de formación de la LGPA, se abre la puerta para cuestionamiento sobre su legitimidad. En efecto, si algún órgano del Estado dicta actos violando disposiciones constitucionales, origina actos viciosos, los cuales, ya sea por su forma o su fondo, deben ser entendidos como nulos. Tal es el caso de la ley que nos convoca. A pesar de ello, la aplicación actual de la ley se explica en la mera tolerancia de la sociedad civil y la imposibilidad de nuestro Poder Judicial de declarar la inconstitucionalidad general de la misma. En ese sentido, siendo el legislador el único capacitado para subsanar los errores que haya cometido, un grupo de parlamentarios presentó un proyecto de ley que declara la nulidad de la Ley N° 20.657, fundamentado en la vulneración del principio de probidad y en la intervención de grupos económicos en la formación de la norma, sin embargo, dicho proyecto no ha prosperado.

9.- Debiendo declararse la nulidad de la ley que nos rige a la fecha, un debate legislativo en relación a una nueva regulación en materia pesquera debiera considerar los siguientes aspectos de la legislación comparada, a fin de diseñar un sistema que propenda a la innovación sobre la base de evidencia firme: i) En cuanto a la consideración de derechos de los pueblos indígenas, debería tomarse como ejemplo el caso de Nueva Zelanda, de los Estados Unidos y México, que traducen su

declaración de respeto a las comunidades indígenas en políticas concretas, que aplicadas a nuestro país, pueden aportar al cabal cumplimiento de las obligaciones contraídas por medio del Convenio 169 de la OIT; ii) Debe estudiarse la posibilidad de utilizar un sistema similar al *Fishstock* de Nueva Zelanda, que por medio de nuevas tecnologías permite a los individuos publicar en un sitio oficial de internet sus derechos anuales de captura para subasta, al igual que en un proceso de licitación, lo cual aporta tanto en la transparencia de los precios como en la competencia del mercado; iii) No debe descartarse la opción de aplicar medidas que eviten una excesiva concentración de mercado, tal como ocurre en Dinamarca, donde las transacciones deben ser revisadas en ese sentido por una agencia establecida al efecto. En especial, considerando la crítica sobre “las siete familias que se adueñaron del mar chileno”; iv) Debe considerarse que el diseño de un sistema regulatorio, el que sea, debe contemplar recursos a la fiscalización de las medidas adoptadas, de esa manera, el sistema de Islandia le ha permitido posicionarse como una potencia en el mercado pesquero; v) La toma de decisiones en bloque o de manera globalizada esta en tendencia creciente hoy en día, lo cual, eventualmente alcanzará a la pesca, en especial si consideramos que es imposible competir contra países excesivamente laxos en su regulación ambiental si tenemos restricciones en ese sentido. Por ello, la diplomacia noruega a través del *International Council for the Exploration of the Sea* (ICES), es un ejemplo sobre cómo deben tomarse decisiones en materia de pesca de forma conjunta, de manera que los países avancen de manera conjunta y equilibrada hacia el aprovechamiento sustentable de recursos pesqueros.

REFERENCIAS

4º Juzgado de Garantía [4º JG]. (2018). Sentencia RIT-309-2018.

Aguirre, Claudio; Mondaca, Carlos y Muñoz, Wilson. (2018). Desarrollismo y capitalismo en espacios marinos. La industrialización de la pesca en Iquique, norte de Chile. *Interciencia* Vol. 43 N° 9.

Alinco R., Chaín F., Accorsi E., Auth P., Aguiló S., Andrade O., Ascencio G., Carmona L., Ceroni G., Jaramillo E., Cornejo G., De Urresti A., Díaz M., Nuñez M., Velasquez P., Espinoza M., Girardi C., González R., Hales P., [...] (2012). Requerimiento de constitucionalidad en relación con el proyecto de ley correspondiente al Boletín N° 8091-21, que modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura N° 18.892.

Allende I., Rincón X., Escolona C., Muñoz P., Lagos R., Tuma E., Gómez J., Ruiz-Esquide M., Girardi G. y Navarro A. (2012). Requerimiento de constitucionalidad en relación con el proyecto de ley correspondiente al Boletín N° 8091-21, que modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura N° 18.892.

Aqua. (25 de mayo de 2021). Así quedó el proyecto de prohibición del arrastre de la merluza. Aqua. <https://www.aqua.cl/2021/05/25/conozca-la-votacion-que-llevo-a-rechazar-el-proyecto-que-buscaba-prohibir-el-arrastre-de-la-merluza/#>

Aqua. (6 de abril de 2021). En Chile: La merluza común cumple nueve años en estado crítico. <https://www.aqua.cl/2021/04/06/en-chile-la-merluza-comun-cumple-nueve-anos-en-estado-critico/>

Arancibia, Leonardo. (2014). La legislación pesquera y las modificaciones producto de la Ley N° 20.657. Biblioteca del Congreso Nacional, Anexo N° 3197.

