

0000092

NOVENTA Y DOS



2023

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 13.298-2022

[22 de marzo de 2023]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LA FRASE “LOS
PESCADORES ARTESANALES Y SUS EMBARCACIONES DEBERÁN
PREVIAMENTE INSCRIBIRSE EN EL REGISTRO ARTESANAL QUE
LLEVARÁ EL SERVICIO, SALVO QUE SE CONFIGURE ALGUNA DE
LAS CAUSALES DENEGATORIAS DEL ARTÍCULO 50 A”,
CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 50, INCISO PRIMERO, SEGUNDA
PARTE; Y DEL ARTÍCULO 51, LETRAS C) Y D), AMBOS DE LA LEY
N° 18.892, GENERAL DE PESCA Y ACUICULTURA

PEDRO JACOB COLOMA BERMEDO

EN EL PROCESO ROL C-1854-2021, SEGUIDO ANTE EL PRIMER
JUZGADO DE LETRAS DE ARICA, EN ACTUAL CONOCIMIENTO DE LA
CORTE DE APELACIONES DE ARICA, POR RECURSO DE APELACIÓN,
BAJO EL ROL N° 252-2022 (CIVIL)

VISTOS:

Que, a fojas 1, Pedro Jacob Coloma Bermedo deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de la frase “los pescadores artesanales y sus embarcaciones deberán previamente inscribirse en el registro artesanal que llevará el Servicio, salvo que se configure alguna de las causales denegatorias del artículo 50 A.”, contenida en el artículo 50, inciso primero, segunda parte; y del artículo 51, letras c) y d), ambos de la Ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura, en el proceso Rol C-1854-2021, seguido ante el Primer Juzgado de Letras de Arica, en actual conocimiento de la Corte de Apelaciones de Arica, por recurso de apelación, bajo el Rol N° 252-2022 (Civil).

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone:



“Ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura

(...)

“Artículo 50.

*El régimen de acceso a la explotación de los recursos hidrobiológicos para la pesca artesanal es el de libertad de pesca. **No obstante, para ejercer actividades pesqueras extractivas, los pescadores artesanales y sus embarcaciones deberán previamente inscribirse en el registro artesanal que llevará el Servicio, salvo que se configure alguna de las causales denegatorias del artículo 50 A.***

(...)

Artículo 51.

Para inscribirse en el Registro Artesanal deberán cumplirse los siguientes requisitos:

(...)

c) Acreditar domicilio en la región especificando comuna y caleta base en la cual se solicita la inscripción y no encontrarse inscrito en otras regiones en el registro artesanal.

d) Los pescadores artesanales, para estar en el Registro, deberán acreditar residencia efectiva de al menos tres años consecutivos en la Región respectiva

(...)

Síntesis de la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

Consigna la parte requirente, señor Coloma Bermedo, tripulante pesquero artesanal, explica que fue denunciado por el Servicio Nacional De Pesca Y Acuicultura, de la Región de Arica y Parinacota, por haber transgredido la normativa pesquera vigente. La causa, caratulada “Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura/Coloma”, fue sustanciada ante el Primer Juzgado de Letras en lo Civil de Arica que, por sentencia de 2 de marzo de 2022, condenó al señor Coloma Bermedo al pago de una multa de 5 UTM; por infracción a los artículos 50 y 116 de la LGPA, a la Resolución Exenta N° 3115 de 12 de noviembre de 2013 y al Decreto N° 635 de 1991.

La sentencia declara que el requirente incurrió en infracción al no estar registrado en el Registro Artesanal de la Región de Arica y Parinacota, sino que en la Región del Biobío. A juicio del Tribunal, la inscripción en el Registro de Pesca Artesanal es regional y no habilita a realizar labores de tripulante en otras regiones del país.

En contra de esta sentencia, el requirente interpuso recurso de apelación, el que se encuentra pendiente ante la Corte de Apelaciones Arica, y suspendido en su tramitación, conforme a lo decretado por la Segunda Sala de esta Magistratura.

En relación con lo expuesto, y entrando al conflicto constitucional que se somete a conocimiento y resolución por este Tribunal Constitucional, afirma la parte requirente que la aplicación concreta de las partes impugnadas de los artículos 50



(inciso primero, segunda parte) y 51 (letras c) y d), ambos de la Ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura, en el recurso de apelación pendiente ante la Corte de Apelaciones de Arica, resulta decisiva, e importa en el caso particular la infracción a lo dispuesto en el artículo 19 N° 16, inciso primero, N° 21, inciso primero y N° 26 de la Constitución Política de la República.

La normativa impugnada y la exigencia de registro en una Región impidiendo realizar labores de tripulante en otra región, estima el actor, vulnera diversas garantías constitucionales, máxime cuando el caso concreto se vincula con un tripulante de la pesca artesanal que al igual que varios otros, por la situación económica y sanitaria del país, han debido desplazarse hacia distintas regiones del país en busca de posibilidades laborales; en especial desde la zona sur a la zona norte, en la cual se ha requerido mayor personal calificado, como ha sido su caso, sostiene el requirente de autos.

Así, se infringen las siguientes garantías constitucionales:

1°. El derecho fundamental a la libertad de trabajo y su protección, garantizados por el Artículo 19 N° 16, inciso primero, CPR.

Se amaga la libertad de trabajo al impedir el ejercicio de las labores del tripulante pesquero fuera de la región donde están inscritos.

Como ha señalado la jurisprudencia constitucional -se afirma a fojas 5- "*la persona tiene derecho al acceso, el tránsito y la pertenencia a un trabajo específico*". Seguidamente, nadie puede ser negado en el acceso y pertenencia a un trabajo por razones arbitrarias, como acontece de aplicarse la preceptiva legal impugnada al caso particular.

Ello, en atención a que las labores realizadas por el tripulante pesquero corresponden además a una tarea auxiliar, calificada y específica, que pueden ser realizada en distintas regiones del país según la necesidad y demanda; situación distinta -explica- a la del armador, quien es el dueño de la nave artesanal, obligado y responsable ante la autoridad pesquera de realizar las labores extractivas autorizadas con relación a una cuota de pesca y a una o más especies marinas determinadas".

2°. El derecho a desarrollar actividades económicas: Artículo 19 N° 21, inciso primero, CPR

La aplicación de la normativa cuestionada importa que se afecta de tal forma la actividad económica del tripulante pesquero artesanal, que derechamente se llega a impedir el acceso a ese trabajo y a esa actividad económica y su pertinente beneficio económico, lo que es inconstitucional. En efecto, el art 19 N° 21 garantiza que las limitaciones en materia de actividades económicas, en especial las regulaciones que impone al legislador, no pueden impedir el libre ejercicio del derecho ni hacerlo irrealizable, como ocurre en el caso *sub lite*.

3°. La exigencia de razonabilidad y proporcionalidad, en vinculación con el Artículo 19 N° 26 CPR.

Del análisis de la norma y la historia de la ley -concluye el actor- no hay razones que justifiquen su incorporación; añadiendo que la normativa legal cuestionada carece de proporcionalidad por cuanto la norma no persigue un fin constitucionalmente



legítimo y la restricción de los derechos fundamentales involucrados no es la menos dañina; reafirmando el argumento de que la restricción zonal (regiones) tiene sentido para los armadores, que es quien realiza la actividad extractiva, más no para los tripulantes de las naves, que son personas de alta calificación en un oficio que puede ser desarrollado en diversas regiones del país, careciendo de todo fundamento razonable limitar la actividad a un registro regional.

Así, nos encontramos frente a una medida legislativa que no cumple con ser a) idónea, referida a que persiga un fin constitucionalmente legítimo, b) necesaria, es decir, que sea la menos dañina a los derechos fundamentales involucrados y c) proporcional en sentido estricto, cuestión referida a que sea la mejor medida para los fines perseguidos. De lo examinado, -concluye el requirente- las normas cuestionadas no persiguen un fin constitucionalmente legítimo, no se utiliza la forma o vía menos dañina de los derechos fundamentales afectado, pues se infracciona su contenido esencial y, en consecuencia, no es la medida legislativa idónea ni posible al carecer de razonabilidad y justificación (fojas 26).

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala, con fecha 3 de junio de 2022, a fojas 46, disponiéndose la suspensión del procedimiento.

En resolución de fecha 24 de junio de 2022, a fojas 51, se declaró admisible.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada, fueron formuladas las siguientes observaciones dentro de plazo legal:

Observaciones de Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura

El requerimiento de inaplicabilidad debe ser rechazado, puesto que los preceptos impugnados: parte del inciso primero del artículo 50 y las letras c) y d) del artículo 51 de la LGPA, se ajustan plenamente al ordenamiento jurídico, no siendo contrarios a la Constitución, atendido el carácter regional que posee el Registro Pesquero Artesanal, y existiendo una clara infracción a las normas de la LGPA, por parte del requirente; a lo que se agrega que la norma impugnada se ajusta al ordenamiento legal y constitucional vigente, siendo incluso manifestación del propio mandato constitucional relativo al objetivo primordial de la regulación pesquera, como lo es la conservación y uso sustentable de los recursos hidrobiológicos.

Alude en el sentido anotado el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA), a los fundamentos y bases constitucionales de la regulación legal de la actividad pesquera, dados por razones de interés público, como lo es la conservación y el uso sustentable de los recursos hidrobiológicos, previendo la ley la aplicación del enfoque precautorio y del enfoque ecosistémico en la regulación pesquera. Tales objetivos se cumplen, mediante la imposición de una serie de deberes a los diversos agentes de la actividad pesquera y su cadena de explotación y comercialización, quienes deben cumplirlos por configurar el ordenamiento jurídico que limita su actividad económica, en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 N°s 8, 21, 23 y 24 de la Constitución Política de la República.

