

**INFORME DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, iniciado en Mensaje del ex Presidente de la República, señor Sebastián Piñera Echenique, que modifica la Ley de Fomento a la Marina Mercante y la Ley de Navegación, para fomentar la competencia en el mercado del cabotaje marítimo.

**BOLETIN N° 14.532-15**

---

[Objetivo\(s\)](#) / [Constancias](#) / [Normas de Quórum Especial](#) / [Consulta Excma. Corte Suprema](#) / [Asistencia](#) / [Antecedentes de Hecho](#) / [Aspectos Centrales del Debate](#) / [Discusión en General](#) / [Votación en General](#) / [Texto](#) / [Acordado](#) / [Resumen Ejecutivo](#).

#### **HONORABLE SENADO:**

La Comisión de Trabajo y Previsión Social tiene el honor de informar acerca del proyecto de ley de la referencia, iniciado en Mensaje del ex Presidente de la República, señor Sebastián Piñera Echenique, con urgencia calificada de “discusión inmediata” al día en que se despachó por la Comisión.

**Cabe señalar que, en conformidad al acuerdo adoptado por la Sala del Senado el 30 de mayo de 2024, la Comisión abordó únicamente los aspectos laborales de la iniciativa, conocida previamente por la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones y la Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura.**

**Asimismo, la Comisión acordó, en sesión celebrada el 12 de marzo de 2025, discutir el proyecto de ley solamente en general, dado que las comisiones mencionadas precedentemente así lo hicieron y que el Ministro de Economía, Fomento y Turismo, manifestó su conformidad en ese sentido.**

-----

#### **OBJETIVOS DEL PROYECTO**

-Establecer el deber del Estado de promover y fomentar la formación de oficiales y tripulantes nacionales a lo largo del país y promover un acceso equitativo y en igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en concordancia con las necesidades de la industria nacional.

-Ampliar las hipótesis en que las naves mercantes extranjeras podrán realizar servicios regulares de cabotaje entre puertos chilenos.

-Establecer que, en caso de existir escasez de oficiales y tripulantes chilenos, la Autoridad Marítima autorizará temporalmente la contratación de dotación extranjera.

-----

### **CONSTANCIAS**

- **Normas de quórum especial:** no tiene.

- **Consulta a la Excma. Corte Suprema:** no hubo.

-----

### **ASISTENCIA**

**5 de marzo de 2025**

A la sesión celebrada el 5 de marzo de 2025, concurrió el Diputado Andrés Giordano Salazar.

Asimismo, a la sesión celebrada el 5 de marzo de 2025 concurrieron el Ministro de Economía, Fomento y Turismo, señor Nicolás Grau, acompañado por la Jefa de División de Competencia y Mejora Regulatoria, señora Fernanda Campos, la asesora de dicha División, señora Elisa Salas, el asesor legislativo del Ministerio, señor Gabriel Bravo, y la jefa de comunicaciones, señora Francisca Herrera. El Coordinador del Departamento Marítimo, Fluvial y Lacustre del Programa de Desarrollo Logístico, señor Gonzalo Frigerio y la coordinadora legislativa, señora Viviana Díaz, ambos del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. El asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), señor Vicente Riquelme.

**Otros:** la abogada de la Biblioteca del Congreso Nacional, señora Paola Álvarez. Los asesores parlamentarios: del Senador Cruz-Coke, los señores Franco Nieri; Carlos Lobos y Jaime Herranz. De la Senadora Sepúlveda, la señora Magaly Fuenzalida y los señores Hermes Gutiérrez y Mauricio Vásquez. Del Senador Galilea, el señor Francisco del Río. Del Senador Saavedra, el señor César Barra y del Diputado Giordano, los señores Rodrigo Asencio, Camilo Santibáñez y Edgard Wang.

## 12 de marzo de 2025

A la sesión celebrada el 12 de marzo de 2025 concurrieron el Ministro de Economía, Fomento y Turismo, señor Nicolás Grau, acompañado por la coordinadora legislativa, señora Virginia Rivas, la asesora de dicha División, señora Elisa Salas y el asesor legislativo señor Gabriel Bravo. Estuvieron presentes, además, el coordinador del Departamento Marítimo, Fluvial y Lacustre del Programa de Desarrollo Logístico, señor Gonzalo Frigerio y la Coordinadora Legislativa, señora Viviana Díaz, ambos del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones; el asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), señor Vicente Riquelme.

**Otros:** la abogada de la Biblioteca del Congreso Nacional, señora Paola Álvarez; el asesor legislativo de la Fundación Jaime Guzmán, señor Joaquín García. Los asesores parlamentarios: del Senador Cruz-Coke, los señores Franco Nieri, Carlos Lobos y Jaime Herranz. De la Senadora Sepúlveda, la señora Magaly Fuenzalida y los señores Hermes Gutiérrez y Mauricio Vásquez. Del Senador Moreira, el señor Raúl Araneda. Del Senador Galilea, el señor Francisco del Río y del Senador Saavedra, el señor César Barra y el señor Mauricio Galaz. Del Senador Kusanovic, los señores Benjamín Rodríguez y Sebastián Urrea, y la periodista, señora Andrea González. El asesor del Comité UDI, señor Joaquín León y la asesora del Comité PS, señora Melanie Moraga.

Participaron como expositores invitados: en representación de la Fundación Mascarona, la Presidenta señora Raquel Meza y el Gerente General, señor Cristóbal Bahamondes. En representación de la Asociación Nacional de Armadores, el Presidente, señor Enrique Ide y el Gerente General, señor Ricardo Tejada. En representación de la Cámara Marítima Portuaria de Chile, el Presidente, señor Daniel Fernández y el Gerente General, señor José Fernando Aguirre. En representación del Sindicato Interempresas Mar del Sur, el Presidente, señor Walter Sandoval y los señores Álvaro Mansilla y Javier Andrade. En representación de ARMASUR, el Gerente, señor Manuel Bagnara.

## ANTECEDENTES DE HECHO

Para el debido estudio de esta iniciativa, se ha tenido en la consideración el [Mensaje](#) que le da origen a este proyecto de ley.

-----

## **ASPECTOS CENTRALES DEL DEBATE**

-Preocupación de los trabajadores respecto de contar con oportunidades de trabajo en naves con banderas chilenas y tripulaciones chilenas, que dan cumplimiento a la normativa laboral y de seguridad social en beneficio de los trabajadores.