Arancibia, L., Loiseau V., Weidenslaufer C. (2019). Sistema de manejo de pesquerías y asignación de cuotas al sector pesquero industrial, experiencia extranjera. Biblioteca del Congreso Nacional.

Arias, Albert. (2012). Ley de Pesca: avanzando para el país y no sólo para los privilegiados de siempre. Ciper Chile. <https://www.ciperchile.cl/2012/05/30/ley-de-pesca-avanzando-para-el-pais-y-no-solo-para-los-privilegiados-de-siempre/>

Armand Ugon, Enrique. (s.f.). Las leyes inconstitucionales. RDJ Doctrina, Tomo XIII, Nro. 9.

Asociación de Industriales Pesqueros A.G. [ASIPES]. (s.f.). Posiciones en Pesca 5: derechos de pesca. http://www.asipes.cl/upload/paginas/archivos/23-12-2021-21-19-29_ficha_posiciones_pesca_05.pdf

Barroilhet A., Insunza X., Irrázabal P., Kreft T., Vásquez O. (2010). Expropiaciones directas y derregulatorias y reforma regulatoria pesquera. Centro de Regulación y Competencia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

Basulto Del Campo, Sergio. (2014). Noticias pesqueras de cinco siglos. Ocho Libros Editores.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCN]. (2018) Historia de la Ley N° 20.657 que modifica en el ámbito de la sustentabilidad de recursos hidrobiológicos, acceso a la actividad pesquera

industrial y artesanal y regulaciones para la investigación y fiscalización, la Ley General de Pesca y acuicultura contenida en la Ley N° 18.892 y sus modificaciones. <http://s.bcn.cl/1uuhq>

Briceño, José Enrique. (2012). Análisis de la Declaración de Santiago de 1952 y de la Convención de Lima de 1954 y demostración de su insubsistencia jurídica como tratados de delimitación marítima entre Perú y Chile. *Agenda Internacional* Vol. 19 N° 30.

Cavada Herrera, Juan Pablo (2018). *Sistematización de delitos e infracciones de pesca y acuicultura*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

CNN Chile. (2012). Ministro Longueria sobre la Ley de Pesca: “Es mejor que las licencias sean indefinidas” [video]. <https://www.youtube.com/watch?v=PRfbQV3TtmA>.

CNN Chile. (2012). Nobel de Economía habla sobre Ley de Pesca en Chile: “La concentración es un problema y la corrupción contribuye a esto”. https://www.cnnchile.com/lodijeronencnn/paul-milgrom-nobel-economia-ley-pesca-chile_20210728/

Código Civil [CC]. Artículos 6 inciso primero; 607; 611 y 617. 14 de diciembre de 1855 (Chile).

Código Civil [CC]. Artículos 611. 14 de diciembre de 1855 (Chile).

Constitución Política de la República de Chile [CPR]. Artículos 19 N° 8; 23 y 26. 21 de octubre de 1980. (Chile)

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar [CONVEMAR]. Artículos 2; 3; 55; 56; 57; 61 N° 2; 194 y 200. 16 de noviembre de 1994.

Correa, Isabel. (2002). *Manual de Licitaciones Públicas*. CEPAL Serie Manuales N° 21.

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo [Declaración de Río]. Principio 15. 14 de junio de 1992.

Declaración de Santiago sobre Zona Marítima. Considerando cuarto. 18 de agosto de 1952. (Chile)

Decreto con Fuerza de Ley N° 34 [DFL N° 34]. Considerando Segundo y Octavo. 17 de marzo de 1931. (Chile)

Decreto con Fuerza de Ley N° 5 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción; Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 34, de 1931, que legisla sobre la industria pesquera y sus derivados [DFL N° 5]. Artículos 17; 25 y 149. 15 de noviembre de 1983. (Chile)

Decreto Ley N° 500 que establece régimen provisional para las operaciones de pesca de barcos de bandera extranjera en aguas bajo la jurisdicción nacional. Artículos 1 y 2. 7 de junio de 1974. (Chile)
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 [LGPA]. Artículos 2 N° 27, 42, 45, 64 y 67; 3; 47; 103; 142; 143; 144; 145; 153 y 156 bis. 21 de enero de 1992 (Chile).

