



PERIODO LEGISLATIVO 2026-2030

LEGISLATURA 374

SESIÓN N°28

FECHA02-06-2026

☒ PRIMER TRÁMITE CONST.
☐ SEGUNDO TRÁMITE CONST. (S)

DESTINACIÓN

☐ 01.- AGRICULTURA, SILVICULTURA Y DESARROLLO RURAL

☐ 02.- DEFENSA NACIONAL

☐ 03.- ECONOMÍA, FOMENTO; MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y TURISMO

☐ 04.- EDUCACIÓN

☐ 05.- HACIENDA

☐ 06.- GOBIERNO INTERIOR, NACIONALIDAD, CIUDADANÍA Y REGIONALIZACIÓN

☐ 07.- CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO

☐ 08.- MINERÍA Y ENERGÍA

☐ 09.- OBRAS PÚBLICAS

☐ 10.- RELACIONES EXTERIORES, ASUNTOS INTERPARLAMENTARIOS E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

☐ 11.- SALUD

☐ 12.- MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

☐ 13.- TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

☐ 14.- VIVIENDA, DESARROLLO URBANO

☐ 15.- TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES

☐ 16.- RÉGIMEN INTERNO Y ADMINISTRACIÓN

☐ 17.- DERECHOS HUMANOS Y PUEBLOS ORIGINARIOS

☐ 18.- LA FAMILIA

☐ 19.- CIENCIAS Y TECNOLOGÍA

☐ 20.- BIENES NACIONALES

☒ 21.- PESCA, ACUICULTURA E INTERESES MARÍTIMOS

☐ 22.- DE EMERGENCIA, DESASTRES Y BOMBEROS

☐ 24.- CULTURA, ARTES Y COMUNICACIONES

☐ 25.- SEGURIDAD CIUDADANA

☐ 27.- ZONAS EXTREMAS Y ANTÁRTICA CHILENA

☐ 29.- DEPORTES Y RECREACIÓN

☐ 31.- DESARROLLO SOCIAL, SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y PLANIFICACIÓN

☐ 33.- RECURSOS HÍDRICOS Y DESERTIFICACIÓN

☐ 34.- MUJERES Y EQUIDAD DE GÉNERO

☐ COMISIÓN DE HACIENDA, EN LO PERTINENTE.

☐ COMISIÓN MIXTA.

☐ COMISIÓN ESPECIAL MIXTA DE PRESUPUESTOS.

☐ EXCMA. CORTE SUPREMA, EN LO PERTINENTE.

☐ OTRA:



PROYECTO DE LEY QUE RECONOCE LAS ACTIVIDADES CONEXAS A LA PESCA ARTESANAL EN EL INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA PESCA ARTESANAL Y DE LA ACUICULTURA DE PEQUEÑA ESCALA EN LA FORMA QUE INDICA

I. FUNDAMENTOS

La Ley N° 21.370, publicada en el Diario Oficial con fecha 18 de agosto de 2021, introdujo modificaciones sustantivas a la Ley General de Pesca y Acuicultura (cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el Decreto Supremo N° 430, de 1991, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo) con el declarado propósito de promover la equidad de género en el sector pesquero y acuícola. Entre sus innovaciones más relevantes, la ley incorporó al artículo 2 del referido texto legal un nuevo numeral 28 bis), que define las denominadas "actividades conexas a la pesca artesanal" como aquellas que, sin constituir propiamente actividades pesqueras artesanales, resultan indispensables para las faenas de la pesca artesanal. El catálogo legal comprende, de manera no taxativa, a encarnadoras y encarnadores, charqueadoras y charqueadores, ahumadoras y ahumadores, tejedoras y tejedores, fileteadoras y fileteadores, carapacheras y carapacheros, y desconchadoras y desconchadores. Junto con este reconocimiento definitorio, la ley dispuso la creación de un Registro Nacional de Actividades Conexas a cargo del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, instrumento que debiera operar conforme a las reglas que fijara la autoridad competente mediante la normativa reglamentaria correspondiente.