-La finalidad del proyecto de ley de incentivar las excepciones al régimen general de cabotaje, mediante permisos especiales que irían en desmedro de los trabajadores chilenos.

-El artículo 6 de la ley de Fomento a la Marina Mercante, que es reemplazado por la iniciativa en estudio, regula el caso de escasez de oficiales y tripulantes chilenos, autorizando temporalmente la contratación de dotación extranjera.

## **DISCUSIÓN EN GENERAL**

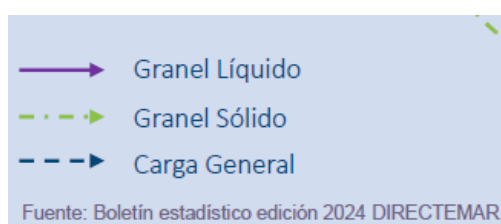
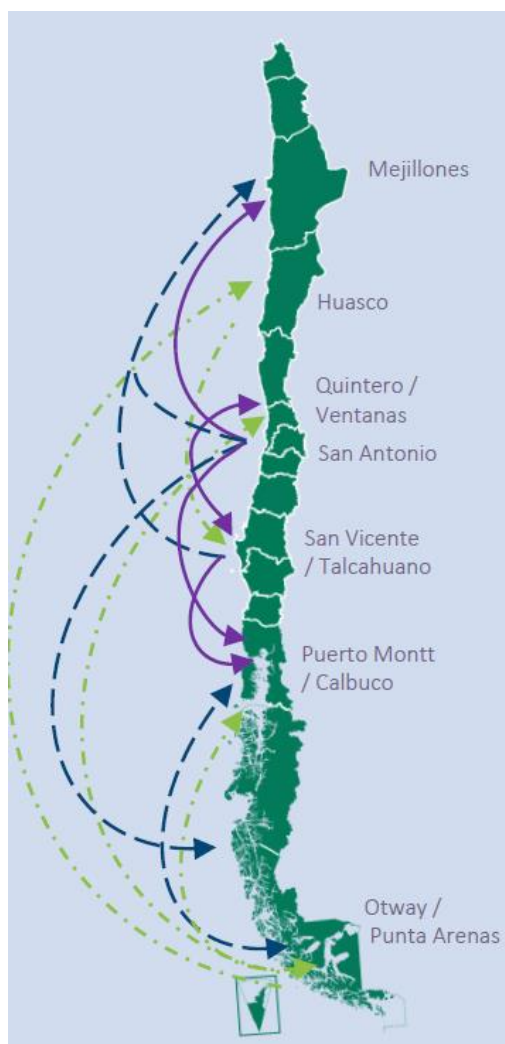
### **SESIÓN CELEBRADA EL 5 DE MARZO DE 2025**

**Presentación del proyecto de ley por el Ministro de Economía, Fomento y Turismo y debate preliminar en la Comisión**

**MINISTRO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO,  
SEÑOR NICOLÁS GRAU VELOSO**

El Ministro de Economía, Fomento y Turismo, señor Nicolás Grau, expuso ante la Comisión los antecedentes del proyecto, sus aspectos centrales, los aspectos laborales y los impactos económicos y sociales de la iniciativa.

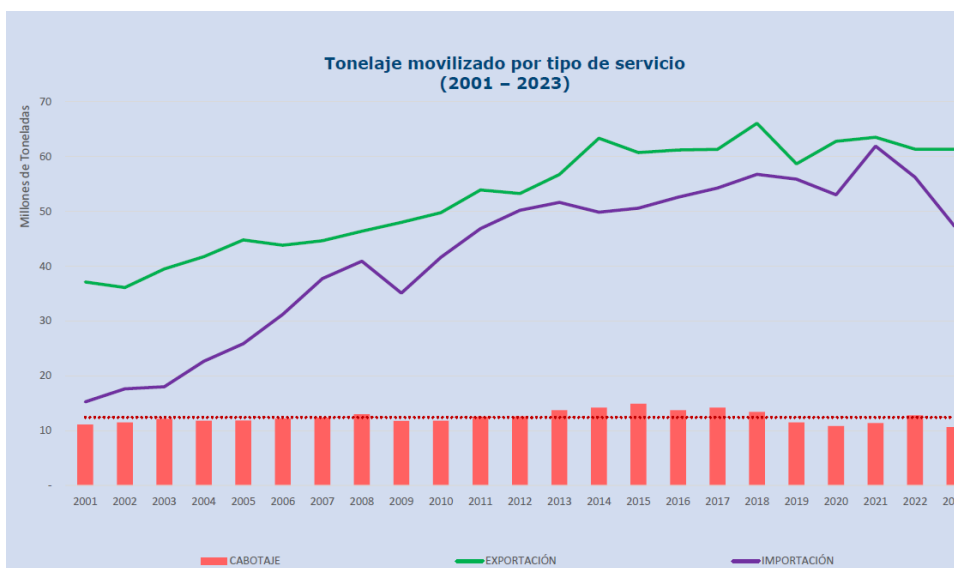
En cuanto a los antecedentes del proyecto, describió que el cabotaje es el transporte marítimo, fluvial o lacustre -de carga o pasajeros- entre puntos del territorio nacional, y entre éstos y artefactos navales instalados en el mar territorial o en la zona económica exclusiva. Al efecto, acompañó la siguiente lámina, relativa a las rutas de cabotaje en el territorio nacional:



Seguidamente, describió que en nuestro país rigen restricciones para operar en este mercado. En particular, la ley de fomento a la Marina Mercante (decreto ley N° 3.059, de 1979) establece que el cabotaje está reservado a naves chilenas (“reserva de cabotaje”), existiendo tres excepciones muy acotadas, que han sido muy poco utilizadas en la práctica: reputación, *waiver* y licitaciones. Por su parte, la ley de navegación (decreto ley N° 2.222, de 1978), establece los requisitos para inscribir naves en el registro chileno, al establecer que la empresa que opera las rutas sea chilena y con sede principal en Chile, con presidente, gerente y mayoría de directores chilenos y más de 50% de capital chileno. En el caso de los requisitos exigibles para los socios de la sociedad propietaria de nave, se

requiere mantener enarbolado el pabellón nacional, con un capitán chileno, oficialidad 100% chilena y tripulación 100% chilena.

