

LEY DE NAVEGACION

Por

Reinaldo RIVAS González
Capitán de fragata, Armada de Chile



ENTRE LAS varias tareas que comprende la misión de la Armada está incluido el desarrollo del Poderío Marítimo Nacional, y en los distintos aspectos que este concepto abarca hay un campo de acción que la institución no ha olvidado, cual es proveer una adecuada legislación que permita un verdadero progreso en las actividades marítimas.

Es así como en ocasión del aniversario del combate naval de Iquique, el 21 de mayo de 1974, en Valparaíso, primer puerto de la República, el Comandante en Jefe de la Armada y miembro de la Honorable Junta de Gobierno, almirante Sr. José Toribio Merino Castro, puso su firma en pública ceremonia al D. L. N° 466, la ley de fomento de la Marina Mercante Nacional, instrumento legal que introduce importantes modificaciones a la ley 12041, para hacerla más expedita, de acuerdo a las exigencias modernas del comercio marítimo y los más desarrollados medios de la técnica naval.

Ello ha de permitir en un futuro no lejano y en la medida que sus propios usuarios así perseveren, contar con una flota mercante suficientemente desarrollada que permita atender las necesidades de abastecimiento del territorio a lo largo del extenso litoral chileno y suministrar los elementos esenciales desde el

norte hasta la más austral región del país, como también tratar de absorber el comercio exterior, cuyos fletes, cancelados en moneda extranjera, imponen duros sacrificios al erario nacional.

Este esfuerzo de positivo beneficio, no podía estar alejado de otro trabajo de envergadura, cual es la actualización de la Ley de Navegación, en vigencia desde 1878, y sobre la cual la Armada, consciente de sus responsabilidades, recientemente ha presentado al Ejecutivo un nuevo proyecto de D.L. que la sustituye con ventaja por los mismos motivos que el D.L. 466.

Esta necesidad tiene su origen en la imprescindible urgencia de adecuar la antigua y venerable ley del siglo pasado a las nuevas exigencias del quehacer marítimo, para lo cual la Dirección del Litoral y Marina Mercante elaboró un nuevo cuerpo legislativo después de nueve años de estudios y consultas a los medios marítimos y comerciales en el ramo naviero, cuyas modificaciones más sustanciales son congruentes con la política de desarrollo económico a nivel nacional que sustenta el Supremo Gobierno.

Un poco de historia

Las disposiciones de todo Decreto Ley son frías y no pueden reflejar la interesante historia de la humanidad en su es-

fuerzo por dominar el poderoso elemento que es el mar, así como tampoco pueden expresar los cambiantes estados anímicos por los cuales pasó el hombre en la estrellada soledad de las noches o en los claros amaneceres cuando oteaba ese infinito horizonte en busca de tierras ignoradas que soñaba descubrir.

Todo comenzó cuando el hombre, empleando los más primitivos medios de transporte por agua fue llegando a otros lugares desconocidos y hubo adquirido más confianza al comprobar que otros pueblos tenían sus mismas aspiraciones, similares inquietudes en la conquista del mar, que luchaban contra los mismos peligros y habían desarrollado iguales costumbres y métodos para el ejercicio y control de la navegación.

Ello dio margen a un intercambio de conocimientos y experiencias náuticas entre hombres de mar de las más variadas latitudes, lo cual, gradual y tácitamente, dio nacimiento a una cierta uniformidad en las reglas que se emplearon para conducir la navegación, cuyas primeras formas de jurisprudencia las encontramos ya en antiguas civilizaciones, tales como el imperio babilónico con su código de Hamurabí donde hay referencias a determinadas normas para regular el tráfico de embarcaciones y el comercio ejercido en los mares y ríos. Igualmente son conocidas las "Leyes Rhodias" (475 A.C.) creadas para el control uniforme de la navegación y el comercio marítimo y que los romanos, bajo el principio de "Unum mare una lex" las incorporaron a sus procedimientos con el nombre de "Lex Rhodia de Yactu".

