

INFORME DE LA COMISIÓN DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 3° DEL DECRETO LEY N° 3.059, DE 1979, PARA AUTORIZAR EL CABOTAJE DE PASAJEROS A CRUCEROS DE BANDERA EXTRANJERA, EN LOS CASOS QUE SEÑALA.

BOLETIN N°9656-15 (S)

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, pasa a informar el proyecto de ley individualizado en el epígrafe, en segundo trámite constitucional, iniciado en moción de los H. Senadores señores Alejandro Navarro, Alejandro Guillier y Ricardo Lagos.

Cabe consignar que el proyecto en informe se trató en tabla de Fácil Despacho, ya que consta de un artículo único, por lo que la Comisión lo discutió en general y en particular a la vez, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 260 del Reglamento de la Corporación.

Durante la discusión de este proyecto de ley la Comisión contó con la asistencia y colaboración del señor Subsecretario de Transportes, don José Luis Domínguez y del Jefe de Gabinete de la señora Ministra de Transportes y Telecomunicaciones, señor Juan Carlos González.

De acuerdo a lo prescrito en el **artículo 304 del Reglamento de la Corporación**, cabe consignar lo siguiente:

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS.

I.- IDEA MATRIZ O FUNDAMENTAL DEL PROYECTO.

- Permitir el cabotaje de pasajeros para barcos de bandera extranjera con una capacidad de transporte igual o superior a 400 pasajeros, cuyo origen y destino sean puntos del territorio nacional y entre éstos y artefactos navales instalados en el mar territorial o en la zona económica exclusiva. Asimismo, se pretende permitir el cabotaje de pasajeros en naves extranjeras con una capacidad menor a 400 pasajeros, en aquellos casos en que

en la correspondiente ruta específica no exista disponibilidad de naves chilenas, en conformidad al reglamento que al efecto se dicte.

II.- FUNDAMENTOS DEL PROYECTO

JURÍDICOS

- **Decreto Ley N° 3.059**, de 1979, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Ley de Fomento a la Marina Mercante.

Artículos 3° y 4°.

III.- RESUMEN DEL CONTENIDO DEL PROYECTO APROBADO POR EL SENADO.

El proyecto de ley está estructurado sobre la base de un artículo único, que mediante dos literales propone introducir las siguientes modificaciones en el artículo 3° del decreto ley N° 3.059, Ley de Fomento a la Marina Mercante.

El inciso primero del artículo 3° del decreto ley N° 3.059, de 1979, Ley de Fomento a la Marina Mercante, reserva el cabotaje a las naves chilenas, entendiéndose por tal el transporte marítimo, fluvial o lacustre de pasajeros y de carga entre puntos del territorio nacional, y entre éstos y artefactos navales instalados en el mar territorial o en la zona económica exclusiva.

Letra a)

La moción en informe, propone eliminar la expresión “de pasajeros y”, con la finalidad de permitir el transporte marítimo de personas en barcos con bandera extranjera.

Letra b)

La moción en examen, agrega un inciso segundo, nuevo, que determina que por cabotaje de pasajeros se entenderá el transporte marítimo, fluvial o lacustre de pasajeros, cuyo origen y destino sean puntos del territorio nacional y entre éstos y artefactos navales instalados en el mar territorial o en la zona económica exclusiva. Las naves de pasajeros extranjeras podrán participar en el cabotaje marítimo entre puertos, siempre y cuando su capacidad de transporte sea igual o superior a 400 pasajeros. El cabotaje de pasajeros sólo se podrá efectuar en naves extranjeras cuya capacidad de transporte sea inferior a 400 pasajeros, cuando en la correspondiente ruta específica no exista disponibilidad de naves chilenas, lo que será determinado y autorizado en forma establecida en el reglamento dictado por la autoridad competente.

IV.- SÍNTESIS DEL DEBATE HABIDO DURANTE LA DISCUSIÓN GENERAL Y PARTICULAR.

Teniendo en vista las consideraciones y argumentos contenidos en el proyecto -boletín N°9656-15-, y lo expresado por el señor Subsecretario de Transportes, los señores diputados **fueron de parecer de aprobar la idea de legislar sobre la materia.**

En la moción se explica que de acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua, la voz "Cabotaje", significa "Tráfico marítimo en las costas de un país determinado". El cabotaje como tal, y teniendo en cuenta la especial naturaleza del transporte marítimo, se divide en cabotaje de bienes y de personas.

