La Ley 21.027:
Análisis de la historia de la Ley en relación con los asentamientos residenciales de los pescadores artesanales

Autor

Leonardo Arancibia Jeraldo
Email: larancibia@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3197

Nº SUP: 152.007

Resumen

La Ley N° 21.027 y su reglamento redefinen la caleta pesquera en Chile, pasando de una visión extractiva a una concepción de unidad productiva, económica, social y cultural. El núcleo de esta normativa radica en reconocer la caleta como un espacio donde la actividad laboral y la vida residencial son indivisibles, protegiendo el arraigo territorial de las comunidades pesqueras artesanales.

En cuanto a los asentamientos residenciales, la legislación establece que estos no son elementos aislados, sino componentes del sistema. El artículo 18 de la ley faculta al Ministerio de Bienes Nacionales para transferir el dominio de terrenos fiscales aledaños a los pescadores, permitiendo que habiten legalmente cerca de sus centros de labor para otorgarles seguridad jurídica y dignidad. Complementariamente, el artículo 27 permite sanear la posesión de inmuebles particulares colindantes, mientras que el artículo 29 declara de utilidad pública terrenos privados estratégicos, con el objeto de poder proceder a su expropiación, para asegurar la permanencia de los pescadores en sus sitios históricos.

A fin de poder dotar de infraestructura tanto a los espacios de trabajo como de vivienda, el artículo 30 de la ley establece la posibilidad de desafectar aquellos terrenos que se encuentran bajo administración del Ministerio de Bienes Nacionales, a efectos de ser transferidos a otros fentes públicos y poder desarrollar aquellas obras o estructuras necesarias para el desarrollo armónico del sector.

Durante la discusión parlamentaria, se enfatizó que la caleta es la propia casa de los pescadores, argumentando que la residencia es funcional a la producción, ya que la cercanía permite resguardar embarcaciones y reaccionar ante emergencias.

I. Introducción

A solicitud parlamentaria, el presente documento se enfoca en el análisis en que la ley de caleta y su reglamento incluyen la definición de caleta, especialmente aquellos que establecen que los asentamientos residenciales de los pescadores artesanales.

Para el desarrollo del trabajo se consideró la Ley N° 21.027, el Reglamento que regula los Títulos I y III de esta ley Sobre el desarrollo integral y armónico de caletas pesqueras a nivel nacional y fija normas para su declaración y asignación (Decreto N° 98 de 2019) y la Historia de la citada norma. Cabe considerar que en las reseñas de la discusión legislativa, se citan textos de parlamentarios y de otros actores que participaron en dicha instancia.

II. La Ley de Caletas y su Reglamento

La Ley Nº 21.027 (Ley de Caletas)[1] y su respectivo Decreto Nº 98 (Reglamento)[2] establecen el marco normativo para la gestión de estos espacios en Chile. Esta legislación no ve a la caleta solamente como un punto de extracción de recursos hidrobiológicos, sino como un complejo sistema social y geográfico.

A continuación, se detalla el articulado correspondiente y los componentes que definen este ecosistema socio-productivo.

1. Definición de Caleta y sus Componentes

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 21.027 y el artículo 1º letra a) del Decreto 98, la caleta se define como una unidad productiva, económica, social y cultural ubicada en un área geográfica delimitada. En este espacio se desarrollan labores propias de la pesca artesanal y actividades relacionadas directa o indirectamente con ella.

Los componentes esenciales de esta definición son:

- Unidad Geográfica: Se asocia a una zona del borde costero bajo supervigilancia del Ministerio de Defensa o bienes fiscales colindantes del Ministerio de Bienes Nacionales.
- Diversidad de Actividades: Incluye pesca extractiva, transformación, acuicultura de pequeña escala, turismo, gastronomía, artesanía y capacitación.

[1] Ley N° 21027. Regula el desarrollo integral y armónico de caletas pesqueras a nivel nacional y fija normas para su declaración y asignación. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Disponible en: https://bcn.cl/2m9um (enero 2026)

[2] Decreto N°98/2019. Reglamento que regula los títulos I y III de la Ley Nº 21.027 sobre el desarrollo integral y armónico de caletas pesqueras a nivel nacional y fija normas para su declaración y asignación. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. Disponible en: https://bcn.cl/2l55d (enero 2026)