A través del tiempo estas rudimentarias normas tendientes a lograr una uniformidad de criterio en el ejercicio del tráfico marítimo y comercio por agua, fueron perfeccionándose en virtud de la experiencia y observación, pudiendo además acotarse que, en su esencia, fueron las normas precursoras del Derecho Marítimo moderno y contemporáneo para ser aplicables a todas las naciones que hacen uso de este elemento.

Esta era la fase lógica y natural que debía esperarse entre los pueblos que comerciaban en el mar, es decir, continuar mejorando una legislación que fuese de beneficio común para todos sus usuarios.

Sin embargo, algunas naciones de la época, con el objeto de fomentar y a la vez proteger la navegación de sus propias costas y el mar libre, vista la ventaja económica que significaba amparar el comercio de sus naves, comenzaron a dictar sus propias leyes que contenían normas inspiradas en las costumbres de la región, que hacían respetar por la fuerza de las armas, lo que pronto obligó a los pueblos a la creación de una fuerza naval para este propósito, naciendo así la Marina de Guerra.

¿Fue malo este enfoque particular y si se quiere egoísta de los pueblos marítimos? El hombre, cuya naturaleza creadora es por excelencia absorbente y eminentemente inquieta, tal vez sólo pensó en acumular riquezas para sí. Estos primeros esfuerzos en regular los aspectos marítimos en cada país fueron dando origen a lo que posteriormente se llamaría Ley de Navegación, que se hizo necesaria por lo mucho de común que había en las sencillas costumbres de los hombres de mar, no obstante la necesidad de cada cual de proteger sus propios intereses.

Cuando tales costumbres marineras se tradujeron en ideas escritas, estas reglas generales de la actividad naviera comenzaron a interpretarse diferentemente, estableciéndose discrepancias entre las legislaciones de los países marítimos, y ello dio origen a otras tantas leyes nuevas que trataban de tener preeminencia sobre sus adversarios entre las cuales vale la pena destacar las del Estado Marítimo de Génova con las reglas del "Consulado del Mar" que se aplicaron por largo tiempo (del siglo XII al XVII) en los puertos españoles y en los del Mediterráneo, donde el Tribunal de la Rota era quien conocía y aplicaba sentencias. Igualmente para la navegación en el Atlántico, en el canal de la Mancha, en el Mar del Norte y en el Báltico, se aplicaban las normas llamadas "Roles o Roulles de Oleron", a las cuales se suman las Ordenanzas de Colbert, documento que puede considerarse como el primer intento de Derecho Marítimo Público.

Los descubrimientos de nuevos continentes en el siglo XV tuvieron su repercusión en las leyes marineras que ya estaban en discusión, dadas las rivalidades de los países descubridores y con-

quistadores al promulgar leyes de carácter proteccionista en su propio beneficio con prescindencia de las reglas generales de las sabias y acostumbradas normas de antaño. Desde este ángulo, la América española en general y nuestro país en particular no fueron ausentes de este efecto, más notorio en el período colonial, en el que las prácticas de navegación y el comercio se regían por las "Ordenanzas de Bilbao", dictadas por Felipe V en 1637, y también por el antes mencionado código del Consulado del Mar que tenía vigencia desde la época medieval, y que España aplicaba a sus colonias de ultramar.

En Chile, ya antes de 1810, se aplicaban las Ordenanzas Navales de Carlos III, Tratado V, Título VII, que regulaba la navegación por agua y las actividades marítimas. Estas disposiciones de gran utilidad en su época, tienen el mérito de haber sido posteriormente, cuando el país nació a la vida como nación independiente, la fuente de inspiración creadora para la futura Ley Marítima Nacional que reglamentaba el cabotaje, la navegación a vela de ultramar, el practicaje de los puertos y la señalización marítima, entre otros de los muchos aspectos del quehacer naviero de la época.

