INFORME DE LA COMISIÓN DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que elimina el beneficio que indica para naves de transporte marítimo en el Puerto de Arica.

BOLETÍN Nº 4.424-03

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Transportes y Telecomunicaciones tiene el honor de informaros el proyecto de ley de la Honorable Cámara de Diputados, enunciado en el rubro, originado en Moción de los Honorables Diputados señores Iván Paredes y Fidel Espinoza.

- - - - - -

Dejamos constancia, para los efectos reglamentarios, que este proyecto de ley no contiene normas de ley orgánica constitucional, ni de quórum calificado, ni disposiciones que deban ser conocidas por la Comisión de Hacienda o por la Excma. Corte Suprema.

Se deja constancia, asimismo, que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento del Senado, vuestra Comisión acordó proponer a la Sala discutir en general y en particular, a la vez, este proyecto de ley, por estar estructurado sobre la base de un artículo único.

- - - - - -

A la sesión en que vuestra Comisión analizó esta iniciativa legal asistió, además de los miembros de la Comisión, el Honorable Senador señor Hosain Sabag.

Asimismo, la Comisión contó con la colaboración y participación del señor Jefe del Departamento de Asuntos Internacionales del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, don Pablo Ortíz Méndez.

- - - - - -

OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN

Derogar el artículo 34 de la ley Nº 19.420 que permite el cabotaje de naves extranjeras en el puerto de Arica, estableciendo una excepción a la reserva de cabotaje y el artículo 2º de la ley Nº 19.478, que interpreta la norma anterior.

La derogación de esta disposición se ha planteado como una forma de reactivar el transporte terrestre de carga entre las principales ciudades del norte y, además, establecer que en el puerto de Arica, al igual que en el resto de los puertos del país, el cabotaje quede reservado a las naves chilenas.

FUNDAMENTOS

Cabe recordar que la reserva del cabotaje marítimo es la regla general aplicada al país. Cuando se discutió la ley Arica, se introdujo una excepción a dicha regla, con la finalidad de dar impulso a la oferta en el transporte de carga hacia y desde Arica, porque se pensaba que era una medida que complementaba las franquicias aduanera y tributarias que tienen las empresas que se establecen y producen en esa zona, en consecuencia de las leyes de excepción que este Congreso aprobó en su oportunidad.

Cuando se analizó esta excepción, surgieron opiniones en contra, en el sentido de que esta apertura de cabotaje a naves extranjeras atentaba contra los principios básicos establecidos en la ley de fomento a la Marina Mercante: el principio de igualdad, al producir una discriminación frente a los demás medios de transporte, y el principio de reciprocidad. Además, se dijo que esta norma específica de la ley Arica alteraba el sistema de reserva de carga nacional, afectando a establecimientos de servicios regulares.

En la discusión predominó siempre la idea de que la excepción iba a tener como beneficio abaratar costos, aumentar la oferta y una mayor competencia en el transporte para hacer más rentables las actividades económicas productivas que se desarrollaban en Arica. Pero, transcurrido un número importante de años desde la aplicación de esta norma que se introdujo por la vía de excepción a la ley de fomento a la Marina Mercante, los resultados prácticos han demostrado que no ha tenido un impulso real o un efecto especial importante en el desarrollo de actividades económicas. En cambio, claramente ha causado un perjuicio al transporte terrestre, que han visto en esta norma un peligro para el desarrollo normal de sus actividades, que de una u otra manera los deja sin carga. Por

consiguiente, pierden los ingresos por flete, con lo que se genera un bolsón importante de cesantía en la economía local.

Este proyecto retrotrae las cosas a su modelo original; es decir, reserva el cabotaje para las naves de bandera nacional. Esto significa que si no existen naves nacionales que puedan realizar el cabotaje en la zona norte del país, por la vía de la excepción, buques con bandera extranjera lo pueden desarrollar.

Desde esa perspectiva el proyecto no altera ninguna condición especial y, por el contrario, puede contribuir a desarrollar la actividad económica por quienes se dedican al transporte terrestre.