- Dimensión Humana: Se reconoce expresamente su naturaleza social y cultural, lo que permite que la caleta sea considerada un polo de desarrollo sostenible para las organizaciones de pescadores y pescadoras.
- Borde Costero (Destinaciones Marítimas): Se aplica sobre bienes bajo la supervigilancia del Ministerio de Defensa Nacional (Subsecretaría para las Fuerzas Armadas) que cuenten con condiciones para la pesca artesanal e infraestructura de apoyo.
- Bienes Fiscales Colindantes: Se aplica a terrenos del Ministerio de Bienes Nacionales adyacentes al borde costero, para potenciar el desarrollo integral de la caleta.
- Caletas en Terrenos Privados: El artículo 29° declara de utilidad pública los terrenos privados donde se sitúan caletas indicadas en el Decreto Supremo N° 240° de 1998[3], permitiendo al Estado proceder a su expropiación, si ello es necesario, para entregarlos posteriormente a las organizaciones de pescadores.
- Nómina Oficial: La aplicación prioritaria se centra en las 461 caletas reconocidas en el Decreto Supremo N° 240, de las cuales históricamente solo un 15% contaba con concesión regularizada.

2. Implementación de la Ley

La aplicación de este cuerpo legal se produce a través de los siguientes mecanismos:

- Solicitud de Destinación Marítima (Art. 2°, Ley N° 21.027): Cuando el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (Sernapesca) requiere la destinación de bienes del borde costero por un plazo de 30 años para el desarrollo de la caleta.
- Asignación de la Caleta (Art. 3°, Ley N° 21.027; Art. 2°, Decreto N° 98): Para entregar la administración de los espacios destinados a organizaciones de la pesca artesanal operativas y con arraigo territorial.
- Regularización de Asentamientos Residenciales (Título II, Ley N° 21.027): Se aplica para transferir en dominio a los pescadores artesanales los terrenos fiscales aledaños que ocupan, siempre que estén fuera de la faja de 80 metros de la línea de marea.
- Reconocimiento de Poseedores Regulares (Art. 27°, Ley N° 21.027): Cuando pescadores artesanales habitan inmuebles particulares aledaños sin título inscrito, permitiéndoles solicitar el saneamiento de su posesión.
- Expropiación por Utilidad Pública (Art. 29°, Ley N° 21.027): Se aplica sobre terrenos privados donde se sitúen caletas de pescadores identificadas en el Decreto Supremo Nº 240 de 1998.
- Desafectación de Bienes Nacionales de Uso Público (Art. 30°, Ley N° 21.027): Para transferir espacios colindantes a ministerios (como Vivienda u Obras Públicas) con el fin de ejecutar obras o infraestructura necesaria para la caleta.

[3] Decreto N° 240/1998. Fija nomina oficial de caletas de pescadores artesanales. Ministerio de Defensa Nacional; Subsecretaria de Marina. Disponible en: https://bcn.cl/2nx7m (enero 2026)

3. Asentamientos Residenciales como parte del ecosistema pesquero artesanal

La normativa no utiliza la frase "ecosistema socio-productivo", sin embargo el concepto de que los asentamientos residenciales son una parte integral de la caleta se fundamenta en el artículo 1° de la Ley N° 21.027, que define a la caleta como una "unidad productiva, económica, social y cultural" ubicada en un área geográfica delimitada

Los mecanismos legales específicos que vinculan la vivienda con el trabajo y reconocen la importancia de los asentamientos residenciales en las caletas artesanales se desprenden de los siguientes artículos:

- Artículo 18° (Ley N° 21.027): Establece la facultad del Ministerio de Bienes Nacionales para transferir en dominio a los pescadores artesanales los terrenos fiscales aledaños a la caleta. Este mecanismo legaliza la residencia del pescador en las cercanías de su centro de labores, consolidando el asentamiento como parte de la estructura de la caleta.
- Artículo 27° (Ley N° 21.027): Permite que los pescadores que posean inmuebles particulares (rurales o urbanos) colindantes a la caleta, pero que carezcan de título inscrito, soliciten el reconocimiento de su calidad de poseedores regulares para sanear su propiedad.
- Artículo 28° (Ley N° 21.027): Refuerza la visión de la caleta como un todo indivisible al mandatar la protección del patrimonio natural, cultural y económico no solo de la caleta en sí, sino también de sus sectores aledaños, donde residen las comunidades.
- Artículo 30° (Ley N° 21.027): Vincula directamente el desarrollo habitacional con el productivo al facultar al Presidente de la República para desafectar bienes nacionales de uso público colindantes y transferirlos a los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU) con el fin de ejecutar obras o infraestructura necesarias para el desarrollo armónico de la caleta.
- Artículo 1º letra a) (Decreto N° 98): En el reglamento, se ratifica que la caleta es un polo de desarrollo donde se realizan labores pesqueras y otras relacionadas directa o indirectamente, lo que otorga el marco administrativo para considerar el bienestar social y residencial de los usuarios como parte del Plan de Administración.