Cuando el gobierno de esta joven república fue consolidado, pronto la inquietud de los estadistas por contar con una legislación propia para proteger el movimiento marítimo de su extenso litoral, con un comercio de exportación e importación, se tradujo en el estudio de una ley que velara por los justos intereses y aspiraciones para fomentar la naciente Marina Mercante Nacional. Por ello, entre 1825 y 1836, se dictaron diversas leyes y reglamentos tendientes a este fin, pero que lamentablemente carecían de eficacia por su falta de coordinación al problema integral que significaba el desarrollo marítimo.

Por esta razón, las autoridades de gobierno no cesaron en su empeño de crear un cuerpo legal que abarcara todas estas materias hasta lograr la primera Ley General de Navegación aprobada por el Supremo Gobierno y promulgada como Ley de la República el 28 de julio de 1836, la que, salvo pequeñas modificaciones posteriores, sirvió eficazmente por más de cuarenta años a los propósitos de la nación.

Nuevamente la ambición y el instinto creador del hombre impulsan fuertemente el desarrollo tecnológico, y la romántica era de la navegación es desplazada por la fuerza de las máquinas accionadas por vapor, fuente de energía que ha revolucionado el siglo XIX, cuyos efectos se dejan sentir en todo el orbe, incluso para este joven país latinoamericano que es Chile. Por esta razón, durante la presidencia del Sr. Federico Errázuriz Zañartu, la Armada de Chile se hace presente por intermedio de la Dirección del Territorio Marítimo (la Dirección del Litoral y Marina Mercante de la época) iniciando los estudios para una nueva Ley de Navegación. La comisión para estos efectos se componía de un grupo de juristas y oficiales de Marina, entre los cuales se contaba el capitán de corbeta Arturo Prat Chacón, entusiasta y joven abogado que trabajó con gran dedicación hasta llevar a feliz término la actual Ley de Navegación aprobada como Ley de la República el 24 de junio de 1878 y publicada en el Diario Oficial Nº 393, del 3 de julio de ese año.

La vigencia de este cuerpo legal está próxima a cumplir 100 años de existencia y durante este lapso ha cumplido con largueza los objetivos propuestos en la época de su creación, pero al igual que los documentos antes mencionados, el progreso tecnológico la ha dejado atrás y su renovación se hacía sentir desde algunos años, por el increíble vuelco que el tráfico marítimo experimentó en el transcurso de dos guerras mundiales.

La situación de desmedro era tan obvia, que en la década del 60 bastaba únicamente comparar nuestra Ley de Navegación, con legislaciones vigentes de otros países, tales como Italia, que contaba con uno de los códigos más avanzados del mundo. Ello motivó, por las mismas razones que en el siglo anterior, inquietudes en el seno de la institución para abocarse al estudio metódico de un proyecto que satisficiera las modernas exigencias del tráfico marítimo.

Prácticamente pasaron 10 años, antes que fuese posible presentar un documento legal que supliera los profundos vacíos que la ley tenía. Prestigiosos jefes de la Armada y abogados de experiencia han participado en la redacción de este proyecto, tales como los almirantes Oscar Ferrari, Fernando Porta, Augusto Geiger,

Hugo Cabezas y los comandantes Carlos Acosta y Sergio Botto Morales, todos ellos desempeñando las funciones de Director del Litoral y Marina Mercante. Ellos llevaron el control de todas sus modificaciones y alternativas e impulsaron decididamente el proyecto, al cual también han prestado su destacada colaboración, el almirante (R) Sr. Oscar Manzano Villablanca, como representante de la Asociación Nacional de Armadores; el especialista en Derecho Marítimo, abogado Sr. Edmundo Vargas, asesor de la Comandancia en Jefe de la Armada; los capitanes de corbeta (J) Sres. Jaime Harris, auditor de la Dirección del Litoral y Marina Mercante y Fernando Toyos C. auditor de la Subsecretaría de Marina y sirviendo como secretario el capitán de fragata Lt. (R) Sr. Antonio Gori T., cuya experiencia y abnegados desvelos han sido una valiosa contribución para la realización de este Proyecto de Ley.