El problema jurídico central que motiva el presente proyecto radica en que la Ley N° 21.370 no fijó un plazo determinado para la dictación del reglamento que debía regular el funcionamiento del Registro de Actividades Conexas. A diferencia de lo que ocurre con otras leyes del ordenamiento jurídico chileno —que frecuentemente establecen plazos de seis meses, un año o períodos específicos para la dictación de sus reglamentos, y en algunos casos incluso condicionan la entrada en vigencia de la propia ley a la publicación de dicha normativa complementaria—, la Ley N° 21.370 guardó silencio sobre este aspecto. Esta omisión no es meramente formal: tiene consecuencias jurídicas profundas, toda vez que la ausencia de un plazo deja a la discrecionalidad del Ejecutivo la oportunidad de la dictación del reglamento, sin que exista un mecanismo legal de apremio o un instrumento procesal eficaz para compeler su dictación oportuna.





A la fecha, han transcurrido más de cuatro años y medio desde la publicación de la Ley N° 21.370, sin que el Presidente de la República haya dictado el reglamento que la ley manda. Esta situación constituye lo que la doctrina administrativista denomina una "omisión reglamentaria", fenómeno que se produce cuando el Ejecutivo incumple el deber de complementar legislativamente una norma legal que requiere desarrollo reglamentario para su plena operatividad. En el derecho público chileno, si bien la potestad reglamentaria es una atribución del Presidente de la República conforme al artículo 32 N° 6 de la Constitución Política, la doctrina y la jurisprudencia de la Contraloría General de la República han sostenido reiteradamente que, cuando una ley encomienda la dictación de un reglamento, dicha facultad se transforma en un deber jurídico cuyo incumplimiento vulnera el principio de juridicidad consagrado en los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental.

Frente a esta mora reglamentaria, la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura optó por una vía alternativa para dar cumplimiento operativo a la ley: mediante la Resolución Exenta N° 699, de fecha 17 de marzo de 2023, creó administrativamente el Registro Nacional de Actividades Conexas. La resolución, fundamentada en el artículo 32 N° 8 de la Constitución Política, en el DFL N° 5 de 1983, en la Ley N° 18.892 y sus modificaciones, y en la Ley N° 10.336, estableció los requisitos, condiciones y procedimientos para la inscripción de las personas que realizan actividades conexas. En su articulado, definió que las personas interesadas podrían inscribirse en una o más actividades conexas, que la inscripción sería regional y asociada a una caleta definida en las bases de datos institucionales del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, y que se requeriría, entre otros, ser persona natural chilena o extranjera con permanencia definitiva, acreditar domicilio en la región, y demostrar el ejercicio efectivo de la actividad en la respectiva región.

Si bien la decisión de crear el Registro vía resolución exenta responde a la necesidad práctica de dar algún nivel de operatividad al mandato legal, esta opción normativa plantea serios cuestionamientos desde la perspectiva de la jerarquía de las fuentes del derecho administrativo chileno. Una resolución exenta es un acto administrativo de inferior jerarquía respecto de un decreto supremo reglamentario, carece del trámite de toma de razón ante la Contraloría General de la República (salvo que corresponda conforme a las resoluciones que fijen los asuntos sujetos a dicho control), y su régimen de publicidad es significativamente menor. En la especie, la Resolución Exenta N° 699 fue publicada únicamente en la página web de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, no en el Diario Oficial, lo que limita su oponibilidad y cognoscibilidad por parte de los destinatarios de la norma —precisamente, trabajadoras y trabajadores del sector pesquero artesanal que en su mayoría desempeñan sus labores en condiciones de informalidad y precariedad.





La diferencia entre un reglamento y una resolución exenta no es una cuestión puramente académica, sino que incide directamente en la seguridad jurídica de las personas inscritas y en la estabilidad del instrumento registral. Un reglamento dictado por decreto supremo posee una mayor permanencia institucional, se somete al control preventivo de legalidad de la Contraloría General de la República, se publica en el Diario Oficial y su modificación o derogación requiere un acto de igual jerarquía. La resolución exenta, en cambio, puede ser modificada o dejada sin efecto por la propia autoridad que la dictó, sin mayores formalidades. Prueba de esta fragilidad normativa es que la Resolución Exenta N° 699 ya ha sido objeto de al menos dos modificaciones posteriores: la Resolución Exenta N° 1.250 de 2023 y la Resolución Exenta N° 652 de 2024, ambas de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. Cada una de estas modificaciones altera las condiciones del Registro sin que medie un procedimiento de elaboración reglamentaria con consulta pública, estudio técnico formal o control de juridicidad externo.

