INFORME DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica el decreto ley N° 2.564, de 1979, sobre aviación comercial.

BOLETÍN N° 3.316-15

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Economía tiene el honor de informaros el proyecto de ley enunciado en el rubro, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señores Flores, Orpis y Zaldívar, y del ex Senador señor Fernández.

- - -

Cabe hacer presente que el Senado, en sesión de 7 de marzo de 2007, a petición de la Honorable Senadora señora Matthei, acordó enviar a la Comisión de Economía el proyecto de la referencia, y abrir un plazo para presentar indicaciones hasta las 12 horas del día lunes 19 de marzo de 2007.

En sesión de 3 de julio del presente año, la Sala acordó abrir un nuevo plazo para presentar indicaciones al proyecto, hasta las 12 horas del día lunes 9 del mismo mes.

- - -

A una de las sesiones en que la Comisión trató este asunto asistió, además de sus integrantes, la Honorable Senadora señora Matthei.

Asimismo, a una o más sesiones en que la Comisión debatió el asunto asistieron, especialmente invitados, las siguientes personas:

De la Junta de Aeronáutica Civil, el Secretario General, señor Jorge Frei.

De la Dirección General de Aeronáutica Civil, el Director, General de Brigada Aérea (A), don José Huepe, y el Director de Seguridad Operacional, don Lorenzo Sepúlveda.

El académico de la Universidad de Chile, señor

Ronald Fischer.

De Sky Airline, el Director, don José Manuel Rebolledo.

De LAN Airlines, la Gerente de Desarrollo Corporativo, señora Raquel Galaza, y el Fiscal, don José Miguel Bambach.

- - -

Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 124 del Reglamento del Senado, se deja constancia de lo siguiente:

I.- Artículos que no fueron objeto de indicaciones ni de modificaciones: ninguno.

II.- Indicaciones aprobadas sin modificaciones: ninguna.

III.- Indicaciones aprobadas con modificaciones: las signadas con los números 2 bis, 3, 6 y 7.

IV.- Indicaciones rechazadas: las signadas con los números 1, 2, 3x, 4, 5, 8, 9, 9 x, 9 xx, 10, 11 y 12.

V.- Indicaciones retiradas: no hay.

VI.- Indicaciones declaradas inadmisibles: ninguna.

- - -

DISCUSIÓN EN PARTICULAR

En la primera sesión en que la Comisión abordó la materia, el **Honorable Senado señor Pizarro** hizo una introducción al tema y reseñó los aspectos más destacados del proyecto, indicando que la moción tiene por finalidad mejorar la integración y la interconexión de las Regiones, ampliando o posibilitando el número de operadores aerocomerciales.

Recalcó que uno de los temas más importantes a debatir es la importancia de la reciprocidad como herramienta negociadora con otros Estados para abrir nuevos mercados.

Indicó que la política de cielos abiertos que tiene el Estado de Chile busca liberalizar el mercado aeronáutico, y ha sido parte del éxito que ha tenido nuestro país en cuanto al nivel de tráfico aéreo. Ello importa que cada vez que un país abre un cabotaje interno exige

reciprocidad con los países de donde puedan provenir el resto de las compañías. Existen seis acuerdos de reciprocidad suscritos por nuestro país.

Añadió que el requisito de reciprocidad es la única herramienta negociadora con que cuenta la Junta de Aeronáutica Civil para que las empresas extranjeras interesadas en operar en Chile cumplan con determinados requisitos.

En tal sentido, indicó que, además, la Junta de Aeronáutica Civil perdería la facultad de controlar efectivamente la operación comercial de las aerolíneas extranjeras que ingresarían a operar en este nuevo régimen, porque la Junta no podría impedir o denegar la autorización para abordar el mercado del cabotaje.

También podría generar un problema de competencia interna entre los operadores. En efecto, sin el principio de la reciprocidad y sin la obligación de que las aerolíneas operen desde Chile con la mismas exigencias y estándares de seguridad que las empresas nacionales, se produciría una distorsión en el mercado interno y una competencia desleal con las empresas operadoras internas, establecidas o que se creen.

Hizo notar que la normativa vigente permite que empresas extranjeras operen en el mercado interno, cumpliendo con los requisitos que se exigen. Al ingresar al mercado se transforman en operadores, pero bajo las normas y cumpliendo los requisitos de operación que establece nuestra reglamentación.

Destacó el espíritu de la moción, de buscar mayor número de operadores para bajar los costos y que existan más alternativas, pero hizo notar que existen limitaciones comerciales derivadas de las características propias de los mercados de las zonas extremas. Es así como, actualmente, las líneas aéreas operan con vuelos que hacen escalas en distintas ciudades del país, y es esa circunstancia la que les permite ser operativas y tener rentabilidad, como es lo que ocurre, a modo de ejemplo, respecto de las ciudades más importantes del norte de nuestro país.

Finalmente indicó que limitar el uso de la reciprocidad como herramienta, afecta la capacidad de abrir el mercado doméstico en su conjunto. Además, no va a cumplir el objetivo de aumentar la competencia en regiones extremas, y generará problemas para los pequeños operadores del mercado aéreo nacional, que son los que están compitiendo con la línea aérea dominante.

Por su parte, **la Honorable Senadora señora Matthei** señaló que, en su oportunidad, solicitó que el proyecto pasara a la Comisión de Economía porque consideró que había aspectos del mismo, que

aborda materias propias de esta Comisión, que deberían estudiarse a fondo.

El primero de ellos está referido a los efectos que la aplicación de la norma pudiera tener en el mercado aéreo de cabotaje actual, particularmente sobre los puntos intermedios del país, que son la Tercera Región y la Cuarta Región, en la ruta aérea hacia el norte.

Su impresión al respecto es que el destino final de la Primera Región y de la Segunda Región capta un porcentaje mucho más alto de los pasajeros que aquellos que se embarcan o desembarcan, tanto en las Regiones Tercera y Cuarta. Es así que, con la aprobación del proyecto, que está pensado para favorecer las zonas extremas, se abre la posibilidad de que se terminen los vuelos a las Regiones mencionadas o que su frecuencia disminuya considerablemente.

Luego indicó que el punto relativo al requisito de la reciprocidad perjudica en mayor medida a los consumidores, quienes están pagando precios que, probablemente, son monopólicos. Lo que hay que ver es si la corrección de esos precios monopólicos es peor o es mejor que el problema que intenta solucionar. O sea, es necesario estudiar si este proyecto de ley mejora o empeora la condición existente.

La reciprocidad en general fue el argumento que se utilizó, años atrás, para frenar la rebaja de los impuestos de internación de productos importados, pero Chile bajó unilateralmente tales impuestos y ganaron los consumidores. O sea, la reciprocidad no es un dogma ni tampoco sinónimo de beneficio para los chilenos. La reciprocidad beneficia a las empresas que están operando, no a los chilenos, por lo que corresponde distinguir entre cuál es realmente el beneficio para los consumidores chilenos y cuál es el de los dueños de las aerolíneas que operan en el mercado.