Con todo, advirtió que tal regulación genera un problema relativo a las pérdidas de eficiencia y competitividad, como se observa en el siguiente gráfico, relativo a los millones de toneladas transportadas y el nivel de cabotaje.



Entre los efectos de dicha situación, explicó que se ha generado un mercado altamente concentrado, con solo 2 empresas que controlan del mercado de graneles líquidos y 3 el de sólidos; altas tarifas, pues mover carga entre San Antonio y Punta Arenas cuesta USD\$2.826, lo que es un 4,6 veces que la ruta internacional entre San Antonio y Callao (Perú), que cuesta USD\$609 por distancia equivalente; e ineficiencias operativas, tales como el cierres de puertos, que consiste en un fenómeno muy común en Chile debido a condiciones climáticas y paros portuarios, y doble pago de recorrido, pues para carga con destino a La Paz, se debe pasar por el Callao, para su trasbordo a Arica porque extranjeras no pueden hacer cabotaje.

A continuación, en lo que respecta a los aspectos centrales del proyecto de ley, describió que, en relación a la ley de Fomento a la Marina Mercante, se mantiene la reserva de cabotaje, es decir, exclusivamente para navieras chilenas (con definición más adecuada), optimiza los mecanismos de excepción, de licitación -*waiver* caso a caso y reputación-, para fomentar su uso, con foco en la zona norte, y crea dos excepciones nuevas: *waiver* anual, con un permiso anual renovable sólo por una sola vez, limitado para naves con eslora mayor a 150 metros, y ruta de salida, que permite que naves extranjeras aprovechen su capacidad ociosa en su ruta de salida, pudiendo hacer cabotaje por el total de la carga de comercio exterior descargada.

En cuanto a la ley de navegación, elimina barreras administrativas para la constitución de empresas navieras en Chile, las que deberán cumplir con la ley laboral chilena y tributar en Chile, y mantiene la ley vigente de la Reserva Naval, ya que únicamente las naves chilenas formarán parte de ella.

### **Aspectos laborales**

Respecto de los aspectos laborales del proyecto de ley, afirmó que se mantiene la norma contenida en el artículo 14 de la ley de navegación, que exige que el 100% de la tripulación y oficialidad de las naves con bandera chilena sean de nacionalidad chilena. Agregó que el proyecto original eliminaba esta norma especial y comenzaba a aplicar el Código del Trabajo, que permite hasta un 15% de la tripulación sea extranjera, en empresas con más de 25 trabajadores. Mediante indicación del actual Ejecutivo, se repuso el artículo 14 vigente, de manera que el proyecto en discusión no innova sobre el particular.

En cuanto al artículo 1° de la ley de Fomento a la Marina Mercante, consagra el compromiso estatal consistente en promover la formación de oficiales y tripulantes nacionales, especificando que se desarrollará bajo criterios de equidad e igualdad de oportunidades.

En consideración a ello, explicó que la iniciativa pretende fortalecer la marina mercante nacional, al conservar y mejorar las condiciones y el número de puestos de trabajo en el mercado de cabotaje. Asimismo, el proyecto no busca reemplazar los servicios de naves chilenas, sino que ofrecer servicios en rutas que históricamente no han sido operadas por navieras chilenas, especialmente del centro al norte de Chile.

Además, la eliminación de las barreras administrativas permitirá el nacimiento de nuevas navieras nacionales, con un crecimiento de la industria, toda vez que la inversión extranjera en el sector generará más empleo, especialmente en zonas clave como la macrozona norte. Además, las tarifas de los fletes podrían disminuir, en el caso de los graneles, entre un 20% y 39%, y en la carga general entre un 19% y 39%, con un ahorro anual estimado de hasta USD 245 millones.

Añadió que se prevé la creación de nuevos puestos de trabajo, ya que las nuevas empresas deberán operar con bandera chilena y cumplir con las leyes laborales locales, y al exigir que las nuevas empresas navieras operen bajo bandera chilena el proyecto asegura que las condiciones laborales de los trabajadores cumplan con la normativa laboral chilena.

Entre los impactos esperados, describió que contempla mayor competencia y productividad del transporte marítimo

nacional y mayor actividad logística-portuaria en la macrozona norte, junto a la reducción de costos para las empresas, especialmente MiPymes, así como también en los precios finales que pagan los consumidores, una mayor eficiencia en el movimiento de carga, potenciando la apertura de nuevas rutas y aprovechando la capacidad ociosa de las naves mediante el *waiver* anual y ruta de salida).

Además, se generarán ahorros por nuevas excepciones, por USD 20 millones anuales por eliminación de los costos de transbordo en Callao, entre USD 48 y 116 millones anuales por la creación del *waiver* anual, y se podrá reducir las emisiones de CO2 por un mayor uso del modo marítimo, con un beneficio anual de 65 mil toneladas de CO2, junto a más ahorro y competitividad para empresas estatales, por hasta USD 27 millones anuales en el caso de ENAP y hasta USD 21 millones anuales en el caso de CODELCO.

### **Consultas**

El Senador señor Galilea consultó acerca de la normativa comparada relativa al cabotaje, particularmente respecto de las restricciones para su ejercicio.

La Senadora señora Sepúlveda consultó acerca del efecto de la normativa en relación a los estímulos para el ejercicio del cabotaje.

### **RESTRICCIONES AL CABOTAJE**

El Ministro de Economía, Fomento y Turismo, señor Nicolás Grau, explicó que, en el ámbito internacional, en general, existen restricciones al cabotaje, en línea con la normativa vigente en nuestro país. Con todo, se advierte un proceso de ampliación de las excepciones que permiten su ejercicio, en concordancia con la iniciativa en estudio.

En cuanto al efecto del proyecto para el ejercicio del cabotaje, describió que se favorece su desarrollo, por ejemplo, mediante el otorgamiento de autorizaciones que permitirán utilizar rutas marítimas sólo en el caso que tales rutas no hayan sido utilizadas actualmente. En dichos casos, se concederá a autorización por un tiempo limitado, de modo que, a su término, una empresa nacional podrá utilizar dicha ruta.

