

INFORME DE LA COMISIÓN DE INTERESES MARÍTIMOS, PESCA Y ACUICULTURA recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que implementa la medida de conservación 10-8 (2006), de la Comisión de los Recursos Vivos Marinos Antárticos.
BOLETÍN N° 7.309-21.

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura tiene a honra emitir su informe acerca del proyecto de ley señalado en el epígrafe, iniciado en mensaje, de S.E. el Presidente de la República.

A la sesión en que la Comisión se ocupó de este asunto asistieron, de la Subsecretaría de Pesca, el Subsecretario, señor Pablo Galilea; el Jefe de la División Jurídica, señor Felipe Palacio; el Jefe del Departamento de Pesquerías, señor Ítalo Campodónico y las abogadas de la División Jurídica señoras María Alicia Baltierra y Catalina Gallardo.

OBJETIVO DEL PROYECTO

Incorporar a la Ley General de Pesca y Acuicultura los compromisos asumidos por Chile, en lo relativo al cumplimiento e implementación de la Medida de Conservación 10-08 (2006), establecida por la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, creando sanciones para los chilenos que realicen actividades de pesca ilegal en el área regulada por la Convención del mismo nombre de la que el país es signatario.

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

No hay.

ANTECEDENTES

De Derecho

N°s 3, 16 y 26.

- Constitución Política de la República, artículo 19

- Ley General de Pesca y Acuicultura, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el D. S. N° 430, de 1992, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

- Decreto ley N°2.222, de 1978, Ley de Navegación.

- Ley N° 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.

De Hecho

El mensaje con que S.E. el Presidente de la República inició este proyecto señala que Chile, como parte del Tratado Antártico, participó activamente en la negociación de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, promulgada como ley el año 1981.

Agrega que la conservación de los recursos marinos vivos no excluye su explotación, siempre que se realice de manera racional. Para lograr dicho objetivo la Convención se aparta del enfoque tradicional de regular especies o grupos de especies, adoptando enfoques ecosistémicos y precautorios.

En cuanto al ámbito territorial de aplicación de la Convención, el mensaje señala que ésta coincide con el área de la convergencia antártica, donde las aguas del océano austral se juntan con aquellas más tibias provenientes de la región subantártica, generando una considerable productividad biológica que se caracteriza por su longevidad y tardía maduración sexual, lo cual la hace particularmente valorable a la sobrepesca. Cabe hacer presente en este acápite, que las principales pesquerías en el área de aplicación en la Convención son el bacalao de profundidad, el kril y draco rayado.

Enseguida, explica que la Convención estableció una Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, encargada de la gestión de los recursos vivos marinos en el área de su jurisdicción. Como organización intergubernamental con personalidad jurídica establecida por una convención internacional, la Comisión es la responsable de elaborar las medidas para la conservación de la vida marina en el océano austral.

Expresa, en este orden, que las medidas de conservación que adopta (por consenso) son obligatorias para los Estados partes, salvo que ejerzan el derecho de “opt-out”.

Agrega, a continuación, que para nuestro país la Comisión constituye un foro internacional del más alto nivel, habilitándolo para estar a la vanguardia tanto en la creación de procesos de ordenamiento de pesquerías como en el combate contra la pesca ilegal.

Continúa la exposición de motivos del Ejecutivo indicando que el régimen de manejo que se establece a través de las medidas de conservación está continuamente amenazado por la pesca ilegal no declarada y no reglamentada que se registra en las aguas bajo la jurisdicción de la Comisión. La pesca ilegal constituye una actividad que atenta gravemente contra la sustentabilidad de la actividad pesquera, no sólo en las aguas reguladas por la Convención sino en otras partes del mundo. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación, (FAO), estimó en el año 2001 que aun cuando la pesca ilegal no esté registrada y su cuantificación sea difícil, en ciertas pesquerías importantes ella representa hasta el 30 por ciento de las capturas, y en algunos casos incluso más.

Enseguida expresa el mensaje que si bien el Estado del pabellón sigue siendo la principal autoridad llamada a ejercer jurisdicción para la prevención, control y sanción de esta actividad, no es la única que debe adoptar tales medidas. Debido a las dificultades que representa la existencia de banderas de conveniencia y el innegable hecho que no todos los países asumen la tarea de combatir la pesca ilegal con el mismo grado de compromiso, el esfuerzo internacional también ha comenzado a exigir gradualmente la responsabilidad del Estado del puerto, del Estado ribereño, del Estado del comercio y del Estado del nacional.