Planteó su inquietud sobre la existencia de precios monopólicos en los vuelos nacionales, y de ser así, si es posible que este proyecto dé un tipo de solución o corrección. Pero, a la vez, cabe preguntarse si distintas Regiones podrían quedar indefensas y sin servicio de transporte aéreo.

Desde otro punto de vista señaló que, al observar que los precios de algunos vuelos dentro de Chile, equivalentes a un vuelo entre las ciudades de Santiago y Buenos Aires, es posible darse cuenta que no hay relación entre unos y otros, y que, respecto de los primeros, las tarifas altas son del tipo monopólicas, y es el consumidor el afectado.

Advirtió que lo anteriormente señalado debe ser estudiado en conjunto con otros elementos, como lo es, por ejemplo, la ocupación promedio de los aviones, que podría justificar por qué este tipo de vuelos dentro de Chile son más caros, añadió.

Sin perjuicio de lo señalado, la Honorable Senadora señora Matthei indicó que tiene muy presente que los habitantes de la Decimoprimera Región y especialmente la Duodécima Región, no cuentan con alternativas equivalentes al transporte aéreo para trasladarse al resto del país, y particularmente a Santiago.

Por su parte, el **Honorable Senador señor Vásquez** señaló que, respecto del proyecto, ya había manifestado prevenciones respecto de su constitucionalidad y que también había presentado indicaciones que permitían subsanar los problemas que observó.

Hizo notar que, según la normativa que regula la aviación comercial, intervienen en la autorización para el tráfico de pasajeros y de carga, dentro y fuera del país, dos instituciones: la Dirección General de Aeronáutica Civil y la Junta de Aeronáutica Civil. Luego, el proyecto, al eliminar una facultad de la Junta de Aeronáutica Civil, aborda una materia de la iniciativa exclusiva de Su Excelencia la Presidenta de la República, de acuerdo al artículo 65, inciso cuarto, número 2° de la Carta Fundamental, porque suprime facultades de servicios públicos encargados de la supervigilancia y del cuidado de la seguridad de los pasajeros y la carga que vuelan sobre Chile.

También manifestó su temor en cuanto a que la entrada en el mercado de nuevos operadores genere problemas de seguridad en el tráfico aéreo, toda vez que lo más probable es que, aprovechando estas normas, sean aerolíneas extranjeras, pero de carácter regional, las que realicen vuelos de cabotaje, y podría ser que éstas no ofrezcan las mismas garantías de seguridad a las que estamos acostumbrados.

En la referida sesión, la Comisión escuchó los planteamientos del Secretario General de la Junta de Aeronáutica Civil, **señor Jorge Frei**, quien señaló que, en general, comparte con los fundamentos y objetivos del proyecto.

Agregó que, en tal sentido, está conciente en la necesidad de aumentar la competencia en el mercado interno, pero que cabe preguntarse por la herramienta más adecuada y eficaz para alcanzar tal finalidad.

Estima que una de éstas podría ser mejorar la información sobre el mercado al usuario, lo que permitiría al consumidor conocer sobre más sobre el mercado y sus características. En tal sentido, la Junta Aeronáutica Civil está trabajando con la Fiscalía Nacional Económica para mejorar las condiciones de información del mercado, de forma tal que el operador dominante no abuse en cuanto a tarifas y calidad de servicio.

A modo de ejemplo, se refirió a las tarifas. Indicó que es positivo que la gente maneje más elementos al respecto, tanto desde el punto de vista de la composición las mismas, como en todo lo relativo a su vigencia, condiciones y asientos disponibles.

Del mismo modo, considera importante que se evalúe la calidad del servicio que presta cada uno de los operadores del mercado, en ítems como el cumplimiento en el servicio ofrecido, en factores como puntualidad y cancelación de vuelos o atención al cliente, tanto en tierra como a bordo, entre otros.

La reciprocidad no es un principio absoluto, señaló, sino que un instrumento para poder negociar. Limitar el uso de la reciprocidad como herramienta, afecta la capacidad de abrir el mercado doméstico en su conjunto, y tampoco cumplirá el objetivo de aumentar la competencia en estas regiones. Esto pues porque sería inocuo. Las cifras indican que el mercado nacional no tiene la densidad como para anticipar el interés para ingresar en él por parte de nuevos operadores. Como un modo de ilustrar lo planteado, indicó que existen líneas aéreas que podrían hacerlo, pero que no lo explotan.

En cuanto a la necesidad de incrementar la competencia en la oferta aérea en general, y no sólo respecto de los vuelos internos, señaló, a modo de ejemplo, que desde que opera en nuestro país la línea aérea brasilera GOL, las rutas entre Santiago y Buenos Aires, San Pablo y Río de Janeiro, han crecido en un 45%, lo que estimó como muy positivo.

También se refirió a lo ocurrido con la decisión de la empresa LAN de innovar en la ruta a Punta Arenas, ofreciendo vuelos nocturnos y rebajando las tarifas. Estas medidas, indicó, han tenido como consecuencia un aumento en la demanda.

Añadió que el mercado de las regiones extremas es pequeño, y abrirlo parcialmente no será atractivo para que los operadores extranjeros lo utilicen. De hecho, de los 35 vuelos domésticos que van a estas Regiones, la mayoría pasa por otras intermedias para llenar el avión. Una operación sólo entre ambos puntos no resultaría atractiva comercialmente.

En suma, la Junta comprende la necesidad de interconexión que necesitan las regiones extremas del país, el problema de competencia del mercado aéreo y la necesidad de contar con menores tarifas. Sin embargo, este mercado no es suficiente para sustentar operaciones áreas, por lo que es necesario realizar escalas en otras regiones del país. La autoridad intenta no imponer mayores barreras de ingreso a este

mercado, si hubiese algún operador internacional interesado, éste ya habría solicitado la autorización respectiva para operar.

Luego, **la Honorable Senadora señora Matthei** indicó que, sobre la base de las características del mercado aéreo de nuestro país, Chile no es un mercado atractivo, porque es pequeño, distante, y en el cual, por lo general, terminan las rutas aéreas internacionales. Al respecto, y a modo de ejemplo, ve muy difícil que un país como Argentina tenga interés de negociar sobre el tema en cuestión con Chile, debido a que su mercado es mucho más atractivo que el nuestro. Luego, para qué sirve la reciprocidad como elemento negociador, preguntó.

A la vez, señaló que de eliminar el requisito de reciprocidad debería hacerse respecto de todo Chile, y no sólo respecto de las Regiones extremas.

Sobre el planteamiento de la Honorable Senadora, el **señor Frei** indicó que una opción a seguir sería abrir el cabotaje en los términos que propone el proyecto, a cambio de mejorar la conectividad, lo que importa ingresar en el tema de las libertades aéreas, cuyo intercambio es un proceso bilateral entre los países, y explicó brevemente el sentido y alcance de alguna de ellas, particularmente la Tercera, Cuarta y Sexta libertades[1].

