

ANALISIS CONSTITUCIONAL DEL TITULO III DE PROYECTO DE NUEVA LEY DE PESCA

Proyecto de ley de Nueva Ley de Pesca y
deroga disposiciones que indica (Boletín
N°16500-21)

ESTRUCTURA PRESENTACION

- Los titulares de las licencias transables de pesca tienen un derecho de propiedad protegido constitucionalmente.
- El Proyecto de Ley **elimina:**
 - **El plazo concedido para pescar** en base a la LTP A (ofrecida por el legislador)
 - **Derecho a renovación de la licencia LTP A**

I. Los titulares de las LTP-A tienen un derecho de propiedad protegido constitucionalmente

Licencias Transables Clase A

- Los titulares de las antiguas autorizaciones de pesca al optar voluntariamente por las LTPs clase A de acuerdo al contenido y redacción de las normas de la ley 20.657, obtuvieron por parte del Estado el reconocimiento de un derecho por un período de 20 años (hasta el 2032).
- Esta proporción fue determinada de manera detallada en la Mesa Pesquera de 2012
- Los titulares de las antiguas autorizaciones de pesca que optaron por las LTP A adquirieron un **derecho estable**, protegido por el numeral 24° del art. 19 de la Constitución, que no pueden verse afectados en sus regulaciones sustantivas con efectos patrimoniales.

I. El Proyecto de Ley vulnera el contenido esencial del derecho de propiedad de los titulares de las LTP-A

¿Qué EFECTOS presenta el Título III que presentó el Ejecutivo?

- **Se elimina el plazo de 20 años conferido por el art. 26 A**
- **Se elimina derecho a renovar la LTP A de conformidad con los requisitos establecidos en el art. 26 B.**
- **Se elimina la proporción existente entre las asignaciones históricas vía LTP A y mediante subasta vía LTP B**

Con lo anterior, el Proyecto infringe garantías constitucionales de los titulares LTP, al no respetar el periodo contemplado en el derecho reconocido y establecido legalmente, hasta el año 2032 y su derecho a renovación.

Esta es la opinión de diversos constitucionalistas que han emitido informe con motivo de este proyecto de ley y otros coinciden que las LTP están protegidas constitucionalmente (Marisol Peña, Jorge Correa Sutil, Francisco Zúñiga, Hernán Vodanovic)

I. El Proyecto de Ley vulnera el contenido esencial del derecho de propiedad de los titulares de las LTP-A

El actual **Ministro Cordero Vega** anticipó los posibles litigios contra el Estado por ser la LTP A un título jurídico protegido

IV. CONCLUSIONES PRELIMINARES

1. En general, no se presentan problemas de constitucionalidad en caso de que una ley modifique *ex post* un régimen regulatorio establecido por una ley anterior, en la medida en que se respeten la existencia de regulaciones sustantivas que puedan tener efectos patrimoniales.

2. La Ley N°20.657 al regular las LTPs tipo A, estableció un derecho que con anterioridad los titulares de las autorizaciones de pesca carecían de acuerdo a la Ley N°19.713 y, al hacerlo de ese modo, lo transformó en un “título jurídico protegido”. Esta cuestión es especialmente relevante si se consideran los

³² STC 2841-15, C. 32°.

I. El Proyecto de Ley vulnera el contenido esencial del derecho de propiedad de los titulares de las LTP-A

Alteración de los elementos sustantivos de estas licencias (plazo de vigencia LTP):

3. De esta manera, hay antecedentes que permitirían sostener que la Ley N°20.657 reconoció derechos estables que, por una nueva modificación legal, puedan ser alterados y, por esa vía, generar un litigio público de perjuicios contra el Estado, en donde se debatan los límites legítimos de esa modificación en donde se discutirá si la nueva regulación desconoce totalmente los derechos o hacen imposible el ejercicio de los mismos, respecto de los titulares de las LTPs clase A.

