

MANUEL E. BEZANILLA URRUTIA
ABOGADO

Manuel E. Bezánilla Urrutia

C320
213-91

Santiago, 21 de Marzo de 1991.

H. Senador
Dn. Eugenio Cantuarias
Presente

H. Senador:

En su carácter de firmante del "Acuerdo Proyecto Ley de Pesca" de 16 de Enero de 1991, me es grato adjuntarle copia de la carta que con esta misma fecha hemos enviado al señor Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción don Carlos Ominami P., en la cual hacemos observaciones sobre el referido Acuerdo y, además, sobre la minuta que ha preparado la Subsecretaría de Pesca, en la cual desarrolla diferentes materias relacionadas con ese Acuerdo.

En la confianza que usted considerará las observaciones y sugerencias que se contienen en la carta que adjuntamos, le saluda con la mayor atención,



Manuel E. Bezanilla Urrutia

Representante ante la Comisión Nacional de Pesca
de los Armadores Industriales de la I y II Región

Santiago, 21 de Marzo de 1991.

Señor
Carlos Ominami P.
Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción
Presente

Señor Ministro:

Agradecemos la invitación que el Gobierno nos ha formulado para participar en la reunión de la Comisión Nacional de Pesca que se efectuará en el día de hoy, con su presencia, para analizar aspectos referentes a la Ley de Pesca y recibir la opinión de los asistentes.

Para tal efecto, el Sr. Subsecretario de Pesca nos hizo llegar una copia del Acuerdo Marco suscrito entre varios parlamentarios, y una Minuta de la Subsecretaría, en la cual explica la forma cómo ese organismo entiende el contenido de ese Acuerdo.

Sobre el particular, nos es grato manifestarle lo siguiente:

1. Breve análisis de los últimos acontecimientos en torno a la tramitación de las reformas a la Ley de Pesca.

El 16 de Enero de 1991 se suscribió entre varios parlamentarios un documento que se denomina "Acuerdo Proyecto Ley de Pesca", y que se conoce con el nombre de "Acuerdo Marco".

En dicho Acuerdo no participaron los armadores industriales de la I y II Región, a quienes represento ante la Comisión Nacional de Pesca, ni en general los agentes del sector pesquero. Tampoco participó ni se consultó a la Comisión Nacional de Pesca, por cuanto en la reunión que ésta celebró el día 16 de Enero de 1991, el Sr. Ministro y el Sr. Subsecretario se limitaron a dar cuenta de los términos del Acuerdo Marco que estaban concretando ese mismo día. En la reunión, se nos explicó que debido a que el proyecto modificadorio aún se encontraba pendiente en el Senado, el Gobierno había decidido no prestar su voluntad para prorrogar la vigencia de la Ley N° 18.892 más allá del 31 de Enero de 1991, a menos que se conviniera en un Acuerdo Marco sobre las modificaciones y que, como tal acuerdo se había estado discutiendo

recién en los últimos días, no se había alcanzado a consultar previamente a la Comisión Nacional de Pesca sobre las materias objeto del Acuerdo Marco. Al término de esa reunión, se nos manifestó que la Subsecretaría prepararía el proyecto de modificaciones a la Ley de Pesca, conforme a las bases del Acuerdo Marco, y que tal proyecto sería sometido a la Comisión Nacional de Pesca en la segunda quincena del mes de Marzo, antes de ser enviado al Congreso Nacional.

Con preocupación vemos que han transcurrido más de dos meses desde que se firmó el Acuerdo Marco, y aún no existe un proyecto elaborado sobre las bases de ese Acuerdo, que pueda ser analizado por la Comisión Nacional de Pesca, ni menos por el Congreso Nacional, en circunstancias que mientras tanto continúa transcurriendo el breve plazo que se fijó para la entrada en vigencia de la Ley N° 18.892 (el 30 de Junio de 1991).

Para la presente reunión sólo se nos ha entregado una "Minuta" en que se desarrollan sintéticamente las ideas de la Subsecretaría respecto a la forma cómo ese organismo entiende el Acuerdo Marco, haciendo varias veces referencias a un "proyecto" que no se nos acompaña, y que al parecer no está completamente preparado, y haciendo alusión también a un anexo explicativo, que tampoco se nos adjuntó.

Por lo dicho, nos resulta imposible dar nuestra opinión definitiva respecto de esta sola "Minuta".