El Coordinador del Departamento Marítimo, Fluvial y Lacustre del Programa de Desarrollo Logístico del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, señor Gonzalo Frigerio, agregó que, en el caso de Perú, se ha procedido a un proceso de liberalización del cabotaje. Por su parte, el proyecto propone una apertura acotada, recogiendo la regulación vigente en Nueva Zelanda, en lo relativo a permitir el ejercicio de



cabotaje de salida en naves que sirven rutas internacionales.

## **Exposiciones de los invitados y debate suscitado en la Comisión con ocasión de ellas**

### **SESIÓN CELEBRADA EL 12 DE MARZO DE 2025**

En esta sesión se recibió en audiencia a los siguientes representantes de instituciones y entidades vinculadas al contenido del proyecto de ley:

-Fundación Mascarona: su Presidenta, señora Raquel Meza y el Gerente General, señor Cristóbal Bahamondes.

-Asociación Nacional de Armadores: su Presidente, señor Enrique Ide y el Gerente General, señor Ricardo Tejada.

-Cámara Marítima Portuaria de Chile: su Presidente, señor Daniel Fernández y el Gerente General, señor José Fernando Aguirre.

-Sindicato Interempresas Mar del Sur: su Presidente, señor Walter Sandoval y los señores Álvaro Mansilla y Javier Andrade.

-ARMASUR: su Gerente, señor Manuel Bagnara.

-----

### **INTERVENCIONES**

#### **FUNDACIÓN MASCARONA**

La Presidenta de la Fundación Mascarona, señora Raquel Meza, expuso ante la Comisión.

#### **Apertura del cabotaje en Arica**

Inició su presentación señalando que, a propósito de la apertura al cabotaje, en el año 1995 se permitió con mayor intensidad dicha actividad en la región de Arica, con el objetivo de bajar costos, aumentar la oferta y promover una mayor competencia. Con todo, la ley N°20.136, publicada el año 2006, eliminó dicha excepción, pues no tuvo un impulso real ni un efecto importante en el desarrollo productivo.

En general, afirmó que el objetivo de radicar el cabotaje en empresas nacionales apunta a promover una política de defensa y seguridad económica y energética y de fomento a las industrias, en conjunto con una política de trabajo que asegure que las tripulaciones sean nacionales. En relación al proyecto de ley, explicó que su artículo 6 del proyecto de ley dispone que las dotaciones de las naves deberán ser de nacionalidad chilena. No obstante, si al momento de cumplir dicho plazo existe escasez de oficiales y tripulantes, se podrá conceder una excepción por la Autoridad Marítima de Chile.

### **Preocupación de los trabajadores**

En ese contexto, describió que resulta legítima la preocupación de los trabajadores para entender si esta excepción puede constituir una regla definitiva, particularmente considerando las falencias en la certificación de tripulantes. Asimismo, sostuvo que la Dirección del Trabajo ha realizado un bajo número de fiscalizaciones a naves de bandera nacional, mientras que carece de competencia en el caso de naves de bandera internacional.

### **Legislación comparada**

En relación a la legislación comparada, afirmó que en Nueva Zelanda al sexto año de la reforma legal se propuso cerrar el cabotaje, en Argentina está en discusión el cierre del cabotaje y en Perú la apertura no ha generado efectos positivos, lo que da cuenta de las falencias y de los efectos que la reapertura ha generado en otros sistemas.

Añadió que la bandera chilena tiene un 50% de costo más alto que la bandera extranjera, atendida la normativa laboral y previsional, junto a la suscripción de acuerdos sindicales que complejizan la labor de las naves.

En consecuencia, propuso generar un espacio de discusión de políticas para promover la modernización del cabotaje, evitando los efectos negativos derivados de una reapertura de la actividad.

### **ASOCIACIÓN NACIONAL DE ARMADORES**

El Presidente de la Asociación Nacional de Armadores, señor Enrique Ide, expuso ante la Comisión.

### **Necesidad de una normativa moderna**

Inició su exposición señalando que Chile, como país marítimo, debe contar con una normativa moderna que recoja las mejores prácticas de la experiencia internacional. En ese contexto, compartió

la necesidad de legislar para modernizar la normativa actual, con el fin de crear más competencia y eficiencia en la industria y favorecer el uso del mar como vía de transporte. Por ello, sostuvo que desde el inicio de la discusión del proyecto han tenido disposición a colaborar con la autoridad, toda vez que comparten la idea central del proyecto en cuanto a mantener la reserva del cabotaje y generar excepciones para lograr los objetivos del proyecto.

### **Necesidad de mejorar la redacción del texto**

Con todo, advirtió que la redacción actual del proyecto requiere mejoras sustanciales. En relación a la eliminación de restricciones para ser empresa naviera chilena, describió que el proyecto mantiene la reserva de cabotaje a naves de bandera chilena, contiene ajustes a excepción de licitación -al aumentar de 900 a 3000 toneladas-, introduce ajustes a excepción de *waiver* y una nueva excepción *waiver* 2, que permite a naves de bandera extranjera, que navegan con dotaciones extranjeras, realizar servicios regulares de cabotaje si no existen servicios de naves chilenas, siendo aplicable a naves de 150 metros de eslora, requiere permiso, dura un año y puede ampliarse por un año adicional. En razón de ello, sostuvo que debe eliminarse el año adicional, toda vez que un año es un plazo razonable para experimentar si un servicio adecuado.

Agregó que otra excepción consiste en que naves en tránsito internacional que provengan del exterior y descarguen en puertos chilenos puedan hacer cabotaje en ruta de salida, siguiendo el concepto de cabotaje incidental al servicio de comercio exterior, como en la experiencia de Nueva Zelandia. En ese sentido, propuso definir el concepto de "incidental", y sugirió limitar a un porcentaje de la capacidad de carga de la nave, por hasta un 25%.

### **Excepciones de reputación de las naves**

Acerca de los ajustes a las excepciones de reputación, describió que se introducen modificaciones a la reputación contenidas en el artículo 6°, y reemplaza el 50% del tonelaje por 50% de las naves propias y se exige que la nave reputada tenga más de 150 metros de eslora. Sostuvo que no resulta necesario modificar esta norma, que ha funcionado adecuadamente a lo largo de muchos años, y permite mayor flexibilidad al utilizar esta figura para aumentos ocasionales de demanda que los mismos clientes han solicitado en el tiempo o para naves en reparación. Añadió que esta excepción ha representado solo aproximadamente un 12% de los movimientos de carga de cabotaje, y, conforme a la normativa vigente, es un incentivo para los armadores a registrar naves bajo bandera chilena. Por ello, el cambio de requisito a número de naves puede ser mal usado y generar la pérdida de muchas naves de bandera chilena. Además, el requisito de eslora de 150 metros reducirá el cabotaje, pues 12 de 23 naves reputadas en 2023 tenían eslora menor a 150 metros).