4. Lo anterior, pues estos derechos estables se verían afectados si mediante una ley posterior se reduce, por ejemplo, el número de años de vigencia de las LTPs, por cuanto aquellos que ejercieron el derecho de opción establecido en el artículo 2° transitorio de la Ley N°20.267 serían titulares del derecho a utilizar sus LTPs por los 20 años de vigencia que éstas actualmente contemplan, que se vio perfeccionado por un acto administrativo que reconoció la “opción”. Por ello, la disminución del plazo de vigencia podría conllevar a que el Estado sea demandado

¿Por qué esta modificación a la LTP A afecta el ejercicio del derecho de sus titulares?

- Porque el 2013, a los titulares de las antiguas autorizaciones de pesca se les dio una opción, la opción de renunciar a su autorización, y cambiarlas por las LTP-A, **con un contenido determinado (transferibles, divisibles, enajenables y susceptibles de cualquier negocio jurídico), que consideraba un plazo inalterado de captura hasta el año 2032 (art. 26 A) y derecho a renovación (art. 26 B)**
- Entonces, cuando los titulares de las autorizaciones optaron por las LTP-A, incorporaron estos derechos incorporales a su patrimonio.

El contenido de las LTP A fue objeto de acuerdo en la Mesa Pesquera 2011

ACUERDO MESA DEL JUREL XV A X REGIONES; SARDINA COMÚN Y ANCHOVETA V A X REGIONES.

La mesa del jurel, la sardina común y anchoveta se constituyó con los máximos representantes de las dos organizaciones artesanales, CONAPACH Y CONFEPACH, presididas por la Sra. Zoila Bustamante Cárdenas y el Señor Hugo Arancibia Zamorano, y con representantes del sector empresarial a través de ASIPEs y empresas directamente involucradas en las pesquerías; representadas por los señores Roberto Izquierdo M., Jan Stengel M., Luis Felipe Moncada A., y Joaquín Cruz S. En distintas reuniones participaron además dirigentes regionales y locales de ambas confederaciones de pescadores artesanales de las regiones III a la X.

Se efectuaron varias reuniones en Concepción y en Santiago, para afinar acuerdos.

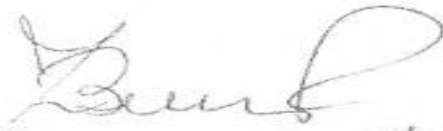
La mesa se reunió finalmente el día 26 de septiembre de 2011, con asistencia de representantes de la pesca artesanal e industrial, que se detallan. En ella se acordó lo siguiente:

1. Destacar la importancia del diálogo que se ha producido, que ha permitido plantear diversas visiones de los actores con franqueza y altura de miras.
2. Diversos temas propios de estas pesquerías pueden ser resueltos, en la medida de que exista mayor diálogo e intercambio de información entre los actores. Por lo anterior las partes mantendrán esta instancia de diálogo.
3. Concuerdan los participantes en la necesidad de poner el acento en la sustentabilidad de los recursos y la recuperación de las biomasas, para lo cual propugnan:

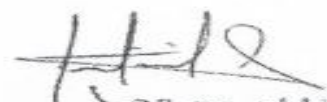
El contenido de las LTP A fue objeto de acuerdo en la Mesa Pesquera 2011

4. La unanimidad de los participantes manifestaron su total oposición a las licitaciones de cuotas pesqueras.

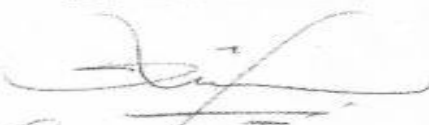
5. Respecto del fraccionamiento, ambos sectores por unanimidad de sus representantes acordaron establecer, en el jurel a nivel nacional: un 10% de la cuota global anual para la pesca artesanal y un 90% para el sector industrial. La mesa acuerda favorecer el que el 2% de imprevistos de la cuota de jurel, sardina y anchoveta, sea destinado al sector artesanal. En la sardina común y la anchoveta V a X regiones, un 78% para el sector artesanal y un 22% para el sector industrial. Este acuerdo tendrá una duración de 20 años.