Innovaciones y Modificaciones

Podemos sintetizar su contenido en los siguientes aspectos básicos que involucran novedades con respecto a la Ley de Navegación en vigencia:

- a.—Da la solemnidad correspondiente a inscripción y otorgamiento de matrícula de la nave.
- b.—Aclara el concepto del rol de dotación de la nave.
- c.—Trata con detalle los aspectos de asistencia y salvamento y servicio en la mar.
- d.—Buena parte de la legislación marítima, que está en vigencia, pero aislada y dispersa en diversos códigos no directamente relacionados con las actividades marítimas, como lo son el Código de Comercio de 1865 y algunos artículos del Código Civil, Código del Trabajo, Código Penal, etc., se encuentra ahora debidamente compilada en un solo texto legal.
- e.—Este proyecto da un respaldo jurídico a una gran parte de nuestra reglamentación marítima en vigencia, pero que carecía en la práctica de una base legal al no estar referida a ella, situación que se ha salvado en su mayor extensión.

La primera parte del proyecto trata sobre el control y seguridad de la navegación por agua que abarca todos los aspectos de definición, clasificación, individualización, nacionalidad y distinción entre naves mercantes y especiales, con normas más acordes con la realidad existente en nuestros medios navieros, estableciéndose además el Registro Nacional de Naves Mayores y Registro Especial de Naves Menores, que equivale al Conservador de Bienes Raíces en el mar, medida con la que se determinan claramente las obligaciones que corresponden a los armadores en relación a las exigencias que el Estado debe imponer a cada nave en su tipo.

Otra innovación es la creación oficial del Certificado de Matrícula, que por analogía corresponde prácticamente al Certificado de Nacimiento de la nave, el cual se otorga una vez cumplidos una serie de requisitos y de este modo se simplifica la tramitación a los armadores nacionales en espera para calificar definitivamente a una nave chilena y su derecho al uso del pabellón nacional. Con este nuevo documento se suprime la llamada patente de navegación, cuyo contenido y objeto no concuerda con los requerimientos modernos.

Como dato curioso vale la pena mencionar que, según antecedentes históricos, se ha constatado que esta actual patente de navegación tuvo su origen en la autorización que ciertos países de la época de la vela daban a sus buques para ejercer la piratería contra sus enemigos mediante un documento llamado Patente de Corso, que en el transcurso del tiempo fue modificándose hacia otros fines, pero aun así no era congruente con la realidad actual.

Desde antiguo se ha empleado el "Rol de Tripulación" o el "Equipaje" en las naves para designar al personal embarcado y lamentablemente esta aceptación nunca dejaba en claro si ella comprendía o no a los oficiales y el capitán de las mismas. El proyecto deja tal situación definida en su Título VIII, bajo el nombre de "Rol de Dotación" concordante con la denominación que establece el Código del Trabajo en nuestro país.

Como se ha mencionado, los aspectos de seguridad han sido cuidadosamente revisados acordes con las reglas de la

Convención Internacional sobre seguridad de la vida humana en la mar de 1960 y ratificada por nuestro país en 1967. Entre estas modificaciones se hallan los sistemas de control que deben realizarse durante la construcción, modificación o reparación de las naves, se establece el arqueo obligatorio, fija los elementos de salvamento, etc., todas medidas de prevención muy directamente relacionadas con la seguridad general de las naves en cuanto a sus condiciones de operación y navegabilidad. Pasadas dichas pruebas, a la nave puede extenderse el "Certificado de Seguridad". Debemos agregar, que como seguridad también se ha legislado en aspectos de practica y pilotaje, obviamente muy relacionados con estas materias.

En la segunda parte del proyecto hay variadas innovaciones en lo que se refiere a las personas jurídicas o naturales que intervienen en la administración, operación y mando de una nave nacional, tales como por ejemplo el armador, el agente de naves, el capitán, los oficiales y tripulación, estableciéndose las obligaciones y atribuciones de cada cual dentro de su jerarquía. Al respecto, es de interés hacer notar que la redacción de algunos de sus artículos tiende a dar mayor vigor e importancia a las funciones y atribuciones del capitán, autoridad a quien está confiado el gobierno, seguridad y disciplina de una nave con su dotación, pasajeros y carga.