En efecto, la regulación pesquera se basa en el deber de tutelar la preservación de la naturaleza (art. 19 N° 8 de la CPR), lo que autoriza constitucionalmente el



establecimiento de restricciones a otros derechos o libertades para proteger el medio ambiente.

Agrega el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA) que es importante destacar que la LGPA contempla no solo deberes respecto de quien ejerce la actividad pesquera extractiva (captura o recolección de recursos) sino también respecto de quienes se encuentran en el negocio post-captura como el procesamiento, elaboración, almacenamiento, transporte y comercialización. Esto es muy relevante porque solo en la medida que puedan ejercerse controles en toda la cadena de valor es posible asegurar que se cumplen las medidas de administración y los regímenes de acceso a la pesca que garantizan la conservación y el uso sustentable de los recursos. (fojas 61).

Luego, se indica que los recursos hidrobiológicos son bienes, pues pueden ser aprovechados por el hombre y, al mismo tiempo, no pertenecen a nadie en tanto no sean capturados, resulta esencial en esta materia la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes (art. 19 N° 23 de la CPR), salvo aquellos los que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres, los que deban pertenecer a la Nación toda y una ley lo declare así. Esto es sin perjuicio de otras disposiciones constitucionales (por ejemplo, el dominio del Estado sobre los recursos mineros art. 19 N° 24 de la CPR). Ahora bien, la misma disposición constitucional autoriza a establecer limitaciones o requisitos para la adquisición de ciertos bienes por razones de interés nacional. Y, la ley que imponga tales limitaciones o requisitos debe tener el carácter de quórum calificado, como acontece precisamente con las disposiciones de la LGPA referidas al acceso a los recursos hidrobiológicos.

Así, concluye la parte requerida que la imposición de un régimen infraccional y la legítima limitación de derechos constitucionales es nítida en la especie, máxime cuando no se ha hecho ejercicio legítimo de los mismos, como acontece con el requirente señor Coloma Bermedo quien ha infringido la normativa legal al desarrollar su actividad en una región diferente de la cual se encuentran inscritos en el Registro Pesquero Artesanal, como ha quedado acreditado en el proceso infraccional, siendo del todo improcedente la acción de inaplicabilidad intentada en estos autos constitucionales.

A lo expuesto, agrega la parte requerida que la LGPA considera que la actividad pesquera artesanal se ejerce, entre otros, a través de los tripulantes, en cuanto son pescadores artesanales propiamente tales, y que si bien la LGPA (artículo 50) consagra el régimen de libertad de pesca para la pesca artesanal, al mismo tiempo agrega que, para ejercer actividades pesqueras extractivas, los pescadores artesanales y sus embarcaciones deberán previamente inscribirse en el registro artesanal. Así, la inscripción en el Registro Pesquero Artesanal constituye un requisito habilitante para realizar actividades pesqueras extractivas, y pudiendo ejercer la actividad pesquera sólo en la región en la cual se encuentran inscritos.

Por otra parte, señala el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura que los preceptos legales impugnados, no vulneran la CPR en este caso particular. Ello porque las alegaciones de derechos infringidos por la parte requirente de la parte requirente, desatienden todo el sentido y objetivos de la regulación pesquera, en cuanto garante de bienes e intereses jurídicos de carácter público, sin que el actor realice ponderación alguna de otros derechos constitucionales que la misma LGPA resguarda y ampara, como lo es el deber del Estado de tutelar la preservación de la naturaleza; y el ejercicio de una actividad económica respetando las normas legales que la regulan.



Concluye la parte requerida que los tripulantes son pescadores artesanales propiamente tales (al amparo de la definición que entrega la LGPA), por ende, deben cumplir con las normas de la Ley General de Pesca y Acuicultura, entre ellas, la de ejercer la actividad pesquera artesanal solo en la región en la cual se encuentran inscritos, esto por el carácter regional que tiene el Registro Pesquero Artesanal; y que

Los preceptos legales impugnados no son contrarios al ordenamiento jurídico ni a la Constitución, puesto que son reflejo de los objetivos que, por mandato de la propia Constitución, que trae consigo la regulación pesquera.

Vista de la causa y acuerdo

En audiencia de Pleno del día 29 de diciembre de 2022, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y alegatos por la requirente del abogado Tomás Jordán Díaz, y por el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, del abogado Felipe Ruiz Muñoz.

Se adoptó acuerdo con fecha 18 de enero de 2023.

CONSIDERANDO:

I. ARISTAS DEL CASO CONCRETO Y CONFLICTO CONSTITUCIONAL PLANTEADO

PRIMERO: La gestión pendiente invocada recae en un recurso de apelación interpuesto por el requirente Pedro Jacob Coloma Bermedo en contra de la sentencia del Primer Juzgado de Letras de Arica que lo condenó al pago de una multa de 5 UTM como autor de la falta prevista en el artículo 50 de la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA), sancionada en el artículo 116 de la misma ley. Los hechos que dieron origen a la sanción dicen relación con la realización de labores de tripulante en la Región de Arica y Parinacota, en circunstancias que se encuentra inscrito en el Registro Artesanal para operar en la Región del Biobío.

SEGUNDO: En ese contexto, la requirente solicita la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de las partes subrayadas del artículo 50 y del artículo 51, letras c) y d), de la LGPA, que se transcriben a continuación:

Artículo 50.- El régimen de acceso a la explotación de los recursos hidrobiológicos para la pesca artesanal es el de libertad de pesca. No obstante, para ejercer actividades pesqueras extractivas, los pescadores artesanales y sus embarcaciones deberán previamente inscribirse en el registro artesanal que llevará el Servicio, salvo que se configure alguna de las causales denegatorias del artículo 50 A.

(...)

Artículo 51.- Para inscribirse en el Registro Artesanal deberán cumplirse los siguientes requisitos:

a) Ser persona natural, chilena o extranjera con permanencia definitiva, o ser persona jurídica de conformidad con el artículo 2º, N°28, de esta ley.

b) Haber obtenido el título o matrícula de la Autoridad Marítima que lo habilite para desempeñarse como tal. Este requisito no será aplicable a la categoría de recolector de orilla, alguero y buzo apnea.



c) Acreditar domicilio en la región especificando comuna y caleta base en la cual se solicita la inscripción y no encontrarse inscrito en otras regiones en el registro artesanal.

d) Los pescadores artesanales, para estar en el Registro, deberán acreditar residencia efectiva de al menos tres años consecutivos en la Región respectiva.

Las notificaciones de todas las actuaciones que digan relación con la inscripción podrán ser practicadas en el domicilio acreditado de conformidad con la letra c).

TERCERO: El actor sostiene que los preceptos impugnados afectan la libertad de trabajo y su protección, el derecho a desarrollar actividades económicas y que carecen de razonabilidad y proporcionalidad.

Al efecto, indica que lo dispuesto en dichas normas impide el ejercicio de las labores del tripulante pesquero fuera de la región donde está inscrito, negando arbitrariamente el acceso al trabajo garantizado en el artículo 19, N° 16, de la Carta Fundamental.

Por otra parte, indica que, al afectar la forma en que se desarrolla la actividad económica del tripulante, se le impide acceder al trabajo y a los beneficios económicos que de él derivan, vulnerando el derecho contemplado en el numeral 21 del artículo 19 de la Constitución.

Finalmente, sostiene que las letras c) y d) del artículo 51 de la LGPA carecen de razonabilidad y proporcionalidad, pues no se observan razones que permitan justificar la existencia de la preceptiva mencionada para el caso concreto atendido a que realiza labores de tripulante y no de armador, caso en el cual sí tendría sentido toda vez que a estos se les asigna una cuota de pesca sobre una o más especies determinadas.

CUARTO: Conviene advertir que esta Magistratura ya tuvo la oportunidad de resolver un requerimiento en el que se impugnó asimismo uno de los preceptos que ahora también se cuestionan: el artículo 51, letras c) y d), de la LGPA. Es por ello que esta sentencia recogerá, en lo que sea pertinente, la doctrina emanada de la referida sentencia, cuyo Rol es el N° 9779-20, que llevó a su rechazo.

En ese contexto, y antes de analizar los reproches de constitucionalidad formulados a la luz del caso concreto de que se trata, resulta necesario situar los preceptos legales dentro del ordenamiento jurídico que los explica y de los principios que los inspiran. Ello nos obliga a revisar: a) el marco constitucional que da fundamento a la Ley General de Pesca y Acuicultura N° 18.892; b) el deber estatal de preservar la naturaleza; y, en fin, c) las particularidades de la pesca artesanal y del Registro Pesquero Artesanal contemplado en la LGPA.

II. EL MARCO CONSTITUCIONAL

QUINTO: Aun cuando la Constitución no se refiere especialmente a la pesca, lo cierto es que, acorde con lo que ha expresado la jurisprudencia de este Tribunal, las disposiciones contempladas en la LGPA forman parte de un sistema que se relaciona directamente con la libertad de acceder a la propiedad (art. 19 N° 23), con el derecho a desarrollar una actividad económica (art. 19 N° 21) y con el deber del Estado de preservar la naturaleza (art. 19 N° 8).