2. Acuerdo Marco

Se trata de un documento breve, pero bastante preciso, en donde se fijan las **bases generales** para modificar la actual Ley de Pesca. Por lo mismo, no podemos aún dar nuestra opinión definitiva sobre este texto, y sólo estaremos en condiciones de pronunciarnos una vez que el Acuerdo Marco se haya traducido en un proyecto concreto, cosa que aún no ocurre.

Conociendo entonces sólo las generalidades del Acuerdo Marco, por el momento podemos manifestar que constituye un avance muy positivo, toda vez que, salvo las excepciones que se indican más adelante, ha eliminado las normas contrarias a la Constitución que se contenían en el primitivo proyecto, y que fueron planteadas ante el Tribunal Constitucional. Además, en materia de mecanismos de decisión pesquera, se han disminuido las facultades discrecionales de los órganos del Estado, las que han sido traspasadas a un Consejo Nacional de Pesca y a los Consejos Zonales de Pesca, los cuales contemplan la participación de los agentes del

sector. Dichos Consejos deben actuar con la participación de la Subsecretaría de Pesca, en la forma que se indica en el Acuerdo Marco.

Además, en el punto 10^a de este documento, se contiene un acuerdo de la mayor importancia, en orden a que la Ley de Pesca debe ajustarse plenamente a la Constitución Política del Estado, para lo cual incluso se contendrá un artículo expreso en la ley, que resguarde debidamente los derechos que la Constitución asegura a todas las personas.

Mientras este Acuerdo Marco no se traduzca en un proyecto concreto, no podemos emitir opinión final sobre la constitucionalidad del mismo. Sin embargo, quisiéramos detenernos en el punto 5^a del Acuerdo Marco, en el cual, en forma muy general, se habla de la posibilidad de licitar derechos de pesca. Al respecto, y si tal sistema de licitaciones se implementara en la ley en base a enajenar anualmente el 5% de la cuota global de pesca, con un tope de 50%, estamos firmemente convencidos que una ley así articulada es **expropiatoria**, por causar un grave daño patrimonial a los armadores actualmente autorizados para operar en las respectivas pesquerías. Por lo mismo, tal ley debe ajustarse a las normas sobre expropiabilidad que se contienen en el artículo 19 N^o 24 de la Constitución Política, pagándose previamente la correspondiente indemnización a los afectados.

No parece claro en el Acuerdo Marco que la intención de sus firmantes haya sido la de efectuar expropiaciones, por lo que abrigamos la esperanza de que en definitiva se elabore un sistema de licitaciones que cumpla con tres requisitos básicos, a saber: que no sea expropiatorio, que permita realmente el acceso de nuevos interesados a las pesquerías sujetas a restricciones de ingreso, y que resulte eficiente para el desarrollo de tan importante sector de la economía nacional.

Pero, al finalizar este párrafo, una vez más debemos expresar a usted nuestra convicción de que el Acuerdo Marco, debidamente articulado y con los ajustes que deben introducirse en la discusión parlamentaria, constituye un gran avance para contar con una adecuada legislación pesquera, que es precisamente el deseo de los Armadores Industriales de la I y II Región.

3. Minuta elaborada por la Subsecretaría de Pesca

Según ya dijimos, como material de trabajo para la presente reunión de la Comisión Nacional de Pesca sólo se nos ha hecho llegar una "minuta", en donde la Subsecretaría explica su entendimiento del Acuerdo Marco, sin que hayamos podido conocer el proyecto elaborado por la

Subsecretaria y al cual se refiere esa "minuta", y sin que tampoco hayamos podido conocer los anexos explicativos de la misma "minuta".

No podemos entonces emitir opinión sobre documentación todavía incompleta, y sólo estaremos en condiciones de expresar nuestro parecer una vez que tengamos acceso al proyecto elaborado conforme al Acuerdo Marco, y que cuente con la aprobación de todos sus firmantes.

Sin perjuicio de lo anterior, creemos que por el momento es útil consignar las principales discrepancias que hemos notado entre el texto del Acuerdo Marco y el texto de la "minuta" de la Subsecretaria, las que señalamos a continuación:

A. "Nº 1. Párrafo 1º: Del régimen general de acceso".

Una vez que se conozca el articulado, daremos nuestra opinión sobre su texto. En todo caso, el Acuerdo Marco no contempla el párrafo final que permite suspender la recepción de solicitudes y el otorgamiento de autorizaciones de pesca cuando el **Ministerio** estime que existen antecedentes que ameriten estudiar la aplicación de regímenes restringidos. Además, es contrario al espíritu y al texto del Acuerdo Marco el hecho que tan importante decisión la tome sólo el **Ministerio** y no se empleen los "Mecanismos de Decisión" de los tres organismos conjuntos a que se refiere el Acuerdo Marco.