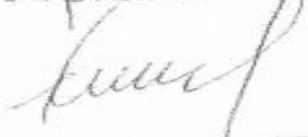

Zaida Buitrago
CONAPACH

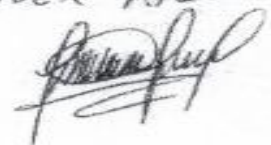

Omar Sotomayor
CONAPACH


Jorge W. L. G.
CONAPACH


Miguel Avalos M.
CONAPACH


CESAR JORQUERA T.
SIND. SPAAPA
CONAPACH


Juan Pablo Torres
CONAPACH
SITIO LETO, Tumbes

ALEX AGUILAR (CONAPACH)


GARANTÍAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS POR EL PROYECTO DE LEY

En consecuencia, el Proyecto vulnera el contenido esencial del derecho de los titulares de LTP clases A y B, que se encuentra constitucionalmente protegido.

Art. 19 N° 24 CPR establece que *“Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio”*

Art. 26 CPR, del artículo 19, señala que las limitaciones legales a los derechos garantizados *“no podrán afectar los derechos en su esencia”*.

Artículo 19 N° 21 CPR el cambio del contenido de las LTP constituye una afectación a **la certeza jurídica** puesto que se alteran ex post las condiciones existentes al momento en que los actuales titulares ejercieron su derecho de optar por licencias transables de pesca y efectuaron las propuestas con que se adjudicaron las cuotas lícitas. Ello afecta el *“derecho a desarrollar actividades económicas”*

GARANTÍAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS POR EL PROYECTO DE LEY

Con lo anterior, **el Proyecto vulnera el contenido esencial del derecho de los titulares de LTP, que se encuentra constitucionalmente protegido.**

En particular, el inciso 3° del art. 19 N° 24 de la Constitución establece que *“Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio”*

SE INCLUYE DENTRO DE ESTA PROTECCION CONSTITUCIONAL

- Protección sobre el derecho subjetivo consistente en realizar una actividad lícita
- Protección sobre atributos esenciales
- No expropiación sin causa de utilidad pública o interés nacional
- No expropiación sin indemnización, que debe ser a valor de mercado
- Igualdad ante la ley [Art. 19 N°2]
- Garantía de intangibilidad de derechos en su esencia [Art. 19 N° 26]
- Garantía de libertad económica [Art. 19 N° 21]
- Proscripción de arbitrariedad en materia económica [Art. 19 N° 2 y 22]
- Derechos fundamentales como límite a la soberanía [Art. 5]
- Principio de juridicidad de los órganos del Estado [Arts. 6 y 7]
- Principio de protección de la confianza legítima [Arts. 1, 5, 19 N° 26, 19 N° 24]
- Igualdad ante la ley [Art. 19 N° 2]
- Derecho a la propiedad [Art. 19 N° 20]

Con el Proyecto conlleva una modificación unilateral de un verdadero contrato-ley celebrado entre el Estado de Chile y los titulares de derechos pesqueros que existían en la época de la dictación de la Ley N° 20.657

En virtud de este contrato-ley, las partes asumieron ciertas obligaciones.

Al aceptar la oferta, los titulares de las LTP A se obligaron a lo siguiente:

- (i) Renunciar a sus antiguas autorizaciones de pesca;
- (ii) Pagar año a año el impuesto específico que grava las Licencias Transables de Pesca y que no grava a las Autorizaciones de Pesca;
- (iii) Dar cumplimiento a las demás disposiciones que regulan el ejercicio de las Licencias Transables de Pesca contempladas en el título III de la LGPA.

Con el Proyecto conlleva una modificación unilateral de un verdadero contrato-ley celebrado entre el Estado de Chile y los titulares de derechos pesqueros que existían en la época de la dictación de la Ley N° 20.657

Por su parte, el Estado de Chile se comprometió a:

- (i) Otorgar Licencias Transables de Pesca, las que tienen un determinado contenido establecido en la misma LGPA y en donde destaca su carácter de renovable; y
- (ii) Respetar el contenido de estas licencias en los términos establecidos en el título III de la LGPA.

Esta última obligación se desprende de la primera, **pues dar un derecho para luego alterar su contenido implicaría burlar o realizar un fraude al contenido del contrato**, pero además del art. 2 transitorio de la Ley N° 20.657, cuando indica que los titulares de las antiguas autorizaciones de pesca *“podrán optar por cambiar sus autorizaciones de pesca por licencias transables de pesca clase A con las regulaciones del Título III de la Ley General de Pesca y Acuicultura”*.