En cuanto a la regulación relativa a las naves arrendadas a casco desnudo, se agrega que al cabo de un año la dotación deberá ser chilena salvo escasez de tripulantes. Con todo, advirtió que sólo dos naves usan actualmente esta figura, por lo que se resta flexibilidad para incorporación de naves más modernas mediante este mecanismo de financiación.

### **Concepto de cabotaje**

Acerca del concepto de cabotaje, describió que el proyecto mantiene la definición de cabotaje vigente, pero aclara que no se considera cabotaje “el transporte de carga de comercio exterior entre puertos chilenos, salvo que existan servicios de cabotaje prestados por naves nacionales entre puertos dichos puertos, lo que será determinado por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, o que la carga no pueda ser descargada en el puerto de destino por motivos de cierre”. En ese contexto, sostuvo que uno de los objetivos principales del proyecto es hacer más eficiente y eliminar restricciones al comercio exterior chileno para hacerlo más competitivo. Con todo, sostuvo que la redacción actual es confusa y discrecional, por lo que es más simple mantener la definición de cabotaje y hacer una excepción a la reserva para toda carga en contenedores, de importación y exportación que no han sido internados, al igual que contenedores vacíos, con el objeto de evitar interpretaciones equívocas y evitar el riesgo de judicialización.

Finalmente, acerca de la mantención de la exigencia de que la totalidad del personal embarcado deba ser chileno, sostuvo que se mantiene un requisito inusual que el país no impone a otras industrias igualmente estratégicas, lo que implica discriminar a un sector económico, no permite aplicar el artículo 19 del Código del Trabajo y disminuye la competitividad de la bandera en casos de falta de tripulaciones.

### **CÁMARA MARÍTIMA PORTUARIA DE CHILE**

El Presidente de la Cámara Marítima Portuaria de Chile, señor Daniel Fernández, expuso ante la Comisión.

Al iniciar su exposición, puntualizó que la entidad representa a las principales navieras de bandera extranjera que operan en Chile, con exclusión de la marina mercante nacional y las navieras exclusivamente nacionales que operan en puertos públicos que han ganado concesiones por licitación y también a aquellos operadores que tienen concesiones marítimas otorgadas por la Subsecretaría de Marina.

### **Situación de los contenedores y definición de cabotaje**

En relación a los efectos de la iniciativa, explicó que se requiere que los contenedores de comercio exterior, llenos o vacíos, sean etiquetados como de comercio exterior en forma permanente, hasta que logre ingresar efectivamente al país por el servicio de aduana, pues, de otro modo, se afecta la eficiencia del comercio internacional.

Agregó que, en cualquier caso, se debe considerar que, dadas las condiciones y estructuras del mercado, las grandes navieras internacionales no van a tener interés en competir en el mercado nacional por cabotaje, pues sólo van a tratar de movilizar sus contenedores de comercio exterior por puertos chilenos, de modo que no existirá un impacto de mercado relevante para las navieras nacionales ni para el empleo.

Finalmente, coincidió en las falencias relativas a la definición de cabotaje, lo que requiere especificar que los contenedores de comercio exterior no deben ser considerados como cabotajes para tales efectos.

### **SINDICATO INTEREMPRESAS MAR DEL SUR**

Los representantes del Sindicato Interempresas Mar del Sur, señores Walter Sandoval y Álvaro Mansilla, expusieron ante la Comisión.

#### **Mayores oportunidades de trabajo en naves con banderas chilenas y tripulaciones chilenas**

En primer lugar, el representante de la organización, señor Álvaro Mansilla, expuso que la entidad agrupa a trabajadores del sur de Chile, particularmente desde el paralelo 41° hacia el sur, quienes manifiestan la necesidad de contar con mayores oportunidades de trabajo, siempre que se trate de naves con banderas chilenas y tripulaciones chilenas. Por ello, afirmó que la ley de fomento de la marina mercante dice que la política naviera permanente de Chile, consistente en fomentar el desarrollo y favorecer la mantención de su marina mercante en armonía con el interés general.

Con todo, advirtió que el proyecto propone incentivar las excepciones al régimen general aplicable al cabotaje, mediante permisos especiales en desmedro de los trabajadores chilenos, de modo que un porcentaje relevante de las tripulaciones nacionales podría ser reemplazada por extranjeros. Agregó que la conectividad en la zona austral no debe ser entregada a naves extranjeras, pues el país cuenta con 4 millones de kilómetros cuadrados de soberanía marítima y es el décimo país con la mayor extensión y de dominio sobre el mar en el mundo. De ese

modo, la reforma propuesta afectaría a quince mil personas entre oficiales y tripulantes de la Marina Mercante y 234 naves mayores, de las que el 90% pertenece al sur austral de Chile.

### **ARMASUR**

El Gerente de ARMASUR, señor Manuel Bagnara, expuso ante la Comisión.

En primer lugar, señaló que la iniciativa no considera adecuadamente las particularidades de la labor de cabotaje en el sur austral, pues presenta condiciones geográficas que hacen que el transporte marítimo cumpla más funciones que simplemente el transporte de mercancía, ya que se vincula en materias de geopolítica, de soberanía, de integración territorial y de reserva naval. Agregó que en dichas zonas del país no existe una concentración de los controladores de las naves y tampoco existe un estancamiento en el desarrollo de la actividad, ya que en los últimos 30 años casi nueve veces se ha multiplicado el número de naves.

#### **Barcos extranjeros con menores costos frente a barcos que cumplen las leyes labores y de seguridad social chilenas**

Agregó que, al permitir los buques de bandera de conveniencia no habrá mayor competencia en el sector, sino más bien una sustitución de naves. Además, se trata de navieras con una legislación en costos laborales 50% más barata, de modo que existirán barcos con menores costos compitiendo con barcos con legislación chilena que cumplen con la normativa laboral y de seguridad social en beneficio de los trabajadores y, en consecuencia, operan con mayores costos.