---

[1]**: LIBERTADES AÉREAS (Libertad: Derechos otorgados)**

Primera Libertad: Derecho a sobrevolar el territorio del país contraparte (B) sin aterrizar.
Segunda Libertad: Derecho a aterrizar en el territorio del país contraparte (B) sin fines comerciales (escala técnica).
Tercera Libertad: Derecho a llevar pasajeros desde el propio país (A) hacia el país contraparte (B).
Cuarta Libertad: Derecho a traer pasajeros desde el país contraparte (B) hacia el país propio (A).
Quinta Libertad: Derecho de transportar pasajeros entre el país contraparte (B)y un tercer país (C), pero solamente en vuelos originados en el país propio (A). El derecho es válido para transportar pasajeros en ambas direcciones. Para poder ejercer este derecho, se requiere contar con el mismo derecho otorgado por parte del país "C".
Sexta Libertad: Derecho de transportar pasajeros entre el país contraparte (B)y un tercer país (C), pero pasando (tránsito) por el país propio (A). El derecho es válido para transportar pasajeros en ambas direcciones. Para poder ejercer este derecho, se requiere contar con el mismo derecho otorgado por parte del país "C". Muchos países ejercen el derecho de sexta libertad combinando una cuarta libertad por parte del país "B" con una tercera libertad obtenida por parte del país "C".
Séptima Libertad: Derecho de transportar pasajeros entre el país contraparte (B)y un tercer país (C), pero sin necesidad de utilizar un vuelo originado en el país propio (A). Este derecho es idéntico a la quinta libertad, pero libera la restricción de iniciar el vuelo en el país propio. El derecho es válido para transportar pasajeros en ambas direcciones. Para poder ejercer este derecho, se requiere contar con el mismo derecho otorgado por parte del país "C".
Octava Libertad: Derecho a transportar pasajeros entre puntos dentro del territorio del país contraparte(B), pero como continuación de un vuelo originado en nuestro territorio.
Novena Libertad: Derecho a transportar pasajeros entre puntos dentro del territorio del país contraparte (B), sin restricciones de origen del vuelo.
"Política Comercial Estratégica en el Mercado Aéreo Chileno. R. Fischer. U. de Chile. 5 de diciembre de diciembre de 2006.".

Sobre el particular, la **Honorable Senadora Matthei** señaló ser partidaria de ofrecer más la Sexta Libertad, porque es evidente que el derecho de transportar pasajeros entre el país contraparte y un tercer país, pero pasando por el país propio, beneficia a los consumidores, porque aumenta la oferta y disminuye el valor de los pasajes.

En una sesión posterior, la Comisión escuchó al señor Director General de Aeronáutica Civil, General de Brigada Aérea (A), don José Huepe Pérez.

Al inicio de su intervención, señaló estar de acuerdo con el texto del proyecto propuesto por la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones, en su nuevo segundo informe.

En efecto, indicó que la materia, que se relaciona con las facultades y competencia de la DGAC en el texto del proyecto propuesto por la señalada Comisión, es aquélla que dispone que corresponderá a la autoridad aeronáutica chilena velar porque las compañías extranjeras de transporte aéreo que deseen efectuar cabotaje, cumplan con los requisitos técnicos, de seguros y de seguridad aplicables a las compañías aéreas chilenas, a sus aeronaves, personal técnico, tripulación de mando y cabina. También está lo dispuesto en el inciso final: “En el caso de aquellas compañías extranjeras de transporte aéreo de pasajeros que presten servicios de cabotaje en las regiones señaladas, el certificado de aeronavegabilidad exigido por la autoridad aeronáutica para operar en espacio soberano quedará sujeto a las exigencias técnicas y obligaciones de servicio que le impone la legislación vigente.”.

Sobre el particular, agregó que es necesario precisar que el proyecto, al incorporar esta modificación, no altera, no limita ni amplía las atribuciones que el resto de las leyes y reglamentos le entregan a la DGAC, y sólo las reitera respecto a las empresas extranjeras.

Sin perjuicio de lo anterior y como una contribución para mejorar la redacción de la norma, planteó la conveniencia de reemplazar los términos “personal técnico, tripulación de mando y cabina”, por el siguiente: “personal de vuelo y personal de tierra”.

Esta sugerencia tiene por propósito utilizar el concepto que establece el Código Aeronáutico, en sus artículos 57 y 58, el cual, además, es internacionalmente conocido y utilizado por la comunidad aeronáutica mundial.

Señaló que, en conclusión, las modificaciones propuestas no alteran el marco legal y reglamentario vigente, y, en consecuencia, no existen otros argumentos con relación a la modificación legal propuesta, desde el punto de vista de la seguridad operacional.

En respuesta a una consulta formulada por el **Honorable Senador señor Pizarro,** sobre los estándares de seguridad de las compañías extranjeras, el señor Director General de Aeronáutica Civil señaló que cada vez que una línea aérea extranjera solicita autorización para operar en Chile, la Dirección a su cargo le solicita los certificados correspondientes otorgados por su país de origen y, si de su análisis advierten que tales exigencias son menores, se le pide a la línea aérea que cumpla con las normas chilenas sobre seguridad.

En el mismo orden de ideas, y ante una consulta de la **Honorable Senadora señora Matthei**, indicó que todas las líneas aéreas que operan en Chile, ya sean nacionales o extranjeras, son sometidas al mismo programa de seguridad.

Luego, el **Honorable Senador señor Vásquez** consultó si la Dirección General de Aeronáutica Civil tiene facultades para ocuparse de las condiciones internas de los aviones, más precisamente, respecto de la cantidad máxima de pasajeros que pueda transportar y de la distancia que exista entre las distintas filas de asientos.

El señor Director General de Aeronáutica Civil, indicó que la Dirección a su cargo vela porque los aviones cumplan con los estándares de seguridad fijados por el fabricante, los que, entre otros aspectos, determinan la cantidad mínima y máxima de asientos y de pasajeros por avión y lo relativo a las vías de escape, para asegurar una evacuación segura y dentro del tiempo establecido. Señaló que, por su parte, el fabricante cumple con la normativa norteamericana y europea, según el caso.

Luego, la Comisión escuchó al señor Ronald Fischer, Académico de la Universidad de Chile, experto en materias aerocomerciales.

Anunció que en su intervención haría un análisis de tres alternativas en discusión, a saber: Apertura unilateral para el cabotaje aéreo a zonas extremas; apertura unilateral total del cabotaje aérea, y mantener la situación actual, en la que se exige reciprocidad.

Indicó que éste análisis se basaría en su artículo “Política comercial en el mercado aéreo chileno”, sobre los efectos de distintas políticas comerciales bajo el enfoque de comercio estratégico.

Las propuestas para modificar la ley sobre aviación comercial, señaló, operan bajo la presunción de que el mercado aéreo en las zonas extremas no es suficientemente competitivo, lo que amerita aumentar la competencia facilitando la entrada de nuevas empresas

de transporte aéreo. La respuesta a esta pregunta no es obvia, pues las aerolíneas no entregan la información que permitiría evaluar el grado de competencia en el mercado, puntualizó.

