

INFORME DE LA COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica el decreto ley N° 2.222, en materia de extracción de naves hundidas o varadas y de materias nocivas contenidas en ellas.

BOLETÍN N° 10.325-02.

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Defensa Nacional tiene el honor de informar el proyecto de ley individualizado en el rubro, iniciado en moción del Honorable Diputado señor Núñez (don Daniel).

La iniciativa consta de un artículo único -dividido en siete numerales, que modifican sendas disposiciones de la Ley de Navegación- y de un artículo transitorio, por lo que la Comisión propone a la Sala discutirlo solo en general, a fin de otorgar a Sus Señorías la oportunidad de perfeccionar y enriquecer la iniciativa con ocasión del segundo informe.

A una de las sesiones en que se consideró el proyecto asistió el Honorable Diputado señor Núñez (don Daniel).

Asimismo, concurrieron a una o más de las sesiones, especialmente invitados, las siguientes personas:

Del Ministerio de Defensa Nacional: la Subsecretaria para las Fuerzas Armadas, señora Paulina Vodanovic; la Jefa de Asesores Jurídicos, señora Carolina Ocampo, y el asesor, señor Elir Rojas.

De la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante: el Jefe de la División Jurídica, Capitán de Navío, señor Rodrigo Ramírez.

De la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, el profesor de Derecho Marítimo, señor Claudio Barroilhet.

También estuvieron presentes:

Del Ministerio de Defensa Nacional, el asesor, señor Yamil Yuivar; del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el asesor, señor Renato Valenzuela; de la Biblioteca del Congreso Nacional, la Coordinadora del Área Gobierno, Defensa y Relaciones Internacionales, señora Verónica Barrios; del Instituto Igualdad, el asesor, señor Claudio Rodríguez; del Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz (ICAL), el asesor, señor Edgardo Fuentes; del Centro de Estudios Legislativos, Administrativos, Políticos y Económicos (CELAP), el asesor, señor Juan Briones, y de TV Senado, el periodista, señor Cristián Reyes.

Asesores parlamentarios: del Honorable Senador señor Bianchi, los señores Claudio Barrientos, Manuel Benítez y Nickolas Mena; del Honorable Senador señor Baldo Prokurica, la señora Carmen Castañaza y el señor Alejandro López; del Comité Partido Demócrata Cristiano e Independiente, el señor Robert Angelbeck; del Honorable Diputado señor Núñez (don Daniel), el señor Manuel Torres, y del Comité del Partido Comunista de la Cámara de Diputados, la señora Rocío Vargas.

OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

Prevenir la contaminación marina y preservar el medio ambiente y la seguridad en la navegación, otorgando nuevas facultades a la Autoridad Marítima respecto de naves o artefactos navales cuyo estado representa un riesgo o peligro para alcanzar esa finalidad.

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

Los nuevos artículos 132 bis y 132 ter, incorporados, respectivamente, por los números 3 y 4 del artículo único del proyecto, son normas de quórum calificado, de acuerdo a lo establecido en el inciso segundo del número 23° del artículo 19, en relación con el artículo 66, inciso tercero, ambos de la Constitución Política de la República.

Todos los documentos acompañados por los invitados fueron debidamente considerados por los miembros de la Comisión, y se contienen en un anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

Decreto ley N° 2.222, de 1978, del Ministerio de Defensa Nacional, que sustituye la Ley de Navegación.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

El autor de la moción manifiesta que la tendencia al colapso de los recursos marinos se ha traducido, tanto en Chile como en el mundo, en la pérdida de empleos y de crecimiento económico, y en el consiguiente abandono de embarcaciones.

Hace presente que la Armada de Chile ha informado que existen cerca 190 naves abandonadas, de las cuales al menos 50 representan un serio peligro u obstáculo para la navegación, la pesca, la preservación del medio ambiente u otras actividades marítimas o ribereñas. A modo ejemplar, resalta el caso de las embarcaciones “Don Humberto II” y “Guamblin”, que han permanecido en la Bahía de Coquimbo por más de dos décadas.

Subraya que gran cantidad de restos náufragos o barcos abandonados contienen en su interior hidrocarburos -como petróleo crudo y otras sustancias nocivas-, que implican una seria amenaza para el medio ambiente, los seres humanos y la economía chilena.

Agrega que, además, existen en la actualidad más de 90 millones de pesos en multas impagas en la Tesorería General de la República, por concepto de abandono de barcos.

Concluye el autor recordando que Chile se ha comprometido a promover el control efectivo de todas las fuentes de elementos nocivos para el medio marino. Asimismo, ha contraído la responsabilidad de adoptar las medidas imprescindibles para impedir la contaminación del mar por el vertimiento de desechos y de otras materias que puedan constituir un peligro para la salud humana y los recursos biológicos marinos, o que puedan reducir las posibilidades de esparcimiento o entorpecer otros usos legítimos del mar. Por último, nuestro país ha impulsado, a través de instancias como “Nuestros Océanos 2015”, la definición de acciones concretas que ayuden a reducir los niveles de contaminación marina.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

El autor del proyecto, **Honorable Diputado señor Núñez (don Daniel)**, expresó que la moción fue perfeccionada durante su tramitación en la Cámara de Diputados, mediante una indicación sustitutiva elaborada junto a representantes del Ministerio de Defensa Nacional y de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR). Destacó que incluso en algún momento participó el Ministerio de Relaciones Exteriores para analizar la situación de las embarcaciones extranjeras -involucradas en ocasiones en hechos ilícitos-, que pudieran quedar comprendidas en la nueva regulación.