B. Nº 2. Párrafo 2º: Del régimen de plena explotación.

Mientras no se conozca el articulado, tampoco se puede dar nuestra opinión sobre el particular, dificultad que se hace aún mayor por el hecho de que además desconocemos los anexos explicativos de la "minuta", a los cuales ella se remite dos veces en esta parte.

En el párrafo se contienen ideas para la licitación de cuotas individuales sobre derechos de pesca, respecto de las cuales reiteramos las objeciones constitucionales a que antes nos referimos.

También consideramos inconstitucional que en el régimen de plena explotación se dejen sin efecto los actuales permisos y se otorguen otros, que contemplen derechos diferentes a los que hoy tienen los propietarios de estos permisos. Desde el punto de vista constitucional, lo que por lo demás creemos que está expresado en el texto y en el espíritu del Acuerdo Marco, lo único que procede es que los actuales permisos mantengan su plena vigencia, sin perjuicio de que en las pesquerías plenamente explotadas, los titulares de esos permisos puedan

quedar sujetos a las restricciones que el mismo Acuerdo Marco señala, y siempre que éstas se ajusten a la Constitución.

Al final de este párrafo se dice que para el régimen de plena explotación se contemplan una serie de prohibiciones que aún no conocemos y, a modo ejemplar se hace referencia a límites máximos de participación en las pesquerías plenamente explotadas. Estas limitaciones no están contenidas en el Acuerdo Marco y, además, son contrarias a su espíritu y texto, puesto que el principio básico del Acuerdo Marco es el libre acceso, y sólo permite las restricciones específicas que en su texto se indican, entre las que por cierto no aparecen las que estamos comentando.

C. "Nº 3. Párrafo 3º: Del régimen de pesquerías en recuperación o de desarrollo incipiente."

Esta materia es una novedad de la "minuta", ya que en el Acuerdo Marco, a propósito del sistema de licitaciones, lo único que se dice en su Nº 5 es que "También podrá establecerse el sistema de licitación de cuota individual para regular y administrar nuevas pesquerías y pesquerías en recuperación". Por ello, se hace especialmente necesario conocer el articulado del proyecto para poder opinar. No obstante, de la sola lectura de la "minuta" se desprenden las observaciones que se formulan a continuación.

C.1. El régimen de cuotas individuales licitables que la "minuta" propone para las pesquerías que denomina y conceptualiza como en recuperación o de desarrollo incipiente, es diametralmente opuesto al texto y al espíritu del Acuerdo Marco, en el cual se consagra el libre acceso como regla general para el desarrollo del sector pesquero, de tanta importancia para el país, principio general que sólo puede restringirse con las medidas específicas que el mismo Acuerdo Marco establece para el caso de las pesquerías que alcancen una plena explotación. En cambio, la "minuta" propone que para las nuevas pesquerías (incipientes o en recuperación), que son precisamente las que permiten un mayor desarrollo futuro del sector pesquero, se apliquen desde el inicio las más drásticas medidas de restricción, con lo cual se consigue precisamente el efecto contrario al deseado, aparte de los graves reparos constitucionales que tiene el sistema de cuotas individuales, y que ya han sido largamente analizados durante la tramitación del proyecto de modificación a la Ley de Pesca.

C.2. En ningún caso el sistema de licitaciones en estas pesquerías puede afectar a los actuales permisos de pesca, porque con ello se

produce un grave daño patrimonial a sus propietarios, sin una ley expropiatoria y sin pago de la indemnización correspondiente.

- C.3. En la "minuta" se omite establecer que este sistema de licitaciones debe ser adoptado por los organismos conjuntos de decisión a que hace referencia el Acuerdo Marco.
- C.4. Las licitaciones del 100% de los derechos de pesca en las pesquerías en recuperación o de desarrollo incipiente, son contrarias al texto del Acuerdo Marco, porque éste sólo habla de licitaciones de 5% anual, con tope de 50%.
- D. "Nº 4. Párrafo 4º: Normas comunes.