SEXTO: En relación con el derecho a adquirir el dominio, la Carta Fundamental dispone que tal libertad se extiende a toda clase de bienes “excepto



aquellos que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la Nación toda y la ley lo declare así” (art. 19 N° 23, inciso 1°), recogiendo así lo que el artículo 589 del Código Civil prescribe respecto de los bienes públicos, en cuanto son “aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda”. Entre éstos, el mencionado Código alude a los *bienes nacionales de uso público*, cuyo “uso pertenece a todos los habitantes de la nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas” y a los *bienes del Estado o bienes fiscales*, en los que “su uso no pertenece generalmente a los habitantes” (art. 589).

Para los efectos de comprender la materia sobre la que recae el presente requerimiento, cabe recordar entonces que, entre los bienes de dominio de la Nación toda y que, por ello, son inapropiables, se encuentra el mar adyacente. Aun cuando su uso pertenece a todos los habitantes del país, se trata también de uno de aquellos bienes que “[e]stán naturalmente fuera del comercio, por su propio destino” (Fernandois V., Arturo (2010). *Derecho Constitucional Económico*. Tomo II. Ediciones UC. p. 238).

SÉPTIMO: A la especie natural viva que se halla en el mar y sobre el cual el Estado ejerce soberanía se le denomina “hidrobiológica”, consistiendo ésta en una “especie de organismo en cualquier fase de su desarrollo, que tenga en el agua su medio normal o más frecuente de vida” (art. 2° N° 17 de la LGPA), poseyendo la calidad de “recursos hidrobiológicos” si tales especies “son “susceptibles de ser aprovechadas por el hombre” (art. 2° N° 36 de la LGPA).

Por otra parte, a tales recursos se refiere el artículo 1° A de la LGPA, cuando prescribe: “Los recursos hidrobiológicos y sus ecosistemas están sometidos a la soberanía del Estado de Chile en las aguas terrestres, aguas interiores y mar territorial, así como a sus derechos de soberanía y jurisdicción en la Zona Económica Exclusiva y en la Plataforma Continental, de acuerdo a las normas de derecho internacional y a las de la presente ley.”

En consecuencia, de conformidad a los derechos de soberanía y a la jurisdicción que ejerce el Estado de Chile sobre el mar adyacente según la ley, este tiene el derecho de regular la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos hidrobiológicos y sus ecosistemas existentes en todos los espacios marítimos antes mencionados.

OCTAVO: La extracción de los referidos recursos hidrobiológicos se vincula entonces con el acceso a la propiedad (Rol N° 115-90, c. 25° y 26°), ya que el Código Civil concibe la pesca como una especie de ocupación (artículos 606, 607, 608, 611 y 622), que permite apropiarse de aquellos animales bravíos o salvajes que, como los peces y demás recursos hidrobiológicos, viven naturalmente libres e independientes del hombre, con arreglo a “la legislación especial que rija al efecto”.

Es decir, el derecho a la propiedad asegurado por el constituyente en el numeral 23 del art. 19 no recae directamente sobre los recursos marinos, ya que el ejercicio de tal derecho está subordinado, en materia de pesca, al régimen que determine la ley. El precepto constitucional entonces no crea, por sí solo, un beneficio sobre los recursos hidrobiológicos, puesto que, si el legislador está autorizado por el mismo N° 23 del artículo 19° a disponer el régimen de adquisición de los bienes, el derecho a la propiedad se precisa en el de adquirirlos de acuerdo con las bases consagradas por el mismo legislador.

En otras palabras, como el pescador adquiere los recursos hidrobiológicos a través de la ocupación, tal título sólo puede proyectarse si ese modo de adquirir el



dominio es legal, es decir, si se ajusta al régimen general de pesca vigente, según lo expresado por el ya mencionado artículo 611 del Código Civil, por la primera oración del inciso segundo del numeral 24 del artículo 19 de la Constitución Política -“sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad”- y por el inciso segundo del numeral 23 del artículo 19 de la Carta Fundamental: “Una ley de quórum calificado y cuando así lo exija el interés nacional puede establecer limitaciones o requisitos para la adquisición de algunos bienes”.

NOVENO: Por otra parte, la actividad pesquera extractiva, que “tiene por objeto capturar, cazar, segar o recolectar recursos hidrobiológicos” (art. 2 N° 1 de la LGP), se vincula con el derecho a desarrollar actividades económicas, puesto, que, de acuerdo a lo señalado por esta Magistratura, “[l]a pesca es una forma de actividad económica que se realiza mediante la captura de recursos hidrobiológicos y que se halla resguardada por la garantía contemplada en el art. 19 N° 21 de la Carta Fundamental” (STC Rol N° 8614 c. 45°). Así también, la doctrina ha explicado que *“[e]s una actividad económica que, al basarse en la captura de los recursos hidrobiológicos, supone un riesgo para la conservación de los mismos, ya que por el ejercicio de la libertad de pesca podría llegarse a una situación de sobreexplotación y la consiguiente desaparición de los recursos pesqueros (...) En consecuencia, en virtud del artículo 19 N° 21 C.Pol., por la necesidad de asegurar la conservación de los recursos hidrobiológicos y la sustentabilidad de la actividad pesquera, se emitió la LGPA”* (Fuentes, Jessica (2012), “Las autorizaciones de pesca y el derecho de propiedad”, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, XXXVIII, pp. 552-553).

Siendo entonces la pesca una actividad económica amparada por el ejercicio de la libertad consagrada en el numeral 21° del artículo 19° de la Constitución Política, para que su desarrollo pueda ser calificado como de legítimo debe respetar las normas legales que la regulen, lo cual se complementa con la habilitación al legislador para establecer limitaciones o requisitos para adquirir algunos bienes cuando así lo exija el interés nacional, como dispone el inciso 2° del numeral 23° del artículo 19° de la Carta.

III. DEBER ESTATAL DE PRESERVAR LA NATURALEZA

DÉCIMO: Por otra parte, la materia se vincula al numeral 8° del artículo 19 de la Constitución Política, que establece como obligación del Estado “tutelar la preservación de la naturaleza”, deber que conduce a *“[l]a necesidad de cuidar que la naturaleza no sea agotada, destruida o menoscabada, salvo en lo que resulte inevitable”* (Cea, José Luis. Derecho Constitucional Chileno. Derechos, deberes y garantías. Tomo II. p. 333). El legislador a través de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, interpretó tal obligación como “el conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones destinadas a asegurar la mantención de las condiciones que hacen posible la evolución y el desarrollo de las especies y de los ecosistemas del país” (artículo 2°, letra p).

DÉCIMO PRIMERO: Cabe hacer notar que el inciso 2° del artículo 19 numeral 8° de la Constitución dispone que “la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”, regla que se ve complementada en la propia Constitución, en el numeral 24° del mismo artículo 19, cuando, al limitar el derecho de propiedad con la función social que se le asigna, incluye “la conservación del patrimonio ambiental”.



Al respecto, la doctrina ha expresado que la autorización que expresamente formula el constituyente al legislador para imponer límites a un derecho fundamental da cuenta del especial interés que manifiesta respecto de un determinado bien, como es en este caso la conservación del patrimonio ambiental. La profesora Liliana Galdámez explica al efecto que “[e]l legislador, el juez y todos los poderes del Estado, ante una eventual tensión entre otros derechos y el medio ambiente, no sólo pueden, sino que deben restringirlos, si eso garantiza la protección de este último. Es una solución que, prima facie, se resuelve en favor del medio ambiente. Por eso sostengo que la cuestión ambiental goza de una especial y reforzada protección en la Constitución” (Galdámez, Liliana (2017). ob. cit., p. 129).

DÉCIMO SEGUNDO: Además debe tenerse presente que, vinculados a la garantía de preservar la naturaleza, se encuentran los principios de desarrollo sustentable y precautorio.

El concepto de desarrollo sustentable se encuentra recogido en la Ley N° 19.300, que lo define como “el proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras” (artículo 2°, letra g). Por su parte, el artículo 2, N° 61, de la LGPA señala que el uso sustentable es la “utilización responsable de los recursos hidrobiológicos, de conformidad con las normas y regulaciones locales, nacionales e internacionales, según corresponda, con el fin de que los beneficios sociales y económicos derivados de esa utilización se puedan mantener en el tiempo sin comprometer las oportunidades para el crecimiento y desarrollo de las generaciones futuras.”

Mientras tanto, el Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas, de junio de 1992, describe el principio precautorio en los siguientes términos: “Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

El respeto al principio precautorio implica entonces que las amenazas al medio ambiente no requieren ser establecidas con certidumbre (Sunstein Cass R., Worst-case scenarios. Harvard University Press. Cambridge. Massachusetts. 2007. pp. 2, 124 y 184). Tampoco se exige una evidencia científica irrefutable que establezca daños. En tal sentido, es clave considerar que el principio precautorio sugiere regulaciones que construyan el margen de seguridad dentro de todo el proceso decisorio. Por tanto, no se necesita esperar daños irreversibles para instar por la aplicación de una alta aproximación precautoria (Sunstein. ob. cit. p. 2)

DÉCIMO TERCERO: La extracción racional, controlada y sustentable de los recursos pesqueros constituye un compromiso y un deber para el Estado chileno, desde que éste se encuentra vinculado por diversos tratados internacionales sobre la materia. Así, en el plano del derecho internacional, dicha forma de extracción se encuentra en diversas fuentes convencionales y no convencionales de obligaciones generales y específicas para el resguardo de la sustentabilidad, la recuperación de las pesquerías, los métodos de pesca, la protección de especies, entre otras materias.