En relación a la regulación aplicable a la propiedad de las naves, explicó que el requisito de propiedad debe operar conforme a criterios estratégicos, atendido que quien tiene la mayoría de capital tiene el control de las naves y por tanto decide sobre ellas, lo que afecta la reserva naval y fragiliza los servicios regulares de integración territorial y la soberanía.

### **Observaciones**

El Ministro de Economía, Fomento y Turismo, señor Nicolás Grau, sostuvo que, en general, todas las iniciativas pueden generar efectos en materia laboral y en el empleo, aun cuando no se trate de un efecto directo. En relación al aspecto sindical, explicó que la iniciativa recoge los acuerdos suscritos con la mayoría de las organizaciones, los que fueron aprobados en el texto aprobado en primer trámite constitucional. En cuanto al contenido del proyecto, reiteró que propone una mejora en la competencia en el sector, sin generar un efecto negativo en el empleo.

El Senador señor Kusanovic afirmó que el proyecto descansa sobre un diagnóstico errado acerca de la situación del cabotaje en el país. En general, advirtió que se trata de una industria nacional para el transporte marítimo de carga y de pasajeros, que opera aplicando la legislación interna. Con todo, manifestó que el proyecto introduce la competencia mediante naves extranjeras, las que se rigen por otras regulaciones, distintas a las que rigen en Chile, lo que generaría efectos en materia de costos y cumplimiento de la normativa laboral y tributaria.

Por ello, afirmó que el problema de fondo consiste la falta de flexibilización y competencia de la legislación chilena. Además, el proyecto afectaría la libre competencia, pues ésta debe descansar en la igualdad de condiciones para todos los prestadores de un servicio.

## **Votación en general y fundamento de voto.**

**-Puesto en votación en general el proyecto de ley, fue aprobado por 3 votos a favor, de la Senadora señora Sepúlveda y de los Senadores señores Cruz-Coke y Saavedra, 1 voto en contra, del Senador señor Kusanovic, y 1 abstención, del Senador señor Moreira.**

Los fundamentos de voto son los siguientes:

El Senador señor Cruz-Coke dio cuenta de la necesidad de modernizar la legislación aplicable al cabotaje. Con todo, coincidió en las prevenciones relativas a la tripulación extranjera que se desempeña en el país, atendido su impacto en la competencia y la necesidad de aplicar la legislación interna.

El Senador señor Saavedra aseveró que el proyecto mantiene la reserva general aplicable al sector del cabotaje y no introduce modificaciones a la legislación laboral chilena que, en los artículos 19 y 20 del Código del Trabajo, contemplados en el Capítulo III relativo a la nacionalidad de los trabajadores, regulan la exigencia de que el 85%, a lo menos, de los trabajadores que sirvan a un mismo empleador será de nacionalidad chilena, como también el decreto ley N°2.222, del año 1978, Ley de Navegación, en el artículo 14 estatuye "Para mantener enarbolado el pabellón nacional, se requiere que el capitán de la nave, su oficialidad y tripulación sean chilenos. No obstante, la Dirección por resolución fundada y en forma transitoria, podrá autorizar la contratación de personal extranjero cuando ello sea indispensable, exceptuando el capitán, que será siempre chileno". Reiteró que dichas disposiciones legales no son modificadas por la iniciativa en estudio.

Asimismo, agregó que se deben considerar los serios problemas de competitividad desde Puerto Montt hacia el norte del país para la distribución y exportación de bienes producidos en el país.

La Senadora señora Sepúlveda afirmó que el proyecto genera consecuencias para el mundo del trabajo que deben ser atendidas. Desde el punto de vista estratégico, opinó que se deben resolver las problemáticas del sector, por ejemplo, en relación a los *containers* de exportación y las necesidades en materia de eficiencia y mayor competencia.

El Senador señor Kusanovic reiteró que el proyecto afecta al empleo, al permitir el desempeño de labores de carga con una regulación distinta a la que opera en el país, lo que afecta a la industria nacional de transporte de carga y pasajeros. Respecto de los problemas de competencia en el sector, expresó que pueden ser resueltos mediante medidas administrativas que no requieren una legislación como la sometida a la consideración de la Comisión.

El Senador señor Moreira coincidió en los efectos del proyecto en materia laboral y en reconocer la existencia de distintos puntos de vista acerca del alcance de la regulación propuesta, considerando aspectos tales como el derecho a desarrollar actividades económicas y la necesidad de invertir en las actividades de cabotaje. Con todo, propuso alcanzar un consenso en las sucesivas instancias de discusión del proyecto, considerando sus implicancias laborales, como ha sido destacado por las organizaciones de los trabajadores del sector.

-----



## TEXTO DEL PROYECTO

En conformidad con los acuerdos adoptados, la Comisión de Trabajo y Previsión Social propone aprobar el proyecto de ley en general en los siguientes términos, que es el mismo despachado por la Cámara de Diputados y por la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones del Senado:

### PROYECTO DE LEY

“Artículo 1.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el decreto ley N°3.059, de 1979, Ley de Fomento a la Marina Mercante:

1. Agrégase en el inciso primero del artículo 1, a continuación del punto y aparte, que pasa a ser punto y seguido el siguiente texto:

“Asimismo, el Estado, en concordancia con las necesidades de la industria nacional, promoverá y fomentará la formación de oficiales y tripulantes nacionales a lo largo del país, y promoverá un acceso equitativo y en igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.”.

2. Reemplázase el artículo 3 por el siguiente:

“Artículo 3.- Se entenderá por cabotaje el transporte marítimo, fluvial o lacustre de carga entre puntos del territorio nacional, y entre éstos y artefactos navales instalados en el mar territorial o en la zona económica exclusiva. En ningún caso se entenderá como cabotaje el transporte de carga de comercio exterior entre puertos chilenos, salvo que existan servicios de cabotaje prestados por naves nacionales entre dichos puertos, lo que será determinado por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, o que la carga no pueda ser descargada en el puerto de destino por motivos de cierre. Tampoco se considerará como cabotaje el transporte de contenedores vacíos entre puntos del territorio nacional. El reglamento determinará la forma y condiciones para verificar la ocurrencia de los casos anteriores. El cabotaje queda reservado a las naves chilenas, con las excepciones que señala esta ley.