Agregó que, en este respecto, sería interesante que las aerolíneas entregaran información que permitiera determinar el grado de competencia en el mercado. Una posibilidad es que estén obligadas a entregar información, como ocurre en EE.UU., o algún otro mecanismo que asegurara información desagregada a nivel de tarifas por pasajeros representativos de los distintos destinos.

1.- Apertura unilateral para el cabotaje a zonas extremas.

Una apertura de este tipo trata de compatibilizar el deseo de aumentar la competencia en el mercado aéreo en esas zonas, con la norma de reciprocidad imperante en la ley actual. Se establece reciprocidad, pero sólo para las regiones extremas. Estos son los mercados más atractivos para el cabotaje aéreo, y durante 2006 el cabotaje desde Santiago hasta las antiguas Regiones I, II, XI y XII representaron un 44% del cabotaje nacional. Es decir, básicamente se libera sin restricciones la mitad más interesante del mercado de cabotaje.

A diferencia de lo que se supone, el cabotaje de pasajeros no es análogo al cabotaje de carga general. Para éste último se ha planteado la liberación del cabotaje en las zonas extremas, como una forma de reducir el costo de vida en esas regiones. La principal diferencia es que el cabotaje marítimo en carga general es poco relevante. En particular, el movimiento de carga general en las zonas extremas del país es de sólo 367 mil toneladas (cifras de la Cámara Portuaria y Marítima de Chile), representando sólo un 3% del cabotaje nacional, que corresponde principalmente a graneles. Por lo tanto, se podría liberalizar el cabotaje de carga general a las zonas extremas, sin afectar la capacidad de negociar convenios de reciprocidad que serían aplicables al mercado más importante del cabotaje de graneles. A diferencia del mercado marítimo, al liberalizar el 55% más atractivo del mercado aéreo de cabotaje, como lo propone la propuesta de ley, se pierde gran parte del poder de negociación que podría utilizarse para conseguir reciprocidad, si tal existiera. En todo caso, parece una alternativa inferior a la que representa una apertura unilateral total, porque existe la posibilidad que pueda afectar negativamente mercados aéreos intermedios, como La Serena.

2.- La apertura unilateral total.

La liberalización total del mercado aéreo tiene algunas analogías con la apertura unilateral en materia comercial que Chile ha perseguido durante décadas. Esa apertura no se hizo bajo un requisito

de reciprocidad y los resultados fueron, tal como lo prevé la teoría del comercio internacional, extremadamente positivos. La apertura permitió que el país se especializara en los productos en los que era un productor más eficiente, y comprar aquellos productos en los que era relativamente ineficiente, aumentando el bienestar social.

Sin embargo, hay una diferencia importante entre la apertura del mercado aéreo y la apertura comercial. En el último caso, se trataba de mercados competitivos, mientras que los mercados aéreos se caracterizan por tener un carácter oligopólico. En tales casos, no siempre la apertura aumenta el bienestar social. Un ejemplo extremo es aquél en que se reemplaza un monopolio nacional por uno extranjero, el que se queda con las rentas monopólicas que antes recibían los nacionales. Pero incluso cuando el resultado final es un oligopolio con firmas nacionales y extranjeras, el resultado de la apertura unilateral es ambiguo desde el punto de vista del bienestar nacional. En todo caso, si la competencia es intensa, el aumento de bienestar está casi garantizado. Es decir, si se pudiera garantizar un alto grado de competencia posterior a la apertura unilateral, el bienestar social aumentaría.

3.- La política de reciprocidad.

En este caso, la JAC utiliza como una moneda de cambio en sus negociaciones de apertura del mercado aéreo de otros países el acceso al cabotaje nacional. Esto se debe a que bajo condiciones de competencia imperfecta, es preferible la apertura bilateral (o mejor aún, multilateral) a la apertura unilateral. Si Chile pudiera negociar la apertura del mercado de cabotaje brasileño, por ejemplo, a cambio de nuestro mercado interno, no hay duda que esto representaría un aumento de bienestar nacional. Es por este motivo que la JAC se opone a la apertura unilateral.

Pero, por otra parte, el costo de retrasar la apertura unilateral no es despreciable, ya que si efectivamente aumenta suficientemente la competencia, se está dejando de ganar el aumento de bienestar asociado a la mayor competencia. En otras palabras, se debe comparar las posibilidades reales de obtener acuerdos de cabotaje o de apertura de mercados relevantes mediante la regla de reciprocidad, contra el costo de esperar a obtener eso resultados y considerando el grado de competencia que se espera habrá en el mercado.

Como conclusión, señaló que si la JAC puede dar una garantía creíble que tendrá resultados positivos en la apertura de mercados relevantes en un plazo razonable, es apropiado mantener la política de reciprocidad establecida en la ley actual, ya que los costos de no abrirse antes se verían compensados por los mayores beneficios de la apertura multilateral en comparación con la apertura unilateral. Si los

resultados de tales negociaciones no se vislumbran positivos o si no se pueden establecer mecanismos para evaluar el avance de la política de reciprocidad en un plazo determinado, podría ser preferible la apertura unilateral total.

Luego, el Secretario General de la Junta de Aeronáutica Civil, señor Jorge Frei, hizo entrega a los miembros de la Comisión de una copia de la sentencia N° 44/2006, del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, de 26 de septiembre de 2006, recaída en la demanda presentada por la empresa SKY Service S.A. en contra del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, la Junta de Aeronáutica Civil, La Airlines S.A. y Lan Cargo S.A.

En sesión celebrada el día martes 10 de abril del año en curso, la Comisión escuchó a representantes de empresas aéreas que operan en el mercado doméstico.

En primer lugar, escuchó a la Gerente de Desarrollo Corporativo de LAN Airlines, señora Raquel Galaza, y al Fiscal de la Empresa, señor José Miguel Bambach.

La Gerente de Desarrollo Corporativo de LAN Airlines, señora Raquel Galaza, indicó que, en la actualidad, nuestro país está abierto a cualquier línea aérea extranjera.

Agregó que el hecho de abrir unilateralmente el cabotaje a las líneas aéreas extranjeras, afecta mucho si las normativas de seguridad aérea, laborales, tributarias y otros controles, son distintas a lo que las empresas chilenas tienen. En cambio, no produce ningún efecto si son las mismas a lo que deben regirse las empresas chilenas.

En su opinión, el proyecto no reviste inconveniente alguno tanto en cuanto éste no se traduzca en ventajas exclusivas extraordinarias para las líneas aéreas extranjeras, ya sea en términos tributarios, laborales, relacionados con medidas de seguridad o algún tipo de subsidio por parte del gobierno de la aerolínea extranjera.

Chile tiene una política de cielos abiertos cuyos objetivos son contar con servicios aéreos de la mejor calidad, eficiencia y al menor costo. Para conseguir estos objetivos, se ha establecido el libre ingreso a los mercados, libertad de precios y mínima intervención de la autoridad. Los efectos de la política aerocomercial chilena se reflejan en que los mercados son competitivos, con las ventajas en calidad y precios que ello implica; los servicios de transporte aéreo son provistos por el sector privado, y se permite que las empresas tengan flexibilidad para modificar rápidamente sus operaciones cada vez que lo requieren.

