

ASESORÍA EXTERNA

MARZO 2025

ASESORÍA LEGISLATIVA A SENADOR FELIPE KAST SOMMERHOFF

INFORMANTE: JOSÉ MANUEL ASTORGA LANAS

MARZO 2025

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE LEY QUE FIJA UN NUEVO FRACCIONAMIENTO ENTRE EL SECTOR PESQUERO ARTESANAL E INDUSTRIAL [BOLETÍN N° 17.096-21]

1. Funcionamiento de la regulación del sector pesquero

A) 1930-2012

Entre 1930 y 1989, la explotación de los recursos pesqueros era de libre acceso, solamente había regulaciones vinculados a registros administrativos, se decretaban vedas y/o prohibición de ciertas capturas, sin análisis de sustentabilidad científica.

En concreto, había un sistema de permisos de pesca, el cual estaba vinculado a una determinada embarcación (con requisitos mínimos para operar por seguridad), y se les concedía a sus titulares un derecho de propiedad perpetuo (solo se extinguía cuando la embarcación no lograba cumplir con su trabajo por deterioro o naufragaba). De este modo, el sector industrial logró participaciones en los desembarques cercanos al 95%.

En 1991, nace el Decreto Supremo N° 430¹, el cual vino a darle orden al sector pesquero. Dentro de las principales normas destacan la definición de pesca artesanal e industrial, planes de manejo y precisiones sobre una cuota global anual de captura por especie. Esto último creó el problema llamado “la carrera olímpica”, porque se estableció una determinada cuota máxima por especie, sin asignación a ningún sector, y los pescadores competían por extraer la mayor cantidad de recursos antes que sus adversarios.

Para corregir lo anterior, en el 2001 se publica la Ley N° 19.713 que establece un Límite Máximo de Captura por Armador, lo cual permitió una distribución anual de la cuota global anual de captura para cada armador en cada unidad de pesquería, y este límite máximo sería el resultado de multiplicar el coeficiente de

¹ Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.892, de 1989 y sus modificaciones, Ley General de Pesca y Acuicultura.

participación relativo por armador², expresado en porcentaje, por la cuota global anual de captura correspondiente al sector industrial, expresada en toneladas. Finalmente, en el 2002, por medio de la Ley N° 19.849, se estableció, por primera vez, el fraccionamiento entre el sector artesanal e industrial.

B) 2013 – Actualidad

Se publica la Ley N° 20.657 (vigente) y transforma la regulación pesquera para incorporar elementos de sustentabilidad de los recursos, afianzar la incorporación del mundo de la investigación con su respectiva información científica, fortalecer la fiscalización, y se crean las licencias transables de pesca clase A (LTP – A) y las licencias transables de pesca – B (LTP-B), los cuales son divisibles, transables y separados de la propiedad de la nave.

En consecuencia, los límites máximos de captura por armador creadas en el 2001, ahora se convirtieron en los dos tipos de licencias mencionadas.

¿Cómo se repartieron? Las LTP – A se asignaron por criterios históricos de captura por nave/armador, conformando el 85% de la cuota industrial, y las LTP – B se asignaron por medio de subastas públicas, configurando el 15% restante.

Por otra parte, las LTP – A cuentan con una vigencia de 20 años (renovables, salvo causales de caducidad específica, como no pago, mal uso, protección del recurso pesquero, etc.). A su vez, las LTP – B tienen una vigencia de 20 años (no renovables).

Seguidamente, se destaca que las nuevas licencias equivalen al coeficiente de participación de cada armador expresado en porcentaje, y se inscriben en un registro público, se puede ver sus transferencias, traspasos, gravámenes, entre otras materias.

² Para determinar el coeficiente de participación relativo por armador por capturas se dividió las capturas de todas las naves autorizadas al armador a la fecha, del período correspondiente a los años 1997, 1998, 1999 y 2000, por las capturas totales del mismo período de todos los armadores que contaban con autorización vigente a esa misma fecha (Artículo 4, Ley N° 19.713).

Asimismo, se menciona que, a la fecha, ambas licencias ya están asignadas, los titulares pagaron los derechos correspondientes, están en plena vigencia, están configuradas como patrimonio propio y, en lenguaje jurídico, son derechos adquiridos. Con algunas excepciones que establece la ley (caducidad por mal uso de las licencias, renunciaciones, permisos extraordinarios de pesca para recuperación de ciertas pesquerías, consumo humano), se puede llamar a subastas públicas, y se haría por el saldo del tiempo que le quede a determinada licencia (salvo aquellas del permiso extraordinarios que serían por 10 años).

