

Santiago, 17 de noviembre de 2015

Honorable Senador
[*]
Congreso Nacional
Presente

Honorable Senador:

Me dirijo a Ud. en representación de la Sociedad Nacional de Pesca F.G., que reúne a los gremios representativos del sector pesquero nacional, para exponerle nuestros puntos de vista acerca del proyecto de ley iniciado en una moción parlamentaria, que actualmente se encuentra en primer trámite constitucional, en la Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura del Senado.

El proyecto de ley introduce diversas modificaciones a la Ley General de Pesca y Acuicultura (cuya última modificación relevante fue introducida por la Ley 20.657, en adelante “Ley de Pesca”), y se tramita bajo el N° de boletín 10.190-21. Este proyecto es de autoría de los senadores miembros de la Comisión de Pesca, señoras Carolina Goic y Adriana Muñoz, y del señor Rabindranath Quinteros. A través de esta moción parlamentaria, los senadores proponen modificar aspectos sustanciales de la Ley de Pesca, que fueron amplia y largamente debatidos durante la tramitación de la ley 20.657, que fue ampliamente respalda y aprobada por parlamentarios de todos los sectores.

La actual institucionalidad pesquera es fruto de un amplio debate por casi dos años ante diversas instancias de nuestra institucionalidad: Tribunal de la Libre Competencia, Corte Suprema, Congreso Nacional y Tribunal Constitucional. Asimismo, fue el resultado de un amplio y transversal acuerdo político y técnico, y en cuya gestación participaron y apoyaron su aprobación la mayor parte de las ONG relacionadas con el sector, científicos, pescadores artesanales, industriales y trabajadores, a través de mesas regionales y nacionales vinculantes con participación de todos los actores. En suma, la actual Ley de Pesca fue fruto de un proceso de análisis, discusión y aprobación inédito e histórico en Chile.

Esta nueva institucionalidad es fruto de décadas de aprendizaje, que partió en 1990, a través de más de 50 leyes que fueron perfeccionando la legislación pesquera hasta la moderna institucionalidad que tenemos hoy, creando un estatuto regulatorio para el sector pesquero chileno que lo pone a niveles similares a los de los países más avanzados en la materia.

Estimamos que nuestro país ha generado una legislación pesquera de clase mundial, como lo pueden acreditar mayoritariamente los especialistas independientes.

Es importante destacar que el Gobierno de Chile ha solicitado a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) una evaluación de la actual

Ley de Pesca a la luz de las mejoras prácticas y estándares internacionales en materia de sustentabilidad. Valoramos la iniciativa del Gobierno, pues un diagnóstico objetivo del actual marco regulatorio despejará dudas y potenciará nuestro sector productivo, y eventualmente, sugerirá los eventuales ajustes que la Ley de Pesca pueda requerir. La FAO es un organismo técnico que da garantías de seriedad e imparcialidad a todos los actores del sector pesquero. Esta es una iniciativa que requiere del apoyo, seriedad, responsabilidad y participación de todos los actores del sector: Gobierno, Congreso, ONG, comunidad científica, pescadores artesanales, industriales y trabajadores. Nadie puede restarse ni dificultar ni deslegitimar este proceso iniciado por nuestras autoridades.

Sin haber escuchado más que a los detractores de la Ley de Pesca, quienes solo representan a un sector minoritario de la actividad pesquera del país, la moción parlamentaria fue aprobada en general en la Comisión de Pesca en la sesión celebrada el 4 de Noviembre pasado, por 3 votos contra 1, siendo los 3 votos de mayoría de los mismos autores de la moción. Adicionalmente, en dicha sesión se discutió y se sometió a votación la admisibilidad de la moción, siendo declarada admisible por igual mayoría de votos y senadores, a pesar que un examen somero de sus contenidos revela que se trata de una moción que debió ser declarada inadmisibile, por ser sus contenidos absolutamente contrarios a las disposiciones de la Constitución Política de la República.