A este respecto se pueden mencionar las siguientes fuentes: Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, suscrita por Chile el 10 de Diciembre de 1982, ratificada el 28 de Agosto de 1997 y publicada el 18 de noviembre de 1997;



Código Internacional de Conducta para la Pesca Responsable, norma voluntaria aprobada en 1995 por la FAO; Acuerdo para Promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Conservación y Ordenación por los Buques Pesqueros que pescan en Alta Mar, aprobado mediante Resolución 15/93, de la FAO, el cual entró en vigor el 24 de abril de 2003, fecha en que el Director General recibió el 250 instrumento de aceptación; Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (10 de Diciembre de 1982, relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y Altamente Migratorias o Acuerdo de Nueva York, ratificado mediante Decreto No 31, promulgado el 08 de marzo del 2016 y publicado el 21 de septiembre del 2016; Comisión de Pesca Continental para América Latina (COPESCAL), creada en Roma en 1976 por la resolución 4/70 de la Septuagésima Sesión del Consejo de la FAO; Convención sobre la Diversidad Biológica (CBD, suscrita en la Conferencia de Río de Janeiro de 1992 y ratificada por Chile en 1994; Convenio sobre la Diversidad Biológica suscrita por Chile el 9 de septiembre de 1994, contenido en el Decreto Supremo No 1.963 del Ministerio de Relaciones Exteriores, el que fue publicado en el Diario Oficial con fecha 6 de mayo de 1995; Convención de Wellington sobre Prohibición de Pesca con Redes de Enmalle y Deriva de Gran Escala en el Pacífico Sur, suscrita en Wellington el 20 de octubre de 1990 y ratificada por Chile el 1° de noviembre de 1991; Protocolo II de la Convención sobre Prohibición de la Pesca con Redes de deriva y de gran escala en el Pacífico Sur, promulgado el 09 de diciembre de 1993 y publicado el 03 de marzo del año 1994; Convenio para la Protección del Medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste, de 1981, ratificado mediante Decreto N° 296, promulgado el 07 de abril de 1986 y publicado el 14 de junio de 1986.

IV. LA PESCA ARTESANAL Y CARACTERÍSTICAS DEL REGISTRO PESQUERO ARTESANAL

a) La Pesca Artesanal

DÉCIMO CUARTO: Dentro del marco antes descrito, cabe tener presente que la preservación de las especies marinas y la regulación de la actividad pesquera extractiva en Chile quedan sometidas a lo dispuesto en la LGPA, la cual tiene como objetivo “la conservación y el uso sustentable de los recursos hidrobiológicos, mediante la aplicación del enfoque precautorio, de un enfoque ecosistémico en la regulación pesquera y la salvaguarda de los ecosistemas marinos en que existan esos recursos” (art. 1° B), precepto que, como puede observarse, recoge tanto el principio de desarrollo sustentable como el precautorio previamente explicados.

Según la misma ley, “el Estado de Chile tiene el derecho de regular la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos hidrobiológicos y sus ecosistemas existentes en todos los espacios marítimos” sobre los cuales ejerce soberanía y jurisdicción, pudiendo “autorizar la exploración y explotación de los recursos hidrobiológicos existentes en los espacios referidos, sujeto a las disposiciones de esta ley” (art. 1° A).

Concretando tales principios y propósitos, la LGPA descansa en diversos instrumentos regulatorios esenciales para el control efectivo de la extracción de los recursos hidrobiológicos, entre los cuales se encuentran aquellos que, por una parte, imponen la necesidad de que quienes efectúen tal labor obtengan autorizaciones o permisos y, por otra parte, aquellos que señalan los recursos específicos que se permite extraer y determinan las cuotas anuales de captura, cuestiones que son previas al



hecho de pescar, por lo que deben ser conocidos por quien desarrolla la actividad extractiva de buena fe en cumplimiento de la legalidad vigente.

DÉCIMO QUINTO: La LGPA, al regular el régimen de acceso a los recursos hidrobiológicos distingue la actividad de la pesca artesanal y la de la pesca industrial, estableciendo algunas reglas comunes y otras diversas para una u otra forma extractiva a lo largo de su articulado.

Los preceptos impugnados de la LGPA por el requerimiento de autos se relacionan específicamente con quienes se dedican a la pesca artesanal, la cual, según establece el mismo cuerpo legal, consiste en “la actividad pesquera extractiva realizada por personas naturales que, en forma personal, directa y habitual, trabajan como pescadores inscritos en el Registro Pesquero Artesanal, con o sin el empleo de una embarcación”, no obstante que también pueden desarrollarla excepcionalmente personas jurídicas que sean armadores artesanales -propietarios de hasta dos embarcaciones artesanales- y organizaciones de pescadores artesanales. La referida actividad puede desarrollarse por un armador artesanal, pescador artesanal propiamente tal, buzo, recolector de orilla, alguero o buzo apnea, no siendo tales categorías excluyentes unas de otras, por lo que una persona puede ser calificada y actuar simultánea o sucesivamente en dos o más de ellas, siempre que todas se ejerciten en la misma región (art. 2 N° 28). Para los efectos de la gestión pendiente, cabe tener presente que los tripulantes de las embarcaciones de pesca artesanal son pescadores artesanales.

b) Naturaleza del Registro Pesquero Artesanal.

DÉCIMO SEXTO: De la anterior definición legal resulta que, si bien el régimen de acceso a los recursos hidrobiológicos para la pesca artesanal es, en principio, el de libertad de pesca, para ejercer a la actividad extractiva los pescadores artesanales y sus embarcaciones requieren inscribirse previamente en el Registro Pesquero Artesanal que tiene a su cargo el Servicio Nacional de Pesca. Incluso si alguna especie alcanza el estado de plena explotación, con el objeto de velar por su conservación y evitar su desaparición, como efecto del deber constitucional que cabe al Estado de tutelar la preservación de la naturaleza, la Subpesca puede suspender las inscripciones en tal Registro (inciso 1° del art. 50 A de la LGPA). En tal caso entonces, no se admitirán nuevas inscripciones de embarcaciones ni de personas, naturales o jurídicas, para esa categoría y pesquería en la región respectiva.

Por lo tanto, la inscripción en el Registro es una técnica regulatoria que, en el caso de la pesca artesanal, constituye un título administrativo habilitante para ejercer el derecho preexistente a adquirir el dominio, mediante la ocupación, de los recursos hidrobiológicos para aquellos que se dedican en forma habitual a la pesca en tanto actividad de carácter económico. Como tales especies se encuentran ubicadas en bienes nacionales de uso público, como son los espacios marítimos sobre los cuales el Estado de Chile ejerce soberanía y jurisdicción, su explotación debe permitir su desarrollo sustentable, estando el Estado obligado a preservarlos, conforme lo dispone el numeral 8 del artículo 19 de la Constitución.

DÉCIMO SÉPTIMO: Si bien poseen regulaciones distintas, tanto la autorización por la Subsecretaría de Pesca como la inscripción en el Registro Pesquero Artesanal que tiene a su cargo Sernapesca comparten una misma finalidad: permitir el



ejercicio de la actividad extractiva pesquera: la industrial en un caso y la artesanal en el otro.

A través de esos actos administrativos se remueve el obstáculo que impide ejercer libremente la libertad de pesca por la necesidad de que ella se desarrolle conforme al interés público comprometido: la explotación sustentable de los recursos hidrobiológicos. Tal similitud se confirma al revisar el procedimiento y las sanciones que establece la ley respecto de quienes realicen labores de captura sin estar en posesión de alguno de esos títulos, como dispone la letra d) del art. 110, que sanciona con multa: “d) Capturar especies hidrobiológicas sin la autorización o permiso correspondiente, o en contravención a lo establecido en éstos” y e) Capturar especies hidrobiológicas sin estar inscritos en el registro pesquero artesanal o en contravención a lo establecido en la respectiva inscripción”.

La inscripción es un acto administrativo que acredita el cumplimiento por parte del solicitante de los requisitos que exige el art. 51 de la LGPA y, al igual que una autorización, se funda -como señala Jessica Fuentes respecto de esta última- “[e]n el ejercicio de facultades de policía por parte de la Administración, de tranquilidad, seguridad y salubridad públicas y, que en definitiva, se orientan a levantar un obstáculo creado por dicha regulación de policía, para el ejercicio de un derecho preexistente, esto es, en virtud de la necesidad de ejercer un control previo de las condiciones de ejercicio de un derecho, se crea esta actuación estatal previa sin la cual el ejercicio del derecho, del cual ya se es titular, se vuelve ilegítimo” (Jessica Fuentes Olmos (ob. cit., p. 556).

Para garantizar entonces que la actividad pesquera mantenga el objetivo de conservación y uso sustentable de los recursos marinos y evitar que los pescadores artesanales los exploten de manera indiscriminada y, con ello, corran el riesgo de desaparecer, el Estado debe no sólo prevenir que lo anterior no ocurra sino también sancionar a quienes capturen especies marinas sin estar inscritos en el Registro Pesquero Artesanal (artículo 110 e) de la LGPA).

c) Características del Registro y elementos que lo conforman

DÉCIMO OCTAVO: La situación de la pesca artesanal en Chile permite aproximarse a las razones que tuvo el legislador para establecer el Registro Pesquero Artesanal, sus características y los requisitos que exige la ley para inscribirse en él.