Luego hace presente que uno de los problemas que se aprecia con más fuerza en la Antártica radica en que la mayor parte de las aguas bajo la jurisdicción de la Convención se encuentra fuera de la zona económica exclusiva de los Estados y, por tanto, las medidas de conservación que adopta la Comisión son en principio inaplicables a los Estados que no han ratificado la Convención. Agrega que las naves ejercen actividades de pesca en la Antártica vulnerando las medidas de conservación más esenciales, tales como los límites de captura precautorios, la regulación

de artes de pesca y las fechas de cierre de temporadas. Ello es especialmente preocupante en el caso de la Convención, porque la jurisdicción que pueda ejercer el Estado del pabellón pierde fuerza y eficacia. En este contexto es que la Comisión ha adoptado medidas adicionales para combatir la pesca ilegal más allá de la tradicional jurisdicción del Estado del pabellón.

Expresa también el mensaje que teniendo presente lo anterior es que la Comisión adoptó la Medida de Conservación 10-08 (2006), con el objeto de que los Estados cuyos nacionales realicen o participen en actividades de pesca ilegal en el área de la Convención a bordo o valiéndose de naves de pabellón extranjero, los disuadan de realizar tales actividades mediante la creación y aplicación de sanciones.

Entre las actividades que la Medida de Conservación 10-08 (2006) considera ilegales se encuentran las siguientes: participar en actividades de pesca en el área de la Convención sin la autorización de pesca correspondiente, o en contravención a las condiciones dispuestas en ella; no registrar o no declarar capturas en el área de la Convención o hacer declaraciones falsas; pescar en períodos de veda o en áreas cerradas; utilizar artes de pesca prohibidos en contravención a las medidas de conservación pertinentes; participar en operaciones de pesca conjuntas con barcos que figuran en la lista de barcos de pesca INDNR; y en general realizar actividades de pesca en contravención a cualquier otra medida de conservación de la Comisión que perjudique la consecución de los objetivos de la Convención.

Concluye el mensaje en esta parte señalando que al igual que otros Estados que han incluido en su legislación normas atinentes con las obligaciones internacionales de la medida (Australia, Nueva Zelandia, Estados Unidos, Japón y España), Chile debe incorporar en la Ley General de Pesca y Acuicultura regulaciones para implementar la referida medida y establecer sanciones para los nacionales que incurran en pesca ilegal en el área regulada por la Convención.

ESTRUCTURA Y DESCRIPCIÓN DEL ARTICULADO

El proyecto está conformado con un artículo único de tres literales que agregan a la Ley General de Pesca y Acuicultura, respectivamente, un nuevo artículo 66 bis; un artículo 115 bis y un párrafo N° 4, en el Título IX, sobre sanciones contra nacionales que realicen o participen en actividades de pesca ilegal en aguas antárticas con naves de pabellón extranjero.

Describimos, a continuación, las normas citadas:

El nuevo artículo 66 bis que incorpora a la Ley de Pesca la letra a) del proyecto, obliga a los chilenos con matrícula o título inscrito en Chile, que se desempeñen en naves pesqueras extranjeras en alta mar, a comunicar tal circunstancia a la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (inciso primero).

Su inciso segundo remite a la potestad del mencionado organismo la función de establecer los requisitos que habrán de cumplirse para hacer la comunicación y, al efecto, menciona, como mínimos, la información para contactar al obligado a practicarla; fecha y puerto de embarque y nombre y pabellón de la nave.

El inciso tercero de este nuevo precepto sanciona el incumplimiento la obligación descrita con el no reconocimiento por parte de la autoridad marítima del tiempo navegado en la nave y, finalmente, el inciso cuarto obliga a la Dirección del Territorio Marítimo a llevar un registro de estas comunicaciones.

El literal b) del artículo único, cual se señaló, introduce un nuevo artículo 115 bis a la Ley de Pesca que prohíbe a los chilenos embarcarse en naves de pesca sin nacionalidad, que no enarbolan pabellón, o en aquellas incluidas en listados sobre pesca ilegal elaborados por organizaciones o en virtud de tratados reconocidos por Chile, salvo fuerza mayor justificada.

Agrega este nuevo precepto que la infracción a sus disposiciones se sanciona con multa de hasta 300 UTM para los capitanes y patrones de pesca y de hasta 50 UTM para los demás oficiales y tripulantes.

Agrega en un inciso segundo que los listados se publicarán en la página web de la Subsecretaría y surtirán efecto diez días después de publicados. La sanción la impondrá la Subsecretaría (inciso tercero), previa audiencia del afectado e informe de la autoridad marítima, facultándose a aquella (la Subsecretaría) para apreciar fundadamente la gravedad de la conducta, las consecuencias del hecho y la reiteración de infracciones.