Espesca. (s.f.). Pesca al cerco, ¿Qué es y en qué consiste este tipo de pesca?. Espesca. <https://espesca.com/pesca-al-cerco>

Espinoza, Francisca. (2018). La batalla de la merluza: Política y consumo alimenticio en el Chile de la Unidad Popular (1970-1973). *Historia Santiago* Vol. 51 N° 1.

Estatutos Instituto de Fomento Pesquero [Estatutos IFOP]. Artículo 4. 6 de enero de 1964. (Chile)
Fernández González, Miguel Ángel. (2020). El principio constitucional de probidad parlamentaria. Revista de Derecho Público Iberoamericano, N° 6.

Figueroa, Juan Pablo. (2012). Radiografía a la industria pesquera III: El saqueo del mar chileno. Ciper Chile. <https://www.ciperchile.cl/2012/01/27/el-saqueo-del-mar-chileno/>

Filippi Parada, Alfonso (1982). Régimen de propiedad de los recursos pesqueros chilenos: aspectos jurídicos. Revista de Marina. p. 471- 486. Disponible en: <https://revistamarina.cl/revistas/1982/4/filippi.pdf>

Fuentes Olmos, Jessica. (2012). Las autorizaciones de pesca y el derecho de propiedad. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXVIII.

Garrido Darricarrère, Pablo. (2021). Incorporación del Principio Precautorio y Enfoque Eco sistémico en la Ley General de Pesca y Acuicultura. Eco-Reflexiones, Vol.1, N°3.

Guiloff Titium, Matías. (2013). Ley de pesca: Explicando un Regalo Regulatorio. Anuario de Derecho Público, Universidad Diego Portales.

Hardin, Garrett (2005). La tragedia de los comunes. Revista de la Universidad Bolivariana, vol. 4, núm. 10. p. 0–11. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30541023>

<https://www.ciperchile.cl/2012/05/30/ley-de-pesca-avanzando-para-el-pais-y-no-solo-para-los-privilegiados-de-siempre/>

La Declaración de Santiago de 1952 sobre Zona Marítima Por Edmundo Vargas Carreño Prof. de Derecho Internacional Público.

Ley N° 1.949. Artículo 1 inciso primero. 2 de julio de 1907. (Chile)

Ley N° 18.565: Modifica el Código Civil en materia de espacios marítimos y dicta norma que indica. Artículo 1 N° 3. 23 de octubre de 1986. (Chile)

Ley N° 18.918, Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional [LOC CN]. Artículos 5A y 5B. 5 de febrero de 1990 (Chile).

Ley N° 19.713 que establece como medida de administración el límite máximo de captura por armador a las principales pesquerías industriales nacionales y la regularización del registro pesquero artesanal. Artículo 1 y 14. 25 de enero de 2001. (Chile)

Ley N° 19.848 que prorroga la vigencia de la Ley N° 19.713, establece un nuevo nivel de patente pesquera industrial e introduce modificaciones a la ley general de pesca. Artículos 24 del Artículo 1 y Artículo 48A del Artículo 2. 26 de diciembre de 2002. (Chile)

Libertad y Desarrollo. (2019). “Ley Corta de Pesca”: Un proyecto de ley que despierta inquietudes. Temas públicos N° 1384-2.

Mensaje N° 176-342 de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que establece como medida de administración el límite máximo de captura por armador a las principales pesquerías industriales nacionales y la regularización del registro pesquero artesanal. 29 de agosto del 2000. (Chile). <http://s.bcn.cl/23c32>

Montero, Juan Pablo. (2012). Informe “Cuotas de pesca y libre competencia”. Estudios públicos 127.

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (s.f.). Los océanos, fuente de vida. https://www.un.org/es/events/pastevents/conv_oceans/#mainnav

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] (2020). El Estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura. <https://doi.org/10.4060/ca9229es>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (2016). Informe final: Asistencia para la revisión de la Ley General de Pesca y Acuicultura, en el marco de los instrumentos, acuerdos y buenas prácticas internacionales para la sustentabilidad y buena gobernanza del sector pesquero.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 7.5.1. 16 de diciembre de 1966.

Paredes, Christian y Soto, Elizabeth (2018). La regulación pesquera a través de la historia: La génesis de un colapso. Fundación Terram.

Peña Chacón, Mario. (2016). Autorizaciones administrativas frente a la tutela ambiental. Revista Justicia Ambiental.

Periódico Resumen (Director). (2012). Mala pesca, la depredación pesquera en Chile [Documental]. Colectivo Audiovisual Homovidens, Metiendoruido.com, Periódico Resumen, Revista El Radical Libre. <https://www.youtube.com/watch?v=5LaQsAYkxQ0>

Plencovich, Valentina. (2020). Régimen de acceso a los recursos pesqueros: Análisis económico del sistema que rige la pesca industrial en Chile [Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile].

