

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba el Segundo Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones al Acuerdo de alcance parcial sobre transporte internacional terrestre entre los gobiernos de las Repúblicas de Argentina; Bolivia; Federativa del Brasil; de Chile; del Paraguay; del Perú y oriental del Uruguay.

BOLETÍN N° 6.390-10

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Relaciones Exteriores tiene el honor de informaros el proyecto de acuerdo de la referencia, en segundo trámite constitucional, iniciado en Mensaje de S.E. la Presidenta de la República, de fecha 3 de noviembre de 2008.

Se dio cuenta de esta iniciativa ante la Sala del Honorable Senado en sesión celebrada el 1 de julio de 2009, donde se dispuso su estudio por la Comisión de Relaciones Exteriores.

A la sesión en que se analizó el proyecto de acuerdo en informe asistieron, especialmente invitados, del Ministerio de Relaciones Exteriores: el Director de Fronteras subrogante, señor Ricardo de la Barrera, y el Asesor, señor Ian Mackinnon. Del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, el Jefe del Departamento de Asuntos Internacionales, señor Pablo Ortiz.

- - -

Cabe señalar que, por tratarse de un proyecto de artículo único, en conformidad con lo prescrito en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, vuestra Comisión os propone discutirlo en general y en particular a la vez.

- - -

ANTECEDENTES GENERALES

1.- Antecedentes Jurídicos.- Para un adecuado estudio de esta iniciativa, se tuvieron presentes las siguientes disposiciones constitucionales y legales:

a) Constitución Política de la República. En su artículo 54, N° 1), entre las atribuciones exclusivas del Congreso Nacional, el constituyente establece la de "Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación."

b) Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, promulgada por decreto supremo N° 381, de 5 de mayo de 1981, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial del 22 de junio de 1981.

c) Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre, suscrito por los Gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, promulgado por decreto supremo N° 257, de 5 de marzo de 1991, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial de fecha 17 de octubre de 1991.

2.- Mensaje de S.E. la señora Presidenta de la República.- El Mensaje señala que el Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre, suscrito en Montevideo el 1° de Enero de 1990, conocido como Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT), adoptado en aplicación del artículo 14 del Tratado de Montevideo de 1980, instrumento este último que creó la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, considera al transporte internacional terrestre como un servicio de interés público fundamental para la integración, y respecto del cual la reciprocidad debe entenderse como un mecanismo para optimizar su eficiencia.

Agrega que ello implica la adopción de normas especiales para la habilitación de las empresas de transporte, la utilización de documentos reconocidos por todos los países signatarios, la certeza en cuanto a las exigencias que los Estados Parte aplicarán a los medios de transporte, de cargas y pasajeros, y requisitos técnicos y estándares de idoneidad comunes a las empresas habilitadas por los países signatarios, entre otras.

Aclara que dicho Acuerdo se aplica al transporte internacional terrestre entre las Partes, tanto en transporte directo de un país a otro, como en tránsito a un tercer país.

Asimismo, recuerda el Ejecutivo que en el año 1994, los Estados Parte del Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT) adoptaron el Primer Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones. Precisa el Mensaje que dicho Protocolo no fue ratificado por nuestro país.

Expresa el Gobierno que el Primer Protocolo Adicional tuvo por propósito garantizar que el transporte internacional de pasajeros o carga fuese realizado por empresas debidamente habilitadas en los términos del Acuerdo ATIT, bajo estándares de eficiencia adecuados a la función de interés público e integración ya referidos. Al efecto, estableció medidas relativas a infracciones y sanciones, de alta exigencia y monto. Los países miembros esperaban, en ese entonces, que dicho Protocolo constituyera un medio apropiado para incentivar prácticas adecuadas en el transporte internacional.

Sin embargo, agrega, los países signatarios advirtieron que la clasificación de las infracciones, y el monto de las multas, no guardaban proporción con la naturaleza de las situaciones afectas a dicha normativa, evidenciándose resultados que significaban gravámenes para el transportista, que en algunos casos llegaba a significar para éste la pérdida del vehículo o la imposibilidad de continuar con su actividad.

Expresa el Mensaje que, en consideración a esas razones, las Partes del Acuerdo ATIT estudiaron en el año 2004 una serie de modificaciones al Primer Protocolo Adicional, adoptando un nuevo Protocolo Adicional que tomó la denominación de Segundo Protocolo Adicional.