Por otra parte, este proyecto de ley deroga el artículo 2º de la ley Nº 19.478, que declara interpretando el real sentido y alcance del artículo 34 de la ley Nº 19.420, que el cabotaje a que se refiere dicha disposición es exclusivamente el realizado por naves de marinas mercantes extranjeras.

En consecuencia, se propone su derogación porque no tiene sentido que permanezca una norma interpretativa de otra que se deroga.

En síntesis, esta iniciativa legal tiene por finalidad establecer que, en el puerto de Arica, al igual que en el resto de los puertos del país, el cabotaje quede reservado a las naves chilenas.

ANTECEDENTES

- Jurídicos

La iniciativa legal en informe se relaciona, entre otras, con las siguientes normas legales vigentes:

A) Incidencia en la legislación vigente.

1. Ley 19.420.

Esta ley, que establece incentivos para el desarrollo económico de las provincias de Arica y Parinacota y modifica cuerpos legales que indica, dispone en su artículo 34 que lo dispuesto en el artículo 3° del decreto ley N° 3.059, de 1979, no será aplicable en el caso de cargas que provengan o tengan por destino los puertos de la provincia de Arica.

2. Decreto ley N° 3.059, de 1979.

Este decreto ley establece, en su artículo 3°, que el cabotaje queda reservado a las naves chilenas. Dispone que se entiende 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.

Agrega que las naves mercantes extranjeras pueden 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.

3. Ley N° 19.478.

El artículo 2° de la ley N° 19.478, publicada en el Diario Oficial de 24 de octubre de 1996, declaró, interpretando el real sentido y alcance del artículo 34 de la ley N° 19.420, que el cabotaje a que se refiere esta disposición es exclusivamente el realizado por naves de marinas mercantes extranjeras.

B) Antecedentes respecto al cabotaje

Reseña histórica.

A partir de los primeros actos legislativos de la Independencia aparece la preocupación del Gobierno por crear y desarrollar la Marina Mercante Nacional. Las disposiciones de 1811 donde se decretó la apertura de determinados puertos al comercio y, posteriormente, el Decreto de Libertad de Comercio de 1813, concedieron, sin excepción, la reserva del cabotaje a las naves mercantes de bandera chilena.

A contar de 1820 se permitió, en determinados casos, la participación de extranjeros en el tráfico de cabotaje, restituyendo esta reserva en 1835, con cierta flexibilidad, por circunstancias que afectaron la oferta de transporte, como fue el descubrimiento de oro en California a mediados del siglo XIX.

En 1922 se promulgó la ley de Cabotaje, la que reservó nuevamente el cabotaje a las naves chilenas, manteniéndose la reserva en disposiciones posteriores como la del año 1956 y la actual ley de Fomento a la Marina Mercante, decreto ley N° 3.059, de 1979.

Reserva del cabotaje.

La reserva del cabotaje marítimo constituye la regla general aplicada por los países que son socios comerciales de Chile y rige también en la mayoría de los países a nivel global. Dicho principio está consagrado en numerosos e importantes tratados suscritos por nuestro país (Alemania, Brasil, Canadá, China, México, Estados Unidos, entre otros).

No obstante lo señalado, la ley de Fomento a la Marina Mercante (decreto ley N° 3.059, de 1979) autoriza el cabotaje en buques de bandera extranjera en dos situaciones:

1. Cuando se trata de transporte de carga igual o inferior a 900 toneladas métricas y no exista disponibilidad de naves bajo pabellón chileno.

2. En caso de cargas superiores a 900 toneladas, cuyos embarques parciales no sean inferiores a este tonelaje, previa licitación pública convocada por el usuario con la debida anticipación y en la forma estipulada en el reglamento.