Lamentablemente, la Sociedad Nacional de Pesca, federación integrada por gremios pesqueros industriales que operan en todo el territorio chileno, que representan sobre el 90% de la flota y los desembarques de la pesca industrial chilena, no fue invitada a exponer a la Comisión de Pesca del Senado sobre nuestra evaluación de la moción parlamentaria. Ello nos aconseja a enviarle por esta vía nuestros argumentos de manera abierta y transparente.

Sin perjuicio de las inconstitucionalidades de fondo de que adolece la moción parlamentaria (afecta, entre otros, derechos adquiridos de los pescadores artesanales e industriales), ésta asimismo es claramente inadmisibile por abordar materias que según nuestra Carta Fundamental son de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, según Ud. podrá apreciar en el Anexo a esta carta.

Pero más allá de la inconstitucionalidad de la moción parlamentaria, nos parece que ésta es extemporánea, pues la actual Ley de Pesca es el resultado de un amplio y transversal acuerdo político y técnico en el Congreso, y recoge los más altos estándares mundiales en materia de sustentabilidad y recuperación de pesquerías. El Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, consciente de lo anterior, solicitó una evaluación independiente de primer nivel a la FAO, por lo que estimamos que resulta imperioso que se espere su informe para definir el futuro regulatorio. ¿Qué sentido tendría haber solicitado el estudio de la FAO si el Estado de Chile luego se anticipara a no considerar su contenido y se decidiera a legislar sin esperar sus resultados?

También consideramos que es inoportuna, porque se pretende reabrir la discusión de materias de alta complejidad que, en la tramitación de la Ley de Pesca, generaron un amplio debate y participación. También lo es porque viene a generar un debate artificial que pone

en riesgo la estabilidad para un sector económico que requiere de reglas del juego estables y certeza jurídica.

En consideración a lo señalado, consideramos que la moción parlamentaria es absolutamente inadmisibles por inconstitucional, pues aborda materias de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo, afecta derechos adquiridos de los pescadores artesanales e industriales y modifica una institucionalidad que hace poco tiempo fue ampliamente debatida y aprobada, con la participación de todos los sectores relacionados con la pesca nacional, por una abrumadora mayoría de parlamentarios de todos los sectores políticos.

Sin otro particular, saluda atentamente a Ud.,

Francisco Orrego Bauzá
Presidente
Sociedad Nacional de Pesca F.G.

ANEXO

CAUSALES DE INADMISIBILIDAD DE LA MOCIÓN PARLAMENTARIA POR VICIOS DE FORMA (boletín N° 10.190-21)

Se trata de vicios formales en el proceso de formación de la ley, regulado en los artículos 65 y siguientes de la Constitución.

Los fundamentos de la Moción distinguen entre algunas materias propias de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, sobre las que a sus autores les parece interesante legislar y que, en su decir, se limitan a mencionar -aunque las explican detalladamente-, tales como la determinación de un impuesto específico, el establecimiento de bases de seguridad social para los pescadores artesanales, la eliminación de las facultades resolutorias del Consejo Nacional de Pesca y el aumento de las dietas de los integrantes de los Comités Científicos.

Sobre las otras materias que se enuncian, los autores las entienden propias de la iniciativa parlamentaria.

Sin embargo, como se verá, ellas no lo son y vician de inconstitucionalidad el proyecto.

A continuación, se considerará en este tópico cada uno de los preceptos.

a) **Inciso segundo del artículo uno.**

Referido a los recursos hidrobiológicos, dispone que: “*Podrá **conceder su explotación conforme a las disposiciones de esta ley y demás normas legales y reglamentarias que regulen la preservación de los recursos hidrobiológicos, y toda actividad pesquera extractiva, de acuicultura y de investigación. El establecimiento de tales permisos o autorizaciones otorgará a sus titulares la facultad de extraerlos sólo mientras se encuentren vigentes y no generará derecho alguno respecto de su continuidad o permanencia en el tiempo. La extinción de los mismos no ocasiona responsabilidad alguna para el Estado.***” Como se indicara al comienzo, en primer término la Moción atribuye al Estado el dominio absoluto de los recursos hidrobiológicos y, en el inciso que se acaba de reproducir, regula la concesión de la explotación de los mismos y de los permisos o autorizaciones que le sean inherentes.