III. Historia de la Ley N° 21.027[4]

1. Definición de Caleta y sus Componentes

La definición legal de caleta artesanal se establece en el Artículo 1° de la ley. Originalmente el Mensaje con que se inició la discusión de esta ley definía a la caleta artesanal como una unidad productiva, económica y social; durante la discusión parlamentaria se le agregó el componente cultural para reflejar, de acuerdo a los legisladores, de forma íntegra la realidad de estos espacios.

- Componentes de la definición: Constituye la unidad productiva, económica, social y cultural ubicada en un área geográfica delimitada, donde se desarrollan labores propias de la pesca artesanal y otras relacionadas directa o indirectamente.

[4] Historia de la Ley N° 21.027. Disponible en: https://bcn.cl/224lk (enero 2026)

- Visión sistémica: La ley busca superar la mirada atomizada del sector, reconociendo a la caleta como un polo de desarrollo productivo relevante para la comunidad donde conviven la pesca, el turismo, la gastronomía y las expresiones culturales.

2. Asentamientos Residenciales como Parte de las caletas artesanales

Uno de los puntos de la discusión legislativa fue que el pescador artesanal no solo trabaja en la caleta, sino que vive en ella, constituyendo un asentamiento humano indivisible de la actividad productiva. Este concepto de "indivisibilidad" entre la vida residencial y la productiva aparece en varias etapas de la discusión legislativa:

a) Mensaje Presidencial (Fundamentos Iniciales)

En los antecedentes del proyecto, el Mensaje señala que el sector artesanal ha enfrentado históricamente una precariedad no solo en infraestructura, sino en la "titularidad jurídica de quienes viven de manera directa e indirecta de las riquezas que entrega el mar". Se establece que el objetivo es permitir que los pescadores y sus familias ejecuten estrategias de desarrollo sostenibles.

b) Discusión en la Cámara de Diputados (Primer Trámite)

- Vínculo Vida-Trabajo: El diputado Juan Enrique Morano enfatiza que la ley beneficiará a miles de pescadores que "viven y trabajan en una caleta".
- La Caleta como "Forma de Vida": El diputado Iván Fuentes señala que “la caleta pesquera no es algo simple; es un punto de desarrollo, un punto de encuentro, un lugar donde se conjugan el arte, la artesanía, la cultura y la gastronomía típica, todo lo cual representa el trabajo de vivir en comunidad. Eso es una caleta pesquera: un sitio donde se trabaja y se vive en comunidad. ".
- Dignidad en la Vivienda: Se destaca que la facultad de entregar títulos de dominio sobre las casas ubicadas en terrenos fiscales adyacentes a las caletas "traerá dignidad a muchas comunidades". El diputado Jorge Ulloa refuerza que la caleta incluye los "lugares en que viven los pescadores".

c) Informe de la Comisión del Senado (Segundo Trámite)

- El Secretario General del Consejo Nacional de Defensa de la Pesca (CONDEPP), señor Héctor Morales destacó que “en el artículo 18 se faculta al Ministerio de Bienes Nacionales para transferir en dominio a los pescadores artesanales los terrenos aledaños a la Caleta, siempre que no se encuentren situados dentro de la franja de los ochenta metros medidos desde la línea de más alta marea, señalando que el legislador olvida en este punto que luego de los 80 metros el inmenso porcentaje de terrenos son particulares y, por lo tanto, no sería posible realizar esas transferencias, de modo que sugirió eliminar esta condicionante si realmente se quiere favorecer a las asignaciones en donde los pescadores artesanales viven y conviven en su caleta y sus alrededores”.
- La Presidenta de la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile (CONAPACH), señora Zoila Bustamante precisó, “que también permitirá regularizar las caletas pesqueras a través de un procedimiento especial que debiera acortar los plazos de obtención de estas destinaciones, toda vez que dichos plazos son exageradamente largos, y que también permitirá regularizar los sectores residenciales de los pescadores ubicados en bienes nacionales de uso público y fiscales, expropiar caletas ubicadas en terrenos particulares y ratifica que la

administración corresponderá a organizaciones de pescadores, y que los Convenios de uso para la administración de las caletas serán a título gratuito.