Además, se estableció que el fraccionamiento de la cuota global de captura entre el sector pesquero artesanal e industrial regiría desde el año 2013 hasta el 2032.

Sintetizando, la Ley 20.657 otorgó licencias transables de pesca como un coeficiente de participación (expresado en porcentaje) de la cuota global. Por lo tanto, si la cuota sube, los dueños tienen acceso a más toneladas, y si baja, los titulares tendrán acceso a menor toneladas, y es parte del riesgo que asumen (es la misma dinámica el valor cuota de un fondo mutuo, lo que se tiene es una participación del fondo expresado en el respectivo valor cuota).

Para resumir, se comparte la siguiente tabla que esquematiza las distintas etapas y los cambios relevantes de la regulación pesquera:

| Historia (1930-2012) | Ley Vigente (Ley N° 20.657/Año 2013) | Proyecto Actual |
|---|---|---|
| <p><u>1)1930-1989</u> Libre acceso para la explotación de los recursos pesqueros. Solamente regulación administrativa, casi nulo análisis de sustentabilidad. Permiso de pesca vinculado a la nave, configuró un derecho perpetuo.</p> <p><u>2) 1989 – 2001</u> Fijación cuota global anual de captura por especie. Generación de la carrera olímpica, todos compiten por cuota máxima para aprovechar todos los recursos y ganarle al adversario.</p> <p><u>3)2001-2012</u> Se establece un Límite Máximo de Captura por Armador que permitió una distribución anual de la cuota global anual de captura para cada armador, en cada unidad de pesquería, con un coeficiente de participación relativo por cada armador, expresado en porcentaje.</p> <p>Se fijan fraccionamientos entre el sector artesanal e industrial.</p> | <p>1)2013 – Actualidad Incorporación de elementos de sustentabilidad de los recursos pesqueros, incorporación de la evidencia científica, fortalecimiento de la fiscalización, y la creación de las licencias transables de pesca clase A (LTP – A) y las licencias transables de pesca – B (LTP-B), los cuales son divisibles, transables y separados de la propiedad de la embarcación.</p> <p>Las LTP – A asignadas por criterios históricos de captura, representa el 85% de la cuota industrial, serían por 20 años (renovables) y las LTP – B asignadas por medio de subastas públicas, representando el porcentaje restante.</p> <p>Las licencias equivalen al coeficiente de participación de cada armador expresado en porcentaje.</p> <p><u>Se fija un nuevo fraccionamiento entre el sector pesquero artesanal e industrial para el período 2013 - 2032.</u></p> | <p>1) Cambia el fraccionamiento de 18 pesquerías, todas con incrementos de fraccionamientos favorables al sector artesanal.</p> <p>2) Deroga el fraccionamiento fijado hasta el 2032, e incorpora los nuevos fraccionamientos del punto 1) hasta el 2040.</p> <p>3) Establece que todo aumento de la cuota global del jurel igual o inferior al 15% será íntegramente subastado.</p> <p>4) Establece fraccionamiento para la jibia, reineta y raya por primera vez.</p> |