Así, dicho contenido regulatorio fue parte de la opción ofrecida por el Estado de Chile, aceptada por los titulares de las antiguas autorizaciones de pesca.

CONCLUSIÓN EN MATERIA DE AFECTACION DE LAS LTP

En definitiva, el proyecto está privando a los titulares de las LTP de su derecho, cuestión que únicamente puede hacerse por medio de una expropiación y pago de la indemnización correspondiente.

Una eliminación de elementos esenciales de los derechos de propiedad como esta, en cualquier actividad económica (sea industria pesquera, portuaria, aeroportuaria, inmobiliaria, etc.) resultaría propio de un Estado que actúa de manera "irresponsable", situándose por encima del Estado de Derecho y dejando a los ciudadanos sin garantías sobre el cumplimiento de compromisos establecidos por ley.

Los titulares de las LTP-A y LTP B tienen un derecho de propiedad protegido constitucionalmente

Licencias B

- Los titulares de las LTPs clase B se adjudicaron por medio de licitaciones efectuadas por Estado una autorización de pesca por un período de 20 años a partir de la fecha indicada en la adjudicación (entre el 2015-2019).
- La proporción entre LTP A y LTP B fue establecida en pos de un equilibrio entre derechos históricos y la posibilidad de nuevos entrantes.

Sistema de asignación derechos de Pesca: Derechos de carácter permanentes

La experiencia comparada en materia de asignación de derechos de pesca es consistente con establecer derechos de carácter permanentes, incluso de carácter perpetuo o indefinidos. En este sentido:

- Nueva Zelanda, Dinamarca e Islandia tienen derechos perpetuos para sus principales pesquerías. Islandia pasó a ser una potencia pesquera a partir de que adoptó dicho sistema de asignación.
- Noruega contempla derechos permanentes.
- La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico recomienda un sistema en base a derechos indefinidos o periódicamente renovables.
- La asignación por criterio histórico es la regla general en países que han adoptado cuotas individuales transables y en las Organizaciones Regionales de Pesca (ORP) que deben distribuir cuotas globales entre países (En Chile, es el criterio de distribución derechos al interior de las organizaciones de pesqueros artesanales)

Sistema de asignación derechos de Pesca: Derechos de carácter permanentes

- El Proyecto de Ley priva a los titulares de LTPs clase A de un atributo esencial, cuál es su carácter de renovables.
- Para dar coherencia al sistema de asignación establecido en la LGPA, el porcentaje de la cuota global a licitar de las LTP B debe estar directamente correlacionado con el porcentaje de las LTP A. De lo contrario, se produce la privación del derecho de propiedad de estas últimas
- Las autoridades de libre competencia se han pronunciado sobre la asignación eficiente de recursos hidrobiológicos, señalado la Recomendación Normativa TDLN N°12 Sobre Régimen de Acceso a los Recursos Pesqueros, Rol ERN 12-10.

(i) los derechos de pesca deben ser de **duración indefinida**

(ii) que el sistema de subastas **no tiene incidencia relevante** en la asignación de recursos de manera eficiente, desde el punto de vista de las normas de competencia

- En el mismo sentido, la Fiscalía Nacional Económica ha señalado que (i) los derechos de pesca deben tener la mayor duración posible, idealmente a perpetuidad, y que estos sean lo más divisibles posibles, para favorecer el desarrollo de los mercados secundarios; y (ii) que las licencias de corta duración no incentivan la inversión.
- Los expertos internacionales la sustentabilidad del recurso hidrobiológico se verá afectada en caso de que las asignaciones se efectúen en base a autorizaciones de corto plazo. En este sentido, expertos de la FAO han señalado que *“Se generará sobrepesca si los permisos de pesca son de corto plazo (5, 10, 15 o 20 años), o si solo se otorgan permisos no renovables”* (Rebeca Metzner, Departamento de Pesca y Acuicultura FAO, Conferencia “Manejo Pesquero Basado en Asignaciones de Cuotas de Pesca”, Perú, febrero 2018), o que las cuotas de pesca indefinidas o de larga duración generan incentivo de proteger el recurso para que permanezca en el tiempo (Informe *“Assigning ITQs: An Economic Analysis”* de Ragnar Arnason, junio de 2010, p. 38).