Sostuvo que la intención de legislar nació a partir de un problema muy concreto que afecta al distrito que representa. En efecto, en la Bahía de Coquimbo, que tiene muy buen abrigo, hay cerca de 12 embarcaciones pesqueras de tamaño mediano y mayor que cayeron en desuso, debido a que distintas empresas anclaron naves provenientes de diferentes regiones del país para abandonarlas posteriormente.

Comentó que el primer caso emblemático es el de la moto nave Guamblin, que se fue a pique durante las maniobras de hundimiento que realizaba personal de la DIRECTEMAR. Otro ejemplo es el de la embarcación Don Humberto, que producto del mal tiempo encalló en Coquimbo y luego filtró restos de petróleo desde sus bodegas al mar. Afirmó que casos similares se producen en distintas zonas del país.

Ahondando en la materia, señaló que hoy es posible identificar diversas situaciones de conflicto. En primer lugar, las naves abandonadas se encuentran en un comienzo en buenas condiciones, pero con el paso del tiempo y la falta de mantención se deterioran y dejan de ser atractivas para su adquisición por terceros. En segundo término, el dueño de las especies cambia con frecuencia, siendo muy difícil perseguir la responsabilidad por la extracción o sus costos, y el pago de las multas correspondientes.

Remarcó que los gastos generados por estas situaciones son multimillonarios, especialmente respecto de embarcaciones mayores, estimándose que el desembolso asociado a reflotar, desguazar y extraer una nave puede ascender hasta a \$ 4.000.000.000.

Añadió que cuando no es posible obligar al propietario, armador u operador a que cumpla con sus deberes, y el navío representa un riesgo importante, la Autoridad Marítima remueve las naves o sus restos con cargo a fondos provenientes del sector público. Relató que incluso en una ocasión, en Coquimbo, fue necesario recurrir al Fondo Nacional de Desarrollo Regional para la extracción de petróleo.

Puso de relieve que existe consenso en cuanto a que la prevención es la única forma de evitar los problemas descritos. No obstante, hoy la legislación impide a la Autoridad Marítima intervenir oportunamente, situación que el proyecto en estudio pretende corregir.

Apuntó que, asimismo, es preciso incrementar la responsabilidad que tienen los particulares en el financiamiento de las faenas de remoción.

Por último, **Su Señoría** agradeció la colaboración del Honorable Diputado señor Ulloa durante la primera etapa legislativa, y destacó que la iniciativa recibió amplio apoyo en la Cámara de Diputados, siendo aprobada por unanimidad.

Estimó que la nueva legislación constituirá un aporte para solucionar un conflicto que se repite a lo largo del país, por lo que hizo un llamado a una pronta tramitación en el Senado.

La Subsecretaria para las Fuerzas Armadas, señor Paulina Vodanovic, manifestó que el Ministerio de Defensa Nacional ha respaldado desde un principio la moción en debate.

Recordó que los Honorables Diputados señores Núñez (don Daniel), Tellier y Urrutia (don Osvaldo), presentaron una indicación sustitutiva que fue formulada en conjunto con los asesores de la Cartera que ella representa y de la Autoridad Marítima. Afirmó que este proceder permitió llegar a un consenso sobre elementos técnicos relevantes.

Comentó que, en términos generales, la normativa propuesta posibilita que la DIRECTEMAR actúe preventivamente -en fases tempranas de riesgo-, simplificando el procedimiento para declarar el abandono de las especies. Puntualizó que no se generarán costos para el Estado, toda vez que las maniobras de extracción quedarán cubiertas por el valor de la nave o de sus restos.

Luego, **el Jefe de la División Jurídica de la DIRECTEMAR, Capitán de Navío, señor Rodrigo Ramírez**, realizó una exposición sobre la moción en estudio.

Aseveró que bajo la legislación actual la Armada solo interviene en situaciones que pueden calificarse de extremas. Por eso, el principal objetivo del proyecto es permitir la reacción de la Autoridad Marítima en una etapa más prematura, cuando el navío todavía no está en proceso de hundimiento.

De esta manera se favorece, por un lado, la acción misma de remoción -puesto que es más fácil actuar frente a una embarcación que está a flote en comparación con una que ya está varada o hundida-; y por el otro, la posibilidad de disponer de la especie, porque habrá más interés de parte de terceros en adquirir una nave a flote, antes que restos de menor valor.

A continuación, examinó las modificaciones que se propone introducir a la regulación, contenida en el decreto ley N° 2.222, de 1978, del Ministerio de Defensa Nacional, que sustituye la Ley de Navegación.

Comenzó su análisis refiriéndose al actual artículo 135 del mencionado decreto ley, relativo al supuesto menos grave, cuya redacción es la que se indica:

“Art. 135. Cuando la especie no esté en el caso previsto en el artículo 132, el propietario dispondrá del plazo de un año, a contar de la fecha del siniestro, para iniciar la remoción, dando aviso a la Autoridad Marítima. La remoción deberá efectuarse en los términos que señale el Director y en el plazo máximo de un año, a contar de la fecha en que se indique que deban iniciarse las faenas. Expirado este último plazo, la nave se entenderá abandonada y pasará al dominio del Estado. La Dirección podrá conceder el derecho a cualquier particular que se interese en extraer los restos, en las condiciones que señale el reglamento.”.

Explicó que la norma trata de naves, aeronaves o artefactos navales varados o hundidos, que no representan un peligro u obstáculo para la navegación, la pesca, la preservación del medio ambiente u otras actividades marítimas o ribereñas. Al no existir una amenaza latente contra los mencionados bienes jurídicos, se otorga al propietario un plazo, que se puede extender hasta un año, para llevar a cabo la remoción. En caso de incumplimiento, la especie se declara abandonada en favor del Fisco, permitiéndose a la Autoridad Marítima licitar su extracción, que normalmente se lleva a cabo a cambio de los mismos restos. Es decir, todo opera sobre la base del interés que exista en el mercado de la chatarra.