La política de "libertad del mar" o "de navegación" en la realidad cede ante una regulación estatal que protege el tráfico marítimo con banderas chilenas. Ésta es una de las pocas industrias proteccionistas que quedan en el marco de la economía neoliberal que rige en el país.

Se expresa que el artículo 1º del decreto ley N° 3.059, Ley de Fomento a la Marina Mercante, dispone que: "la política naviera permanente de Chile es fomentar el desarrollo y favorecer la mantención de su Marina Mercante en armonía con el interés general. En tal sentido, el Estado de Chile propenderá a apoyar a las empresas navieras chilenas para obtener acceso a los mercados mundiales de transporte marítimo y para que transporten efectivamente desde o hacia Chile una parte relevante de las cargas marítimas".

Se advierte la necesidad de proteger a la industria nacional, por lo que se estima necesario revisar las normas que rigen en el país en la medida que las protecciones sean desproporcionadas, o medidas finalmente regresivas ante los cambios de la economía mundial y su impacto en ciudades que ven el turismo como una industria limpia, sustentable y eje de su desarrollo estratégico.

Se indica que la industria de cabotaje de personas se encuentra muy desarrollada a nivel internacional por la existencia de cruceros. De acuerdo a datos de la Cámara Chilena Norteamericana de Comercio, "la industria de los cruceros es el segmento de la industria turística internacional con mayor crecimiento, alcanzando un aumento en su actividad del 2.100% desde 1970, año en el que sólo alrededor de 500 mil personas tomaban cruceros. La industria estima que alrededor de 13,5 millones de personas tomaron algún crucero en 2009, aumentando a 14,3 millones en 2010".

En la década de los años 80 del siglo pasado, se construyeron alrededor de 40 nuevos barcos. En los años 90 se duplicó tal cifra y solo durante la primera quincena del presente siglo, se construyó en promedio un crucero al año. Todo indica que las cifras seguirán creciendo.

Se señala que el promedio de 8,5% de crecimiento anual en los últimos 20 años, y cerca de 90 millones de pasajeros desde 1980, 60% de los cuales han sido generados en la última década, es una tendencia que no muestra signos de desaceleración, con 13 y 13,5 millones de pasajeros en los

años 2008 y 2009, comparados con los 12,6 millones en el año 2007, y que se espera continúe a lo largo del siglo XXI.

Se manifiesta que de acuerdo al informe de la Corporación Puertos del Cono Sur, "la preferencia de los pasajeros de cruceros por rutas que tengan una duración máxima de 7 días, es el período de tiempo más demandado a la industria de cruceros. Hoy la demanda por este tipo de cruceros de 7 días, o menos, es de aproximadamente un 90% del mercado total".

Se expresa que parece innecesario señalar el potencial que tiene Chile, con su larga costa, para beneficiarse del tráfico marítimo. Del mar a la cordillera, los atractivos turísticos de Chile son conocidos en todo el mundo, y también por los mismos nacionales. La tranquilidad de Chile, su estabilidad, son activos turísticos indesmentibles.

Se destaca que la misma Estrategia Nacional de Turismo de Chile, señala que "el viajero sofisticado está buscando maneras más 'reposadas' de viajar: los cruceros nunca habían sido tan populares como ahora, y la moda de viajar en trenes de lujo está de vuelta".

Se subraya que, lamentablemente, el diagnóstico en Chile es negativo, por fuertes falencias de la política pública de fomento, pues, de acuerdo al Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) "Chile perdió competitividad entre los años 2008 y 2011, observándose una disminución de un 40% en la recalada de cruceros al país y un 46% en el número de llegada de pasajeros. Se estima que el país dejó de percibir más de US\$ 35 millones anuales, sólo por concepto de gasto de pasajeros y tripulantes en los puertos de recalada (esto no incluye ingresos por servicios adicionales o de operación de la nave tales como: combustible, puertos, insumos y otros)".

La realidad actual de Chile dista de ser halagüeña para el mercado de cruceros, particularmente cuando se trata del cabotaje de pasajeros entre puertos chilenos por barcos con bandera extranjera.