Al efecto conviene tener en cuenta que, según las estadísticas que entrega el Servicio Nacional de Pesca (Sernapesca), el sector artesanal aporta casi la mitad del desembarque total de la pesca que se realiza en nuestro país (la suma de la cantidad desembarcada o cosechada durante el año producto de la actividad de los agentes extractivos artesanales, e industriales y las cosechas de centros de cultivo). En efecto, según consta en el informe de Sernapesca que da cuenta del desembarque total acumulado a Diciembre del 2021, este fue de 3.896.457 toneladas. En términos de subsectores, el sector industrial aportó con el 23% al desembarque total, con 878.321 toneladas y el sector artesanal con el 40%, con 1.574.620 toneladas, mientras que los centros de acuicultura aportaron el 37% con 1.443.516 toneladas. (Documento “Desembarque total”, publicado en Sernapesca <http://www.sernapesca.cl/informacion-utilidad/anuarios-estadisticos-de-pesca-y-acuicultura>).



En relación con lo anterior, la Subsecretaría de Pesca ha sostenido que “[E]n los últimos 20 años, la pesca artesanal ha pasado de ser una actividad tradicional, con uso de baja tecnología y reducido aporte a la economía nacional, a ser un sector de importancia territorial, regional y nacional, trascendiendo con sus recursos incluso a mercados internacionales, sumado a una participación cada vez más creciente en la administración de los recursos pesqueros.” (<https://www.subpesca.cl/portal/616/w3-article-645.html>)

Los principales recursos de la pesca artesanal en Chile, conforme a la misma Subpesca, están mostrando claros síntomas de problemas, con bajas relevantes en sus biomazas o abundancia, encontrándose varios de ellos en estado de sobreexplotación, como recuerdan González, E., Cerda, R., Quezada, J., Martínez, G., López, E., Thomas, F., Merino, J. (*Estudio para la Determinación de una Propuesta de Política Pública de Desarrollo Productivo para la Pesca Artesanal*. 2003, Mandante: Subsecretaría de Pesca y Acuicultura de Chile, p. 59). Añade ese estudio que “[D]e la información sobre la flota, el número de pescadores, los niveles de desembarques y el estado de los recursos pesqueros que sustentan la actividad se observa que existe una tendencia al aumento de la cantidad embarcaciones y de la cantidad de pescadores artesanales a lo largo del tiempo, lo que implica un aumento de la capacidad de pesca que lleva, finalmente, a una mayor remoción de los recursos pesqueros” (p. 119).

DÉCIMO NOVENO: Ahora bien, cabe asimismo destacar que la forma en que se ejerce la pesca artesanal depende de las especies hidrobiológicas que se encuentran disponibles en el mar adyacente al territorio de las distintas regiones en que se divide nuestro país. Tal actividad se desarrolla en una franja del mar territorial de cinco millas marinas medidas desde las líneas de base normales, reservada únicamente a la pesca artesanal (art. 47 de la LGPA).

La pesca que se despliega en esa área a lo largo del territorio nacional es de diversa naturaleza, señalándose que existe una “[d]icotomía unidad/diversidad de la pesca artesanal. El caso de Chile resulta ser paradigmático en este sentido, debiendo incorporar a la ley categorías tan específicas como buzos mariscadores, asistentes, recolectores de orilla, alqueros, trabajadores conexos, etc. La gran diversidad de categorías al interior de la pesca artesanal se debe en parte a la diversidad de regiones y comunidades costeras en términos ambientales y pesqueros. En Chile es posible encontrar zonas desérticas, lluviosas, incluso antárticas con presencia de actividades pesqueras. Pero también es un factor de diversificación en cuanto a pesquerías, es decir las comunidades locales deciden trabajar tal o cual recurso y cómo: concentración de pesquerías demersales o pelágicas, como la merluza austral en las Región de Aysén (Brinck et al. 2011) o bien comunidades locales que explotan las algas marinas en estuarios (Morales y Calderón 2010), recursos bentónicos de bordemar en Chiloé (Chambeaux, Michel y Retamales 2009, Retamales 2018) o incluso estudios de pesca artesanal en contextos urbanos (Pereira et al. 2009, Retamales 2015). Las combinaciones de elementos naturales y culturales, como de aspectos ligados a los procesos de producción, varían de una región a otra, de una pesquería a otra. Gracias a ello es posible encontrarse, por ejemplo, regiones exclusivamente pesqueras (demóricas, pelágicas, etc.), mientras que otras son únicamente bentónicas, como también existen regiones mixtas.” (Retamales, A. (2020). *Antropología de la Pesca en Chile*. Revista Chilena de Antropología 41: 55-69).

La diversidad de las especies hidrobiológicas existentes en el área reservada, la forma en que ellas se encuentran distribuidas en el mar adyacente a cada región del



país, las costumbres de las comunidades costeras, los artes o aparejos que se emplean para la captura de las diferentes especies y la categoría del pescador son todos datos que se plasman en la inscripción de los pescadores artesanales en el Registro Nacional Pesquero Artesanal o Registro Artesanal que lleva el Servicio Nacional de Pesca por regiones y caletas base.

VIGÉSIMO: Constituye así un elemento esencial de las inscripciones que éstas deban recaer en alguna de las pesquerías que la Subpesca incorpora en una nómina que elabora y que se determina según su distribución en las distintas regiones del país. Dichas pesquerías se autorizan a cada pescador inscrito, de acuerdo con lo que señala el art. 50 A de la ley, precepto que no fue impugnado en estos autos de inaplicabilidad, el que señala en sus incisos 1° y 2°:

“Se inscribirán en el Registro Artesanal las solicitudes de inscripción que recaigan sobre las pesquerías que se encuentran incorporadas en una nómina que determinará la Subsecretaría por región.

La Subsecretaría establecerá, mediante resolución, la nómina de pesquerías y las especies que la constituyen por región, el respectivo arte o aparejo de pesca y categoría de pescador artesanal que la puede extraer, y que conformarán el Registro Artesanal”.

VIGÉSIMO PRIMERO: Si de acuerdo al recién transcrito precepto de la LGPA, la inscripción en el Registro Artesanal habilita para realizar la actividad extractiva respecto de determinadas pesquerías que son definidas según la región en que se encuentren disponibles, tanto la inscripción como su denegación se relacionan entonces con las pesquerías establecidas por región que se hallan en la ya referida nómina nacional (actualmente contenida en Resolución ex. N° 3115, de 12 de noviembre de 2013, de la Subsecretaría de Pesca).

VIGÉSIMO SEGUNDO: Como en cada región puede ir variando la disponibilidad de las especies, la LGPA expresa que “con el fin de cautelar la preservación de los recursos hidrobiológicos, cuando una o más especies hayan alcanzado un estado de plena explotación, la Subsecretaría, mediante resolución, previo informe técnico debidamente fundamentado del Consejo Zonal de Pesca que corresponda, podrá suspender transitoriamente por categoría de pescador artesanal y por pesquería, la inscripción en el registro artesanal en una o más regiones. En este caso, no se admitirán nuevas inscripciones de embarcaciones ni de personas para esa categoría y pesquería en la región respectiva. Mediante igual procedimiento se podrá dejar sin efecto la medida de suspensión establecida” (art. 50 inciso 1°).

Por otra parte, tomando los debidos resguardos, se permite excepcionalmente extender el área en que pueden operar los pescadores artesanales a la región continua, cuando éstos realicen actividades pesqueras en las otras regiones a través de un procedimiento contemplado en los planes de manejo, con el acuerdo de los pescadores artesanales involucrados en la pesquería respectiva y que registren desembarques en los últimos tres años; asimismo ese procedimiento permite extender el área de operación de los pescadores artesanales a más de una región, tratándose de pesquerías de especies altamente migratorias y demersales de gran profundidad (incisos 5° a 7° del art. 50). Estas reglas excepcionales, contenidas en preceptos contemplados en otras partes de uno de los artículos que han sido impugnados en este requerimiento, dan cuenta de que la ley no es absolutamente rígida en esta materia al permitir extender, en ciertos casos, las operaciones pesqueras a otras regiones.



VIGÉSIMO TERCERO: Ahora bien, sin perjuicio de la situación excepcional que acabamos de mencionar, las regulaciones que establece la ley para preservar el medioambiente marino se ajustan a la propia Carta Fundamental, en cuanto autoriza al legislador a “establecer restricciones específicas a determinados derechos y libertades para proteger el medio ambiente” (inciso 2° del numeral 8° del art. 19), con lo cual el Estado cumple con su deber de velar por la preservación de la naturaleza (segunda oración del inciso 1° del mismo precepto).

VIGÉSIMO CUARTO: Por lo tanto, y aplicando el principio precautorio y para velar por el uso sustentable de los recursos hidrobiológicos, la ley no sólo obliga a acreditar el cumplimiento de los requisitos que establece su art. 51, para permitir la inscripción en el Registro Pesquero Artesanal correspondiente a la región en que tiene su domicilio el pescador para que pueda acceder a la actividad únicamente en tal región, sino que además para la salvaguarda de los ecosistemas en que existen dichos recursos durante la realización misma de la pesca artesanal quienes se encuentren habilitados se sujetan a deberes, restricciones y prohibiciones que, de infringirse, conllevan sanciones.

Así tales restricciones se manifiestan, a vía ejemplar, cualquiera sea su categoría, en el hecho de que el pescador inscrito en el Registro respectivo solo puede extraer las especies autorizadas que se constituyen por región y que se encuentran en la nómina que elaborada al efecto por Subpesca, empleando al efecto el arte o aparejo de pesca permitido; no puede exceder la cuota de captura asignada para cada especie en el año calendario correspondiente; no puede capturar especies en veda; si una o más especies alcanzan un estado de plena explotación se le suspende transitoriamente su inscripción en el registro artesanal en una o más regiones, etc.