Ha sido preocupación especial del nuevo proyecto de la Ley de Navegación legislar sobre los oficiales señalando los requisitos para ser capitán, sus facultades en el ejercicio de sus funciones y sus responsabilidades, definiendo igualmente la categoría de los oficiales de naves mercantes y especiales, con las atribuciones y responsabilidades correspondientes y también sus vinculaciones con los armadores y navieros, existiendo, como complemento, artículos sobre los patrones y sus diferentes clases.

Finalmente en el mismo Título IX, se legisla y se define a los tripulantes con el mismo propósito de establecer sus deberes y las garantías de acuerdo con las leyes.

El siguiente Título X, legisla sobre el orden y disciplina en las naves mercan-

tes, que es de importancia comentar con cierto detalle, pues actualiza normas muy antiguas que no se compadecen con la realidad de la época actual; todo ello tendiente a reforzar la autoridad del capitán y señalar las sanciones a los infractores o, según sea su condición de tripulante o pasajero, indicando en ellas los diversos procedimientos para diversas formas delictivas, tanto en buques nacionales en aguas extranjeras como también las acciones punibles a bordo de una nave extranjera durante la navegación en aguas no sometidas a la soberanía de Estado alguno y que posteriormente arriban a un puerto nacional.

Bajo este mismo título se han hecho algunas modificaciones en cuanto al concepto de desertión. Se castiga actualmente como un delito en equivalencia con el personal de la Marina de Guerra cuando la realidad de una Marina Mercante Comercial, que si bien tiene una situación particular de disciplina laboral, se rige según las leyes y reglamentos de orden civil, y no es en esencia militar. Fundamentalmente la práctica y experiencia indica que no es conveniente ceñirse tan rigurosamente por las drásticas normas del Código de Justicia Militar y sus penas, por lo que esta acepción de desertión fue cambiada por "ausentarse del servicio de la nave".

Finalmente, en este título se enfatiza las funciones de la Policía Marítima de acuerdo con la importancia que esta actividad tiene en la actualidad.

El Título XI, está dedicado a establecer las relaciones y grados de coordinación que deben existir entre la Marina Mercante y la Armada Nacional, aspecto legal de vital importancia para un país que mira su desarrollo marítimo con seriedad. En ella hay innovaciones y modificaciones tales como la calidad de Reserva Naval de su personal y en uno de sus artículos declara que en determinados casos de emergencia el gobierno está facultado para llamar al servicio del Estado a cualquier nave y su tripulación, como también fija la obligatoriedad para las naves de la Marina Mercante Nacional de participar en los ejercicios de Control Naval de Tráfico Marítimo en las oportunidades que lo disponga la Armada.

Dentro del mismo rubro, otros artículos dignos de destacar son los referentes a la opción que se da a los oficiales en retiro de la Marina de Guerra a ingresar para obtener los títulos de oficiales de la Marina Mercante Nacional de acuerdo a las condiciones de equivalencia de grados que fija el Reglamento, norma lógica ya existente en varios otros países marítimos, que tiende al mejor aprovechamiento de los recursos humanos de la nación.

En sus artículos finales están como parte específica otras misceláneas y atribuciones del capitán en lo que se refiere a actuar como ministro de fe en actos civiles tales como defunciones, testamentos o desaparecimientos en la mar, etc., con respecto a la dotación o pasajeros, indicando los procedimientos en cada circunstancia.

La tercera parte del proyecto se refiere a los accidentes y servicios en la mar, normas que regulan la repatriación y ciertas medidas para remolque en los puertos. Todas ellas han cobrado en la actualidad gran importancia ya que articulados del derecho internacional marítimo establecen obligaciones tales como la de acudir en auxilio de otras en peligro; de hacer lo mismo ante las llamadas de socorro para salvar vidas humanas; de los concernientes a las remuneraciones por los servicios de asistencia o salvamento, etc., y de esta forma, al incorporar las normas de la Convención de Bruselas de 1910 (a la cual Chile está adherido) se tiende a simplificar litigios y arbitrajes en cuestiones de índole marítima.