De acuerdo al artículo 3º del decreto ley N° 3.059, Ley de Fomento a la Marina Mercante:

"El cabotaje queda reservado a las naves chilenas. Se entenderá por tal el transporte marítimo, fluvial o lacustre de pasajeros y de carga entre puntos del territorio nacional, y entre éstos y artefactos navales instalados en el mar territorial o en la zona económica exclusiva.

Las naves mercantes extranjeras podrán participar en el cabotaje cuando se trate de volúmenes de carga superiores a 900 toneladas, previa licitación pública efectuada por el usuario, convocada con la debida anticipación. En este caso y para el solo efecto de la adjudicación de la licitación, las ofertas con naves mercantes extranjeras se incrementarán en un porcentaje similar al de la tasa general del arancel aduanero, de acuerdo con el procedimiento que señale el reglamento.

La adjudicación de embarques de cargas mediante el proceso de licitación señalado en el inciso anterior, podrá ser reclamado por los navieros chilenos que participaron en la licitación dentro del plazo de tres días

hábiles, contado desde la fecha de su adjudicación ante la Comisión mencionada en el artículo siguiente, la que deberá resolver en su sesión inmediatamente posterior a la fecha del reclamo, sea aquélla ordinaria o extraordinaria. Transcurridos 30 días contados desde la fecha del reclamo sin que medie un pronunciamiento de la Comisión, la adjudicación de la licitación se entenderá aprobada.

Efectuada la adjudicación, y aun cuando exista reclamación pendiente, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones autorizará a la nave extranjera para efectuar el transporte de cabotaje de las cargas señaladas.

Si fuere acogida la reclamación y el usuario embarque, éste deberá pagar una multa de 1% a 25% del valor del flete, que será aplicada por la Comisión señalada en el artículo 4°. En este caso no se aplicarán las sanciones a que se refiere el artículo 18.

Cuando se trate de volúmenes de carga iguales o inferiores a 900 toneladas y no exista disponibilidad de naves bajo pabellón chileno, la autoridad marítima autorizará el embarque de dichas cargas en naves mercantes extranjeras. Asimismo, dicha autorización deberá darse cuando se trate del transporte exclusivo de pasajeros. El reglamento determinará cuándo se entenderá que no hay disponibilidad de naves dentro del plazo que fijará para este efecto.

Sin perjuicio de lo establecido en los incisos anteriores, la autoridad marítima local correspondiente podrá excluir a una o más naves mercantes extranjeras del cabotaje cuando, a su juicio, existieren razones suficientes para así disponerlo. En todo caso, el armador u operador de la nave podrá solicitar la reconsideración de esta medida, aun por la vía telegráfica, al Director General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante.

El transporte de contenedores vacíos entre los puntos que indica el inciso primero de este artículo, sólo podrá realizarse por armadores u operadores extranjeros cuando exista idéntica facultad para las empresas navieras chilenas en los países de la nacionalidad y domicilio del respectivo armador u operador de la nave.

Con todo, si por nacionalidad o domicilio un armador u operador extranjero está vinculado a un grupo de países con una política naviera común, será necesario, además, que las empresas navieras chilenas estén facultadas para transportar contenedores vacíos en y entre los países del grupo de que se trate".

Se explica que la ley chilena, definiendo el cabotaje de personas (transporte marítimo de personas entre los puertos del país), omite normar el transporte marítimo de personas a barcos con bandera extranjera.

Se indica que tal como señala el informe de la Corporación Puertos del Cono Sur: "hoy las empresas nacionales Navimag, Naviera Austral, Skorpios, y Australis, son las únicas que dan servicios a pasajeros en la zona sur del país, manteniendo al resto del país sin servicios de transporte de pasajeros ni de turismo. Las dos primeras orientadas a dar servicios

de conectividad del país y las dos últimas otorgando servicios turísticos de contemplación de las bellezas en la Patagonia chilena."

Se manifiesta que de acuerdo al informe de Puertos del Cono Sur, "la magnitud de nuestra costa no nos permite satisfacer la demanda de cruceros con una duración de 7 días o menos, ya que las naves de cruceros extranjeras no pueden realizar cabotaje y por las distancias existentes, no pueden recalar en países vecinos para efectuar los recambios de pasajeros".