La iniciativa plantea sustituir el artículo 135 por el que sigue:

“Artículo 135.- Cuando, a juicio de la Autoridad Marítima, la nave, aeronave o artefacto naval, incluyendo su carga, no constituya un peligro o un obstáculo para la navegación, la pesca, la preservación del medio ambiente u otras actividades marítimas o ribereñas, el propietario dispondrá del plazo de un año, a contar desde la fecha del siniestro, para iniciar la remoción, dando aviso a la Autoridad Marítima. La remoción deberá efectuarse en los términos que señale el Director y en el plazo máximo de un año, contado desde la fecha en que se indique que deban iniciarse las faenas. Expirado este último plazo, la especie se entenderá abandonada y pasará al dominio del Estado. La Autoridad Marítima estará, además, facultada para proceder a la operación de remoción o para enajenar la nave, aeronave o artefacto, su carga y los restos, por medio de propuestas públicas o privadas.”.

Resaltó los dos cambios que se efectúan a este artículo: se explicita el supuesto en que se aplica esta disposición; y se prescribe que a través de la licitación no solo se puede proceder a la remoción, sino que también a la enajenación, guardando armonía con el resto del Párrafo.

Posteriormente, revisó el artículo 132 vigente:

“Artículo 132. Cuando dentro de las aguas sometidas a la jurisdicción nacional o en ríos y lagos navegables se hundiere o varare una nave, aeronave o artefacto que, a juicio de la Autoridad Marítima, constituya un peligro o un obstáculo para la navegación, la pesca, la preservación del medio ambiente u otras actividades marítimas o ribereñas, dicha Autoridad ordenará al propietario, armador u operador que tome las medidas apropiadas para iniciar, a su costa, su inmediata señalización y su remoción o extracción, hasta concluirla dentro del plazo que se le fije. Estas faenas incluirán la carga, cuyos propietarios serán notificados por dos avisos que se publicarán, en días distintos, en el diario que indique la Autoridad Marítima respectiva.

Si el propietario, armador u operador no iniciare o concluyere la faena en el plazo prescrito, se entenderán abandonadas las especies y a aquéllos se les aplicará una multa de hasta 2.000 pesos oro por cada tonelada de registro grueso de la nave o de hasta 50.000 pesos oro en los demás casos. La Autoridad Marítima estará además facultada para proceder a la operación de remoción o para vender la nave, aeronave o artefacto, su carga y los restos, por medio de propuestas públicas o privadas.

Lo anterior es sin perjuicio de otros apremios, arraigos o embargos, respecto de la persona o de los bienes del propietario, armador u operador, para obtener el cabal cumplimiento de la resolución de la Autoridad Marítima que ordena el retiro, extracción, despeje o limpieza del área.

Las obligaciones que conforme a este párrafo correspondan al propietario, armador u operador, serán siempre solidarias entre ellos.

Lo dispuesto en los incisos anteriores se aplicará a las naves o artefactos que se encontraren a la deriva, o bien, sin tripulación a bordo y en malas condiciones de flotabilidad o haciendo agua. En ambos casos, la Autoridad Marítima estará facultada, adicionalmente, para disponer su hundimiento si fuere necesario, una vez que se haya cumplido con el procedimiento establecido en este artículo.”.

Afirmó que el precepto transcrito se refiere a especies que sí representan un peligro para los bienes jurídicos antes mencionados. En estas hipótesis también se concede un plazo al propietario, armador u operador para remover los restos, pero de una duración menor,

que corresponde generalmente a 30 días. En caso de incumplimiento, además de aplicarse multas, se declara el abandono.

Detalló que el artículo contempla los casos de naves, aeronaves o artefactos navales hundidos; varados; a la deriva; o bien sin tripulación a bordo y en malas condiciones de flotabilidad o haciendo agua.

Precisó que las dos últimas situaciones están consagradas en el inciso final del precepto en comento. Pese a la urgencia que ellas representan, debe observarse igualmente el procedimiento establecido en el artículo, lo que es altamente engorroso, tomando en cuenta que se trata de supuestos que pueden empeorar rápidamente. La norma también incluye la facultad de proceder al hundimiento de los restos, atendida su peligrosidad.

Subrayó que el proyecto mantiene en el artículo 132 la regulación de las naves, aeronaves o artefactos navales hundidos o varados que importan un peligro. Solo se introducen modificaciones formales, conservándose el procedimiento actual.

En cambio, las circunstancias contenidas en el inciso final pasan a estar normadas en los nuevos artículos 132 bis y 132 ter.

De esta manera, la redacción para el artículo 132 bis, nuevo, es la que se transcribe:

“Artículo 132 bis.- Si una nave o artefacto naval se encontrare a la deriva, en malas condiciones de flotabilidad o haciendo agua, la Autoridad Marítima requerirá a su propietario, armador u operador para que adopte, de inmediato, las medidas correctivas que ella determine, bajo apercibimiento de considerar a la nave o artefacto naval como abandonada y pasar a dominio del Estado. Declarado el abandono de la nave o artefacto naval a favor del Fisco, la Autoridad Marítima podrá proceder a su remoción o enajenación por medio de propuestas públicas o privadas. En casos de extrema urgencia, como el inminente hundimiento de la nave o artefacto naval en el lugar en que se encuentra, la Autoridad Marítima estará facultada para autorizar o disponer su vertimiento.