- La Caleta como "Propia Casa": En el informe, el representante de FEDEPESCA, Fernando Tirado, argumenta que los pescadores necesitan seguridad jurídica porque "las distintas caletas son su propia casa", constituyendo un lugar de encuentro y reunión para sus familias. Señaló: “para los pescadores artesanales sería mucho más positivo que la caleta sea entregada con un título de dominio, de modo que los pescadores artesanales puedan sentirse parte y dueños, por ejemplo, de su casa. Agregó que, en ese escenario, debe además quedar claramente establecido que el Estado podrá recobrar el espacio que se le dé a los pescadores artesanales (la caleta), pero en el intertanto, destacó que los pescadores artesanales necesitan seguridad para poder administrar su propia casa, lo que sin dudas se traduce en contar con un título de dominio. los pescadores artesanales quieren ser parte y dueños de su propia casa y que las distintas caletas son su propia casa, constituyen un lugar de encuentro, de trabajo, de esparcimiento, y de reunión de los pescadores artesanales y sus familias, estimando que lo correcto es que el Estado entregue las mencionadas caletas a través de un título de dominio”.

d) Discusión en el Tercer Trámite Constitucional

- Asentamiento Humano Indivisible: El ex diputado (hoy senador) Daniel Núñez es quien plantea de forma más explícita esta indivisibilidad al señalar que:

"...muchos pescadores artesanales no solo trabajan en la caleta, sino que viven en su entorno, y eso es parte fundamental de la actividad que desarrollan".

Añade que si los pescadores no habitan cerca de sus herramientas (botes y motores), quedan expuestos a robos o emergencias climáticas, por lo que la residencia es funcional a la producción.

3. Los asentamientos en Caletas pesqueras

La discusión en sala en ambas Cámaras resaltó que la facultad de entregar la propiedad individual de las casas en terrenos fiscales adyacentes a las caletas "traerá dignidad a muchas comunidades" y reconoce que la caleta es su "propia casa", un lugar de encuentro y vida familiar. A continuación, se detalla quiénes emitieron estas declaraciones y las páginas donde aparecen en la Historia de la Ley N° 21.027:

a. "Traerá dignidad a muchas comunidades"

Esta afirmación fue realizada por Cristian Tapia, abogado de la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile (CONAPACH) (Página 88 -dentro del Informe de la Comisión de Pesca y Acuicultura de la Cámara de Diputados-).

- Tapia destacó que la ley permite regularizar caletas en propiedad privada y entregar títulos individuales sobre las casas en terrenos fiscales adyacentes, lo que representa un acto de justicia y dignidad para las comunidades que han habitado esos espacios históricamente.

b. La caleta como "propia casa" y lugar de "vida familiar"

Este concepto fue planteado por Fernando Tirado, Presidente de la Federación de Sindicatos de Pescadores Artesanales y Buzos Mariscadores de la IV Región (FEDEPESCA).

- Tirado argumentó que los pescadores necesitan seguridad jurídica mediante títulos de dominio porque para ellos "las distintas caletas son su propia casa". Resaltó que estos espacios no son solo productivos, sino que constituyen un lugar de encuentro, esparcimiento y reunión para los pescadores y sus familias.

c. Rol de los ministerios de Bienes Nacionales y Vivienda

Se analizó la facultad a estos ministerios para regularizar ocupaciones situadas en terrenos colindantes, reconociendo que los asentamientos residenciales son parte de la mirada global y sistémica de la cual carecía el país respecto de las caletas.

i. El Mensaje Presidencial (Página 10 de la Historia de la Ley)

El Mensaje identifica explícitamente que la falta de infraestructura básica y de soporte integral para las caletas obedece a una "mirada global y sistémica de la cual ha carecido nuestro país respecto de las caletas artesanales". En los antecedentes del proyecto, se señala que el sector ha padecido una precariedad histórica no solo en infraestructura, sino en la titularidad jurídica de quienes viven directa e indirectamente de las riquezas del mar.

ii. Raúl Súnico, Subsecretario de Pesca y Acuicultura

Durante su intervención en la Comisión de Pesca y Acuicultura de la Cámara, el Subsecretario Raúl Súnico estableció que el proyecto otorga facultades a los Ministerios de Bienes Nacionales y de Vivienda para regularizar ocupaciones irregulares en bienes fiscales situados en terrenos colindantes. Esta misma facultad es ratificada en el informe de la Comisión de Hacienda, donde se explica que la ley permite que los productores y sus familias ejecuten estrategias de desarrollo sostenibles al regularizar las zonas donde desarrollan su actividad productiva.

iii. Diputado Juan Enrique Morano

En la discusión en sala, el Diputado Juan Morano[5] destacó que la iniciativa considera la facultad para que los ministerios de Bienes Nacionales y de Vivienda y Urbanismo lleven a cabo la regularización de ocupaciones irregulares en terrenos fiscales aledaños. Señaló que esto permite a las caletas contar con terreno a su libre disposición y regularizar la existencia y pertinencia de las viviendas que hoy ocupan esos sectores.

iv. Zoila Bustamante, Presidenta de CONAPACH

La representante de la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile (CONAPACH) subrayó ante la Comisión de Hacienda que la ley es de suma importancia porque permite regularizar la tenencia no solo de los espacios de desembarque, sino también de los sectores residenciales de pescadores sobre bienes fiscales.

[5] Diputado Informante