VIGÉSIMO QUINTO: Tanto el armador -a quien se asigna la cuota y es dueño de la embarcación pesquera- como los tripulantes que ejecutan la actividad extractiva en una región distinta a la que les corresponde según el Registro Artesanal en que están inscritos, contravienen entonces una serie de otras reglas legales que no han sido objetadas por el requirente.

V. LA LIBERTAD DE TRABAJO

VIGÉSIMO SEXTO: El primer reproche formulado por el actor a los preceptos impugnados dice relación con que su aplicación infringe la libertad de trabajo y su protección, porque impide el ejercicio de las labores de tripulante pesquero fuera de la región donde está inscrito, afectando así el derecho que tiene toda persona de “elegir autónomamente el trabajo, el lugar que desean realizarlo, pactar las condiciones y modalidades, pues están sometidos a la existencia de trabajo en esa región y de su especialidad, estando impedidos de trabajar en otro lugar del país” (fs. 22).

VIGÉSIMO SÉPTIMO: El artículo 19, N° 16, de la Carta Fundamental asegura a todas las personas: “La libertad de trabajo y su protección. Toda persona tiene derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con justa retribución” (incisos 1° y 2°) y, según ha expresado este Tribunal, “[d]e acuerdo con la doctrina, la garantía de la libertad de trabajo faculta a toda persona a buscar, obtener, practicar y ejercer o desempeñar cualquier actividad remunerada, profesión u oficio lícitos, vale decir, no prohibidos por la ley. Implica, desde luego, la libertad de elegir un trabajo, evitando compulsiones para realizar labores determinadas. La persona debe



decidir el acceso, el tránsito y la permanencia en un trabajo específico. Esta garantía implica, además, el derecho a la libre contratación. Para el empleador, ello le asegura un amplio poder de contratación de su personal; para el trabajador, le permite vincularse autónomamente, acordando las condiciones en que deba ejecutarse la tarea y optando por las modalidades que al respecto establezca el ordenamiento laboral. La garantía culmina con el derecho de elegir trabajo con entera libertad y con acceso a una justa retribución. El contenido esencial de esta garantía asegura que a nadie le será impuesto un trabajo o un trabajador; que a nadie le será negado un trabajo por razones arbitrarias y que quien trabaje lo haga con una justa retribución[...]" (Rol N° 1413, c. 21°)

Por otra parte, se ha sostenido que “[l]a protección del trabajo es una cuestión que se asume como inherente a la propia legislación del trabajo” (Rol N° 2671, c.7°) y tal protección se extiende al resguardo del trabajo mismo, “en atención al compromiso inseparable de respeto a la dignidad del trabajador en la forma que efectúa su labor y a la ineludible función social que cumple el trabajo. En consecuencia, la Constitución también protege al trabajo propiamente tal, no consagrando el derecho al trabajo en términos generales, pero sí derechos que constituyen elementos fundamentales de éste y que pueden exigirse efectivamente del Estado” (Rol N° 1852, c. 6°). Consecuentemente, *“[l]a protección, ya sea a la libertad de trabajo, ya del propio trabajo, constituye una obligación que corresponde a toda la comunidad y, en especial, a quien la dirige, es decir, al Estado. Constituye, por lo tanto, un derecho social o de segunda categoría, por cuanto fuerza al Estado a crear las condiciones necesarias para que, en el hecho, puedan ejercerse realmente tanto la libertad como el trabajo que ya se está desarrollando. Su consagración a nivel constitucional importa la creación de una norma programática, resultando ser para el legislador un verdadero mandato su regulación”* (Alejandro Silva Bascuñán (2010), “Tratado de Derecho Constitucional”, tomo XIII, Ed. Jurídica de Chile, p. 225).

VIGÉSIMO OCTAVO: Pues bien, de acuerdo con los antecedentes que se encuentran en el expediente de la gestión pendiente seguida ante el Primer Juzgado de Letras de Arica, consta que el requirente fue fiscalizado en zona de pesca de la Región de Arica y Parinacota sin estar inscrito en el Registro Pesquero Artesanal de dicha región.

Si para obtener la condición de pescador artesanal habilitado para ejercer la actividad extractiva, ya sea como trabajador sujeto a una relación de subordinación y dependencia o actuando como independiente en ejercicio de la libertad para desarrollar una actividad económica, se requiere la previa inscripción, ello supone haber cumplido con los requisitos que exige la ley para ser incluido en el Registro pertinente, el desarrollo de las tareas que se desempeñen debe ajustarse a la ley.

En efecto, por una parte, como ha dicho la doctrina, la Constitución “[l]e reconoce a toda persona una amplia facultad para desarrollar cualquier trabajo que considere necesario y adecuado para su vida” pero “[s]iempre y cuando sea **lícito**. La exigencia de licitud evidencia una subordinación de la actividad productiva o industrial a valores indicativos de un ideal, de forma tal **que la libertad en comento no puede ser concebida como un principio absoluto**. Dicha licitud se expresa en limitaciones clásicas, históricamente variables en su contenido, pero a partir de la cuáles se puede ejercer un control judicial o legal, modulando y ordenando el ejercicio de derechos que aparentemente podrían haberse estructurado de manera demasiado amplia.” (Pedro Irureta Uriarte. Constitución y Orden Público Laboral. Un análisis del art. 19 N° 16 de la Constitución Chilena.



Colección de investigaciones Jurídicas. Ediciones U. Alberto Hurtado, Santiago 2006, pp. 92 y 93).

Como indica el art. 50 de la LGPA, si la libertad de pesca es la regla general, ello no sucede respecto de la pesca artesanal, la cual no puede desarrollarse con total libertad ya que debe ajustarse a lo que dispone la normativa vigente, la cual impone limitaciones o requisitos no sólo para quien se proponga dedicarse a ella sino también durante su desempeño. Es justamente la infracción a las reglas que obligan a sujetarse a esas restricciones lo que ha conducido a la denuncia formulada por Sernapesca, por lo que no se logra apreciar de que forma la aplicación de los preceptos impugnados -los cuales, como ya se advirtió, sólo imponen requisitos de acceso a la actividad pesquera- vulneren la garantía de la libertad de trabajo como afirma el requerimiento. En efecto, tales exigencias no impiden del todo a los tripulantes -como es el caso del requirente de autos- el ejercicio ni de la libertad de trabajo ni el derecho a desarrollar la actividad económica de que se trata sino sólo le imponen ajustarse a las reglas legales que las regulan.

VI. DERECHO A DESARROLLAR UNA ACTIVIDAD ECONÓMICA

VIGÉSIMO NOVENO: El requerimiento también estima que se vulnera el derecho a desarrollar actividades económicas, pues se hace irrealizable el desarrollo de la actividad del actor como tripulante sin que se observe ningún fin legítimo o constitucional, impidiéndole acceder al trabajo y a sus beneficios económicos.

TRIGÉSIMO: Esta Magistratura ha reiterado que el derecho a desarrollar cualquier actividad económica “implica que toda persona, sea ésta persona natural o jurídica, tiene la facultad de iniciar y mantener con libertad cualquiera actividad lucrativa en las diversas esferas de la vida económica, garantizando, por consiguiente, la norma constitucional, entre otras actividades, la realización de actividades productivas, de servicios y de comercialización de todo tipo de bienes, bajo dos grandes condiciones: la primera, que la actividad a realizar no sea, considerada en sí misma, ilícita, y lo son sólo las que la propia Constitución menciona genéricamente, esto es, las contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad nacional, y la segunda, que la actividad económica a realizar se ajuste a las normas legales que la regulen” (STC 280 c. 22, en el mismo sentido, STC 5353 c. 19, STC 5776 c. 19) (STC 8614, c.14°).

A lo anterior, debe sumarse que la regulación legal prevista por el inciso primero del N° 21 del artículo 19 de la Constitución no puede llegar a “obstaculizar e impedir la ejecución de los actos lícitos amparados por el derecho a desarrollar cualquier actividad económica” (STC Rol N° 167, c. 14°); que el vocablo “regular” a que alude el texto “se refiere a dictar normas que permitan el libre pero ordenado ejercicio de un derecho, sin impedirlo, prohibirlo, obstaculizarlo, ni hacer que su goce o disfrute resulte muy oneroso, azaroso o difícil. Lo anterior no constituye una interdicción para el legislador en orden a no imponer ningún tipo de carga o gravamen al desarrollo de cualquier actividad económica, sino su deber de hacerlo siempre con el propósito de posibilitar su recto desarrollo en armonía con otros derechos e intereses protegidos por la Constitución” (STC 146 c. 9, en el mismo sentido, STC 167 c. 14, STC 2643 c. 16, STC 2644 c. 16, STC 5353 c. 20, STC 5776 c. 20).

TRIGÉSIMO PRIMERO: En cuanto a la actividad pesquera, la jurisprudencia de este Tribunal ha señalado que “el Estado cuenta con potestades para



ordenar y administrar la explotación de la riqueza hidrobiológica “en aras a la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros, amén de salvaguardar la actividad económica extractiva y preservarla para las futuras generaciones, dando así plena eficacia al derecho consagrado en el artículo 19, N° 21, de la Carta Fundamental cuyo límite se encuentra, precisamente, en las normas legales que regulan la respectiva actividad económica” (STC 8614, c. 45°).

En ese sentido, “la libertad para adquirir el dominio de los recursos hidrobiológicos de que somos titulares, por estar así reconocida en la Constitución y que, en principio no tendría más requisitos que el simple ejercicio de la actividad pesquera o, en términos civiles, por operar el modo de adquirir ocupación (captura de recursos hidrobiológicos), se ve sometida a requisitos y limitaciones. Como se verá más adelante, el requisito de ejercicio estará dado en algunos casos por la titularidad de una autorización de pesca, un permiso extraordinario o la inscripción en un registro” (Fuentes, J., ob. cit., p. 552).