Se entenderá que la nave o artefacto naval se encuentra a la deriva si, a raíz de la insuficiencia de su equipamiento, armamento o dotación, no pudiere mantenerse fondeada de manera segura o zarpar de su lugar de fondeo tan pronto como la Autoridad Marítima se lo requiera.”.

El Jefe de la División Jurídica de la DIRECTEMAR expresó que la disposición contempla el supuesto de la nave o artefacto naval que se encuentra a la deriva, en malas condiciones de flotabilidad o haciendo agua. Siendo la situación más urgente, en lugar de fijarse un término se exige al propietario, armador u operador que adopte inmediatamente las medidas pertinentes. En caso de incumplimiento, se entiende abandonada la especie, y la Autoridad Marítima ejerce sus

facultades relativas a la extracción o enajenación, por medio de propuestas públicas o privadas.

Añadió que en el inciso segundo se define qué es estar a la deriva. Con ello se pretende evitar que la Armada incurra en gastos cuando la nave o artefacto naval se encuentre en alguna de las condiciones comprendidas en el concepto.

Acerca del artículo 132 ter, nuevo, que se propone incorporar, señaló que es del siguiente tenor:

“Artículo 132 ter.- Las naves o artefactos que estén a flote sin dotación reglamentaria a bordo se entenderán abandonadas y pasarán al dominio del Estado cuando a su propietario, armador u operador no cumpla con la respectiva dotación de seguridad, habiendo sido apercibido para ello. El apercibimiento se practicará por medio de dos avisos entre los cuales deberá mediar un lapso de a lo menos cinco días, notificados personalmente o mediante carta certificada dirigida al domicilio que el propietario, armador u operador de la nave o artefacto naval haya registrado ante la Autoridad Marítima o, en su defecto, publicados en un diario de circulación nacional. Los gastos derivados de las notificaciones serán de costa del propietario, armador u operador de la nave. Declarado el abandono de la nave o artefacto naval a favor del Fisco, la Autoridad Marítima podrá proceder a su remoción o enajenación por medio de propuestas públicas o privadas.

Lo dispuesto en el inciso precedente también será aplicable a las naves o artefactos navales carentes de dotación que hayan debido ser varados por la Autoridad Marítima por cuenta y cargo de su propietario, armador u operador, habiéndose apercibido a éste para retirar la nave o artefacto del lugar en que se encontrare varada, en la forma descrita en dicho inciso.

En los casos descritos en el presente artículo, la Autoridad Marítima estará facultada para disponer el hundimiento de la nave o artefacto una vez que se haya cumplido con el procedimiento establecido en este artículo, siempre que ello fuere procedente de acuerdo a la regulación aplicable en materia de vertimiento.”.

Aclaró que este precepto regula el caso de las naves o artefactos navales que no cuentan con la dotación reglamentaria a bordo, eliminándose la exigencia adicional de encontrarse en malas condiciones de flotabilidad o haciendo agua. Puso de relieve que el hecho de no cumplir con la dotación correspondiente es el primer indicio de la ausencia de tenencia responsable de una nave, ya que si tuviera que desplazarse por algún motivo no tendría el personal suficiente para actuar.

Relató que el procedimiento supone apercibir dos veces al responsable para que corrija la falta de dotación. En caso de mantenerse la deficiencia, se considera a la nave o artefacto naval abandonado a favor del Estado, procediéndose a la enajenación o extracción, a través de propuestas públicas o privadas.

Resaltó que la solución propuesta no es una particularidad del ámbito marítimo. En efecto, si una aeronave permanece más de un año en un aeródromo público sin actividades de vuelo, se entiende abandonada (artículo 25 del Código Aeronáutico). Del mismo modo, el vehículo que es llevado a corrales municipales y no se retira oportunamente, es rematado (situación regulada en las ordenanzas municipales relacionadas con la Ley de Tránsito). El Estado, entonces, en diferentes contextos, reacciona frente a la ocupación indebida de un bien fiscal o de un bien nacional de uso público. En las hipótesis en estudio, además del uso del mar, que es un bien nacional de uso público -para lo cual se necesitaría una concesión marítima-, se produce una amenaza latente para la seguridad de la navegación y de otras actividades, y para la preservación del medio ambiente. Es decir, hay una justificación aún mayor que en los casos mencionados para actuar frente a especies que son abandonadas.

Continuó su intervención planteando que si la nave, aeronave o artefacto naval es declarado en abandono, de acuerdo a los artículos revisados, lo ideal es que se presenten oferentes a las propuestas públicas o privadas de enajenación o extracción, y que todas las faenas se financien con el mismo valor de la especie o de sus restos.

Para los casos en que lo anterior no suceda, la normativa prevé dos situaciones, a saber:

a) Si el valor obtenido de la enajenación no cubre el costo de las maniobras realizadas por la DIRECTEMAR, es responsable del saldo insoluto el antiguo dueño, armador u operador.

Esta posibilidad está regulada en el artículo 133, que con las modificaciones propuestas por el proyecto, quedaría como sigue:

“Artículo 133.- Si el valor obtenido por la enajenación de la nave, aeronave o artefacto no es suficiente para cubrir todos los gastos de la operación efectuados por la Autoridad Marítima, el propietario, armador u operador tendrán la obligación de pagar al Estado la diferencia.”.

b) Si efectuadas las propuestas públicas o privadas, no se presentan oferentes o aquellas son declaradas desiertas, el anterior propietario, armador u operador debe costear las faenas de remoción. Adicionalmente, la Dirección podrá encargar, a costa de los sujetos mencionados, un estudio para determinar la presencia de sustancias nocivas y la posibilidad de derrame. En caso de resultado positivo, deberán responder por los gastos de extracción de dichas sustancias.