En el caso de los países de América Latina, la mayoría reserva el cabotaje y tienen establecidas distintas medidas de fomento a sus Marinas Mercantes. En este contexto Chile es el que menos protege a esta industria y es uno de los pocos que permite la participación de naves extranjeras en el cabotaje. Recientemente se ha promulgado en Perú una nueva Ley de Cabotaje, en donde se incrementan los beneficios a las Empresas Navieras Nacionales que presten servicios de cabotaje, como también a los astilleros que se dedican a la construcción de naves destinadas al cabotaje nacional.

En el caso de Europa, existe un acuerdo regional basado en la reciprocidad. Sin embargo, el incremento del transporte de carga carretero proyectado para el año 2010 (38%), ha motivado que algunos países incorporen o incrementen los peajes terrestres, como también otras medidas, para desviar parte de las cargas al modo marítimo, el cual ofrece grandes oportunidades, considerando que los centros industriales de estos países se encuentran cercanos a la costa.

Una situación similar se produce en los Estados Unidos, país que mantiene una reserva estricta al cabotaje y está realizando esfuerzos para incrementar su flota de cabotaje, para reducir el tráfico terrestre de carga que congestiona el sistema vial.

Procedimiento aplicable a las autorizaciones de cabotaje en naves extranjeras

Autorización de naves extranjeras para hacer cabotaje

Pese a que la regla general es que el transporte de cabotaje (transporte entre dos puntos del territorio de la República) está reservado a naves nacionales, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 6° del decreto ley N° 3.059 (ley de Fomento a la Marina Mercante), es posible que se reputen como chilenas las naves extranjeras fletadas y operadas por las empresas navieras chilenas, hasta en un 50% de sus tonelajes propios, siempre que así lo soliciten y se acredite que no existe disponibilidad de naves.

Asimismo, y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 11, inciso segundo, del decreto supremo N° 237, que reglamenta el decreto ley N° 3.059, se entenderá que no existe nave disponible, en caso que la espera de la nave chilena o reputada como tal, produjere atrasos en el embarque de las cargas superiores a ocho días y, tratándose de productos perecibles o de pronto deterioro o corrupción, no superior a tres días corridos.

Ahora bien, en la práctica el procedimiento consiste en que se solicita la reputación al Ministerio de Transportes por parte de una naviera nacional para la realización de un tráfico de cabotaje, durante un período de tiempo determinado, solicitud que amerita una consulta de disponibilidad hacia las demás navieras nacionales que, en el evento de ser respondida en forma negativa y, ajustándose a los términos del límite del 50% del tonelaje propio, dará lugar a la respectiva reputación que, posteriormente, será comunicada por el Ministerio de Transportes a la autoridad marítima vía fax. Cabe consignar que este trámite dura aproximadamente tres días.

En todo caso, es necesario tener presente que este procedimiento se aplica a los embarques de carga iguales o inferiores a 900 toneladas métricas de peso; con respecto a embarques que excedan dicho volumen, las naves mercantes extranjeras podrán participar en el cabotaje, previa licitación pública efectuada por el usuario, convocada con la debida anticipación.

Régimen de excepción de la ley Arica

Conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la ley 19.420, las naves extranjeras no tienen obligación de solicitar la autorización exigida, en conformidad al decreto ley N° 3.059.

Consecuencia de la eventual derogación del artículo 34

La derogación del citado artículo, traería como consecuencia que, para que se pueda utilizar una nave extranjera, será necesario que, previamente, se solicite la reputación de la nave como de bandera nacional, naturalmente, previa acreditación de no existir nave de bandera nacional y, ajustándose al límite del 50% del tonelaje propio de la naviera chilena solicitante.

En otros términos, la derogación del mencionado artículo no impedirá la contratación de una nave extranjera, aún cuando, es necesario reiterar que se deberá cumplir con el procedimiento antes descrito.

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El proyecto de ley aprobado por la Honorable Cámara de Diputados está estructurado sobre la base de un artículo único, que deroga los artículos 34 de la ley N° 19.420 y 2º de la ley Nº 19.478.

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

Durante la discusión de esta iniciativa legal el señor Pablo Ortiz Méndez, Jefe del Departamento de Asuntos Internacionales, manifestó que el Ejecutivo tenía una opinión favorable a esta iniciativa legal, en atención a que se vuelve al régimen general que establece la reserva del cabotaje sólo a las naves chilenas, ajustándose al principio que se aplica internacionalmente.

