



Cabotaje marítimo de pasajeros

Régimen vigente y propuestas regulatorias

Autor

James Wilkins Binder
Tel.: (56) 32 226 3183
jwilkins@bcn.cl

Resumen

Comúnmente, el cabotaje marítimo es entendido como el transporte marítimo entre puntos del territorio nacional. Por regla general, se reserva el cabotaje marítimo a empresas nacionales, restringiéndolo respecto de las empresas, naves y tripulaciones extranjeras. Sin embargo, se disponen de excepciones que permiten a empresas foráneas ejercer dicho transporte bajo circunstancias especiales.

SUP: 116145

El sistema nacional de cabotaje, en general, y el régimen restrictivo de reserva de carga, en particular, no han sufrido mayores modificaciones desde la publicación de la Ley de Fomento a la Marina Mercante en 1979. No obstante ello, se han presentado algunas iniciativas legales que han pretendido modificarlo parcialmente, flexibilizando las restricciones vigentes para determinado tipo de transporte. Ninguna de ellas, sin embargo, ha pasado de su primer trámite constitucional.

Se discute en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Senado un proyecto de ley que busca permitir el cabotaje de pasajeros, para naves de bandera extranjera con una capacidad de transporte igual o superior a 400 pasajeros, y respecto de las mismas naves, con una capacidad menor en aquellos casos en que en la correspondiente ruta específica no exista disponibilidad de naves chilenas. Ello significa ampliar la autorización actualmente vigente, que actualmente limita el cabotaje a banderas extranjeras sólo según disponibilidad de naves chilenas.

Se observa que la iniciativa no considera eliminar la disposición que consagra el régimen autorizante vigente, lo que podría, eventualmente, producir conflictos en su interpretación.

Introducción

La legislación nacional (artículo 3º de la Ley de Fomento a la Marina Mercante, Decreto Ley N° 3.059 de 1979) define cabotaje marítimo como

[E]l 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.

Esta definición es compartida, en términos generales, por las distintas legislaciones extranjeras que hacen común este concepto, considerándolo, al menos, como el transporte marítimo entre puntos del territorio nacional.

Este documento analiza el tema describiendo, en primer lugar, el régimen nacional para, seguidamente, describir las principales modificaciones propuestas en el Proyecto de Ley que modifica el artículo 3° del Decreto Ley N° 3.059, para autorizar el cabotaje de pasajeros a cruceros de bandera extranjera (Boletín 9656-15).

I. Régimen vigente de cabotaje marítimo

El régimen de cabotaje marítimo vigente se encuentra, en principio, reservado a las naves chilenas. Se trata de una prerrogativa que la Ley denomina “reserva de carga”. Conforme con este principio, se establecen exclusiones y restricciones respecto de naves de bandera extranjera. En virtud de éstas, se les impide el ejercicio del cabotaje, en la medida que no se verifique alguna de las excepcionales legales para su ejercicio.

Las autorizaciones excepcionales establecidas en el artículo 3° del DL. N° 3.059) son las siguientes:

- El primer supuesto autoriza a las naves mercantes extranjeras a 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”.
- El segundo caso opera según la disponibilidad de naves nacionales. Así, tratándose de volúmenes de carga iguales o inferiores a 900 toneladas, la autoridad marítima debe autorizar el embarque en naves extranjeras si no existiere disponibilidad de naves bajo pabellón chileno. A estos efectos, el Reglamento de la citada ley entiende que no existe nave disponible cuando la espera de la nave chilena o reputada como tal, produjere atrasos en el embarque de las cargas superiores a 8 días, o 3 días, tratándose de productos perecibles o de pronto deterioro o corrupción, contados desde la fecha fijada por el usuario para el embarque (art. 11).

La tercera excepción recae sobre el transporte de contenedores vacíos y se funda en la reciprocidad. En su virtud, armadores u operadores extranjeros pueden transportar dicha carga, 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.

Finalmente, en el caso de transporte de pasajeros, la Ley dispone que la Autoridad Marítima deba otorgar la autorización para que éste sea prestado por naves extranjeras, cuando dicho transporte sea “exclusivo” de personas y no exista disponibilidad de naves bajo pabellón chileno. Así lo confirma el inciso final del artículo 11 del reglamento de ejecución del Decreto Ley N° 3.059¹, que señala:

¹ Dictado por Decreto N° 237 de 2001, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

En el caso de transporte exclusivo de pasajeros por naves mercantes extranjeras corresponderá a la Autoridad Marítima otorgar la autorización respectiva.