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 que 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 debe desarrollarse solamente entre puertos no será aplicable a las recaladas de dichas naves en el Archipiélago Juan Fernández y en Isla de Pascua.

Las naves mercantes extranjeras podrán realizar servicios regulares de cabotaje entre puertos chilenos únicamente si no existen servicios regulares de cabotaje prestados por naves nacionales entre dichos puertos. En estos casos la Autoridad Marítima autorizará a naves mercantes extranjeras de una eslora mayor o igual a 150 metros a participar en el cabotaje por un periodo de un año, renovable por una sola vez, si es que aún no existen naves chilenas prestando servicios regulares en esas rutas. Al término del periodo de renovación, las naves extranjeras deberán cambiar a bandera chilena, y se acogerán a la normativa nacional. Un reglamento determinará las circunstancias en las que se entenderá que no existen servicios regulares.

Asimismo, las naves mercantes extranjeras que provengan desde el exterior y descarguen carga en un puerto nacional podrán realizar cabotaje entre puertos chilenos, sólo en su ruta de salida de acuerdo al itinerario previamente informado a la Autoridad Marítima por éstas o sus respectivas agencias de naves o consignatarios. No obstante, en ningún caso se les permitirá movilizar más carga de cabotaje que aquella de comercio exterior que se haya descargado en puertos nacionales. Lo anterior, deberá ser notificado al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones en la forma, tiempo y condiciones que determine el reglamento.

Adicionalmente, las naves mercantes extranjeras podrán participar en el cabotaje definido en el inciso primero, cuando se trate de volúmenes de carga superiores a 3.000 toneladas, previa licitación pública efectuada por el usuario y convocada con la debida anticipación.

Los navieros que participen en la licitación de embarque de carga señalada en el inciso anterior, podrán impugnar su resultado dentro del plazo de tres días hábiles contado desde la fecha de la adjudicación, ante el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Dicho organismo deberá resolver dentro del plazo de diez días hábiles, contado desde la fecha del respectivo reclamo. El plazo para resolver podrá ser prorrogado mediante resolución fundada por una única vez y hasta por cinco días hábiles.

Cuando se trate de volúmenes de carga iguales o inferiores a 3.000 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.”.

3. En el artículo 4:

a) Reemplázase en el inciso noveno las expresiones “la Comisión que se crea en este artículo”, “la Comisión señalada en este artículo” y “La referida Comisión” por la frase “el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones”.

b) Reemplázase el inciso décimo por el siguiente:

“El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones aplicará las normas pertinentes de este artículo y ejercerá las demás facultades que le confiere este decreto ley.”.

c) Reemplázase el inciso undécimo por el siguiente:

“Las resoluciones del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones serán siempre fundadas, se les dará publicidad, serán ejecutadas a través del Departamento de Transporte Marítimo, Fluvial y Lacustre, y deberán notificarse según determine el reglamento.”.

d). Elimínase el inciso duodécimo.

4. En el artículo 5:

a) Elimínase el inciso segundo, pasando el actual inciso tercero a ser segundo.

b) En el inciso tercero, que ha pasado a ser segundo:

i. Elimínase la frase “y la Comisión señalada en el artículo anterior,”.

ii. Reemplázase la palabra “velarán” por “velará”.

iii. Agrégase una coma entre las palabras “que” y la palabra “respondiendo”.

5. Reemplázase el artículo 6 por el siguiente:

“Artículo 6.- Para los efectos de las disposiciones de esta ley, se reputan como chilenas hasta en un 100% de sus tonelajes propios las naves arrendadas por empresas navieras chilenas a casco desnudo con promesa u opción de compra, cuya antigüedad de construcción no sea mayor a cinco años, siempre que el plazo para celebrar el contrato prometido o hacer efectiva la opción de compra no sea superior a ocho años. Si la antigüedad de construcción de dichas naves no es superior a un año, el plazo para celebrar el contrato prometido o hacer efectiva la opción de compra podrá aumentarse hasta un total de diez años. Transcurrido un año desde la autorización del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones para la reputación de la nave objeto del contrato de promesa u opción de compra, la dotación de la nave deberá ser de nacionalidad chilena. No obstante, si al momento de cumplir dicho plazo existe escasez de oficiales y tripulantes chilenos, la Autoridad Marítima autorizará temporalmente la contratación de dotación extranjera mientras dure tal escasez y en las plazas o cargos que correspondan. Un reglamento determinará las condiciones y requisitos para calificar la escasez de dotación. Se considerarán como de tonelaje propio las naves bajo pabellón chileno y aquellas en construcción en astilleros nacionales.

En forma temporal, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones podrá autorizar a los armadores chilenos el reemplazo de una nave chilena por otra extranjera de semejantes características, cuando la nave chilena quede fuera de servicio por pérdida eventual de sus condiciones de navegabilidad, hecho que será previamente calificado por la Autoridad Marítima. El período de reemplazo no será superior a seis meses, el que podrá prorrogarse por razones debidamente fundadas. La nave chilena objeto de reemplazo debe ser de propiedad de la empresa naviera chilena o encontrarse arrendada por ésta a casco desnudo, con promesa u opción de compra.

Asimismo, para los efectos de la reserva de carga, se reputarán como chilenas las naves arrendadas o fletadas por empresas navieras chilenas, siempre que el arrendamiento o fletamento sea por un plazo no superior a seis meses, el que será renovable total o parcialmente, con autorización del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones hasta por otro período igual. Podrá reputar como chilena hasta el 50% del número de naves que conforma su flota registrada en el país. Para efectos de lo anterior, solamente se contabilizarán las naves que se encuentren en operación, según la forma y condiciones que establezca el reglamento. Las referidas empresas sólo podrán reputar naves de una eslora mayor o igual a 150 metros que no hayan formado parte del registro de bandera chilena en los últimos cinco años. Esto sólo podrá exceptuarse por un tiempo acotado en casos de necesidad pública, tales como situación de desabastecimiento o estado de catástrofe, mediante una resolución debidamente fundada del

Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones. Para los efectos de la resolución respectiva, las empresas deberán remitir tales contratos de arrendamiento o fletamento al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, dentro del plazo de siete días hábiles contado desde la fecha de la suscripción del respectivo contrato.