Desde una perspectiva de derecho parlamentario, la situación descrita configura un incumplimiento del mandato legislativo. Cuando el Congreso Nacional aprobó la Ley N° 21.370, lo hizo bajo el entendido de que la institucionalidad pesquera desarrollaría reglamentariamente las condiciones del Registro, dotándolo de una estructura normativa robusta, con garantías de publicidad, estabilidad y control de legalidad. La sustitución de facto del instrumento reglamentario por una resolución exenta altera la voluntad legislativa, en la medida en que el legislador no previó ni autorizó que el Registro operase sobre la base de un acto administrativo de rango inferior al reglamento. Ello es particularmente relevante si se considera que la Ley General de Pesca y Acuicultura, en su estructura general, utiliza profusamente la técnica de la remisión reglamentaria para la regulación de sus diversos registros —como el Registro Pesquero Artesanal, el Registro de Acuicultura de Pequeña Escala y el Registro de Plantas de Transformación—, todos los cuales operan sobre la base de reglamentos dictados por decreto supremo.

La paradoja presupuestaria agudiza la anomalía jurídica. La Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2026 (Ley N° 21.796), en la Partida 07, Capítulo 26, Programa 01, correspondiente al Instituto Nacional de Desarrollo Sustentable de la Pesca Artesanal y de la Acuicultura de Pequeña Escala (INDESPA), contempla en su Glosa 04 la posibilidad de efectuar transferencias para la ejecución de programas de apoyo a las mujeres que desempeñan actividades conexas en faenas pesqueras, "inscritas en el Registro de Actividades conexas y certificación de competencias, dirigido a quienes desempeñan actividades conexas en faenas pesqueras, inscritas en el Registro de Actividades conexas de acuerdo al artículo 28 bis del Decreto N° 430, de 1992, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo". La referencia presupuestaria es, pues, directa y explícita: los recursos públicos se asignan con cargo a un Registro cuya existencia formal se sustenta en una resolución exenta de la Subsecretaría, no en el reglamento que la ley ordena.





Esta situación genera un vacío legal de primera magnitud. El presupuesto de la nación asigna recursos específicos a beneficiarias que deben estar inscritas en un Registro que, en rigor jurídico, no ha sido creado por el instrumento normativo que la ley prevé. La Ley de Presupuestos hace referencia al artículo 28 bis del Decreto N° 430 como fundamento del Registro, pero dicho artículo únicamente contiene la definición de las actividades conexas, sin establecer por sí mismo las reglas de funcionamiento del Registro, los requisitos de inscripción, las causales de cancelación, los procedimientos de certificación ni los derechos y obligaciones de los inscritos. Todas esas materias, propias de un desarrollo reglamentario, quedaron entregadas en la práctica a la discrecionalidad administrativa de la Subsecretaría mediante una resolución exenta, lo que introduce una precariedad normativa que afecta tanto a los derechos de las beneficiarias como a la correcta ejecución del gasto público.

La Glosa 04 de la Partida de INDESPA también establece que el Instituto deberá informar anualmente a la Comisión de Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos de la Cámara de Diputados cuántos recursos fueron entregados a mujeres dedicadas a la pesca artesanal o a actividades conexas, desglosados por región. Asimismo, la Glosa 09 dispone que INDESPA informará trimestralmente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos la nómina de proyectos de apoyo a las actividades conexas, con indicación de localización, montos y cantidad de beneficiarios. Estas obligaciones de rendición de cuentas parlamentarias presuponen la existencia de un Registro operativo y jurídicamente válido. Sin embargo, la base normativa de dicho Registro sigue siendo una resolución exenta, instrumento que, como se ha señalado, carece de las garantías de estabilidad y control de legalidad propias de un reglamento.

Cabe considerar, además, que la propia Ley N° 21.069, que creó el INDESPA, define en su artículo 11 quiénes pueden ser beneficiarios de las acciones del Instituto. Entre ellos se cuentan los pescadores artesanales con inscripción vigente en el Registro Pesquero Artesanal, los acuicultores de pequeña escala inscritos en el registro correspondiente, y las organizaciones conformadas exclusivamente por estos actores. La ley dispone que todos los beneficiarios deben cumplir con los requisitos, criterios y procedimientos que fije el reglamento. De manera reveladora, dicho reglamento del artículo 5° de la Ley N° 21.069 tampoco ha sido dictado a esta fecha, lo que genera una segunda capa de omisión reglamentaria que se superpone con la primera: ni el reglamento de INDESPA ni el reglamento del Registro de Actividades Conexas han sido publicados, pese a que ambos cuerpos legales contemplan recursos presupuestarios efectivos y programas en ejecución.