Indicó que Chile no tiene reservado el cabotaje a sus nacionales, ni existen limitaciones para que cualquier extranjero, sea línea aérea u otro, pueda venir a nuestro país y constituir una línea aérea con capital, directorio, gerentes y administradores extranjeros. Dicha línea aérea podrá ejercer todos los derechos, incluido el cabotaje, como cualquier empresa aérea nacional, sin discriminación alguna, en todo el territorio chileno, no sólo en las regiones a las que hace referencia el presente proyecto. Una demostración de lo anterior es la existencia de Aerolíneas del Sur, empresa de capitales extranjeros, y de la desaparecida Aerocontinente Chile, de capitales peruanos.

Actualmente no existen inconvenientes para que empresas extranjeras se establezcan en Chile como empresa chilena y operen el mercado doméstico, ejerciendo el cabotaje en todo el territorio nacional, por lo tanto, este proyecto no agrega nada nuevo al transporte aéreo chileno en tanto estas empresas no gocen de algún beneficio por ser extranjeras.

En el mismo orden de ideas, agregó que Chile tiene convenios recíprocos de cielos abiertos que incluyen el cabotaje con Paraguay, Uruguay, Brunei, Nueva Zelanda, Singapur y Emiratos Árabes. Es decir, la aerolínea uruguaya Pluna, que realiza vuelos entre Montevideo y Santiago, podría continuar sus vuelos llevando tráfico al interior de Chile, sin inconveniente alguno. Lo mismo es válido, para la empresa TAM Mercosur (relacionada con la brasilera TAM) en sus vuelos provenientes desde Asunción. Cabe señalar que, a la fecha, ninguna línea aérea de los países con los que Chile tiene un acuerdo que incluye el cabotaje, ha hecho uso de esos derechos, a pesar de la cercanía geográfica de algunos de sus países de origen.

Respecto al mercado internacional, el servicio aéreo desde Chile es superior al de sus pares Latinoamericanos. Es así como el número de frecuencias que se ofrece entre Chile y cada país de Sudamérica es muy superior a los servicios entre ese país y el resto de la región sudamericana.

Luego indicó que el mercado aéreo chileno es abierto. A través del tiempo, han entrado y salido de la industria varias compañías, las que alcanzan participaciones importantes en los mercados en los que operan al poco tiempo de comenzar a ofrecer sus servicios, lo que es una demostración de los agentes económicos existentes consideran que los costos involucrados son abordables: desde 1992 a la fecha, permanentemente han existido 3 o más competidores en el mercado aéreo chileno, y actualmente hay cuatro líneas aéreas regulares operando.

Agregó que, los nuevos entrantes alcanzan rápidamente participaciones importantes en los mercados en que operan. Es

así como Sky, al tercer mes de operación, alcanzó una participación de un 23% en el mercado Santiago – Arica, de un 18% en el mercado Santiago – Iquique y de un 64% en el mercado Balmaceda – Punta Arenas. Del mismo modo, Aerolíneas del Sur, al tercer mes de operación, alcanzó una participación de un 15% en el mercado Santiago – Punta Arenas, de un 10% en el mercado Santiago – Iquique y de un 46% en el mercado Iquique – Calama.

En su opinión, la industria aérea chilena es sana, la infraestructura cuenta con altos estándares de calidad, la administración de los aeropuertos está en manos de operadores independientes de las aerolíneas y no existen barreras legales a la entrada. Para establecer una empresa aérea no se requiere de una inversión importante y los factores de producción están disponibles en el mercado mundial, es así como existe un amplio y competitivo mercado de arriendo y leasing de aviones; los sistemas de distribución y reservas, se contratan con proveedores internacionales; el mantenimiento de la flota de una empresa aérea y los demás servicios en tierra son provistos por múltiples proveedores; existe transparencia en los sistemas de distribución e Internet se ha convertido en un mecanismo de distribución masivo y de bajo costo.

En esa línea, investigadores de la industria aeronáutica chilena han afirmado que, en Chile, los mercados son bastante competitivos, y que no existen barreras legales a la entrada. No hay restricciones reales para que un operador extranjero pueda entrar a los mercados domésticos. Del mismo modo, la Fiscalía Nacional Económica ha señalado en el documento denominado "Análisis del cumplimiento del plan de autorregulación tarifaria y de las tarifas en el tiempo, de Lan Chile S.A." que “LAN no ha hecho abuso de su posición dominante bajo la condición de que los costos de la línea aérea son en dólares.”

Consultada por la Comisión respecto a las estructuras tarifarias en el mercado aéreo, la señora Galaza indicó que, respecto a las tarifas aéreas domésticas, en el caso de LAN Airlines, éstas cumplen el Plan de Autorregulación, siendo informadas a la Fiscalía Nacional Económica y registradas en la Junta de Aeronáutica Civil, 20 días antes de comenzar su vigencia. En virtud de este Plan, se entiende por mercados competitivos, aquéllos en los cuales otra línea aérea diferente de LAN, accede al menos con una frecuencia diaria; y por mercados no competitivos, aquellas destinaciones que no se ajustan a la condición antes descrita. LAN Airlines cumple con la obligación que, mensualmente, la tarifa por kilómetro de aquellos mercados no competitivos no supere a la tarifa por kilómetro de los mercados competitivos para iguales tramos de distancia. Además, mensualmente y como promedio de los últimos seis meses, la tarifa por kilómetro de los mercados no competitivos no supera a las tarifas por kilómetros de los mercados internacionales de referencia, que son los que unen Santiago con Buenos Aires, Lima, Montevideo, Río de Janeiro y Sao

Paulo.

En consecuencia, las tarifas en el mercado nacional no son más altas que las tarifas de los mercados internacionales, a pesar que los mercados internacionales de referencia son de mayor distancia y por lo tanto es esperable que esas tarifas sean más bajas por kilómetro.

Ante la observación de los Honorables señores Senadores con respecto a que la tarifa más alta en un mercado puede tener una diferencia de cinco veces con la más baja para el mismo mercado, indicó que las estructuras tarifarias de la industria aeronáutica contemplan múltiples variables y una diversidad de montos, los que están asociados a diferentes servicios, a la flexibilidad del boleto, a la anticipación de compra, a la posibilidad de realizar paradas intermedias y otras.

Lo anteriormente señalado también depende de las características de los distintos tipos de clientes. Por ejemplo, el pasajero de negocios en general decide su vuelo con poca anticipación y requiere flexibilidad para modificar su viaje. Por otra parte, el pasajero de turismo sabe con anticipación la fecha de ida y regreso, planifica su viaje con precisión, tiene un itinerario rígido y no va a modificarlo, no requiere hacer paradas intermedias distintas a las originalmente programadas, está disponible para viajar cualquier día de la semana. En este caso, puede asegurar el uso del espacio y la forma de viajar.