Los incisos cuarto y quinto finales establecen que el procedimiento sancionatorio se ajustará a la ley N° 19.880 (sobre procedimiento administrativo) y que la resolución que recaiga en él es susceptible de los recursos dispuestos en esa ley.

Finalmente, la letra c) incorpora en el Título IX de la Ley de Pesca un nuevo párrafo cuarto sobre sanciones a los chilenos que participen en pesca ilegal con naves de pabellón extranjero.

El nuevo artículo 134 A, que encabeza este párrafo, castiga a los chilenos que realicen o participen en actividades de pesca con naves de pabellón extranjero contraviniendo las medidas de conservación de la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos que sean aplicables a Chile y cuyo incumplimiento menoscabe los objetivos de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, vigente en el país.

En el caso de los capitanes y patrones de pesca la sanción consiste en multa de entre 100 y 900 UTM, y la suspensión de su título por un período de entre 3 meses y 3 años si tienen matrícula chilena. Los demás oficiales y tripulantes, con amonestación verbal o escrita y multa de hasta 100 UTM.

El artículo 134 B sanciona con multa de entre 100 y 3000 UTM a las personas naturales o jurídicas chilenas propietarias, poseedoras, meras tenedoras o armadoras de naves pesqueras de pabellón extranjero que incurran en infracción al artículo precedente.

El artículo 134 C previene que las sanciones dispuestas en los artículos anteriores se cursarán por la Subsecretaría de Pesca, previa audiencia del afectado e informe de la autoridad marítima. Agrega que la sanción se impondrá considerando la gravedad de la conducta, las consecuencias del hecho, la capacidad económica del infractor y la reiteración de infracciones. El procedimiento sancionatorio se ajustará a la ley N° 19.980 (sobre procedimiento administrativo) y en contra de la resolución que le dé término procederán los recursos regulados en esa ley.

El artículo 134 D declara que las infracciones a este párrafo son perseguibles por la autoridad chilena, subsidiariamente en ausencia del Estado del pabellón.

El artículo 134 E remite a las normas del Título III del decreto ley N° 1.236, de 1975, Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, la ejecución de las resoluciones condenatorias de multa.

Agrega -inciso segundo- que en el caso de las personas jurídicas, las sanciones podrán imponerse a cualquiera de sus representantes con mandato general de administración.

Finalmente, el artículo 134 F presume, para los efectos de esta párrafo, que la nave sin pabellón o que no indique nombre o nacionalidad, porta pabellón extranjero.

El artículo transitorio dispone que la resolución a que se refiere el nuevo artículo 66 bis se dictará dentro de los seis meses siguientes a la publicación de esta ley.

DEBATE EN GENERAL

En sesión de 13 de diciembre pasado, la **señora María Alicia Baltierra**, asesora jurídica de la Subsecretaría de Pesca, expuso que este proyecto surge de la aplicación de una medida de administración adoptada por la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos. Añadió que la Organización Regional de Pesca de la Comisión es una de las organizaciones de mayor prestigio a nivel internacional en materia de regulación pesquera. Muchas organizaciones regionales carecen de dicho prestigio porque no han sabido adoptar las medidas adecuadas para proteger los recursos vivos marinos en la altamar.

Señaló que la Comisión (CCAMLR) ha hecho suyo uno de los principales problemas que se han abordado en todas las conferencias internacionales, cual es la pesca ilegal no regulada y no reportada. Esta Comisión acordó hace ya dos años una medida de conservación, cuyo cumplimiento es de responsabilidad de cada uno de los Estados miembros de la Convención.

Indicó enseguida que una vez adoptada esa resolución nuestro país ha quedado en deuda debido a varias razones, entre ellas la necesidad de realizar un análisis de la regulación interna que permita determinar si ella es suficiente para dar cumplimiento a esta normativa. Además, puso de relieve que no es solo la Subsecretaría de Pesca la que debe hacerse cargo de este problema sino, también, otros organismos públicos, tales como la Dirección General del Territorio Marítimo, el Servicio Nacional de Pesca y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Luego del estudio y análisis se concluyó que es necesario introducir modificaciones a la Ley General de Pesca y Acuicultura.

Expresó que al abordar la redacción de la iniciativa legal se estimó necesario realizar una modificación que fuera lo más acotada posible, porque en algunos años más probablemente será necesario una modificación mucho más amplia, y ello será al momento en que Chile se inserte definitivamente en el ámbito internacional a través de la ratificación de la Organización Regional de Pesca que regula el jurel.