Lo anterior, como contraste a destinos como el Caribe, el Mediterráneo, el Mar del Norte, etc., en donde la cercanía de las costas permite el cabotaje de pasajeros por barcos con bandera extranjera. Uno de los ejemplos más patentes es Brasil, que en 1995 avanzó en materia de liberalizar la navegación de cabotaje para naves de turismo extranjero y transporte de pasajeros. Con la publicación de la Enmienda Constitucional N° 7/95, bajo intensa actuación de Embratur (Instituto Brasileño de Turismo) fue liberada la navegación a los barcos de cabotaje de pasajeros en la costa brasileña. Brasil, con un litoral de 7.367 kilómetros y unos 35.000 kilómetros de vías navegables para turismo náutico en presas, lagos, lagunas y ríos, apuntó a un mayor crecimiento del turismo de cruceros y a pesar de algunas otras restricciones, lo ha conseguido. Chile, tiene más de 6.300 kilómetros de litoral, con productos turísticos de igual o mayor interés incluso que Brasil.

Se propone, entonces, acoger la solución de Puertos del Cono Sur, en cuanto permitir expresamente el cabotaje de pasajeros para barcos de bandera extranjera entre puertos chilenos, pero con limitaciones, para proteger la industria nacional. Los límites son permitir esta actividad solo para barcos foráneos con una capacidad igual o mayor a 400 pasajeros, y solo habilitándose a naves extranjeras con una capacidad menor a la indicada en caso de que no haya disponibilidad de cabotaje en barcos de bandera nacional, y previa autorización de autoridad competente.

Se explica que la razón de fijar como criterio la capacidad de trasladar a 400 pasajeros o más reside en que, actualmente, las naves chilenas solo disponen de una capacidad de aproximadamente 210 pasajeros, por lo que existe espacio para crecer sin tener que afectar a los actores nacionales del rubro.

Se concluye que los beneficios que se esperan en este ámbito se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Creación de estructuras tarifarias competitivas para los puertos y servicios portuarios.
- Incremento en la demanda de cruceros debido a la posibilidad de hacer rutas de 7 días dentro del territorio nacional.
- Promoción del país como destino turístico.
- Mayores ingresos por gasto de pasajeros.

El señor Jose Luis Domínguez, Subsecretario de Transportes, explica que en Chile se reserva expresamente el cabotaje a las naves chilenas. Sin embargo, se permite la participación de buques extranjeros a través de licitación pública previa en el cabotaje de carga. Aclara que la norma expresamente solo se refiere al cabotaje de carga no de pasajeros. Comenta que el cabotaje no está actualmente limitado a los puertos, la norma se refiere a puntos del territorio nacional y entre éstos y artefactos navales.

Manifiesta que la iniciativa en estudio se trata de una moción parlamentaria de los Honorables Senadores Navarro, Guillier y Lagos, que modifica el artículo 3° del decreto ley N° 3.059, de 1979, para autorizar el cabotaje de pasajeros a cruceros de bandera extranjera. Que fue presentada el 15 de octubre de 2014 y este es su segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados. Agrega que el proyecto en su origen buscaba permitir el cabotaje de pasajeros bajo ciertos requisitos: los barcos debían tener una capacidad de transporte igual o superior a 400 pasajeros, y el origen destino podían ser puntos del territorio nacional o artefactos navales.

Asimismo, se pretendía permitir el cabotaje de pasajeros en naves extranjeras con una capacidad menor a 400 pasajeros, en aquellos casos en que en la correspondiente ruta específica no existiera disponibilidad de naves chilenas, en conformidad al reglamento que al efecto se dicte.

Precisa que el proyecto establece ahora varias condicionantes para que naves extranjeras puedan operar el cabotaje en las costas de nuestro país. Así, señala que se entenderá por cabotaje de pasajeros, el transporte marítimo, fluvial o lacustre de pasajeros, cuyo origen y destino sean puntos del territorio nacional y entre éstos y artefactos navales instalados en el mar territorial o en la zona económica exclusiva. Permite el cabotaje de las naves de pasajeros extranjeras bajo ciertos requisitos: solo entre puertos, los barcos deben tener una capacidad de transporte igual o superior a 400 pasajeros, contar con capacidad de pernoctación a bordo, y tener como función el transporte de pasajeros con fines turísticos. Por último, explica que la exigencia relativa a que el cabotaje de pasajeros por naves extranjeras deba desarrollarse solamente entre puertos no será aplicable a las recaladas de dichas naves en el Archipiélago Juan Fernández y en Isla de Pascua.