Acorde con lo anterior, se definen productos y precios para los distintos tipos de pasajeros, dependiendo de la flexibilidad, la opción de encontrar siempre un espacio, la posibilidad de reemitir y devolver boletos. El precio más bajo es menor que el promedio y por lo tanto permite que más personas usen este medio de transporte y que exista un mayor beneficio social.

Explicó que, si todo el vuelo se vende a la tarifa media, la cantidad de pasajeros que tienen acceso a volar es menor, y no es posible financiar el vuelo. En cambio, si existen distintos precios, dependiendo del producto que quiera adquirir el pasajero, más pasajeros pueden acceder al servicio de trasporte aéreo. Existe suficiente literatura en el mundo que fundamenta que ésta es una asignación de recursos eficiente, y es ampliamente aplicada en la industria aérea.

Por otra parte, existen las llamadas “ofertas de último minuto”, que son tarifas rebajadas que se aplican a vuelos específicos cuando se espera que no lleguen más pasajeros, y se utilizan como una forma de incentivar la demanda, “rematando” los espacios. Normalmente estas ofertas se realizan por Internet.

Señaló que tal modelo tarifario no es exclusivo de

LAN ni del mercado nacional chileno, y no tiene relación alguna con la existencia de un competidor dominante en el mercado. Lo mismo ocurre en el mercado doméstico de Estados Unidos y al interior de Europa, donde existen varios operadores sin que ninguno de ellos tenga una clara posición dominante.

Actualmente LAN Airlines está desarrollando una "nueva forma de viajar", que busca incentivar el tráfico aéreo en el mercado chileno, bajando las tarifas más bajas de manera de aumentar el factor de ocupación de los vuelos y activar la demanda. Para ello llevó a cabo un plan piloto en los mercados que unen Santiago con La Serena, Puerto Montt y Punta Arenas, entre noviembre de 2006 y febrero de 2007, los crecimientos de la industria respecto al mismo mes del año anterior en esos mercados fueron considerablemente mayores al crecimiento que registraron los otros mercados chilenos en el mismo periodo de tiempo.

A continuación, la Comisión escucho al señor José Manuel Rebolledo, Director Ejecutivo de Sky Airline.

Indicó que el decreto ley N° 2.564, de 1979, contiene la normativa que rige la aviación comercial chilena y en su momento introdujo conceptos novedosos en nuestra legislación aérea, como la libertad tarifaría y la mínima intervención estatal, los que no eran la regla en la aviación mundial de aquellos años.

La modificación propuesta, pretende permitir el cabotaje a compañías extranjeras de transporte aéreo de pasajeros que presenten servicio entre su primer punto de destino dentro del territorio nacional y las Regiones Primera, Undécima y Duodécima.

Las indicaciones formuladas durante la discusión en el Senado, han incorporado, además, la necesidad de homologar los requisitos técnicos, de seguros y de seguridad para las empresas extranjeras que realicen dicho cabotaje, así como han incorporado un requisito de continuidad mínima de operación de un año.

Agregó que la opinión de Sky Airline sobre el proyecto en discusión, se funda en que la legislación aerocomercial chilena es una de las más abiertas del mundo y ha sido pionera en introducir el principio de "reciprocidad" en cuya virtud se ha instituido el principio de "igual trato" para que las empresas extranjeras puedan operar en nuestro país, con tal que otorguen a las líneas aéreas chilenas idénticas condiciones en su país de origen.

Las modificaciones que se discuten actualmente en el Senado abandonan el principio de reciprocidad por el de la apertura unilateral, con el pretexto de superar las condiciones de aislamiento en que

se encontrarían las Regiones Primera, Undécima y Duodécima, causando de paso varios problemas que el proyecto no soluciona, como los que se indican a continuación:

- Por lo pronto causa inequidad tributaria, por cuanto las empresas extranjeras no tributan ni por Renta ni por Iva en nuestro país, ambos gravámenes que sí afectan la industria nacional, de manera que los extranjeros tendrán un costo 19% mas bajo en los insumos que ocupen. Uno de ellos, el combustible, constituye por lo regular entre el 35 y 50% de los costos de operación, sin mencionar las diferencias de tributación a la renta que puedan darse.

- Competencia desleal. A diferencia de nuestro país, el resto del mundo considera estratégica su aviación y la sustenta con variados subsidios, directos e indirectos tales como subsidio a la demanda, subsidio al precio del combustible, bandas de precios, rebajas de tasas aeronáuticas a los nacionales, etcétera, todos ellos traspasables a una operación de cabotaje en nuestro país como la que propone la modificación, lo que implicaría competencia desleal contra las empresas nacionales que no pueden acceder a ningún beneficio de ese tipo inexistentes en Chile, al menos para las empresas chilenas. Lo anterior sin considerar siquiera las restricciones existentes en otros países para formar empresas aerocomerciales, normalmente vinculadas a exigencia de presencia nacional en el capital y la administración.

- Estándar de seguridad. Las empresas aeronáuticas están sujetas a fiscalización y control de sus autoridades aeronáuticas, esto está determinado por la matricula de la aeronave. Respecto de las aeronaves extranjeras, las autoridades de un país tienen facultades limitadas establecidas en los tratados internacionales de la materia, principalmente el convenio de Chicago y sus anexos. Desde ya, el certificado de aeronavegabilidad que menciona la moción emana de la autoridad de matricula de la aeronave. En la práctica, las empresas aerocomerciales chilenas están sujetas a una fiscalización y supervisión de la autoridad exhaustiva sobre sus aeronaves, sistemas, manuales, instalaciones y personal técnico, las que son más restringidas respecto de las aeronaves extranjeras debiendo respetar las certificaciones de sus países de origen. Esto podría afectar negativamente el estándar nacional aeronáutico y por ende la calificación de primera categoría que ostenta nuestro país.

- Perdida de capacidad de negociación. La Junta Aeronáutica queda en desmedrada situación para desarrollar su principal función que es desarrollar sus actividades de apertura de cielos y rutas para las empresas chilenas.

- Desprotección laboral de los trabajadores. Los

trabajadores nacionales gozan de la protección que les da la legislación nacional laboral lo que no será el caso de las tripulaciones extranjeras que vendrán sujetas a sus legislaciones en la materia con alta probabilidad de menor protección.

Hizo notar que nuestra ley comercial y aeronáutica no contiene ninguna restricción a la formación de empresas aerocomerciales en Chile por parte de personas o entidades extranjeras con la sola exigencia de cumplir los mismos requisitos que todas las empresas chilenas de manera que si ellas quisieran operar cabotaje, cualquiera, no sólo el propuesto en la modificación, les bastaría formarse como tal en Chile sujetos a las mismas normas y costos que los demás operadores.

Solo se explica si tal carácter otorga ventajas especificas al extranjero y si ello es así, importa una discriminación que adolece de inconstitucionalidad.