En general, la Marina Mercante a nivel mundial tiene reservado su cabotaje a los navieros nacionales de sus respectivos países.

La posición del Ejecutivo es favorable, también, porque al derogarse esta disposición tampoco se va a producir un efecto

importante en el sentido de que pueda faltar la oferta de transporte marítimo, incluso por parte de naves extranjeras.

Agregó que hoy día tenemos un mecanismo de utilización de naves extranjeras a través de un mecanismo mediante el cual los navieros chilenos elevan una solicitud, previa acreditación de no existir disponibilidad de naves mercantes nacionales y cumpliendo con determinados requisitos que están vinculados a no exceder de un 50% de su tonelaje propio operativo.

Esta es una operación habitual, por lo tanto, cree que al momento de manifestar la opinión favorable es interesante saber qué va a ocurrir al día siguiente de que se derogue esta norma.

Lo que va a ocurrir es que las naves que estén interesadas en prestar este servicio piden la autorización al Ministerio de Transportes a través de un naviero nacional. Se autorizan un promedio de 4 a 5 naves extranjeras, al mes, para que realicen cabotaje. Es decir, tráfico entre distintos puertos del territorio nacional. La autorización es por algunos días, limitado al tiempo que dure el tráfico.

Esto opera fácilmente porque la disponibilidad se certifica aproximadamente en un período de 3 días. Se consulta a los principales operadores quienes responden oportunamente, es decir, al día siguiente. Por ello, al tercer día ya están en condiciones de dar la autorización que se comunica a la Dirección General del Territorio Marítimo y la nave puede realizar el tráfico.

Es importante destacar que el espíritu de la norma del artículo 34 era precisamente incentivar a que naves extranjeras pudiesen llegar a territorio nacional e incrementar la oferta que ya estaba disponible por parte de naves nacionales. Sin embargo, en la práctica, este incentivo no fue tan atractivo y, hoy día, el tráfico de cabotaje de naves que estén permanentemente circulando por el territorio de la república no ha sido tal y ha sido satisfecho con el procedimiento que se aplica hoy día.

El Honorable Senador señor Orpis manifestó que esta norma estaba inserta dentro de la Ley Arica y se suponía que Arica iba a reactivarse en forma muy fuerte y una manera de abaratar los costos de transporte era establecer el libre cabotaje a naves con bandera extranjera pero esa reactivación no se ha producido. Esta norma provocó una distorsión en el tramo entre Arica e Iquique que son tramos cortos. Cree que el libre cabotaje tiene grandes efectos para largas distancias pero en el tramo corto ha provocado un efecto negativo al transporte terrestre.

Agregó que se quiere retrotraer la situación y establecer la igualdad entre todos los puertos. Además, por la vía

administrativa se puede operar con naves de bandera extranjera cuando así se requiera. No es una posibilidad que se cierra a ultranza. Por otra parte, con motivo de este tema y a raíz de la última movilización que existió en el Norte, se llegó a un acuerdo entre el gobierno y los propios transportistas al respecto.

El Honorable Senador señor Novoa destacó que el sistema ha funcionado desde el momento en que los transportistas han sido perjudicados, es decir, esto estaba operando. Habían naves mercantes extranjeras que hacían el cabotaje.

El Honorable Senador señor Orpis hizo presente que el único reclamo por esta derogación podría ser de la administración del puerto porque va a tener menos servicios y como consecuencia de ello, menores ingresos.

El representante del Ejecutivo agregó, como dato adicional, que cuando se incorporó esta modificación, efectivamente, tenían un tráfico importante internacional de naves de gran calado que llegaban al Puerto de Arica y de Iquique. Sin embargo, desde hace unos años hasta ahora las naves de gran calado empiezan a llegar al Callao y el tráfico hoy día entre Callao, Arica e Iquique se realiza a través de una nave menor que es el “Colca” que es una nave de bandera croata que es representada por una naviera chilena.