Esta última, si bien no es la solución ideal, al menos impide el eventual derrame de elementos nocivos al medio acuático, que es la amenaza más inminente en la situación descrita.

El procedimiento está consagrado en el artículo 140 bis, nuevo:

“Artículo 140 bis.- Si no se presentan oferentes a las propuestas indicadas en los artículos 132, 132 bis, 132 ter y 135 o éstas son declaradas desiertas por algún otro motivo, el costo de la operación tendiente a remover o extraer la nave, aeronave o artefacto naval hundido, varado, a la deriva o sin dotación reglamentaria a bordo, incluyendo su carga, será de cargo del propietario, armador u operador de la nave, aeronave o artefacto naval a la fecha de ocurrencia de su hundimiento, varamiento, deriva o carencia de dotación. En estos supuestos, la Autoridad Marítima podrá, además, solicitar a costa de dicho propietario, armador u operador, un estudio cuyo objeto sea determinar la presencia de hidrocarburos u otras sustancias nocivas y evaluar la posibilidad de derrame de dichas sustancias. De establecerse tanto la presencia de hidrocarburos u otras sustancias nocivas como la posibilidad de su derrame, la Autoridad Marítima podrá, también a costa del señalado propietario, armador u operador, proceder a su extracción, por medio de propuestas públicas o privadas.”.

El Honorable Senador señor Bianchi expresó su conformidad con el proyecto. Comentó que en Puerto Natales pudo observar una realidad similar a la descrita por el Honorable Diputado señor Núñez (don Daniel), puesto que hay un “cementerio” de barcos pesqueros menores abandonados y en mal estado. Consultó si la iniciativa también abarca a las embarcaciones de tamaño pequeño.

Por su parte, **el Honorable Senador señor Prokurica** recalcó que en situaciones como las examinadas no solo existe el riesgo de vertimiento de elementos nocivos para el medio ambiente -como baterías y combustible-, sino que además se generan inconvenientes para la navegación en todo tipo de zonas, sean marítimas, lacustres o fluviales.

Abordando los temas planteados, **el Jefe de la División Jurídica de la DIRECTEMAR** precisó que la nueva normativa no considera limitaciones sobre el espacio acuático en que se aplica, y tampoco respecto al tipo o dimensión de la nave.

El Honorable Senador señor Bianchi manifestó tener dudas respecto de los casos de declaración de abandono de una nave, en relación con los seguros comprometidos.

Acerca de este punto, **el Honorable Senador señor Prokurica** advirtió que lo más probable es que la declaración de abandono de la embarcación no esté contemplada dentro de los siniestros cubiertos por la póliza de seguro. No obstante, llamó a precaver la

judicialización de estos casos, ya que podrían dificultar la inmediatez que el procedimiento requiere, distorsionando la finalidad del proyecto.

El Jefe de la División Jurídica de la DIRECTEMAR apuntó que cuando existen seguros comprometidos normalmente hay una reacción, ya sea de parte del mismo propietario o de la compañía aseguradora. Aludió, a modo ejemplar, al caso de la nave Ocean Breeze -que encalló en San Antonio- cuya operación de remoción fue dirigida y costada por el seguro de responsabilidad. Afirmó que, en todo caso, el seguro no obsta a la declaración de abandono.

Agregó que si la Autoridad Marítima decreta el hundimiento, la faena deberá ejecutarse según la reglamentación de vertimiento. Si se ha llegado a este extremo, es porque la nave ya no pertenece al asegurado por no haber adoptado las medidas necesarias para evitar la declaración de abandono. Por lo tanto, si de acuerdo a los términos contractuales el seguro no cubre esta situación, se deberá a la negligencia del asegurado.

A continuación, **el Honorable Senador señor Prokurica** preguntó si la legislación actual ya contempla la pérdida de propiedad a favor del Estado.

El Jefe de la División Jurídica respondió que, efectivamente, el abandono es una figura comprendida por la regulación vigente, y que únicamente se están modificando los procedimientos y disminuyendo los plazos en aquellos casos en que se estima conveniente. En consecuencia, no se trata de una innovación en nuestro ordenamiento jurídico.

El Honorable Senador señor Araya comunicó su respaldo a la moción, y solicitó el apoyo de DIRECTEMAR para perfeccionarla -en caso que fuese necesario- con el fin de enfrentar adecuadamente el conflicto en examen.

Su Señoría dio cuenta de lo ocurrido con el buque-tanque Doña Carmela, que experimentó un derrame de petróleo en Quintero y fue trasladado luego a Mejillones, quedando abandonado en este lugar. Relató que en conversaciones con el alcalde de la comuna surgió la preocupación por una eventual transformación de la bahía -que es una de las más seguras de Chile-, en un "cementerio" de naves. Añadió que el Gobernador Marítimo de Antofagasta aseveró que la Armada actualmente no tiene mayores facultades para intervenir en estas situaciones.

Reflexionó sobre una suerte de mercado negro que se ha formado en torno a un vacío legislativo, pues hay empresas que compran naves en desuso para posteriormente declararlas como pérdida para efectos tributarios. Además, las multas no pueden ser cobradas, porque se efectúan traspasos de las embarcaciones entre distintas empresas y se dificulta rastrear a los responsables.

A continuación, planteó algunas inquietudes sobre diversos aspectos de la moción en análisis. En primer lugar, abordó el tema de los enormes costos que implica la extracción de embarcaciones de gran envergadura. Consultó qué ocurrirá cuando las naves estén tan deterioradas que su valor no alcance a cubrir los gastos de remoción. En el caso de especies que ya son propiedad fiscal, el Estado tendría que enfrentar el financiamiento.