El análisis de la historia fidedigna de la Ley N° 21.370 permite constatar que, durante la tramitación parlamentaria, los legisladores confiaron en que la implementación del Registro se produciría de manera oportuna y conforme a los estándares normativos de la institucionalidad.





pesquera. La discusión legislativa puso especial énfasis en la necesidad de visibilizar y reconocer formalmente el trabajo de las mujeres en las actividades conexas, muchas de las cuales operan en condiciones de absoluta informalidad, sin acceso a instrumentos de fomento, sin protección social y sin reconocimiento institucional. El Registro fue concebido, precisamente, como la puerta de entrada a un circuito virtuoso de formalización, capacitación, certificación de competencias y acceso a beneficios estatales. La ausencia del reglamento frustra este propósito legislativo en su dimensión más profunda: sin un instrumento normativo robusto, el Registro carece de la legitimidad y estabilidad necesarias para cumplir su función de inclusión.

La experiencia comparada al interior del propio sistema pesquero chileno ilustra la anomalía. El Registro Pesquero Artesanal, regulado en el Título IV de la Ley General de Pesca y Acuicultura, opera sobre la base de un marco reglamentario detallado que define las categorías de pescadores, las caletas base, las pesquerías habilitadas, los procedimientos de inscripción, suspensión y cancelación, y los recursos administrativos procedentes. Del mismo modo, el Registro de Acuicultura de Pequeña Escala, creado por las modificaciones introducidas por la Ley N° 20.657, cuenta con un reglamento específico (Decreto Supremo N° 83, de 2022, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo) que establece con precisión las condiciones para calificar como acuicultor de pequeña escala, los sistemas de producción autorizados y las obligaciones asociadas. En contraste, el Registro de Actividades Conexas funciona sobre la base de una resolución exenta que ha sido sucesivamente modificada, sin que se haya provisto la estabilidad normativa que sus beneficiarias merecen y que la ley originalmente previó.

Desde la óptica del principio de reserva de reglamento, la situación también resulta cuestionable. Si bien en el derecho administrativo chileno no existe una doctrina de reserva reglamentaria tan desarrollada como la reserva legal, la Contraloría General de la República ha sostenido en reiterados dictámenes que cuando una ley encomienda al reglamento la regulación de determinadas materias, dicha regulación debe efectuarse mediante el instrumento normativo previsto por el legislador y no por uno de inferior jerarquía. La razón de esta exigencia es doble: por una parte, asegura el control de juridicidad preventivo que ejerce la Contraloría sobre los decretos supremos reglamentarios; por otra, garantiza la publicidad en el Diario Oficial, condición esencial para la oponibilidad de la norma frente a sus destinatarios. La utilización de una resolución exenta para suplir un reglamento pendiente subvierte ambas garantías.

La cuestión adquiere una dimensión adicional si se considera el impacto en las políticas de género en el sector pesquero. La Ley N° 21.370 fue concebida como una legislación de equidad de género, orientada a corregir asimetrías históricas en la participación de las mujeres en el sector pesquero y acuícola. Las actividades conexas son desempeñadas mayoritariamente por mujeres: encarnadoras,





charqueadoras, ahumadoras, fileteadoras, carapacheras, desconchadoras y tejedoras que sostienen la cadena productiva de la pesca artesanal desde la informalidad y la invisibilidad. El Registro fue pensado como un instrumento de reconocimiento y dignificación de este trabajo. Sin embargo, al carecer del respaldo reglamentario que la ley previó, el Registro queda expuesto a los vaivenes de la discrecionalidad administrativa, comprometiendo la sostenibilidad de las políticas de formalización y la certeza jurídica de los derechos que de la inscripción debieran emanar.

Conviene también examinar las consecuencias prácticas de la omisión reglamentaria en materia de certificación de competencias. La Resolución Exenta N° 699 establece en su artículo 9° que la vigencia de la inscripción en la categoría correspondiente quedará supeditada a los requisitos de certificación que establezca la Subsecretaría por resolución. Esto implica un doble reenvío normativo: la ley remite al reglamento, y la resolución que suple al reglamento remite, a su vez, a futuras resoluciones de la Subsecretaría. En enero de 2024, la Subsecretaría y ChileValora suscribieron un convenio para desarrollar pilotos de certificación en las siete actividades conexas reconocidas por la ley, con el fin de levantar perfiles ocupacionales que permitan acreditar formalmente las competencias de las trabajadoras. Aunque loable en su propósito, esta iniciativa carece de un anclaje reglamentario que le confiera permanencia institucional, quedando sujeta a la voluntad política del gobierno de turno y a la disponibilidad presupuestaria de cada ejercicio fiscal.