TRIGÉSIMO SEGUNDO: Pues bien, la necesidad de inscribirse previamente en el Registro, sus requisitos, limitaciones y características se ajustan a lo dispuesto en el artículo 19, N° 21, de la Carta Fundamental, el cual asegura a todas las personas desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen.

TRIGÉSIMO TERCERO: Limitaciones de ese tenor armonizan, en primer lugar, con el objetivo de velar por la “conservación” de tales recursos, es decir, como dice la propia LGPA, por el “uso presente y futuro, racional, eficaz y eficiente de los recursos naturales y su ambiente” (numeral 13 del art. 2°).

Así lo ha entendido también el legislador. Si bien se han presentado mociones que buscan modificar la exigencia de la letra c) del artículo 51, éstas han tenido en consideración que dicha residencia “**asegura que los pescadores no realicen la actividad pesquera en forma nómada, evitando con ello el incremento de la pesca en determinadas regiones, y por tanto, la sobreexplotación de los recursos**” (Boletín N° 5944-21). Sin perjuicio de aquello, no le concierne a esta Magistratura pronunciarse respecto del plazo de residencia que se exige el legislador puesto que aquello se encuentra dentro del ámbito de su discrecionalidad.

En diversas oportunidades esta Magistratura Constitucional ha sostenido: “tanto la finalidad de la Ley General de Pesca como las restricciones que impone a los particulares están determinadas por razones constitucionalmente legítimas y plenamente admisibles (Rol N° 4074 c. 3°). Cabe comprender al efecto que la pesca y las pesquerías, desde la economía, son una fuente de recursos y, desde el medio ambiente, son un objeto que debe preservarse en la búsqueda de equilibrios de sustentabilidad del desarrollo y de protección de las especies y ecosistemas del país. (Rol N° 8614 c. 19°) De ese modo, es evidente que el ejercicio de una actividad económica aparece supeditado a que la utilización del recurso pueda hacerse sin menoscabo de las necesidades de futuras generaciones.

TRIGÉSIMO CUARTO: El RPA y sus requisitos, específicamente las establecidas en las letras c) y d) del artículo 51 de la LGPA, no solo tiene un fundamento en clave medioambiental, sino que también social y cultural. En efecto, debe tenerse en consideración que el legislador no solo considera los efectos económicos o ambientales, sino que también sociales y culturales que implica el desarrollo de la pesca artesanal.



En tal sentido el Código Internacional de Conducta para la Pesca Responsable establece, dentro de las medidas en materia de definición de políticas, precisamente que “Los Estados, de acuerdo con sus capacidades, deberían establecer o fomentar el establecimiento de sistemas de vigilancia del medio ambiente costero como parte del proceso de ordenación de la zona costera, utilizando parámetros físicos, químicos, biológicos, económicos y sociales” (art. 10.2.4). En el mismo sentido, la FAO ha señalado que “Las pesquerías existen para producir beneficios sociales o económicos para la sociedad, y es tarea del administrador asegurar que estos beneficios se obtengan de manera apropiada y sostenible, compatible con la política nacional pesquera y las metas de esa pesquería en particular. Las acciones de ordenación casi siempre involucran al pescador, y por consiguiente le afectan directamente” (Guía del administrador pesquero: medidas de organización y su aplicación, Cochrane, K. (editor), FAO, 2005).

Conforme con lo anterior, las exigencias establecidas en el precepto impugnado tienen también la virtud de proteger a los pescadores artesanales de una región y localidad de una llegada masiva de pescadores de otras regiones que arrasen con los recursos disponibles y, con ello, su actividad económica, pues el movimiento de los pescadores artesanales entre regiones podría causar efectos en “la oferta de mano de obra para dicho tipo de labores” (Arancibia, L., & Bermúdez, R., (2019), Análisis de posibles impactos de la eliminación de la letra d) del artículo 51 de la Ley General de Pesca y Acuicultura, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, p. 1).

TRIGÉSIMO QUINTO: A mayor abundamiento, los requisitos de residencia y domicilio permiten una mejor fiscalización de la autoridad, de modo que removerlos tendría incidencia en la carga de la actividad administrativa que debe realizar Sernapesca, pues “se podrían movilizar flotas en forma periódica y eso implica un RPA muy dinámico que puede tener problemas en actividades de fiscalización” (Arancibia, L., & Bermúdez, R., ob. cit., p. 7), haciendo más complejo determinar las zonas de mayor riesgo.

En efecto, liberar la actividad pesquera para que pueda desarrollarse en cualquier zona del país sin necesidad de estar habilitado previamente para ejecutarla en determinada región, conduce a la existencia de una especie de Registro Nacional, ajeno al que ideó el legislador y que tiene a su cargo el Servicio Nacional de Pesca por regiones y caletas base, lo que conlleva que los actos de fiscalización, en resguardo y conservación de los recursos hidrobiológicos, no puedan ejecutarse oportuna y eficientemente.

TRIGÉSIMO SEXTO: Por último, cabe recordar que la norma no es absoluta puesto que el artículo 50° de la LGPA, en sus incisos quinto a séptimo, permite que – mediante el procedimiento que se contempla - se extienda el área de operaciones de los pescadores artesanales a la región contigua cuando realicen actividades pesqueras en las otras regiones y que se extienda a más de una región cuando se trata de pesquerías de especies altamente migratorias y demersales de gran profundidad.

TRIGÉSIMO SÉPTIMO: Atendido los argumentos desarrollados, si bien es materia del legislador establecer el Registro y sus requisitos, estos argumentos permiten colegir que se la normativa impugnada no puede ser considerada carente de razonabilidad legislativa ni carente de sustento en la Carta Fundamental.

TRIGÉSIMO OCTAVO: Por los argumentos ya desarrollados, debe descartarse también la falta de razonabilidad y de proporcionalidad alegada por el requirente, pues si bien es materia del legislador establecer el Registro y sus requisitos,



la actividad pesquera puede y debe regularse de forma tal que permita la convivencia de diversos derechos constitucionales, fundándose en “[e]l derecho a desarrollar una actividad económica lícita (porque la pesca industrial y artesanal permiten obtener una ganancia económica), en el derecho de propiedad privada (porque en la actividad pesquera interviene un modo de adquirir el dominio preciso, que es la ocupación), en la libertad para adquirir toda clase de bienes (porque para que pueda desarrollarse, la citada actividad necesariamente requiere que sea posible adquirir esos recursos) y en el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (porque el ejercicio de la pesca tiene efectos en la sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos)” (STC 8614, c. 1642).

En ese sentido, el Registro Pesquero Artesanal contemplado en el art. 50 y los requisitos de residencia y domicilio establecidos en el artículo 51, ambos de la LGPA, son compatibles con los distintos derechos que inciden en la actividad pesquera.

TRIGÉSIMO NOVENO: Por todo lo expuesto, no cabe más que rechazar el requerimiento de autos.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

- I. QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO. OFÍCIESE.**
- II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUERENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

PREVENCIONES

Los Ministros señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA (Presidenta), señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y señora DANIELA MARZI MUÑOZ previenen que concurren al voto por rechazar el requerimiento, teniendo presente, las siguientes motivaciones:

1°. Que, la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA) optó por un modelo basado en la regionalización de la actividad pesquera, como se desprende de la preceptiva impugnada en el requerimiento, que, en lo sustancial, exige a los pescadores artesanales la inscripción previa en el registro pesquero regional para poder desarrollar la pesca artesanal, para lo cual se debe acreditar residencia efectiva de al menos tres años en la región respectiva.

A su turno, como bien lo explica el voto de mayoría, para garantizar el uso presente, futuro y racional, eficaz y eficiente de los recursos hidrobiológicos, naturales



y el medio ambiente, la pesca artesanal opera, de acuerdo con la LGPA, con un modelo de asignación de cuotas de extracción pesquera.

2°. Que, de acuerdo con el artículo 28 de la LGPA, “*la actividad pesquera artesanal se ejerce a través de una o más de las siguientes categorías: armador artesanal, pescador artesanal propiamente tal, buzo, recolector de orilla, alguero o buzo apnea*”, siendo pertinente, para el caso concreto, relevar las definiciones de armador artesanal y pescador artesanal propiamente tal:

- a) *Armador artesanal: es el pescador artesanal, la persona jurídica constituida en los términos establecidos en el inciso segundo de este numeral o la comunidad en los términos que establece el Código Civil, propietarios de hasta dos embarcaciones artesanales.*
- b) *Pescador artesanal propiamente tal: es aquel que se desempeña como patrón o tripulante en una embarcación artesanal, cualquiera que sea su régimen de retribución.*

3°. Que, no obstante la distinción de la LGPA previamente referida, resulta ser que la categoría de pescador artesanal propiamente tal es considerada exigüamente en su regulación, siendo mencionada en los artículos 50 B, C, N y 152 de la LGPA. De esta forma, la regulación establecida para el ejercicio de la actividad pesquera artesanal pareciera no considerar la distinción entre el armador artesanal y el pescador artesanal propiamente tal, aunque sea posible apreciar con claridad los distintos roles que desempeñan ambos actores en el proceso de pesca.