Agrega que el nuevo Protocolo Adicional del ATIT sobre Infracciones y Sanciones fue suscrito el 15 de febrero de 2005, en Montevideo, Uruguay. Añade que comprende 14 artículos, estructurados en torno a IV capítulos. En ellos, se clasifican las infracciones conforme al nivel de gravedad de las mismas, considerando causales específicas diferenciadas para el transporte de cargas y el de pasajeros.

Señala el Ejecutivo que se establecen, asimismo, montos para las multas por un valor más adecuado a la realidad económica de dicha actividad en los países miembros y se definen las causales que califican como infracciones gravísimas, graves, medias y leves, así como las consecuencias de la reiteración de una infracción.

Precisa, además, el ámbito de decisión de las autoridades competentes en la aplicación de las sanciones, y se protege la actividad del transporte contra medidas desproporcionadas. En este sentido, destaca el mensaje la inclusión de la cláusula contenida en el artículo 6, inciso final, según la cual ningún vehículo habilitado, con la documentación

en regla, bajo presunta infracción a disposiciones derivadas del Acuerdo, podrá ser retenido bajo pretexto del pago de la sanción correspondiente.

3.- Tramitación ante la Honorable Cámara de Diputados.- Se dio cuenta del Mensaje, en sesión de la Honorable Cámara de Diputados, del 3 de marzo de 2009, donde se dispuso su análisis por parte de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana.

La Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana estudió la materia en sesión efectuada el día 31 de marzo de 2009 y aprobó, por unanimidad de los presentes, el proyecto en informe.

Finalmente, la Sala de la Honorable Cámara de Diputados, en sesión realizada el día 30 de junio de 2009, aprobó el proyecto, en general y en particular, por la unanimidad de sus miembros presentes (100 votos a favor).

4.- Instrumento Internacional.- El nuevo Protocolo Adicional del ATIT sobre Infracciones y Sanciones fue suscrito el 15 de febrero de 2005, en Montevideo, y comprende 14 artículos, estructurados en torno a cuatro capítulos.

El Capítulo I define el ámbito de responsabilidad de la empresa de transporte internacional, e indica que incurre en ella aquella que comete infracciones a sus deberes y que sea susceptible de medidas disciplinarias, la que deberá ser acreditada por un procedimiento que permita su defensa.

El Capítulo II, a su vez, está dedicado a la definición de las infracciones y a clasificarlas como gravísimas (artículo 2), graves (artículo 3), medianas (artículo 4), y leves (artículo 5).

Como se indicó anteriormente, la clasificación distingue siempre entre el transporte de carga y el de pasajeros:

Respecto al transporte de pasajeros, se incluyen como infracciones gravísimas, el no prestar asistencia a los viajeros o tripulación en caso de accidente o interrupción del viaje, y efectuar transporte sin tener seguros vigentes.

Asimismo, configuran infracciones graves, efectuar transporte de pasajeros en vehículos no habilitados, o por pasos de frontera no autorizados, así como efectuar trasbordo sin autorización previa, salvo caso de fuerza mayor.

Las infracciones medias comprenden la modificación de las características de los vehículos sin autorización de la autoridad competente, y no dar cumplimiento a horarios de inicio del servicio o alterarlos sin causa justificada, entre otras.

En cuanto a las infracciones leves, se incluye en esta categoría, la no exhibición de los documentos de transporte de porte obligatorio, y la no remisión de datos referidos a exigencias previstas en el Acuerdo, solicitados por la autoridad del país de origen, de destino o tránsito, entre otras.

En relación al transporte de cargas, también se aplica a su respecto la clasificación antes identificada.

Entre las infracciones gravísimas, se encuentran la presentación de documentos de transporte con datos falsos o adulterados y no poseer seguros vigentes de responsabilidad civil por lesiones o daños ocasionados a terceros no transportados.

Entre las infracciones graves, se encuentra efectuar servicios de transporte en vehículos no habilitados, o por pasos de frontera no autorizados.

En cuanto a las infracciones medias, se identifica como tal la modificación de las características de los vehículos sin autorización de la autoridad competente.

Entre las infracciones leves, se señala la no remisión de datos referidos a exigencias previstas en el Acuerdo, solicitados por la autoridad del país de origen, de destino o tránsito, entre otras.