2. Argumentos sobre el fraccionamiento y la licitación del jurel

| ARGUMENTOS A FAVOR | ARGUMENTOS EN CONTRA |
|---|--|
| <p>-Los fraccionamientos de la Ley vigente están viciados en su origen porque surgieron de actos corruptos.</p> <p>-En el negocio pesquero no hay entradas de nuevos actores, es un club de 7 familias dueñas del mar chileno.</p> <p>-No hay competencia, solo hay concentración de mercado.</p> <p>-No hay redistribución de la renta, pocos se aprovechan de un recurso natural de todos.</p> <p>-Hay desequilibrios en las oportunidades de acceso de los pescadores artesanales, tienen bajo poder negociador y no pueden crecer.</p> <p>-Las licitaciones funcionan en el mercado pesquero, y se licitarán aumentos de la cuota de jurel derivados de decisiones de administración de la Organización Regional de Ordenación Pesquera del Pacífico Sur (OROP-PS).</p> <p>-Los fraccionamientos no tocan los derechos de licencias transables de pesca.</p> <p>-El legislador está habilitado para hacer cambios regulatorios.</p> <p>-No es recaudatorio.</p> | <p>-Se condenó a la empresa que entregó sobornos (Corpesca) y se condenó por cohecho a parlamentarios (Jaime Orpis y Marta Isasi). Además, los fraccionamientos vigentes no fueron discutidos en el Congreso, sino que se acordaron entre el sector industrial y artesanal, en diálogos previos de varios meses, antes que se ingresara el proyecto de ley.</p> <p>- Se evaluaron los procesos de las subastas de LTP-B realizados entre 2015 y 2023, y solamente se observaron nuevos entrantes significativos en 2 de las 17 unidades de pesquería subastadas (Couve y De Caso, 2024).</p> <p>Además, el destino final de 14 de las 17 pesquerías subastadas se agrupó en los titulares de LTP-A, porque los ganadores de las subastas LTP – B se las traspasaron/vendieron a quienes ya cuentan con LTP-A, lo cual derivó en mayor concentración de mercado (Couve y De Caso, 2024).</p> <p>-Es difícil tener nuevos actores en subastas porque los incumbentes tienen enormes ventajas al tener inversiones históricas en activos con valor/uso muy específico (“costos hundidos”), fuerte integración vertical, flotas, plantas y costos fijos hundidos en todas las fases de la cadena de valor (Peña, 2024).</p> <p>-Nuestros principales competidores (Perú, Nueva Zelanda, Dinamarca, Islandia y Noruega) no tienen subastas de cuotas pesqueras, simplemente se respeta criterio histórico de desembarque y capacidad de</p> |

| ARGUMENTOS A FAVOR | ARGUMENTOS EN CONTRA |
|--------------------|--|
| | <p>bodega de la embarcación autorizada (Biblioteca del Congreso Nacional, 2024). Los países que han intentado subastas (Rusia, Estonia o Islas Feroe) tuvieron que revertirlas, y aquellas que han tenido éxito se debe a que son islas pequeñas (Islas Marshall, por citar un caso) y no tienen industria, ni valor agregado.</p> <p>-Los aumentos de cuotas de jurel producto de las decisiones de la OROP-PS pertenecen a los titulares de la cuota global del jurel, y así se ha asignado históricamente. Es decir, tienen propietarios, ya que fueron negociadas a cambio de un precio, y no se pueden reasignar o subastar derechos de propiedad previamente otorgados por determinado plazo.</p> <p>-El aumento de cuota de jurel debe seguir distribuyéndose en un 85% a quienes tienen LTP-A, y 15% a LTP-B, porque es su derecho relacionado al porcentaje/proporción de la cuota global de captura.</p> <p>-El Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) analizó eventuales ejercicios de poder de mercado por parte de las principales empresas incumbentes. TDLC concluyó que no había evidencia para demostrar que los incumbentes tuvieran la capacidad de afectar los precios domésticos o algún problema de competencia (TDLC, 2011).</p> <p>-Ciertamente, no toca las licencias, pero son reducidos los fraccionamientos de pesca vigente hasta el 2032, en otras palabras, disminuye la proporción a la cual tienen acceso de captura, y</p> |

| ARGUMENTOS A FAVOR | ARGUMENTOS EN CONTRA |
|--------------------|---|
| | <p>disminuye sustancialmente el valor de las licencias. Por ejemplo, al jurel se le reduce cerca del 20% en favor de los industriales o la sardina 10%.</p> <p>-El legislador puede cambiar las normas regulatorias, pero si hay afectación de derechos, deben ser indemnizados sus titulares.</p> <p>-Sí es recaudatorio, porque el Ejecutivo reconoce que al reducir las nuevas cuotas para el sector industrial, esto generarían una disminución de ingresos fiscales (industriales pagarían menos impuestos dado que tienen menos posibilidad de captura que declarar con su licencia LTP-A). Además, solamente subastan el jurel porque es la pesquería que genera mayor recaudación fiscal, y al subastarlo, es sabido que los ganadores de las subastas deben pagar anualidad de acuerdo con los precios por tonelada ofertados en la subasta (y en subasta los precios son más altos, por ende, pagan más anualidad).</p> |

3. Informe en Derecho del actual Ministro de Seguridad Pública, Luis Cordero Vega (*Opinión Legal acerca de la Procedencia y Riesgos Asociados a la Modificación de la Duración de las Licencias Transables de Pesca*, 2016)

En este Informe en Derecho del año 2016, el Ministro Cordero opina lo siguiente:

“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”.”.

Seguidamente, agrega que: “*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.*”.