En segundo término, se refirió a la declaración de abandono de naves, aeronaves y artefactos navales, y su traspaso al dominio del Fisco. Opinó que podría sostenerse que se trata de una suerte de expropiación, que llevaría a la exigencia de una indemnización por parte de los exdueños de las especies, en aplicación de las normas constitucionales pertinentes.

En cuanto a los costos de remoción a los que hizo mención Su Señoría, **el Jefe de la División Jurídica de la DIRECTEMAR** señaló que, de declararse el abandono, la intención es que se pueda obtener el financiamiento necesario vía enajenación o bien licitando la extracción, sin que haya una contraprestación de por medio. Si no es suficiente, el Fisco puede accionar en contra del expropietario, armador u operador, por el saldo insoluto, de acuerdo a la normativa que se está proponiendo.

Comentó que bajo la legislación actual no siempre es posible hacer efectiva la responsabilidad patrimonial, por ejemplo, porque el antiguo dueño está inubicable, o porque el estado de deterioro de la nave es tal, que para terceros no resulta atractivo adquirir las embarcaciones. La inspiración de esta nueva regulación es, precisamente, adelantar la posibilidad de actuación de la Autoridad Marítima a un momento en que la nave aún conserva su valor, de manera que estén interesados todavía el propietario en mantenerla, o terceros en adquirirla.

Con ese objetivo, indicó, el proyecto introduce un concepto preventivo de “encontrarse a la deriva”, y elimina la exigencia de problemas de flotabilidad o de estar haciendo agua, para el caso de embarcaciones que no cuentan con dotación reglamentaria.

En relación con las facultades de la Autoridad Marítima, negó que tengan un carácter expropiatorio. Sostuvo que el abandono y el traspaso al dominio del Estado constituyen una sanción civil que se aplica a un propietario negligente. Subrayó que no se trata de la expropiación regida por el artículo 19 número 24° de la Constitución Política de la República, en que existe una causa de utilidad pública o interés nacional detrás de la decisión de privar de su propiedad a un particular, dando lugar a una indemnización. Aquí existe una sanción ante la tenencia irresponsable de una nave, que afecta valores jurídicos extremadamente importantes, como la seguridad de las vías marítimas y la preservación del medio ambiente acuático, que justifican el proceder de los organismos del Estado.

Reiteró que el sector marítimo no es el único en que se reconoce esta figura; a propósito de aeronaves y vehículos terrestres existe una normativa similar.

A mayor abundamiento, aseguró que tampoco se está innovando en este punto, toda vez que el abandono ya está recogido en el artículo 132 vigente; por lo demás, hasta el momento no se han presentado reclamos sobre la constitucionalidad de esta medida.

En una sesión posterior, la Comisión recibió al **profesor de Derecho Marítimo de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, señor Claudio Barroilhet**, quien calificó la moción como positiva, toda vez que contempla supuestos de peligro no cubiertos por la actual legislación.

Examinó algunos elementos que, a su parecer, contribuirán a perfeccionar la iniciativa.

Con respecto al artículo 12 que se enmienda, hizo presente que para solicitar la incorporación al Registro de Matrícula de una nave que ha estado inscrita en el extranjero, el inciso segundo exige acompañar un certificado que acredite que la anterior matrícula ha sido dada de baja.

Además, el inciso tercero, nuevo, propuesto por el proyecto para dicho artículo, elimina el requisito mencionado en dos situaciones: por un lado, cuando la nave es objeto de comiso o enajenación de acuerdo a la ley N° 20.000, que sustituye la ley N° 19.366, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas; y por el otro, cuando es abandonada a favor del Estado, en aplicación de los artículos 132, 132 bis, 132 ter y 135 de la Ley de Navegación. Explicó que resulta evidente la dificultad para cancelar la inscripción anterior en estos supuestos y ello justifica la modificación que se pretende introducir.

Sin embargo, juzgó apropiado no restringir la exención únicamente a los requerimientos contenidos en el inciso segundo. Sugirió extenderla a los casos de los dos incisos anteriores, los cuales imponen condiciones relativas a títulos y otros antecedentes que eventualmente no estarán disponibles; por ejemplo, porque se desconoce el paradero del dueño, armador u operador.

Luego, revisó los casos en que la Autoridad Marítima está facultada para autorizar o disponer el vertimiento de la nave o artefacto naval, de conformidad con el inciso segundo del artículo 132 bis, nuevo. Detalló que esta norma exige “extrema urgencia”, reduciendo en exceso el campo de actuación de la Dirección. Recomendó sustituir la frase referida por una expresión más flexible, como “urgencia” o “causa grave”, a fin de evitar futuros cuestionamientos dirigidos en contra de la DIRECTEMAR, por no respetar los límites de una causal tan estricta.

Finalmente, criticó que el inciso primero del artículo 132 ter, nuevo, prescriba que “los gastos derivados de las notificaciones serán de costa del propietario, armador u operador”, por cuanto podría interpretarse que el pago de los avisos debe efectuarse en forma previa por los responsables. Si dichos sujetos no cubren los gastos necesarios para llevar a cabo el apercibimiento, se producirá la paralización del procedimiento de extracción de la embarcación.

Afirmó que el Estado tiene el deber de resguardar la seguridad en la navegación y la conservación del medioambiente; por lo tanto, la Dirección no puede postergar su actividad por el motivo mencionado. Postuló que la redacción del precepto debería aclarar que el Fisco cubrirá los costos de la notificación, pudiendo recuperarlos posteriormente con cargo al valor obtenido a partir de la propuesta pública o privada.

El Honorable Senador señor Pérez Varela concordó con lo sostenido por el profesor Barroilhet en torno al artículo 132 ter, nuevo. Subrayó que, en los supuestos en estudio, el propietario, armador u operador ya dejó de cumplir con todas sus obligaciones, de manera que es razonable esperar que no financie los avisos. El tenor actual de la norma podría volver inoperativo el procedimiento que se pretende introducir.