La forma correcta de fomentar la aviación comercial en las regiones extremas no puede estar encaminada a favorecer en forma discriminatoria a las empresas extranjeras, muchas de ellas subsidiadas por sus gobiernos, para que compitan deslealmente con las líneas aéreas chilenas, sino que estableciendo condiciones equitativas que permitan un mayor número de operaciones a empresas chilenas y que éstas, a su vez, puedan incursionar en mercados extranjeros.

Para cumplir el objetivo que persigue el proyecto debería adoptarse otras medidas.

Señaló que, en su parecer, enfrentamos un problema de conectividad que afecta a sectores geográficos alejados del centro político de nuestro país, y que debe ser tratado igual que todo problema que enfrentamos como país, con soluciones equitativas, justas y directas que vayan a la raíz del problema, el cual no es sino que en las regiones extremas existe un mercado pequeño y muy alejado donde el costo de acceder vía aérea o terrestre es alto. La solución o paliativo es un subsidio a las características especiales de tal demanda sea por la vía de rebajar los costos donde el Estado tenga ingerencia o los tributos aplicables para hacer tal operación atractiva, y, si llega a serlo, las empresas extranjeras constituirán empresas aerocomerciales chilenas para atender este mercado atendida la ausencia de restricciones para ello.

En síntesis, la opinión de Sky Airline respecto al proyecto es que la liberalización del cabotaje en las zonas extremas del país a favor de empresas extranjeras no parece ser una medida adecuada ni estudiada en profundidad por las consecuencias que acarrearía su implementación.

Quebrantar el principio de reciprocidad constituiría otro mal precedente y expondría especialmente a las empresas aéreas chilenas de menor tamaño, lo que incluso podría incrementar la participación de mercado de la empresa dominante.

Las modificaciones que requiere el D. L. Nº 2.564, de 1979, deben estar encaminadas a despejar y mejorar las condiciones de competencia en el mercado interno y a apoyar la industria nacional.

Consultado sobre la fiscalización de las aeronaves extranjeras, indicó que toda aeronave que sobrevuele territorio nacional debe sujetarse a las leyes chilenas y esta bajo la tuición de la DGAC en lo técnico, pero una aeronave extranjera que vuele hacia y desde Chile realiza su certificación ante su autoridad nacional. Lo mismo se aplica respecto a sus mantenimientos mayores, de manera que esa amplia gama de temas no son supervisadas por nuestra autoridad. Agregó que se refería a los criterios iniciales para declarar aeronavegable una aeronave tras un chequeo de todos sus componentes y los mantenimientos mayores donde se aplica *overhaul* a distintas partes y se realizan las inspecciones establecidas por el fabricante y las autoridades competentes.

Finalizadas las exposiciones de los representantes de algunas de las empresas que operan el mercado, la **Honorable Senadora señora Matthei** recordó que el sentido original del proyecto respondía más bien a los precios demasiado alto de los pasajes aéreos hacia las zonas extremas.

Sobre las razones por las cuales un mismo vuelo ofrezca pasajes de precios muy distintos, incluso en una relación de 5 a 1, así como respecto del valor de los pasajes comprados muy cerca del vuelo, que definió como pasajes de último minuto, la Honorable Senadora Matthei indicó que el precio de los mismos podría determinarse sobre la base de dos criterios opuestos: el primero indicaría que un pasajero que se presenta cerca de la hora de un vuelo que tiene disponibilidad de asientos, ayudaría a llenar el avión, por lo cual el precio que debería tener tal pasaje sería bajo, y, el otro criterio, llevaría a concluir que la empresa podría fijar una tarifa alta, en consideración a la necesidad del pasajero de viajar. En este último caso, la empresa podría cobrar lo que quiera, señaló, y ello podría reflejar una posición dominante o incluso monopólica en el mercado.

Posteriormente, el **Honorable Senador señor Orpis**, complementando la intervención de la Honorable Senadora señora Matthei, señaló que el tema en cuestión es muy delicado y que va más allá del problema de tarifas de los pasajes y de las frecuencias de los vuelos hacia y desde las zonas extremas. Indicó que existiría un problema de libre competencia y de prácticas de dumping, que podrían fundar la necesidad de abrir el mercado. A modo de ejemplo se refirió a un estudio realizado

respecto de las tarifas cobradas por los vuelos entre Santiago y La Serena y entre Santiago y Puerto Montt el día 17 de marzo de este año, el cual reflejaba la existencia de condiciones ligadas a la tarifa que no tenían nada que ver con el servicio prestado o una diferencia de precio importante entre la más barata y las más cara en una relación de 5 a 1.

Dentro de las condiciones a las cuales aludió, que no tienen relación con el servicio de transporte aéreo propiamente tal, destacó que en algunos casos son más baratos los viajes de ida y vuelta que sólo los de ida; que puede resultar más caro ir y volver en el día a un lugar, en vez de permanecer en la ciudad de destino por más días; que el valor de los pasajes de los vuelos de los días de semana suelen ser más caros que los de los fines de semana, entre otras.

Por su parte, el **Honorable Senador señor Vásquez**, se refirió al Fallo del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, de 26 de septiembre de 2006, recaída en la demanda presentada por la empresa SKY Service S.A. en contra del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, la Junta de Aeronáutica Civil, Las Airlines S.A. y Lan Cargo S.A., que en el último punto de su parte resolutiva acoge la demanda "sólo en cuanto a declarar que el D. S. Nº 102, que Reglamenta Licitación Pública para Asignar Frecuencias Internacionales a Empresas Aéreas Nacionales, presenta características que restringen la libre competencia en la asignación de frecuencias internacionales restringidas; y, en consecuencia, proponer su modificación a la Presidenta de la República, por intermedio del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, sobre la base de los principios enumerados en el considerando quincuagésimo quinto de esta sentencia.".

Una vez terminada la ronda de audiencias, y en una sesión posterior, la Comisión se abocó al estudio de las indicaciones presentadas al proyecto aprobado en general por el Senado en los nuevos plazos que Sala abrió para tal efecto, y que corresponden a las indicaciones signadas con los numerales 2 bis, del Honorable Senador señor Orpis; 3x, del Honorable Senador señor Cantero, y 9x y 9xx, del Honorable Senador señor Horvath, que figuran en el boletín de indicaciones de 9 de julio de 2007.

En primer lugar, consideró la indicación signada con el número 2bis, del Honorable Senador señor Orpis, para reemplazar el inciso propuesto por los siguientes:

“La exigencia establecida en el inciso anterior, no será aplicable a compañías de transporte aéreo extranjeras que presten servicio de cabotaje entre el primer punto de destino en las regiones XV, I, II y un segundo o más puntos de destino dentro de las regiones mencionadas.

Igual situación a la señalada en el párrafo anterior procederá en las regiones XI y XII.

Los puntos de destino establecidos en este artículo podrán consistir en tramos de ida y vuelta.

Para gozar de este beneficio, las compañías aéreas extranjeras deberán prestar este servicio de manera continua durante el año.

Corresponderá a la autoridad aeronáutica chilena velar porque las compañías extranjeras de transporte aéreo cumplan con los requisitos técnicos, de seguros y de seguridad aplicables a las compañías chilenas, a sus aeronaves, personal técnico, tripulación de mando y cabina.”.