A continuación expresó que uno de los problemas que tiene la comunidad internacional es cómo detener con eficacia la pesca

ilegal en la altamar. Y para ello se ha considerado dar responsabilidad en esta tarea, no sólo al Estado del pabellón, que es el que le concede su bandera a la nave, sino también al Estado rector del puerto. Respecto de éstos indicó que se encuentra en etapa de ratificación un convenio específico que los regula.

- - -

Al concluir el examen de esta proyecto de ley, y sin perjuicio de anunciar un pronunciamiento favorable a legislar, los señores Senadores integrantes de esta Comisión, presentes en la sesión, advirtieron acerca de la necesidad de precisar algunos conceptos consignado en el articulado que, a grandes rasgos, fueran objeto de observaciones de carácter jurídico que inciden, por ejemplo, en el concepto del debido proceso, o requerir de mayor precisión en lo tocante a otras garantías, como la libertad de trabajo. En este orden, el **Honorable Senador señor Orpis** reparó en la naturaleza de las organizaciones a que se refiere el nuevo artículo 66 bis, o la mención genérica a los tratados suscritos por Chile, materias todas que serán examinadas con mayor detención en el estudio en particular de la iniciativa.

ACUERDO

- **Puesta en votación la idea de legislar respecto de este proyecto de ley, fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Bianchi, Horvath, Orpis y Sabag.**

- - -

En consecuencia, esta Comisión tiene a honra proponer a la Sala la aprobación en general del proyecto de ley despachado por la Honorable Cámara de Diputados, que se transcribe a continuación:

PROYECTO DE LEY:

"Artículo único. Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto supremo N°430, de 1992, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción:

a) Incorpórase el siguiente artículo 66 bis:

"Artículo 66 bis. Todo chileno, con matrícula o título inscrito en Chile y que realice o participe en actividades de pesca en alta mar a bordo de una nave de pabellón extranjero, deberá comunicar dicha circunstancia a la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, con anticipación al embarque.

Por resolución de dicha Dirección se establecerán los requisitos y la forma de efectuar tal comunicación, la que deberá indicar, a lo menos, la información de contacto del oficial o tripulante, la fecha y el puerto de embarque, y el nombre de la nave y el pabellón respectivo. Todo cambio en alguna de las circunstancias que deben informarse deberá comunicarse, inmediatamente, a la misma autoridad.

Al personal marítimo que no cumpla con dicho requisito o no entregue información fidedigna no se le reconocerá el tiempo navegado a bordo de dicha nave, de conformidad con lo dispuesto en el decreto ley N°2.222, de 1978, Ley de Navegación, y los reglamentos respectivos, sin perjuicio de las demás sanciones previstas en esta ley.

La Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante llevará registro de esta información."

b) Introdúcese el siguiente artículo 115 bis:

"Artículo 115 bis. Prohíbese a los nacionales chilenos embarcarse, a sabiendas, en naves de pesca sin nacionalidad, que no enarboleden pabellón, o en aquellas que se encuentren incluidas en listados que realizan pesca ilegal, elaborados por organizaciones o en virtud de tratados de los cuales Chile es parte, salvo en casos de fuerza mayor debidamente justificada. La contravención a esta norma será sancionada con una multa de hasta 300 UTM para los capitanes y quienes se desempeñen como patrones de pesca, y de hasta 50 UTM para los demás oficiales y miembros de la tripulación, sin perjuicio de las sanciones previstas en el párrafo 4°, del Título IX, de esta ley.

Los listados indicados en el inciso anterior serán publicados en la página Web de la Subsecretaría, y producirán sus efectos transcurridos diez días desde su publicación.

Las sanciones serán impuestas por la Subsecretaría, previa audiencia del interesado e informe de la Autoridad Marítima. La sanción se determinará apreciando fundadamente la gravedad de la conducta, las consecuencias del hecho y si existe reiteración de infracciones.

Con todo, la tramitación del procedimiento sancionatorio se sujetará a las disposiciones de la ley N°19.880, en lo que resulten pertinentes.

En contra de toda resolución dictada durante el procedimiento el interesado podrá deducir los recursos contemplados en la ley N°19.880, en los mismos términos establecidos en dicho cuerpo legal."

c) Agrégase el siguiente párrafo 4° en su Título IX:

"Párrafo 4°

Sanciones contra nacionales que realicen o participen en actividades de pesca ilegal en aguas antárticas con naves de pabellón extranjero.