En la misma línea opinó **el Honorable Senador señor Bianchi**.

El Honorable Senador señor Prokurica también se mostró proclive a efectuar una modificación en el sentido señalado. Previno que se trataría de una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, puesto que la notificación importa un gasto fiscal.

El Jefe de la División Jurídica de la DIRECTEMAR, Capitán de Navío, señor Rodrigo Ramírez, aclaró que la disposición fue concebida, precisamente, de la forma señalada por el profesor y Sus Señorías. Es decir, el apercibimiento se efectuará y luego se exigirá el reembolso de parte del antiguo propietario, armador u operador de la nave.

No obstante lo anterior, **el Honorable Senador señor Pérez Varela** estimó conveniente afinar la redacción, con el objetivo de evitar una lectura errónea, que produzca las consecuencias negativas aludidas. En atención a que el Ejecutivo ha contribuido a mejorar la iniciativa durante toda su discusión, consideró que la presentación de una indicación de su parte es viable.

El Honorable Senador señor Prokurica consultó por la justificación de la incorporación de un nuevo inciso tercero al artículo 12 de la Ley de Navegación, y preguntó cuál es la vinculación de esta enmienda con la idea matriz del proyecto.

El Jefe de la División Jurídica de la DIRECTEMAR expresó que la moción contempla supuestos en que una nave puede ser declarada abandonada y pasar a dominio fiscal. El Estado, como cualquier persona, para oponer este derecho de propiedad frente a terceros, debe inscribir la nave en el Registro de Matrícula.

Para concretar dicho trámite, la ley realiza una serie de exigencias, entre ellas, dar de baja a la embarcación de su registro anterior. Si la nave está matriculada en Chile, el requisito podrá cumplirse sobre la base de la resolución de la DIRECTEMAR que declara el abandono a favor del Fisco, o de la sentencia que ordena el comiso. En otras palabras, la autoridad registral -que es la propia Dirección- reconocerá los efectos de la decisión administrativa o judicial, cancelando la inscripción previa.

En cambio, cuando el buque está matriculado en el extranjero, la situación es más compleja. A modo ejemplar, relató el caso del mercante panameño “Nativa”, que fue decomisado en Arica en el contexto de una causa por tráfico de drogas. Como pasó a tener carácter de bien fiscal, su administración le correspondía a Bienes Nacionales, que no pudo registrarlo, ya que no se cumplía con la condición de haberse dado de baja la inscripción en Panamá. Se tendría que haber expedido un *exequatur* para que, con la resolución chilena reconocida en el mencionado país, se hubiese podido desmatricular la nave. Lo engorroso de esta diligencia determinó que, finalmente, el “Nativa” fuera vendido como chatarra.

Puso de relieve que este inciso tercero, nuevo, no figuraba originalmente en la moción. Su inclusión a través de una indicación presentada por algunos de los miembros de la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados respondió al trabajo conjunto que se desarrolló con representantes del Ejecutivo.

- - -

- Puesto en votación el proyecto de ley, en general, fue aprobado por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Bianchi, Pérez Varela y Prokurica.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

A continuación, se transcribe literalmente el texto del proyecto de ley despachado por la Honorable Cámara de Diputados, que la Comisión de Defensa Nacional propone aprobar en general:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el decreto ley N° 2.222, de 1978, que sustituye la Ley de Navegación:

1. Agrégase en el artículo 12 el siguiente inciso tercero:

“Lo dispuesto en el inciso anterior no será exigible para matricular aquellas naves o artefactos navales que hayan sido objeto de comiso o enajenadas de conformidad con la ley N° 20.000, que sustituye la ley N° 19.366, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, o que hayan sido abandonadas y pasado al dominio del Estado, de conformidad con los artículos 132, 132 bis, 132 ter o 135 de la presente ley.”.

2. En el artículo 132:

a) Agrégase en el inciso primero, a continuación de la expresión “extracción,”, la siguiente: “incluyendo su carga,”, y reemplázase la frase “Estas faenas incluirán la carga, cuyos propietarios” por “Los propietarios de la carga”.

b) Sustitúyese en el inciso segundo el vocablo “vender” por “enajenar”.

c) Elimínase su inciso final.

3. Incorpórase el siguiente artículo 132 bis:

“Artículo 132 bis.- Si una nave o artefacto naval se encontrare a la deriva, en malas condiciones de flotabilidad o haciendo agua, la Autoridad Marítima requerirá a su propietario, armador u operador para que adopte, de inmediato, las medidas correctivas que ella determine, bajo apercibimiento de considerar a la nave o artefacto naval como abandonada y pasar a dominio del Estado. Declarado el abandono de la nave o artefacto naval a favor del Fisco, la Autoridad Marítima podrá proceder a su remoción o enajenación por medio de propuestas públicas o privadas. En casos de extrema urgencia, como el inminente hundimiento de la nave o artefacto naval en el lugar en que se encuentra, la Autoridad Marítima estará facultada para autorizar o disponer su vertimiento.

Se entenderá que la nave o artefacto naval se encuentra a la deriva si, a raíz de la insuficiencia de su equipamiento, armamento o dotación, no pudiere mantenerse fondeada de manera segura o zarpar de su lugar de fondeo tan pronto como la Autoridad Marítima se lo requiera.”.