Proyecto de ley sobre el Ministerio del Mar. Artículo 2. 2 de marzo de 1971. (Chile)

Quinta Conferencia de las Partes de la Convención de Diversidad Biológica. Decisión V/6. 26 de mayo de 2000.

Ramírez, Pedro. (2016). El artículo de la Ley de Pesca que le ahorró \$4.670 millones a Corpesca. Ciper Chile. <https://www.ciperchile.cl/2016/08/17/el-articulo-de-la-ley-de-pesca-que-le-ahorro-4-670-millones-a-corpesca/>

Ruiz, Daniela (2012). ¿Cuáles son las siete familias a las que se les acusa de apropiarse del mar chileno?. Diario Uchile. <https://radio.uchile.cl/2012/11/11/quienes-son-las-siete-familias-a-las-que-se-les-acusa-de-apropiarse-del-mar-chileno/>

Sabag, Catalina. (6 de enero de 2021). ¿Qué es la pesca de arrastre de fondo?. Oceana. <https://chile.oceana.org/blog/que-es-la-pesca-de-arrastre-de-fondo/>

Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura [SERNAPESCA]. (2012). Fichas ícticas de especies para la pesca recreativa en Chile, Parte 1: Especies Dulceacuícolas Protegidas.

Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura [SERNAPESCA]. (2012). Fichas ícticas de especies para la pesca recreativa en Chile, Parte 2: Especies Dulceacuícolas Protegidas.

Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura [SERNAPESCA]. (2012). Fichas ícticas de especies para la pesca recreativa en Chile, Parte 3: Especies Marinas.

Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura [SERNAPESCA]. (2020). Series cronológicas: Chile, desembarque de peces por especie entre 2010-2020 [Archivo excel]. http://www.sernapesca.cl/sites/default/files/2020_0201_series_2010-2020.xls

Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura [SERNAPESCA]. (s.f.). ¿Qué es SERNAPESCA?. <http://www.sernapesca.cl/que-es-sernapesca>

Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura [SERNAPESCA]. (s.f.). Subsector pesquero industrial. http://www.sernapesca.cl/sites/default/files/2020_030101_subsector_industrial.pdf

Soto Kloss, Eduardo. (2000). La Nulidad de Derecho Público en los actos estatales y su imprescriptibilidad en el Derecho Chileno. *Ius Publicum* N° 4/2000.

Subsecretaría de Pesca y Acuicultura [SUBPESCA] (2014). Características del sector de la pesca y acuicultura chilena. <http://mardechile.cl/wordpress/wp-content/uploads/Caracter%C3%ADsticas-de-del-Sector-de-la-Pesca-y-Acuicultura-Chilena-2.pdf>

Subsecretaría de Pesca y Acuicultura [SUBPESCA] (s.f.). Acerca de la Subsecretaría. <https://www.subpesca.cl/portal/616/w3-propertyvalue-538.html>

Subsecretaría de Pesca y Acuicultura [SUBPESCA] (s.f.). La pesca industrial en Chile. <https://www.subpesca.cl/portal/616/w3-article-805.html>

Toro, Paulina. (2015). Los correos de la ex diputada Isasi y Corpesca: desde aportes en dinero hasta confites. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/noticia/los-correos-de-la-ex-diputada-isasi-y-corpesca-desde-aportes-en-dinero-hasta-confites/>

Tribunal Constitucional [TC]. (2010). Sentencia ROL N° 1413.

Tribunal Constitucional [TC]. Rol N° 2386-12. 23 de enero de 2016.

Tribunal de Defensa de la Libre Competencia [TDLC]. (2011). Expediente de recomendación normativa “Sobre Régimen de Acceso a los Recursos Pesqueros” ERN N° 12-10.

Tribunal de Defensa de la Libre Competencia [TDLC]. Expediente de recomendación normativa N° 12-2010 “Sobre Régimen de Acceso a los Recursos Pesqueros”. 27 de enero de 2011.

Tribunal Oral en lo Penal [TOP]. (2020). Tercera Sala. Acta de deliberación RIT-309-2018.

Tribunal Oral en lo Penal [TOP]. (2020). Tercera Sala. Texto íntegro de la sentencia RIT-309-2018.

Vargas, Edumundo. (1973). La Declaración de Santiago de 1952 sobre Zona Marítima. *Revista de Marina*.

Vergara, J. y Volante, I. (s.f.). *Los Principios del Derecho Ambiental*. U-Cursos.

Zárate Zárate, Camila. (2020). Animales silvestres, una revisión del sistema jurídico productivista chileno. *Revista chilena de derecho animal* N° 1. p. 178.