En tal sentido, aunque la ley no prohíbe expresamente la asignación de cuotas de extracción al pescador artesanal propiamente tal, la naturaleza de las funciones que a cada actor corresponde en el desarrollo de la pesca justifica que el modelo de cuotas de extracción esté diseñado, principalmente, para ser asignadas a los armadores. De esta forma, “*por regla general, los pescadores artesanales propiamente tal no tienen asignadas cuotas, salvo en el caso de los pescadores artesanales de la región de Aysén con registro en el recurso merluza del sur*” (Arancibia, L., & Bermúdez, R., (2019), Análisis de posibles impactos de la eliminación de la letra d) del artículo 51 de la Ley General de Pesca y Acuicultura, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, p. 3).

4°. Que, se comparte lo razonado en el voto de mayoría en lo relativo a que el diseño de registro previo, para la adecuada asignación de cuotas de extracción, es una de las formas a través de las cuales el legislador cumple con el mandato constitucional del artículo 19 N° 8 de la Carta Fundamental y con los principios que inspiran la regulación pesquera. Ahora bien, es necesario destacar que tal modelo cumple adecuadamente su función si consideramos a aquellas personas que tienen asignadas cuotas de extracción que, en definitiva, delimitan el esfuerzo pesquero en la región.

Sin embargo, la problemática constitucional planteada invita a reflexionar sobre la situación de los pescadores que no tienen asignadas cuotas de extracción y que, para seguir desarrollando su actividad, se dedican a la pesca como tripulantes o patrones, vale decir, como trabajadores o dependientes. En estos casos, el pescador artesanal sin cuotas de extracción asignadas, bajo el modelo de registro regional, está sometido al mismo estatuto que aquellos pescadores, normalmente armadores, que sí tienen asignada cuotas de extracción, en circunstancias de que la movilidad interregional de los primeros no tiene impacto alguno en el esfuerzo pesquero, pues este se encuentra delimitado por la cuota de la pesquería respectiva. En efecto, “*cuando la pesquería es administrada mediante cuotas de extracción y su sistema de*



fiscalización permite asegurar un adecuado uso de esos recursos, la actividad de los pescadores artesanales propiamente tal tiene un impacto controlado en la disminución de la biomasa, pues ellos actúan como agentes que realizan la extracción de cuotas asignadas a otro” (Arancibia, L., & Bermúdez, R., (2019), Análisis de posibles impactos de la eliminación de la letra d) del artículo 51 de la Ley General de Pesca y Acuicultura, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, p. 3).

5°. Que, sin embargo, la problemática de la movilidad regional de los pescadores artesanales propiamente tal, no puede resolverse en esta sede, en tanto la LGPA se estructura sobre la base de un modelo de regionalización fuerte, cuya enmienda, a través de la apertura o flexibilización del registro pesquero o la movilidad interregional, es una decisión que debe ser tomada en el marco de una deliberación democrática, toda vez que se trata de una discusión en la que están presente una serie de elementos extrajurídicos, sociales, culturales, económicos y políticos, que exceden del análisis de constitucionalidad que corresponde a esta Magistratura. Específicamente, se ha dicho que *“el movimiento –entre regiones–de pescadores artesanales propiamente tal, no tendría impacto en la biomasa de los recursos explotados, pero sí en la oferta de este tipo de labores, por lo que se puede prever que dichos movimientos serán a partir de decisiones individuales y de ofertas o expectativas de trabajo” (Arancibia, L., & Bermúdez, R., (2019), Análisis de posibles impactos de la eliminación de la letra d) del artículo 51 de la Ley General de Pesca y Acuicultura, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, p. 5), de modo tal que la ponderación de todos los elementos pertinentes en la discusión corresponde, en primer término, al legislador.*

6°. Que, cabe destacar la intención del legislador de hacerse cargo de la situación descrita, como consta en el Proyecto de Ley que Modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura para flexibilizar la inscripción de los pescadores artesanales en el registro pesquero correspondiente (Boletín 14965-21) y en el Proyecto de Ley que modifica la LGPA con el objeto de permitir a los pescadores artesanales desempeñarse como patrón o tripulante en cualquier región del país (Boletín 15431-21), ambos en actual tramitación, y cuyo objetivo, en definitiva, es permitir la movilidad a los tripulantes y patrones en todo el país. Es esta la problemática que ha sido levantada por el requirente, pero que debe ser resuelta por el legislador, órgano respecto del cual esta Magistratura debe actuar con razonada deferencia.

7°. Que, por los motivos que anteceden, el requerimiento debe ser rechazado.

El Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ previene que aun cuando concurre a la decisión de rechazar el presente requerimiento de inaplicabilidad, estima pertinente efectuar las siguientes consideraciones a tal decisión:

1.- Que, sin perjuicio de las argumentaciones expuestas en la presente sentencia, este Ministro preveniente estima que el elemento central que sustenta la decisión de rechazo respecto del cuestionamiento que se hace en la presentación tanto al registro artesanal de pesca como a sus requisitos de residencia geográfica para incorporarse el mismo, se vinculan esencialmente con la protección del medio ambiente, garantía de raigambre constitucional y que constituye el fundamento para tal regulación al ejercicio de la actividad extractiva pesquera.



2.- Que tal como ha señalado la jurisprudencia de esta Magistratura “es un hecho que el constituyente incorporó original y tempranamente en el texto de la Constitución de 1980 -e incluso en el D.L. 1.552, Acta Constitucional N° 3 de 11.09.1976-, como obligación iusfundamental, la protección ambiental, consagrando en el numeral 8 del artículo 19 el deber del Estado de velar para que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza, así como también, la conservación del patrimonio ambiental en cuanto función social de la propiedad, según consta en el numeral 24 del mismo artículo antes citado. De suerte que la garantía de vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sólo constituye un derecho fundamental de naturaleza individual y social a la vez, sino, además, un deber de protección, en vistas a la necesidad de hacerlo efectivo, no quedando como un mero enunciado flatus vocis. Tal es así, que la Constitución además estableció la acción o recurso de protección especial, en el inciso segundo del artículo 20, a fin de garantizar efectivamente el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación por actos u omisiones ilegales imputables a una autoridad o persona determinada”. (STC 9418-20 c. octavo)

3.- Que la misma jurisprudencia continúa con su análisis indicando que “derivado del reconocimiento en los numerales 8° y 24° del artículo 19, conviene tener presente que el legislador ha cumplido ampliamente con tal mandato mediante la dictación de la Ley N° 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente, confirmando en su artículo 1° el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental. La misma ley define a los recursos naturales, como los componentes del medio ambiente susceptibles de ser utilizados por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades o intereses espirituales, culturales, sociales y económicos, lo que se vincula estrechamente al contenido del bien común. Asimismo, también define tanto a la conservación del patrimonio ambiental, como el uso y aprovechamiento racionales o la reparación, en su caso, de los componentes del medio ambiente, especialmente aquellos propios del país que sean únicos, escasos o representativos, con el objeto de asegurar su permanencia y su capacidad de regeneración; como a la preservación de la naturaleza, en cuanto conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones, destinadas a asegurar la mantención de las condiciones que hacen posible la evolución y el desarrollo de las especies y de los ecosistemas del país; y a la protección del medio ambiente como el conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones destinados a mejorar el medio ambiente y a prevenir y controlar su deterioro” (STC 9418-20 c. décimo tercero)

4.- Que en cumplimiento del mandato constitucional descrito y retomando el cuestionamiento que se hace a la regulación contenida en la Ley General de Pesca y Acuicultura, es posible apreciar que uno de los principios inspiradores de la regulación en materia extractiva pesquera es precisamente la preservación de los recursos hidrobiológicos. De hecho, así está señalado expresamente en el artículo 1° de la Ley General de Pesca y Acuicultura cuando en su encabezado menciona “A las disposiciones de esta ley quedará sometida la preservación de los recursos hidrobiológicos, y toda actividad pesquera extractiva...”. En el mismo sentido, el artículo 1° B del mismo cuerpo legal señala expresamente que 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 ecosistémico en la regulación pesquera y la salvaguarda de los ecosistemas marinos en que existan estos recursos.



En este contexto, una regulación como la cuestionada en la especie no puede sorprender, pues tal como ha indicado la reciente jurisprudencia de este Tribunal en materia ambiental, el deber del Estado de promover los derechos esenciales emanados de la naturaleza humana y garantizados por la Constitución en su artículo 5º, le obliga e impone el deber de adoptar las medidas necesarias para proteger el medio ambiente, contexto dentro del cual se encuentra el respeto y la conservación de los recursos hidrobiológicos.

5.- Que de este modo, el razonamiento que conduce a este Ministro a inclinarse por el rechazo del presente requerimiento se vincula con los fundamentos constitucionales antes reseñados, los que se integran indefectiblemente con el mandato general de promoción del bien común (artículo 1º) así como el respeto y observancia de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana (artículo 5º). En tal sentido, la existencia de regulaciones fundadas y razonables como la de la especie, que tengan por finalidad armonizar el legítimo derecho de quienes pretenden realizar una actividad extractiva con la preservación, cuidado y promoción de un bien jurídico de interés general no puede ser considerado como contrario a las garantías constitucionales, ni tampoco una cuestión *de lege ferenda*, sustentada a partir de contingencias y problemáticas de diversa índole que no justifican una afectación del patrimonio medioambiental ni un desconocimiento del deber del Estado en orden a resguardarlo.

Redactó la sentencia la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y las prevenciones, la Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA (Presidenta) y el Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.
Rol N° 13.298-22-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Nelson Roberto Pozo Silva, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores, señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz y la Suplente de Ministro señora Natalia Marina Muñoz Chiu.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.



07427044-346E-4080-955F-69914CD7AC80

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.