4. Introdúcese el siguiente artículo 132 ter:

“Artículo 132 ter.- Las naves o artefactos que estén a flote sin dotación reglamentaria a bordo se entenderán abandonadas y pasarán al dominio del Estado cuando a su propietario, armador u operador no cumpla con la respectiva dotación de seguridad, -habiéndose sido apercibido para ello. El apercibimiento se practicará por medio de dos avisos entre los cuales deberá mediar un lapso de a lo menos cinco días, notificados personalmente o mediante carta certificada dirigida al domicilio que el propietario, armador u operador de la nave o artefacto naval haya registrado ante la Autoridad Marítima o, en su defecto, publicados en un diario de circulación nacional. Los gastos derivados de las notificaciones serán de costa del propietario, armador u operador de la nave. Declarado el abandono de la nave o artefacto naval a favor del Fisco, la Autoridad Marítima podrá proceder a su remoción o enajenación por medio de propuestas públicas o privadas.

Lo dispuesto en el inciso precedente también será aplicable a las naves o artefactos navales carentes de dotación que hayan debido ser varados por la Autoridad Marítima por cuenta y cargo de su propietario, armador u operador, habiéndose apercibido a éste para retirar la nave o artefacto del lugar en que se encontrare varada, en la forma descrita en dicho inciso.

En los casos descritos en el presente artículo, la Autoridad Marítima estará facultada para disponer el hundimiento de la nave o artefacto una vez que se haya cumplido con el procedimiento establecido en este artículo, siempre que ello fuere procedente de acuerdo a la regulación aplicable en materia de vertimiento.”.

5. Reemplázase en el artículo 133 la frase “Si el producto de la venta” por la siguiente: “Si el valor obtenido por la enajenación de la nave, aeronave o artefacto”.

6. Sustitúyese el artículo 135 por el siguiente:

“Artículo 135.- Cuando, a juicio de la Autoridad Marítima, la nave, aeronave o artefacto naval, incluyendo su carga, no constituya un peligro o un obstáculo para la navegación, la pesca, la preservación del medio ambiente u otras actividades marítimas o ribereñas, el propietario dispondrá del plazo de un año, a contar desde la fecha del siniestro, para iniciar la remoción, dando aviso a la Autoridad Marítima. La remoción deberá efectuarse en los términos que señale el Director y en el plazo máximo de un año, contado desde la fecha en que se indique que deban iniciarse las faenas. Expirado este último plazo, la especie se entenderá abandonada y pasará al dominio del Estado. La Autoridad Marítima estará, además, facultada para proceder a la operación de

remoción o para enajenar la nave, aeronave o artefacto, su carga y los restos, por medio de propuestas públicas o privadas.”.

7. Incorpórase el siguiente artículo 140 bis:

“Artículo 140 bis.- Si no se presentan oferentes a las propuestas indicadas en los artículos 132, 132 bis, 132 ter y 135 o éstas son declaradas desiertas por algún otro motivo, el costo de la operación tendiente a remover o extraer la nave, aeronave o artefacto naval hundido, varado, a la deriva o sin dotación reglamentaria a bordo, incluyendo su carga, será de cargo del propietario, armador u operador de la nave, aeronave o artefacto naval a la fecha de ocurrencia de su hundimiento, varamiento, deriva o carencia de dotación. En estos supuestos, la Autoridad Marítima podrá, además, solicitar a costa de dicho propietario, armador u operador, un estudio cuyo objeto sea determinar la presencia de hidrocarburos u otras sustancias nocivas y evaluar la posibilidad de derrame de dichas sustancias. De establecerse tanto la presencia de hidrocarburos u otras sustancias nocivas como la posibilidad de su derrame, la Autoridad Marítima podrá, también a costa del señalado propietario, armador u operador, proceder a su extracción, por medio de propuestas públicas o privadas.”.

Artículo transitorio.- Dentro del plazo de un año contado desde la publicación de esta ley en el Diario Oficial, deberán modificarse los reglamentos complementarios del decreto ley N° 2.222, de 1978, que sustituye la Ley de Navegación, en todo aquello que resulte necesario para adecuarlos a las disposiciones de su articulado permanente.”.

Acordado en sesiones celebradas los días 17 de octubre y 21 de noviembre, ambos de 2017, con la asistencia de los Honorables Senadores señores Baldo Prokurica Prokurica (Presidente Accidental), Pedro Araya Guerrero, Carlos Bianchi Chele y Víctor Pérez Varela.

Sala de la Comisión, a 23 noviembre de 2017.

Milena Karelovic Ríos
Abogada Secretaria de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica el decreto ley N° 2.222, en materia de extracción de naves hundidas o varadas y de materias nocivas contenidas en ellas (**Boletín N° 10.325-02**)

I. OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: prevenir la contaminación marina y preservar el medio ambiente y la seguridad en la navegación, otorgando nuevas facultades a la Autoridad Marítima respecto de naves o artefactos navales cuyo estado representa un riesgo o peligro para alcanzar esa finalidad.

II. ACUERDOS: aprobado en general (3x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de un artículo permanente -dividido en siete numerales- y de un artículo transitorio.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: los nuevos artículos 132 bis y 132 ter, incorporados, respectivamente, por los números 3 y 4 del artículo único del proyecto, son normas de quórum calificado, de acuerdo a lo establecido en el inciso segundo del número 23° del artículo 19, en relación con el artículo 66, inciso tercero, ambos de la Constitución Política de la República.

V. URGENCIA: no tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: moción del Honorable Diputado señor Núñez (don Daniel).

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: unanimidad, 100 votos a favor.

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 6 de septiembre de 2017.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe, en general.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: decreto ley N° 2.222, de 1978, del Ministerio de Defensa Nacional, que sustituye la Ley de Navegación.

Valparaíso, a 23 de noviembre de 2017.

Milena Karelovic Ríos
Abogada Secretaria de la Comisión