Se trata, entonces, **de una norma relativa a la concesión de bienes del Estado.**

Ahora bien, el artículo 65, inciso tercero, de la Constitución Política establece que *corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con las materias señaladas en los números 10 y 13 del Artículo 63.* A su vez, dicho número 10 se refiere a las materias de ley *que fijen las normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión.*

En atención a lo descrito, **puede concluirse que la materia propuesta es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República y que su inclusión en una moción parlamentaria es inconstitucional.**

b) En cuanto a las modificaciones que se proponen respecto de la reducción del plazo de las LTP, supresión de su renovabilidad y el aumento del porcentaje de las cuotas de pesca que deben ser licitadas, cabe indagar –como se explicará- si ellas inciden en la determinación de las funciones y atribuciones de un servicio público.

Al efecto, el artículo 65 inciso cuarto N° 2, de la Constitución Política estatuye que *“Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para: Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones”.*

La norma es expresión del principio de juridicidad competencial, afincado en el artículo 7 de la Constitución Política, y concierne a las variaciones sustanciales –no de simple desarrollo o especificación- de las funciones o atribuciones del órgano.

Funciones y atribuciones del Ministerio y Subsecretaría correspondientes.

Sin ánimo de exhaustividad, se asocian a las funciones y atribuciones del ministerio o subsecretaría competente, por disposición de la Ley General de Pesca y Acuicultura, variados asuntos: el otorgamiento de la autorización de pesca, la fijación del plan de manejo, las medidas de administración de recursos hidrobiológicos –como la determinación de cuotas globales de captura- , el otorgamiento y renovación de licencias transables de pesca, la apertura del proceso de pública subasta de la fracción industrial de la cuota global, entre otras.

En particular, incumbe a la Subsecretaría, mediante decreto supremo, declarar una unidad de pesquería en plena explotación y fijar cuotas globales anuales de captura para cada unidad de pesquería (artículos 25 y 26 de la citada ley).

De la misma forma, en las referidas pesquerías se otorgarán licencias transables de pesca clase A a los titulares de autorizaciones de pesca, por un plazo de 20 años renovables (artículo 26 A).

Análogamente, cuando una determinada pesquería sujeta a régimen de plena explotación y administrada por cuota global de captura, se encuentre en un nivel igual o superior al 90 por ciento de su rendimiento máximo sostenible, se iniciará un proceso de pública subasta de la fracción industrial de la cuota en la forma que se prevé de hasta el 15 por ciento de la misma (artículo 27). El procedimiento pertinente es de cargo del mismo servicio.

Las modificaciones propuestas inciden en las funciones y atribuciones del servicio público.

Descontado el carácter de servicios públicos del ministerio y subsecretaría competentes, resta ver si las proposiciones legislativas ya mencionadas inciden en la determinación de sus funciones o atribuciones.

En primer lugar, teniendo en cuenta que corresponde a la subsecretaría declarar una unidad de pesquería sujeta al régimen de plena explotación y fijar cuotas globales anuales de captura –marco antecedente necesario-, dicho organismo posee la atribución de otorgar licencias transables de pesca clase A por el término de 20 años renovables.

La reducción propuesta de 20 a 10 años, no renovables, representa indiscutiblemente una modificación –limitación- , en el ejercicio de sus atribuciones.

En segundo lugar, el proyecto altera sustancialmente el proceso de pública subasta, extendiéndolo del 15 al 50 por ciento de la cuota global de captura.

Por ende, el proyecto incide en la determinación de funciones o atribuciones de un servicio público, correspondiéndole su iniciativa exclusiva al Presidente de la República, y no puede ser objeto de una moción de miembros del Senado; todo lo cual constituye una infracción a las normas constitucionales sobre formación de la ley.