La incorporación progresiva de nuevas categorías de actividades conexas al Registro ilustra otro flanco de la insuficiencia normativa. La Subsecretaría ha anunciado la incorporación de dos nuevas categorías —amarradoras y enfardadoras de algas, y carpinteras y carpinteros de ribera— al catálogo del Registro, ampliando el elenco original de siete actividades contempladas en la ley. Si bien el artículo 28 bis del Decreto N° 430 utiliza la expresión "entre otras" para calificar el listado de actividades conexas, dejando abierta la posibilidad de reconocer nuevas categorías, la determinación de cuáles actividades califican como conexas y los criterios para su incorporación son materias que, por su naturaleza, debieran estar reguladas en un reglamento y no quedar entregadas a la mera potestad resolutoria de la Subsecretaría. La ausencia de criterios reglamentarios objetivos para la ampliación del Registro introduce un riesgo de arbitrariedad que vulnera el principio de igualdad ante la ley.

En síntesis, el cuadro normativo vigente presenta una contradicción estructural: la Ley de Presupuestos del Sector Público asigna recursos a beneficiarias de un Registro que la ley manda crear por reglamento, pero dicho reglamento no ha sido dictado; el Registro opera de facto mediante una resolución exenta de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, instrumento de jerarquía inferior que no fue previsto por el legislador para cumplir esta función; la Resolución Exenta N° 699 y sus modificaciones posteriores carecen de las garantías de publicidad, control de





legalidad y estabilidad institucional propias de un reglamento; y las obligaciones de rendición de cuentas parlamentarias contenidas en las glosas presupuestarias operan sobre una base normativa precaria. Esta situación configura un vacío legal que afecta no solo la coherencia del sistema normativo pesquero, sino fundamentalmente los derechos de miles de trabajadoras y trabajadores del sector que han confiado en la institucionalidad para su reconocimiento formal y su acceso a los instrumentos de fomento del Estado.

II. IDEA MATRIZ.

La idea matriz o fundamental del proyecto es reconocer las actividades conexas de la pesca artesanal en la Ley N°21.069 que Crea el Instituto Nacional de Desarrollo Sustentable de la Pesca Artesanal y de la Acuicultura de Pequeña Escala.





PROYECTO DE LEY

ARTÍCULO PRIMERO.- Modifíquese el artículo 11 de la Ley N°21.069 que Crea el Instituto Nacional de Desarrollo Sustentable de la Pesca Artesanal y de la Acuicultura de Pequeña Escala, INDESPA, del siguiente tenor:

a) Incorpórese un inciso final nuevo, del siguiente tenor:

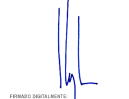
“El reglamento señalado en el inciso anterior, fijará además, los periodos de inscripción, renovación y postulación a los beneficios que hace mención dicho inciso, asimismo determinará las bases de postulación de los referidos beneficios.”.

ARTÍCULO TRANSITORIO.- La autoridad competente dentro del plazo de seis meses desde la publicación de la presente ley en el Diario Oficial dictará el reglamento establecido en el artículo 5 Ley N°21.069 que Crea el Instituto Nacional de Desarrollo Sustentable de la Pesca Artesanal y de la Acuicultura de Pequeña Escala, INDESPA”.

JOANNA PÉREZ OLEA
Diputada de la República




FERNANDO ESPINOSA MUÑOZ
H.D. JOANNA PÉREZ O.


FERNANDO ESPINOSA MUÑOZ
H.D. ALEJANDRO BERNALES M.


FERNANDO ESPINOSA MUÑOZ
H.D. MAURO GONZÁLEZ V.


FERNANDO ESPINOSA MUÑOZ
H.D. CAROLINA TELLO R.


FERNANDO ESPINOSA MUÑOZ
H.D. FABIAN OSSANDÓN B.


FERNANDO ESPINOSA MUÑOZ
H.D. ANDRÉS MAGIÁS P.


FERNANDO ESPINOSA MUÑOZ
H.D. HÉCTOR ULLOA A.


FERNANDO ESPINOSA MUÑOZ
H.D. MARISELA SANTIBÁÑEZ N.


FERNANDO ESPINOSA MUÑOZ
H.D. MARLENE PÉREZ C.


FERNANDO ESPINOSA MUÑOZ
H.D. XIMENA OSSANDÓN I.