Sobre este mismo tenor trata de la intervención que le cabe a las autoridades marítimas, en cuanto a los suministros y la instrucción de sumarios por accidentes o desaparecimientos de naves, estableciendo los procedimientos a seguir para cada caso.

En lo que se refiere al rescate o extracción de naves y de especies o restos naufragos, se han determinado las condiciones especiales para los casos en que éstas se encuentren hundidas, semi-hundidas o varadas en la costa, facilitando la parte legal que sólo consideraba las naves "a pique", redacción poco clara

que normalmente daba motivo a engorrosos trámites. Con esta modificación se obvian.

Para este efecto, se han detallado dos casos específicos; cuando esa nave representa un peligro, un obstáculo para la navegación, la pesca u otro tipo de faenas marítimas o si es fuente de contaminación de las aguas, o cuando no constituye ninguno de los casos anteriormente señalados, fijando los derechos de los armadores o propietarios o de otros interesados; cuando se presumirá de derecho abandonada, destino de los fondos que provengan de naves en tales condiciones o de carga caída al mar, etc.

También se ha legislado en todo lo relacionado con el procedimiento para presentar demandas por colisión, asistencia, salvamento, rescate, etc., de naves en hechos ocurridos en aguas no sometidas a la soberanía de Estado alguno, disponiendo además la creación de un registro de siniestros que le ocurran a las naves nacionales en aguas de jurisdicción marítima nacional o extranjera. Este mismo Título XIII deja esclarecidos los procedimientos que han de observarse en cuanto a la colisión o abordaje y sus posteriores trámites, dedicando un capítulo completo a la constitución y funcionamiento de las Cortes Marítimas que guardan relación con el tema mencionado.

Finalmente, su último Título XIV habla del procedimiento a usar para la repatriación del personal de la dotación de una nave nacional y también del personal de buques a los cuales les ha ocurrido un siniestro; se regulan las faenas de remolque en los puertos y en las aguas de jurisdicción marítima nacional, especificándose las circunstancias de uso obligatorio y se agregan varias normas sobre la forma cómo deben sancionarse los infractores a este texto legal, que prevalecerá sobre cualquier otro que trate de las mismas materias, entendiéndose que aquéllas sólo se aplicarán en lo que no sea reglado por esta ley.

En esta apretada síntesis de la nueva Ley de Navegación, obligadamente hemos de concluir que la gran parte de sus normas tiende a asimilarse a iguales prerrogativas, atribuciones y deberes que

otras naciones mucho más desarrolladas ya tienen en vigencia en su legislación, y en beneficio propio, con la cual en cierto modo se cumple el aserto inicial de esta narración, que los hombres de mar de las diversas latitudes gradualmente fueron dando una cierta uniformidad a las reglas que empleaban para conducir la navegación y todo el cúmulo de actividades que implica el quehacer marítimo.

Este trabajo, de importante proyección futura al desarrollo nacional, sin embargo, en un sentido progresista, debemos considerarlo como una fase transitoria para llegar a la verdadera y ambiciosa meta que sería el Código de Mar,

que abarque definitivamente el total de las actividades que este elemento nos depara, es decir, un brillante y promisorio futuro. Tan sólo por nuestro obligado destino geográfico, es de esperar una favorable acogida y promulgación del proyecto que se ha presentado a la consideración del Supremo Gobierno, Decreto Ley que es ansiosamente esperado en círculos navieros y autoridades marítimas, por ser una importante herramienta de trabajo que permitirá una labor efectiva y productiva, en bien de los altos destinos de la patria, en esta etapa de reconstrucción nacional a que se encuentra abocada la Honorable Junta de Gobierno Militar de la República.