También es fundamental conocer el articulado del proyecto para dar nuestra opinión.

Sin embargo, desde ya podemos expresar lo siguiente:

- D.1. En el Nº 9 del acuerdo marco se estipuló la creación del Fondo de Investigaciones Pesqueras, "para lo cual se mantiene el cobro de patentes, en un carácter que no implique aplicación de impuestos..."

O sea, sólo cabe el concepto de **patente** y no el de **impuesto**. No obstante, en el párrafo que estamos analizando, la "minuta" contempla el pago anual al Fisco, a todo evento, de sumas de dinero que equivalen a un importante porcentaje de la rentabilidad de las empresas pesqueras, por lo que cabe concluir que no estamos frente a una "patente", sino a un verdadero **impuesto a la renta**. Con ello, resultaría que las empresas pesqueras estarían sujetas a un **doble pago de impuesto a la renta**, con el agravante de que aquella parte que se le cobre bajo el título de "patente", tendrían que efectuarlo aunque no tengan rentas tributables. En esta forma se sobrepasa largamente el Acuerdo Marco, y se infringe la Constitución Política que garantiza la equidad en materia de impuestos.

- D.2. En la parte final de este párrafo, se hace referencia a la inversión extranjera en el sector pesquero, estableciéndose una total discriminación a su respecto, la que consecuentemente produce un grave daño patrimonial a los empresarios chilenos, toda vez que en el futuro sólo podrían vender sus actuales empresas a inversionistas nacionales, limitándose así notablemente el mercado de colocación de sus empresas. Además, éste sería el primer sector

de la economía con el que se comienza a discriminar, sentándose un precedente muy delicado para todo el resto de los sectores. Por lo mismo, esta materia debe ser objeto de un debate mucho más amplio que la sola ley de pesca, ya que se refiere a todo el tema de la inversión extranjera. Por último, pensamos que la manera de proteger los intereses pesqueros del país es otra muy diferente, y consiste en fijar normas muy claras a la inversión extranjera, a fin de que ésta beneficie la economía chilena, y quede además sujeta a todas las medidas de protección de nuestros recursos hidrobiológicos.

E. "III. Título XII: De los Consejos de Pesca."

Una vez que se conozca el articulado se podrá emitir opinión sobre la materia. Mientras tanto, hacemos las siguientes observaciones:

- E.1. En lo que respecta al Consejo Nacional de Pesca, desde ya se aprecia que en la "minuta" no se reconoce al Consejo participación en las medidas que se adopten para las pesquerías en recuperación o de desarrollo incipiente, tal como lo dijimos anteriormente.
- E.2. En lo que se refiere a los Consejos Zonales de Pesca, la "minuta" contempla la creación de cinco Consejos, en circunstancia que el Acuerdo Marco no señala ningún número preciso. Por lo mismo, creemos que debe analizarse cual es el número adecuado.
- E.3. En cuanto a la integración de estos Consejos Zonales, el Acuerdo Marco lo único que dijo en su N° 1, fue que ésta deberá ser "equilibrada por representantes de los sectores público y privado". La proposición de la "minuta" no nos parece equilibrada, sobre todo si se considera que el Acuerdo Marco en su N° 2 señaló la integración del Consejo Nacional de Pesca en una proporción muy distinta a la que la "minuta" propone para los Consejos Zonales. Nos parece entonces que el concepto de "equilibrio" debe tomarse de la integración del Consejo Nacional de Pesca y proyectarse a los Consejos Zonales de Pesca.

F. "IV. Artículos transitorios."

Para poder opinar al respecto, es particularmente necesario conocer el texto de dichos artículos. Sin embargo, de la sola lectura de la "minuta" surgen las siguientes observaciones:

- F.1. Cuales son las pesquerías plenamente explotadas.

El artículo 1º transitorio de la Ley N° 18.892, que se encuentra vigente, establece cuales son las pesquerías plenamente explotadas en la actualidad en las respectivas regiones. Por su parte, el texto y el espíritu del Acuerdo Marco coincide en que esas, y no otras pesquerías, son las únicas que inicialmente se consideran plenamente explotadas en esas regiones. Por lo mismo, sería contrario a ese texto y espíritu, que los artículos transitorios del proyecto a que se refiere la "minuta", incluyeran otras pesquerías o regiones bajo el concepto de plenamente explotadas, ya que según el mismo Acuerdo Marco, la calificación de nuevas pesquerías plenamente explotadas corresponde que sea hecha en el futuro por el conjunto de organismos de decisión, esto es, la Subsecretaría de Pesca, el Consejo Nacional de Pesca y el Consejo Zonal respectivo.