Sistema de asignación derechos de Pesca: Derechos de carácter permanentes

- El informe FAO que revisó la LGPA el año 2016, concluyó que *“De acuerdo a los instrumentos internacionales pertinentes no existe un sistema único de acceso a las pesquerías ni de asignación de los recursos que pueda aplicarse en forma universal para todos los casos. **La FAO considera que la forma de acceder y asignar los derechos debe adecuarse a las condiciones y circunstancias locales, procurando la gestión sostenible de los recursos pesqueros y la aplicación del enfoque de pesca basada en derechos”*** (PROYECTO UTF/CHI/042/CHI)

Sistema de asignación derechos de Pesca: Derechos de carácter permanentes

- Contrario a lo que recomienda la FAO, el sistema de licitaciones del proyecto de ley presenta serios reparos de orden medioambiental, debido a que los intereses de los adjudicatarios son de corto plazo y no consideran la protección de los recursos hidrobiológicos. Además, constituye una forma de blanqueamiento de la pesca ilegal al otorgar, a un bajo precio, certificados de zarpe cuyo embarque es difícil de fiscalizar.
- A la luz de la reasignación de derechos por la vía de licitaciones realizadas por la Subsecretaría de Pesca de las principales pesquerías, **durante los últimos 7 años**, se puede concluir que dicha forma de asignación no permite fomentar la libre competencia, velar por la sustentabilidad o propender al ingreso de nuevos actores.
- Existe evidencia empírica objetiva que permite concluir que las licitaciones de LTP B hasta la fecha arrojan como resultado **la falta de nuevos entrantes**, una distorsión artificial en materia de impuestos, y una extracción de rentas públicas por la vía de la reserva en favor de las EMT (el **Estado habría dejado de percibir 45.203 UTM** solo por concepto de la licitación del jurel el año 2018), que ofrecen precios significativamente menores y luego revenden dichas cuotas a los verdaderos interesados (Informe FK).
- FK 2019 concluyó que *“la exclusión arbitraria de un conjunto de potenciales competidores sí les genera un daño económico, estándose la eficiencia competitiva y la distribución final, lo que implica que efectivamente estaríamos frente a un problema de libre competencia”* (p.26).

Sistema de asignación derechos de Pesca: LICITACIONES DE ANCHOVETA 2025 RE 1477-25: NO SE PRESENTARON OFERTAS

La Señora Notario certifica que, en el periodo de recepción de sobres del proceso de licitación de lotes renunciados de Licencias Transables de Pesca Clase B, a los que hace referencia la Resolución Exenta N° 1477 de 2025 del recurso anchoveta en su unidad de pesquería de las Regiones de Arica y Parinacota a Antofagasta, se han presentado la siguiente cantidad de oferentes, de acuerdo a lo informado por Oficina de Partes de esta Subsecretaría en correo electrónico de fecha 03 de julio de 2025.

No se recibieron ofertas para esta subasta, conforme a sus respectivas bases y al correo electrónico enviado por la Oficina de Partes de esta institución.

Sistema de asignación derechos de Pesca: LICITACIONES DE MERLUZA 2024 RE 2611-24: NO SE PRESENTARON OFERTAS

La Señora Notario certifica que en el periodo de recepción de sobres del proceso de licitación de Licencias Transables de Pesca Clase A, a los que hace referencia la Resolución Exenta N° 2611 de 2024 de los recursos Merluza común en su Unidad de Pesquería de la Región de Coquimbo al paralelo 41° 28, 6' L.S., Langostino Amarillo en su unidad de pesquería, de las Regiones de Atacama Coquimbo, y Langostino Colorado, en su unidad de pesquería de las Regiones de Arica y Parinacota a Coquimbo, **por resoluciones caducadas**, se han presentado la siguiente cantidad de oferentes, de acuerdo a lo informado por Oficina de Partes de esta Subsecretaría en acta de recepción de sobres en procedimientos de subastas.

No se recibieron ofertas para esta subasta, conforme a sus respectivas bases y al acta enviada por la Oficina de Partes de esta institución.