Artículo 134-A. Las personas naturales chilenas que, a sabiendas, realicen o participen en actividades de pesca a bordo de naves de pabellón extranjero, en contravención a las Medidas de Conservación adoptadas por la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, que sean aplicables a Chile y cuyo incumplimiento menoscabe los objetivos de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, promulgada mediante decreto supremo N° 662, de 1981, del Ministerio de Relaciones Exteriores, serán sancionadas de la siguiente forma:

Los capitanes y patrones de pesca con multa de entre 100 y 900 UTM. En el caso de contar ellos con matrícula chilena, serán, además, suspendidos de su respectivo título por un período de entre tres meses y tres años.

Los demás oficiales y tripulantes con amonestación, verbal o escrita, o con multa de hasta 100 UTM.

Artículo 134-B. Las personas naturales y jurídicas chilenas que sean propietarias, poseedoras, meras tenedoras o armadoras, totales o parciales, de naves pesqueras de pabellón extranjero y que, con su conocimiento, realicen o participen en las actividades de pesca a que se

refiere el inciso primero del artículo 134-A, serán sancionadas con multa de entre 100 y 3000 UTM.

Artículo 134-C. Las sanciones de este párrafo serán impuestas por la Subsecretaría, previa audiencia del interesado e informe de la Autoridad Marítima. La sanción se determinará apreciando fundadamente la gravedad de la conducta, las consecuencias del hecho, la capacidad económica del infractor y si existe reiteración de infracciones. Con todo, la tramitación del procedimiento sancionatorio se sujetará a las disposiciones de la ley N° 19.880, en lo que resulten pertinentes.

En contra de toda resolución dictada durante el procedimiento, el interesado podrá deducir los recursos contemplados en la referida ley, en los mismos términos establecidos en ella.

Artículo 134-D. Las infracciones a que se refiere este párrafo serán perseguidas por las autoridades nacionales en forma subsidiaria y sólo cuando la jurisdicción del Estado del pabellón no sea ejercida, en relación con los mismos hechos que son materia de la infracción.

Artículo 134-E. Las resoluciones que condenen al pago de multas serán ejecutadas por el Servicio de Tesorerías de acuerdo con lo dispuesto en el Título III del decreto ley N°1.263, de 1975, Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado.

En el caso de las personas jurídicas, las sanciones podrán hacerse efectivas, de forma subsidiaria, en cualquiera de sus representantes legales o apoderados con poder general de administración.

Artículo 134-F. Para efectos de aplicar las sanciones previstas en este párrafo, las naves que no porten pabellón, que no indiquen nombre alguno o que naveguen sin nacionalidad, se considerarán de pabellón extranjero."

Artículo transitorio.- La resolución a que se refiere el artículo 66 bis de la ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura, incorporado por la presente ley, será dictada dentro de los seis meses siguientes a la publicación de ésta en el Diario Oficial."

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 20 de diciembre de 2010, con asistencia de los Honorables Senadores señores Antonio Horvath Kiss (Presidente); Carlos Bianchi Chelech; Jaime Orpis Bouchon; Fulvio Rossi Ciocca y Hosaín Sabag Castillo.

Sala de la Comisión, a 28 de diciembre de 2010.

MARIO TAPIA GUERRERO
Secretario Accidental

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE INTERESES MARÍTIMOS, PESCA Y ACUICULTURA ACERCA DEL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE IMPLEMENTA LA MEDIDA DE CONSERVACIÓN 10-8 (2006), DE LA COMISIÓN DE LOS RECURSOS VIVOS MARINOS ANTÁRTICOS.

(BOLETÍN N° 7.309-21)

- I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** Incorporar a la Ley General de Pesca y Acuicultura los compromisos asumidos por Chile, en lo relativo al cumplimiento e implementación de la Medida de Conservación 10-08 (2006), establecida por la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, creando sanciones para los nacionales chilenos que realicen actividades de pesca ilegal en el área regulada por la Convención del mismo nombre de la que el país es signatario.
- II. ACUERDOS:** Aprobado en general. (4X0).
- III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** el proyecto cuenta con de un artículo único, que se desarrolla en tres literales y una disposición transitoria.
- IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** no hay.
- V. URGENCIA:** simple.
- VI. ORIGEN INICIATIVA:** Mensaje de S.E. el Presidente de la República.
- VII. TRAMITE CONSTITUCIONAL:** Segundo trámite.
- VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 14 de diciembre de 2010.
- IX. TRAMITE REGLAMENTARIO:** primer informe.

X.- LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

N°s 21°y 23°.

- Constitución Política de la República, artículo 19

- Ley General de Pesca y Acuicultura, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el D. S. N° 430, de 1992, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

- Decreto ley N°2.222, de 1978, Ley de Navegación.

- Ley N° 19.880 que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado.

Valparaíso, 28 de diciembre de 2010.

MARIO TAPIA GUERRERO
Secretario Accidental.