F.2. Cierre inicial de pesquerías plenamente explotadas.

El N° 8 del Acuerdo Marco dispone que corresponde a la Subsecretaría la facultad de declarar cerrado el ingreso de nuevos agentes a las pesquerías plenamente explotadas, durante el primer año de vigencia de la ley. En esta materia, la "minuta" es contraria al Acuerdo Marco, porque propone que sea el artículo 4º transitorio de la ley el que declare este cierre, y no la Subsecretaría, como lo preceptúa el Acuerdo Marco.

F.3. Pesquerías del langostino colorado, del bacalao de profundidad y de la centolla en la X y XI Región

Sobre la materia, la "minuta" contiene varias proposiciones contrarias al Acuerdo Marco. En efecto, las incluye como pesquerías en recuperación y de desarrollo incipiente, respecto de las cuales rigen las objeciones que señalamos con anterioridad. Además, para estas pesquerías propone licitaciones a contar del segundo semestre de 1991, en circunstancias que, según el N° 8 del Acuerdo Marco, no pueden haber licitaciones de cuotas individuales por los primeros tres años, esto es, hasta 1994.

F.4. Caducidad de permisos actualmente vigentes.

La "minuta" propone que para todas las pesquerías declaradas en plena explotación (artículo 1º transitorio, salvo el langostino colorado), **deberán otorgarse nuevos permisos durante el segundo semestre de 1991, lo que implica que caducan o quedan sin efecto los actuales permisos.** Esto es absolutamente contrario al Acuerdo Marco porque, según ya dijimos, éste respeta los derechos de los propietarios de los permisos, sin perjuicio de que además esta proposición contraviene la Constitución Política.

G. "V. Incorporación al Título XIII de un artículo de reclamación."

La "minuta" repite en esta parte el concepto del Acuerdo Marco en términos de resguardar los derechos de las personas que resulten perjudicadas con las disposiciones de la Ley de Pesca. Tal resguardo debe ser objeto de un artículo expreso en la ley.

Como representante de los armadores industriales más antiguos del país, espero con gran preocupación ver el texto de este artículo, en el cual, entre otras materias, se aseguren los derechos de propiedad que mis representados tienen en relación a sus permisos de pesca.

H. "VI. Situación de la industria establecida."

Constituye una materia de la máxima importancia, porque la "minuta" se refiere a **la industria establecida**, esto es, **a las empresas pesqueras que hoy funcionan en el país**, las que generan nada menos que los mayores recursos de exportación provenientes del sector privado.

En esta parte, la "minuta" es contraria al texto y al espíritu del Acuerdo Marco, porque a **la industria establecida** le mantiene sus actuales autorizaciones o permisos de pesca sólo para el **régimen general de acceso**, y se les deja sin efecto y caduca para todos los demás regímenes. Se produce así un grave daño patrimonial, sin ley expropiatoria ni el pago de la indemnización que ordena la Constitución Política del Estado. Esta situación de modo alguno se aminora por el hecho de que la expropiación de los derechos aparezca acompañada por una especie de canje por nuevas autorizaciones, que nada tienen que ver con los derechos que los industriales establecidos han incorporado a su patrimonio.

En la seguridad que estas observaciones serán debidamente recogidas en el texto del proyecto que en definitiva se envíe al Congreso, le saluda con la mayor atención,


~~Manuel E. Bezanilla Urrutia~~

Representante ante la Comisión Nacional de Pesca
de los Armadores Industriales de la I y II Región

c.c.:

- Parlamentarios que suscribieron el Acuerdo Marco:

Jaime Gazmuri, Patricio Melero, Federico Ringeling, Jaime Guzmán, Julio Rojos, Antonio Horvath, Sebastián Piñera, Víctor Barrauto, Mariano Ruiz-Esquide, Sergio Diez, Eugenio Cantuarias y Sergio Páez.

- Ministro Secretario General de la Presidencia, Sr. Edgardo Boeninger.

- Subsecretario de Pesca y Presidente de la Comisión Nacional de Pesca, Sr. Andrés Couve.