V.- NORMAS DE CARÁCTER ORGÁNICO CONSTITUCIONAL O DE QUÓRUM CALIFICADO.

NO HAY NORMAS EN TAL CARÁCTER.

VI.- TRÁMITE DE HACIENDA.

NO REQUIERE TRÁMITE DE HACIENDA.

VII.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADOS POR LA COMISIÓN.

NO HAY.

VIII.- ADICIONES Y ENMIENDAS APROBADAS POR LA COMISIÓN.

TANTO EN GENERAL COMO EN PARTICULAR EL PROYECTO FUE APROBADO POR MAYORÍA DE VOTOS, SIN CAMBIOS.

VOTARON A FAVOR LAS DIPUTADAS SEÑORAS DANIELLA CICARDINI (REEMPLAZO DE JENNY ÁLVAREZ) Y XIMENA OSSANDÓN, Y LOS DIPUTADOS SEÑORES JUAN ANTONIO COLOMA, RENÉ MANUEL GARCÍA, FÉLIX GONZÁLEZ, JAVIER HERNÁNDEZ E IVÁN NORAMBUENA. SE ABSTUVIERON LOS DIPUTADOS SEÑORES RENÉ ALINCO, LEONARDO SOTO (REEMPLAZO DE MARCOS ILABACA) Y JAIME MULET.

IX.- SE DESIGNÓ DIPUTADO INFORMANTE AL SEÑOR LEOPOLDO PÉREZ LAHSEN.

En consecuencia, y por las razones que dará el señor Diputado Informante, la Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, recomienda la aprobación del siguiente:

PROYECTO DE LEY:

“**Artículo único.**- Modifícase el decreto ley N° 3.059, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, de 1979, Ley de Fomento a la Marina Mercante, de la siguiente forma:

a) Reemplázase la denominación del Título II, por la siguiente:

“Título II
Del Cabotaje y de las Reservas de Carga”.

b) Introdúcense, en el artículo 3°, las enmiendas que siguen:

1.- En el inciso primero:

i) Sustitúyese su primera oración, por la siguiente: “El cabotaje queda reservado a las naves chilenas, con las excepciones que señala esta ley.”.

ii) Elimínase, en su segunda oración, la expresión “de pasajeros y”.

2.- Intercálase el siguiente inciso segundo, nuevo, pasando los actuales incisos segundo a noveno a ser incisos tercero a décimo, respectivamente:

“Se entenderá por cabotaje de pasajeros, el transporte marítimo, fluvial o lacustre de pasajeros, cuyo origen y destino sean puntos del territorio nacional y entre éstos y artefactos navales instalados en el mar territorial o en la zona económica exclusiva. Las naves de pasajeros extranjeras podrán participar en el cabotaje marítimo entre puertos, siempre y cuando su capacidad de transporte sea igual o superior a 400 pasajeros, cuenten con capacidad de pernoctación a bordo y tengan como función el transporte de pasajeros con fines turísticos. La exigencia relativa a que el cabotaje de pasajeros por naves extranjeras deba desarrollarse solamente entre puertos no será aplicable a las recaladas de dichas naves en el Archipiélago Juan Fernández y en Isla de Pascua.”.

3.- Agrégase en el inciso segundo, que pasa a ser inciso tercero, a continuación de la frase “en el cabotaje”, la locución “definido en el inciso primero,”.

Tratado y acordado en sesión N° 29, celebrada el día 27 de noviembre de 2018, con asistencia de las diputadas señoras Daniella Cicardini (reemplazo de Jenny Álvarez) y Ximena Ossandón, y los diputados señores Juan Antonio Coloma, René Manuel García (Presidente Accidental), Félix González, Javier Hernández, Leonardo Soto (reemplazo de Marcos Ilabaca), Jaime Mulet e Iván Norambuena.

SALA DE LA COMISIÓN, a 30 de noviembre de 2018.



**ROBERTO FUENTES INNOCENTI
SECRETARIO**