También se reputarán como chilenas para los efectos de la reserva de carga, las naves cuya antigüedad de construcción no sea mayor a cinco años que sean arrendadas a casco desnudo con promesa u opción de compra por empresas navieras chilenas que se hayan constituido legalmente dentro de los últimos doce meses anteriores a la fecha de los respectivos contratos y que cuenten con la autorización del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

En los casos a que se refiere el inciso anterior, los contratos de arrendamiento con promesa u opción de compra no deberán convenirse a un plazo mayor de ocho años, y el precio total del arrendamiento con promesa u opción de compra por todo el plazo pactado no podrá exceder de tres veces el valor del capital que se mantenga efectivamente enterado. Asimismo, si la antigüedad de construcción de dichas naves no es superior a un año, el plazo para celebrar el contrato prometido o hacer efectiva la opción de compra podrá aumentarse hasta un total de diez años. Transcurrido un año desde la autorización del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones para la reputación de la nave objeto del contrato de promesa u opción de compra, la dotación de la nave deberá ser de nacionalidad chilena. No obstante, si al momento de cumplir dicho plazo existe escasez de oficiales y tripulantes chilenos, la Autoridad Marítima autorizará temporalmente la contratación de dotación extranjera mientras subsista tal escasez y en las plazas o cargos que correspondan. Un reglamento determinará las condiciones y requisitos para calificar la escasez de dotación.

Igualmente, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones podrá autorizar que se reputen como chilenas las naves que sean arrendadas a casco desnudo, sin promesa de compra, hasta por un plazo de tres años. Lo anterior, con el objeto de que se establezca, en forma experimental, un nuevo tráfico naviero hacia lugares respecto de los cuales no exista un servicio regular chileno. Estas naves podrán enarbolar pabellón chileno y sus dotaciones deberán ser chilenas de acuerdo con las normas legales vigentes.

Los espacios de naves de armadores extranjeros sólo se reputarán como espacios de naves chilenas para los efectos de la reserva de carga de comercio exterior establecida en el artículo 4, cuando correspondan efectivamente a una compensación de espacios cedidos por los navieros chilenos en el correspondiente tráfico o servicio.

La infracción a lo dispuesto en este artículo será sancionada en conformidad a las normas del artículo 17.”.

Artículo 2.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el inciso segundo del artículo 11 del decreto ley N°2.222, de 1978, que sustituye la Ley de Navegación:

1. Elimínase en la letra a) la frase “; que su presidente, gerente y mayoría de directores o administradores, según el caso, sean chilenos; y que la mayoría del capital social pertenezca a personas naturales o jurídicas chilenas”.

2. Elimínase en la letra b) la frase “que sus administradores, en su caso, sean chilenos;”.

3. Elimínase la letra c).

Artículo 3.- En ningún caso lo dispuesto en esta ley modifica el régimen de navegación por aguas interiores establecido en la legislación chilena y en el Tratado de Paz y Amistad entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República Argentina de 1984, promulgado mediante decreto supremo N° 401, de 1985, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Artículo transitorio.- El reglamento que debe dictarse en conformidad a esta ley deberá ser sometido a consulta de la Autoridad Marítima.”.

-----

Acordado en sesión celebrada el día [5 de marzo de 2025](#), con asistencia de la Senadora señora Alejandra Sepúlveda Órbenes y de los Senadores señores Juan Antonio Coloma Correa (Presidente), Luciano Cruz-Coke Carvalho, Rodrigo Galilea Vial y Gastón Saavedra Chandía y en sesión celebrada el día [12 de marzo de 2025](#), con asistencia de la Senadora señora Alejandra Sepúlveda Órbenes y de los Senadores señores Luciano Cruz-Coke Carvalho, Alejandro Kusanovic Glusevic (en reemplazo del Senador Rodrigo Galilea Vial), Iván Moreira Barros (Presidente) y Gastón Saavedra Chandía.

Sala de la Comisión, a 14 de marzo. 2025.

Pilar Silva García de Cortázar  
Secretaria abogada de la Comisión

## RESUMEN EJECUTIVO

---

### **INFORME DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE MODIFICA LA LEY DE FOMENTO A LA MARINA MERCANTE Y LA LEY DE NAVEGACIÓN, PARA FOMENTAR LA COMPETENCIA EN EL MERCADO DEL CABOTAJE MARÍTIMO (BOLETIN N° 14.532-15)**

#### **I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN**

-Establecer el deber del Estado de promover y fomentar la formación de oficiales y tripulantes nacionales a lo largo del país y promover un acceso equitativo y en igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en concordancia con las necesidades de la industria nacional.

-Ampliar las hipótesis en que las naves mercantes extranjeras podrán realizar servicios regulares de cabotaje entre puertos chilenos.

-Establecer que, en caso de existir escasez de oficiales y tripulantes chilenos, la Autoridad Marítima autorizará temporalmente la contratación de dotación extranjera.

**II. ACUERDOS:** Aprobado en general por 3 votos a favor (Senadora Sepúlveda y Senadores Cruz-Coke y Saavedra), 1 voto en contra (Senador Kusanovic) y 1 abstención (Senador Moreira).

**III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** consta de tres artículos permanentes y una disposición transitoria.

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

**V. URGENCIA:** discusión inmediata al día 12 de marzo de 2025, que vencía el 17 de marzo de 2024.

**VI. ORIGEN INICIATIVA:** Mensaje del ex Presidente de la República, señor Sebastián Piñera Echenique.

**VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** segundo.

**VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 23 de noviembre de 2023.

**IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe, en general.



- X. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:** el decreto ley N°3.059, de 1979, Ley de Fomento a la Marina Mercante; el decreto ley N°2.222, de 1978, que sustituye la Ley de Navegación.
- 

Valparaíso, 14 de marzo de 2025.

Pilar Silva García de Cortázar  
Secretaria Abogada de la Comisión

Mauricio Fuentes Díaz  
Abogado ayudante

## ÍNDICE

Objetivos del proyecto	Páginas 1-2
Asistencia representantes del Ejecutivo, invitados y otros	Páginas 2-3
Aspectos centrales del debate	Página 4
Discusión en general	Páginas 4-14
Votación en general y fundamentos de voto	Páginas 15-16
Texto del proyecto de ley	Páginas 17-22



---

Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo con la ley N° 19.799

Para verificar la integridad y autenticidad de este documento ingrese el código de verificación: 8583-2bc8fd en:

<https://firma.senado.cl/verificador/docinfo>