Quiroz, citado por la Cámara Marítima y Portuaria de Chile AG, comentando el régimen de excepciones descrito, ha señalado que dichas excepciones, no obstante constituir “una puerta de ingreso para las naves y/o empresas extranjeras al mercado de cabotaje”, se ven diluidas por la existencia de otras normas que establecen limitaciones de naturaleza tributaria o burocrática. Por una parte, la Ley de Impuesto a la Renta grava con una tasa del 20% el arrendamiento o cualquier otra forma de cesión del uso temporal de naves extranjeras que se destinen o utilicen en servicios de cabotaje o cuando los contratos respectivos permitan o no prohíban utilizar la nave para el cabotaje. Por otra parte, el Código del Trabajo exige que toda la tripulación y los oficiales de la nave sean chilenos, “estableciendo una mayor restricción que el 85% que impone la normativa para el resto de las industrias” (Cámara, 2015:45).

II. Proyecto de ley modificatorio (Boletín 9.656-15)

Se discute en la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado el Proyecto de Ley que modifica el artículo 3º del Decreto Ley N° 3.059, para autorizar el cabotaje de pasajeros a cruceros de bandera extranjera, en los casos que señala.

De acuerdo con sus fundamentos, la iniciativa busca 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. De la misma manera, persigue habilitar 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.

Para tales efectos, el proyecto de ley, junto con proponer modificar el epígrafe del Título II del Decreto Ley N° 3.059, propone cambios al citado artículo 3º, en el siguiente sentido:

- Reemplaza la primera oración, agregando un párrafo para explicitar la existencia de excepciones a la reserva, resultando:

El cabotaje queda reservado a las naves chilenas, con las excepciones que señala esta ley.

- Elimina la expresión "pasajeros" a la definición de cabotaje. Ello se justificaría por la propuesta de incorporación de un nuevo inciso segundo, destinado a definir y normar de manera separada el cabotaje de pasajeros.

El nuevo inciso segundo propuesto tiene el siguiente tenor:

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, siempre y cuando su capacidad de transporte sea igual o superior a 400 pasajeros. Sólo se podrá efectuar cabotaje de pasajeros 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 la forma establecida en un reglamento dictado por la autoridad competente.

De la lectura de esta nueva disposición se concluye que la iniciativa no altera la definición de cabotaje de pasajeros vigente, pero sí sus normas. En efecto, allí donde la norma vigente condiciona el transporte exclusivo de pasajeros por parte de naves mercantes extranjeras a autorización previa de la Autoridad Marítima, la disposición propuesta permite (sin autorización previa) a las naves de pasajeros extranjeras a participar en el cabotaje, siempre que su capacidad de transporte sea igual o superior a 400 pasajeros. En el caso de naves extranjeras de inferior capacidad, éstas solo podrán prestar servicios de cabotaje de pasajeros, cuando en la correspondiente ruta específica no exista disponibilidad de naves chilenas, cuestión que debe ser determinado y autorizado en la forma que establecerá un reglamento.

La modificación descrita supone un cambio en el régimen de reserva. Sin embargo, la iniciativa no deroga la norma que consagra el régimen actual, contenido en el inciso sexto del artículo 3°. De esta forma, de no eliminarse dicha disposición, coexistirán dos reglas contradictorias. La nueva, que autoriza siempre el transporte de pasajeros por naves extranjeras de determinada capacidad (más de 400 pax), limitándolo respecto de naves de capacidad inferior; y la vigente, que condiciona dicha posibilidad a una autorización previa de la Autoridad Marítima.

Normas y referencias

Publicaciones:

- Cámara Portuaria y Marítima de Chile A.G (2015), Desafíos de la conectividad para el comercio exterior. Disponible en: <http://www.camport.cl/sitio/wp-content/uploads/2015/03/PUBLICACION.pdf> (junio, 2018).
- Jan Hoffmann (2011) Transporte marítimo regional y de cabotaje en América Latina y el Caribe: el caso de Chile (División de Recursos Naturales e Infraestructura CEPAL) disponible en: <http://archivo.cepal.org/pdfs/2001/S019728.pdf> (junio, 2018).
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2011), Impulso Competitivo, Disponible en: <http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2011/05/Impulso-Competitivo.pdf> (junio, 2018).
-

Legislación e iniciativas de ley

- Decreto Ley N° 3.059. Ley de Fomento a la Marina Mercante. Disponible en www.leychile.cl (junio , 2018).
- Decreto N° 237, que reemplaza el Decreto N° 24 de 1986, que aprueba el Reglamento del Decreto Ley N° 3.059 de 1979, Ley de Fomento a la Marina mercante. (junio , 2018).
- Proyecto de Ley Boletín N° 8.330-15, disponibles en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=8729&prmBoletin=8330-15 (junio, 2018).
- Proyecto de Ley Boletín N° 9.656-15 disponible en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10072&prmBoletin=9656-15 (junio, 2018).

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)