A su vez, el Capítulo III, que alude a las sanciones, establece un sistema de multas, cuyos montos oscilan entre los US\$ 200 y los US\$ 4.000, sin que pueda adoptarse la medida de caducidad del permiso.

Otro aspecto importante que incorpora el nuevo Protocolo Adicional es la prohibición de retener el vehículo con documentos en regla, como forma de pago de la sanción correspondiente.

Los artículos 7, 8 y 9 se refieren al monto de las sanciones cuando se den causales como la reiteración de una infracción, según el número de penalizaciones que sufre una empresa. En los casos más graves podrá llegarse a medidas como la suspensión del permiso complementario por un cierto período, o la revocación de dicho permiso, o la no autorización para realizar transporte internacional por el término de cinco años. Esta fórmula limita la discrecionalidad que existiría para adoptar

sanciones si sólo se aplicaran las normas del derecho interno de los Estados. Finalmente, el texto del Segundo Protocolo Adicional indica expresamente cuales son las consecuencias en caso de reincidencia.

Por último, el Capítulo IV, que alude a las disposiciones generales, señala que el Protocolo entrará en vigor en la fecha de su firma, (artículo 12), y determina que la Secretaría de la ALADI será la depositaria de este instrumento (artículo 13). Indica además que el Segundo Protocolo Adicional sustituye al anterior (artículo 14).

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Gazmuri, puso en discusión el proyecto.

El Jefe del Departamento de Asuntos Internacionales del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, señor Pablo Ortiz, expresó que el Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT) reglamenta el transporte terrestre en el cono sur, pero no trataba sobre las infracciones.

Explicó que este Protocolo establece infracciones y sanciones. Añadió que distingue sanciones por infracciones al transporte de carga y también por contravenciones que existan en el transporte de pasajeros.

Agregó que se dispone una gradación de las infracciones en leve, media, grave y gravísima. Preciso que la autoridad competente para aplicar las sanciones será el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y que será muy importante para fiscalizar el cumplimiento de materias como seguros.

El Honorable Senador señor Romero planteó que el Gobierno debería buscar una formula que permita garantizar a los transportistas chilenos la posibilidad de recurrir en forma cierta respecto de sanciones que se aplicarían arbitrariamente o abusivamente por algunos funcionarios de países vecinos.

Puesto en votación, el proyecto de acuerdo fue aprobado, en general y en particular, por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Gazmuri, Muñoz Barra y Romero.

En consecuencia, vuestra Comisión de Relaciones Exteriores tiene el honor de proponeros que aprobéis el proyecto de acuerdo en informe, en los mismos términos en que lo hizo la Honorable Cámara de Diputados, cuyo texto es el siguiente:

PROYECTO DE ACUERDO

"Artículo único.- Apruébanse el "Segundo Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones al Acuerdo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre" (ATIT) entre los Gobiernos de la República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Chile, la República del Paraguay, la República del Perú y la República Oriental del Uruguay, suscrito en Montevideo el 16 de febrero de 2005, y el Acta de Rectificación de dicho Segundo Protocolo Adicional, de igual fecha."

Acordado en sesión celebrada el día 14 de julio de 2009, con asistencia de los Honorables Senadores señores Jaime Gazmuri Mujica (Presidente), Roberto Muñoz Barra y Sergio Romero Pizarro.

Sala de la Comisión, a 14 de julio de 2009.

JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba el Segundo Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones al Acuerdo de alcance parcial sobre transporte internacional terrestre entre los gobiernos de las Repúblicas de Argentina; Bolivia; Federativa del Brasil; de Chile; del Paraguay; del Perú y oriental del Uruguay.
(Boletín N° 6.390-10)

I. PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: establecer infracciones y sanciones en el marco del Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT).

II. ACUERDO: aprobado en general y en particular por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión (3x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: artículo único que aprueba el Acuerdo, que a su vez, comprende 14 artículos, estructurados en torno a cuatro capítulos.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene.

V. URGENCIA: no tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Mensaje de S.E. la Presidenta de la República, enviado a la Cámara de Diputados.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: en general y en particular, por unanimidad de los presentes (100 votos a favor).

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 1 de julio de 2009.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe. Pasa a la Sala.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre, suscrito por los Gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, promulgado por decreto supremo N° 257, de 5 de marzo de 1991, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial de fecha 17 de octubre de 1991.

Valparaíso, a 14 de julio de 2009.

JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario