**Minuta FOJUCC**

**Proyecto de Ley sobre Cabotaje marítimo – Boletín N°14.532-15**

**Generalidades**

El transporte marítimo es, por definición, uno de los sistemas de transporte preferidos para el comercio. Así, civilizaciones como la egipcia, romana, china, por mencionar algunas, recurrieron a esta modalidad para fomentar el intercambio de mercancías y crecer económicamente. Así, Quintero, Cortázar y Ramírez (2018) señalan que el transporte marítimo es el preferido por el comercio, debido a “sus características de alta capacidad de transporte de carga, fletes competitivos, estabilidad en el despacho de viajes, y una notable versatilidad al poder transportar diferentes tipos de cargas, las cuales se muestran como ventajas competitivas en el desarrollo del comercio internacional con una amplia gama de servicios portuarios y marítimos”[[1]](#footnote-1). Así, la importancia del Derecho marítimo radica y encuentra sus raíces en la llamada *aventura marítima*, que básicamente se explica como el “imperativo de los pueblos de relacionarse entre sí […] en el mar – como – su mejor vía de comunicación, a pesar de las incertidumbres y riesgos, producto tanto de las fuerzas de la naturaleza, como de la violencia de los hombres”[[2]](#footnote-2), dando paso entonces al nacimiento de esta rama regulatoria que busca justamente dar adecuada y justa solución a la confrontación de intereses entre los diversos participantes de la *aventura marítima[[3]](#footnote-3)*.

Por otro lado, y a modo meramente enunciativo, el derecho marítimo, en particular en el transporte de mercancías, siempre ha puesto su foco en la protección no sólo de los comerciantes, sino también de las personas que son destinatarios de esas mercancías. Así, en el derecho romano, el abastecimiento de la población a través del transporte marítimo era de suma importancia, destacando regulaciones establecidas alrededor del siglo IV desde Constantinopla[[4]](#footnote-4). En este sentido Zamora y Álamo (2018)[[5]](#footnote-5).

En lo que concierne al objetivo y contenido de este documento, Chile es un país privilegiado en cuanto a costa, con más de 6.400 kilómetros de extensión. Además, nuestro país cuenta con un sistema portuario compuesto por 56 puertos (10 puertos estatales de uso público, 14 puertos privados de uso público y 32 puertos privados. Así, al año 2021, a través de estos se movilizó más del 92% de las exportaciones y más del 74% de las importaciones de bienes, medidos en millones de dólares[[6]](#footnote-6). Ahora, siguiendo a Fabres (2023), “no toda la carga llega directamente desde su origen internacional al puerto más cercano al destino, si se requiere que este tipo de carga o carga doméstica sea transportada entre dos puertos dentro del mismo país se denomina “cabotaje marítimo”, el cual es definido como “el transporte marítimo, fluvial o lacustre de carga entre puntos del territorio nacional, y entre estos y artefactos navales instalados en el mar territorial o en la zona económica exclusiva”[[7]](#footnote-7).

Respecto de lo anterior y siguiendo nuestra línea argumental, el *cabotaje* según el artículo 3° del Decreto Ley N°3059, llamada Ley de Fomento a la Marina Mercante (en adelante LFMM) es definido de acuerdo a la *reserva legal de cabotaje* (en sus dos primeros incisos), y ya sea esta Ley como el Decreto Ley N°2222, también llamada Ley de Navegación, regulan el ejercicio de esta institución del derecho marítimo. Nos remitiremos a estas leyes para efectos de no extender el presente documento.

Así entonces, este documento abordará tres aspectos que desde el movimiento y organizaciones de consumidores y consumidoras nos parecen relevantes de analizar respecto del Proyecto de Ley sobre Cabotaje Marítimo (en adelante PLCM): (1) el impacto que genera a los consumidores y consumidoras finales; (2) el impacto al medio ambiente; (3) la urgente señal hacia la descentralización.

**Impacto a los consumidores y consumidoras**

El comercio, a través del cabotaje marítimo, no sólo es una cuestión que importa e impacta entre las empresas privadas dedicadas a dicho negocio; o entre estas y el Estado, sino también a los destinatarios finales de los bienes que trasladan en sus embarcaciones: las personas consumidoras. Eco de ello hace el

Así, las nuevas regulaciones que pretende incorporar el PLCM a lo que apuntan es justamente a generar mayor competencia en el mercado del cabotaje, respetando la reserva legal que establece la LFMM, pero estableciendo nuevas excepciones y flexibilizando reglas que, a nuestro entender, están en sintonía con las regulaciones de otros países como Colombia (Decreto N°804 de 2001); Argentina (Ley N°19.492); México (Ley de Navegación y Comercio Marítimos); entre otros.

El transporte de mercancías, principalmente aquellas necesarias y esenciales para la satisfacción de las necesidades de las personas, debe ser una preocupación de la política pública y de poder legislativo. No puede suceder que exista desabastecimiento de territorios por no haber suficiente competencia en el transporte de dichas mercancías; o por no tener suficientes rutas de transporte (El Mostrador, 26/11/2022[[8]](#footnote-8); El Mercurio, 24/11/2022[[9]](#footnote-9); El Pingüino, 29/04/2015[[10]](#footnote-10); Informe de Desarrollo Social, Año 2022[[11]](#footnote-11)). Por lo mismo, la modificación de estas normativas debe enfocarse en dar seguridad de abastecimiento a la población; de conectividad hacia aquellas zonas que tienen problemas de aislamiento; y, por sobre todo, comprender que el cabotaje marítimo no sólo es una cuestión de seguridad nacional, sino también una de las formas que Chile tiene para satisfacer las necesidades de sus habitantes. En este sentido, el economista Claudio Agostini señala que flexibilizando las normas sobre cabotaje marítimo el Chile, lo cual puede permitir el ingreso de nuevas empresas al mercado, las tarifas bajarían entre el 40% y 50%, siendo más eficiente la cadena logística y, sobre todo, impactando en los precios de los bienes que reciben los consumidores finales[[12]](#footnote-12). De igual modo, expuso el ex sub Fiscal Nacional Económico, Felipe Cerda,

Otra modificación que merece comentario y que nos parece de todo relevante para el marco normativo chileno es derogar aquella disposición que exime a las empresas navieras de la aplicación del Decreto Ley N°211, que regula las normas de libre competencia. En efecto, el actual artículo 5° de la LFMM, establece esta excepción al mercado del cabotaje marítimo, lo que podría haberse justificado el año 1979, fecha en la cual se instituyó dicha regulación; pero, en el año 2024, se hace inexplicable que siga una norma así, considerando más aún que el mercado nacional presenta una alta concentración económica en los servicios que se ofrecen. Así, el Fiscal Nacional Económico, Jorge Grunberg, ante la Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones de la Cámara de Diputadas y Diputados[[13]](#footnote-13) señaló que “el mercado del cabotaje marítimo es de máxima importancia en el funcionamiento de la cadena logística y de abastecimiento en el país y señaló que se encuentra altamente concentrado en cuatro actores que representan el 76% de la actividad del mercado”. De la misma forma opinó el Subfiscal Nacional Económico, Felipe Cerda, quien frente a la misma Comisión señaló que *“*permitir que empresas extranjeras participen del cabotaje marítimo nacional, puede generar una caída en los precios de transporte beneficiando a los consumidores. Este beneficio operaría tanto para el cabotaje de carga al reducir los costos de transporte de los productos y lo mismo podría ocurrir con el cabotaje de pasajeros”[[14]](#footnote-14).

Así entonces, es de toda lógica que, al tener como propósito el incentivo a mayores competidores en el mercado del cabotaje marítimo, necesariamente la regulación y vigilancia del respeto irrestricto a las normas sobre competencia debe ser un pilar fundamental y, por lo mismo, la Fiscalía Nacional Económica debe tener el imperio para indagar, investigar y perseguir, cuando corresponda, a aquellas empresas navieras que no cumplen con la regulación del DL N°211.

Por último, en materia de la aplicación de las normas sobre libre competencia a las actividades de cabotaje marítimo, principalmente cuando las embarcaciones no sean nacionales, si bien no existe una regulación detallada sobre esta *lex fori*, conforme a los principios que rigen nuestra normativa nacional se debe entender que dentro del territorio nacional, que incluye tanto el territorio terrestre, insular, marítimo, de aguas interiores y aéreo, se aplica siempre la ley nacional por sobre la ley extranjera; vale decir, no puede suceder que una actividad comercial que se desarrolle dentro del territorio nacional se rija por leyes extranjeras, sólo a menos que de forma excepcional se suscriban acuerdos y tratados internacionales que así lo permitan[[15]](#footnote-15).

**Medio Ambiente,**

El medio ambiente es una preocupación fundamental para los consumidores y consumidoras de Chile; *verbi gratia*, el 8vo Reporte del Estado del Medio Ambiente en Chile[[16]](#footnote-16) (año 2023) señala que desde el 2015 al 2020 los *empleos verdes[[17]](#footnote-17)* han aumentado un 57% (pasando de 4.856 a 7.616 empleados); como también nos indica que el Fondo de Protección Ambiental (FPA) sigue siendo un instrumento de fomento de prácticas y educación ambiental ampliamente ocupado por organizaciones territoriales.

En lo relativo al transporte de mercancías (*Road Freight*), se ha establecido que en Chile el parque de vehículos pesados (camiones principalmente) al año 2020 era de 256.508 unidades, donde el 98,5% corresponde a vehículos diesel y el 80% del total son camiones y tracto camiones. La proyección que se espera al año 2032 es que este parque supere las 349.000 unidades[[18]](#footnote-18). Sobre lo mismo, se estima que el transporte carretero de carga es, al menos, responsable del 11% de las emisiones de gases de efecto invernadero en Chile[[19]](#footnote-19) y, a la vez, el sector transporte es la mayor fuente de CO2 en Chile[[20]](#footnote-20), lo que sin lugar a dudas nos debe dar como lección que se hace urgente establecer nuevas estrategias y mecanismos en el transporte de mercancías en Chile que tengan una *huella de carbono* inferior a aquella que actualmente produce este transporte de carga por carreteras que, según estimación del Colegio de Ingenieros de Chile A.G, corresponde al 90% de la carga que se transporta en el país[[21]](#footnote-21).

Según el Informe Final del “Escenario línea de base de emisiones GEI del sector transporte y urbanismo”[[22]](#footnote-22) (2013), financiado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para el año 2030 las emisiones del sistema de transporte marítimo, del total de emisiones, será sólo del 3,18%, en contraposición al 76,57% del sector camionero, o el 20,04% del sector aéreo; y para el año 2050, la proyección del sector marítimo es del 4,96%, contra el 74,60% del sector camionero y el 20,23% del sector aéreo.

Lo anterior es señal y muestra de la importancia de fomentar el cabotaje marítimo de mercancías como medio de transporte que genera menos emisiones y que, entre las opciones disponibles, es el más “amigable” con el medio ambiente.

**Descentralización**

La descentralización o, *a contrario sensu*, la excesiva centralización del país es una preocupación que se arrastra desde hace décadas y de la cuál los consumidores y consumidoras hacen eco y les preocupa. Así, se ha señalado que, para el año 2017, de las bases del Servicio de Impuestos Internos se reportó que el 80,3% de las ventas realizadas en Chile pertenecen a empresas de la Región Metropolitana, mientras que solo el 19,7% se *reparte* en el resto del territorio, siendo una constante esta situación casi en las últimas dos décadas de nuestra historia nacional[[23]](#footnote-23).

Si bien se ha tratado de avanzar en *descentralizar* el país, principalmente en lo relativo a su organización política y administrativa, aún queda mucho que avanzar en cuanto a lo económico.

Es por ello, que este proyecto de ley presenta como oportunidad una verdadera descentralización en lo económico, dado que no sólo se enfocará en mejorar la infraestructura y cabotaje de mercancías en la zona central del país (principalmente en la región Metropolitana y de Valparaíso), sino que también tiene a la vista otros territorios del país, lo que sin duda constituirá la revitalización de las economías locales; el aumento del flujo de mercancías entre los diferentes puertos del país; y el desarrollo de nuevas cadenas de suministro en las regiones, lo que impulsa la creación de nuevas empresas y empleos.

**Conclusiones y recomendaciones:**

1. La discusión del presente proyecto de ley debe considerar e ir en la dirección de ampliar las posibilidades de traslado de las mercancías al interior del país, estableciendo paulatinamente otras opciones distintas a los camiones de carga. El cabotaje marítimo parece ser una acertada decisión económica en torno a permitir mayor abastecimiento en el país, lo que sin lugar a dudas impactará positivamente en las comunidades que tendrán mayor posibilidad de abastecerse de bienes y servicios por la mayor competencia que habrá en este mercado; como también se podrá reflejar en los precios que los consumidores y consumidoras finales paguen por lo mismo;
2. La protección del medio ambiente es una preocupación que los consumidores y consumidoras han incorporado dentro de sus decisiones de consumo y el desarrollo normativo y de políticas públicas sobre la materia. Por lo mismo, es un gran avance que el cabotaje marítimo tenga emisiones de CO2 considerablemente más bajas que el transporte por camión, y, por lo mismo, este debería incentivarse para mitigar los gases de efecto invernadero que genera el transporte de mercancías;
3. Si se avanza y aprueba el presente proyecto de ley, necesariamente debe ir acompañado de un programa de inversión para el desarrollo de obras e infraestructura portuaria en los puertos de Chile que garantice que los beneficios de esta ley llegue a todos los territorios;
4. Se debe apuntar a que las normas sobre libre competencia se apliquen al mercado de cabotaje marítimo; establecer una fiscalización oportuna y rigurosa a este mercado; y garantizar que la ley aplicable a este mercado, sean buques nacionales o extranjeros, será la ley chilena;

1. Quintero, Julián; Cortázar, Angélica; Ramírez, Yohana. “Transporte marítimo internacional: aspectos operativos y comercio, logística portuaria, aspectos jurídicos y comerciales, prospectiva para Colombia” en: Journal de Ciencias e Ingeniería, vol. 10, N°1. Año 2018. Corporación Universitaria Autónoma del Cauca, Colombia. P.19 [↑](#footnote-ref-1)
2. Ansieta, Alfonso. “Las grandes líneas de la historia del derecho marítimo”, en: Revista de Derecho-Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Número 7. Año 1983. P.99 [↑](#footnote-ref-2)
3. Íbid. P.100 [↑](#footnote-ref-3)
4. Peñaloza, Marcos. “Portus, Classe Naviculariusque: Roma y el control del mar mediterráneo (s. VI a.C – IV d.C)”. En: Revista de Historia, Universidad de Concepción, Chile. N°26, Vol. 1. Año 2019. [↑](#footnote-ref-4)
5. Disponible en: <https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-R-2021-90129701318> [↑](#footnote-ref-5)
6. Fabres, Francisco. “El mercado de cabotaje marítimo de carga en Chile”. Tesis para optar al grado de Magíster en Políticas Públicas. Escuela de economía y Negocios, Universidad de Chile. Año 2023. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/195617/Tesis%20-%20Francisco%20Fabres.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [↑](#footnote-ref-6)
7. Ídem [↑](#footnote-ref-7)
8. Noticia: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2022/11/26/crecen-alertas-por-desabastecimiento-ante-paro-de-camioneros-que-cumple-seis-dias/> [↑](#footnote-ref-8)
9. Noticia: <https://www.emol.com/noticias/Economia/2022/11/24/1079256/sectores-economicos-alertas-paro-camioneros.html> [↑](#footnote-ref-9)
10. Noticia: <https://elpinguino.com/noticia/2015/04/29/problemas-de-conectividad-generan-desabastecimiento-de-frutas-y-verduras> [↑](#footnote-ref-10)
11. Link: <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/ids/Informe-desarrollo-social-2022.pdf> [↑](#footnote-ref-11)
12. Noticia: <https://www.emol.com/noticias/Economia/2022/11/29/1079643/expertos-cabotaje-maritimo-ventajas.html> [↑](#footnote-ref-12)
13. Noticia: <https://www.fne.gob.cl/fne-asistio-a-la-comision-de-obras-publicas-de-la-camara-de-diputados-para-exponer-sobre-el-proyecto-de-ley-de-cabotaje-maritimo/> [↑](#footnote-ref-13)
14. Link: <https://www.fne.gob.cl/fne-asistio-a-la-camara-de-diputados-para-exponer-sobre-proyecto-de-ley-de-cabotaje-maritimo/> [↑](#footnote-ref-14)
15. En este sentido Saavedra (2018) (Link: <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/152387/An%C3%A1lisis-de-la-aplicaci%C3%B3n-del-derecho-extranjero-y-la-oposici%C3%B3n-de-la-lex-fori-a-ello.pdf?sequence=1&isAllowed=y>); Herrero (1977) (Link: <https://core.ac.uk/download/pdf/83570643.pdf>); Villarroel (1991) (Link: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2649767.pdf>) [↑](#footnote-ref-15)
16. Link: <https://sinia.mma.gob.cl/estado-del-medio-ambiente/reporte-del-estado-del-medio-ambiente-2023/#objetivo_capitulo> [↑](#footnote-ref-16)
17. Un *empleo verde*, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), “son empleos decentes que contribuyen a preservar y restaurar el medio ambiente ya sea en los sectores tradicionales como la manufactura o la construcción o en nuevos sectores emergentes como las energías renovables y la eficiencia energética”. [↑](#footnote-ref-17)
18. Link noticia: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2023/02/25/hacia-una-industria-del-transporte-de-carga-menos-contaminante/> [↑](#footnote-ref-18)
19. Link noticia: <https://portalportuario.cl/transporte-carretero-de-carga-es-responsable-del-11-de-las-emisiones-de-gases-de-efecto-invernadero-en-chile/#:~:text=El%20transporte%20carretero%20de%20cargas,Agencia%20Chilena%20de%20Sostenibilidad%20Energ%C3%A9tica>. [↑](#footnote-ref-19)
20. Investigación de Transporte en Chile. Disponible en: <https://www.conicyt.cl/wp-content/uploads/2012/10/articles-40714_pdf.pdf> [↑](#footnote-ref-20)
21. Transporte 2019. Comisión de Transporte. Colegio de Ingenieros de Chile A.G. Disponible en: <https://doc.ingenieros.cl/transporte_201909.pdf> [↑](#footnote-ref-21)
22. Link: <https://mapschile.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/Informe-Final-Sector-Transporte-LB2007.pdf> [↑](#footnote-ref-22)
23. Link de noticia: <https://www.ciperchile.cl/2020/09/05/concentracion-y-centralismo-una-mirada-territorial-a-nuestra-crisis/> [↑](#footnote-ref-23)