Cerrado el debate y puesto en votación el proyecto de ley en informe, la Comisión procedió a aprobarlo en general y en particular, a la vez, por la unanimidad de sus miembros, Honorables Senadores señores Horvath, Muñoz Barra, Novoa, Orpis y Pizarro, en los mismos términos en que lo hizo la Honorable Cámara de Diputados.

\- - - - - -

En consecuencia, vuestra Comisión de Transportes y Telecomunicaciones, os recomienda que aprobéis, en general y en particular, el proyecto de ley despachado por la Honorable Cámara de Diputados, que consta en el Oficio Nº 6384, de 13 de septiembre de 2006, cuyo tenor es el siguiente:

PROYECTO DE LEY:

“**Artículo único**.- Deróganse los artículos 34 de la ley N° 19.420 y 2° de la ley N° 19.478.”.

\- - - - - -

Acordado en sesión realizada el día 11 de octubre de 2006, con asistencia de los Honorables Senadores señores Novoa (Presidente), Horvath, Muñoz Barra, Orpis y Pizarro.

Sala de la Comisión, a 12 de octubre de 2006.

ANA MARÍA JARAMILLO FUENZALIDA
Abogado Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que elimina beneficio que indica para naves de transporte marítimo en el Puerto de Arica.

BOLETÍN Nº: 4.424-03

I. **PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** derogar el artículo 34 de la ley Nº 19.420 que permite el cabotaje de naves extranjeras en el puerto de Arica, estableciendo una excepción a la reserva de cabotaje y el artículo 2º de la ley Nº 19.478, que interpreta la norma anterior.

La derogación de esta disposición se ha planteado como una forma de reactivar el transporte terrestre de carga entre las principales ciudades del norte y, además, establecer que en el puerto de Arica, al igual que en el resto de los puertos del país, el cabotaje quede reservado a las naves chilenas.

II. **ACUERDOS:** aprobado en general y en particular, por unanimidad. (5x0)

III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** el proyecto consta de un artículo único que deroga los artículos 34 de la ley Nº 19.420 y 2º de la ley Nº 19.478.

IV. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL**: no hay.

V. **URGENCIA**: no tiene.

VI. **ORIGEN INICIATIVA:** Moción de los Honorables Diputados señores Iván Paredes y Fidel Espinoza.

VII. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL**: segundo trámite.

VIII. **APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS**: fue aprobado en general, por 87 votos a favor y una abstención.

IX. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO**: ingresó al Senado el 3 de octubre de 2006, dándose Cuenta en la sesión 56ª, ordinaria, de 3 de octubre del año en curso, pasando a la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones.

X. **TRÁMITE REGLAMENTARIO**: primer informe.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

La iniciativa legal en informe se relaciona, entre otras, con las siguientes normas legales vigentes:

A) Incidencia en la legislación vigente.

1. Ley 19.420.

Esta ley, que establece incentivos para el desarrollo económico de las provincias de Arica y Parinacota y modifica cuerpos legales que indica, dispone en su artículo 34 que lo dispuesto en el artículo 3° del decreto ley N° 3.059, de 1979, no será aplicable en el caso de cargas que provengan o tengan por destino los puertos de la provincia de Arica.

2. Decreto ley N° 3.059, de 1979.

Este decreto ley establece, en su artículo 3°, que el cabotaje queda reservado a las naves chilenas. Dispone que se entiende 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.

Agrega que las naves mercantes extranjeras pueden 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.

3. Ley N° 19.478.

El artículo 2° de la ley N° 19.478, publicada en el Diario Oficial de 24 de octubre de 1996, declaró, interpretando el real sentido y alcance del artículo 34 de la ley N° 19.420, que el cabotaje a que se refiere esta disposición es exclusivamente el realizado por naves de marinas mercantes extranjeras.

Valparaíso, 12 de octubre de 2006.

ANA MARÍA JARAMILLO FUENZALIDA
Abogado Secretario