En discusión, el **Honorable Senador señor Orpis** señaló que con su indicación propone abrir el libre cabotaje de las zonas extremas, pero sólo con respecto a países vecinos. Agregó que en las regiones de los extremos norte y sur del país, generalmente se da una relación muy fluida con los países vecinos. Es así como en el norte del país hay un contacto estrecho y permanente con ciudades de Argentina, como Salta; de Paraguay, como Asunción; de Bolivia, como La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, y de Perú, especialmente Tacna, Arequipa y Cusco. Algo similar ocurre en el extremo sur, respecto de ciudades de Argentina, como Ushuaia y Río Gallegos.

Agregó que al permitir el libre cabotaje en los referidos circuitos, junto con incrementar la conectividad de estas zonas de nuestro país con ciudades de países vecinos, también dará lugar a una mayor competencia del cabotaje aéreo en las regiones extremas y que, de este modo, los precios de los pasajes serán más competitivos. Ambos factores irán en beneficio directo del consumidor, puntualizó

El **Honorable Senador señor García** se manifestó de acuerdo con la indicación, pero sugirió que la disposición mencione a las Regiones no sólo por el número sino que también por su nombre, con la finalidad de aportar al fortalecimiento de la identidad regional. Los demás miembros de la Comisión se manifestaron a favor de lo

propuesto.

Por su parte, el **Honorable Senador señor Vásquez** indicó que la ley debe exigir a las empresas que operen en esta nueva modalidad prestar un servicio permanente y continuo en el tiempo. Su proposición es que las líneas aéreas efectivamente cumplan con las frecuencias que soliciten, y que se sancione con la caducidad de la misma cuando ella es abandonada.

Al respecto, el señor Jorge Frei indicó que actualmente se entiende que una frecuencia es abandonada cuando no es operada por un periodo de seis meses.

En relación a lo planteado por el Honorable Senador señor Vásquez, los Honorables Senadores señores García y Orpis se manifestaron de acuerdo, estimando que en esta norma, que es de carácter excepcional, la ley debía ser más exigente, por lo que propusieron exigir a las compañía aéreas que sirvan estos destinos un servicio continuo y permanente.

Asimismo, la Comisión acordó que, para los casos a los que alude el proyecto, la frecuencia se entenderá abandonada cuando no se haga uso de ella durante un mes y que, en tal caso, caducará de pleno derecho.

--En votación, la Comisión aprobó la indicación 2 bis, con modificaciones, por la unanimidad de los miembros presentes, Honorables Senadores señores García, Orpis y Vásquez.

Luego, la Comisión analizó la indicación 3 x, del Honorable Senador señor Cantero, para agregar, a continuación de la expresión “Duodécima”, las palabras “Rapa Nui” o “Isla de Pascua”.

A proposición del Honorable Senador señor Orpis, la Comisión acordó dejar expresa constancia que la posibilidad de abrir el libre cabotaje respecto de la Isla de Pascua será abordado en otro proyecto de ley, que presentó junto a los Honorables Senadores señores Bianchi, Gómez y Vásquez, y que también propone modificar el decreto ley N° 2.564, de 1979, sobre Aviación Comercial, con el fin de permitir a las aeronaves extranjeras efectuar cabotaje en el espacio aéreo nacional, correspondiente al boletín N° 5.178-03. Anunció que tal proyecto será analizado próximamente en Comisiones.

--En votación, la Comisión rechazó la indicación 3 x, por la unanimidad de los miembros presentes, Honorables Senadores señores García, Orpis y Vásquez.

A continuación, la Comisión consideró las indicaciones 9 x y 9 xx presentadas por el Honorable Senador señor Horvath, para consultar los siguientes artículos nuevos:

9 x.- “Artículo…- Agréganse, a continuación del inciso quinto del artículo 2º del decreto ley Nº 2.564, los siguientes incisos, nuevos, pasando su inciso sexto a ser inciso final:

“Lo señalado en el inciso anterior podrá no ser aplicado por decisión fundada de la autoridad aeronáutica chilena a aquellas compañías extranjeras de transporte aéreo de pasajeros que presten servicios de cabotaje entre un punto fuera del territorio nacional y las regiones de Arica y Parinacota, de Tarapacá, de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, y de Magallanes y la Antártica Chilena, como primer punto de destino dentro del territorio nacional. En este caso, se podrá prestar servicio de cabotaje hacia un segundo punto de destino dentro del territorio nacional, sólo si aquél se encuentra ubicado en alguna de las regiones señaladas.

El segundo punto de destino podrá consistir:

a) Tramos de ida o ida y vuelta.

b) Tramos intermedios al interior de las regiones de Arica y Parinacota, de Tarapacá, de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, y de Magallanes y la Antártica Chilena.

Para gozar de este beneficio las compañías aéreas extranjeras deberán garantizar la prestación de este servicio de manera regular y continua a lo menos durante tres años, después de lo cual la autoridad aeronáutica chilena podrá revisar el cumplimiento de las exigencias legales que se tuvieron en consideración para otorgar la autorización establecida en el inciso segundo, a fin de mantenerla o revocarla.

Corresponderá a la autoridad aeronáutica chilena velar porque las compañías extranjeras de transporte aéreo que deseen efectuar cabotaje, cumplan con los requisitos técnicos, de seguros y de seguridad aplicables a las compañías aéreas chilenas, a sus aeronaves, personal técnico, tripulación de mando y cabina.

En el caso de aquellas compañías extranjeras de transporte aéreo de pasajeros que presten servicios de cabotaje en las regiones señaladas, el certificado de aeronavegabilidad exigido por la autoridad aeronáutica para operar en espacio soberano quedará sujeto a las exigencias técnicas y obligaciones de servicio que le impone la legislación vigente.”.

9 xx.- “Artículo…- Agréganse, a continuación del inciso quinto del artículo 2º del decreto ley Nº 2.564, los siguientes incisos, nuevos, pasando su inciso sexto a ser inciso final:

“Lo señalado en el inciso anterior podrá no ser aplicado por decisión fundada de la autoridad aeronáutica chilena a aquellas compañías extranjeras de transporte aéreo de pasajeros que presten servicios de cabotaje entre un punto fuera del territorio nacional y cualquier región del país, excluida la Metropolitana, como primer punto de destino dentro del territorio nacional. En este caso, se podrá prestar servicio de cabotaje hacia un segundo punto de destino dentro del territorio nacional, sólo si aquél se encuentra ubicado fuera de la región Metropolitana.

El segundo punto de destino podrá consistir:

a) Tramos de ida o ida y vuelta.

b) Tramos intermedios al interior de las regiones del país, excluida la Metropolitana.

Para gozar de este beneficio las compañías aéreas extranjeras deberán garantizar la prestación de este servicio de manera regular y continua a lo menos durante tres años, después de lo cual la autoridad aeronáutica chilena podrá revisar el cumplimiento de las exigencias legales que se tuvieron en consideración para otorgar la autorización establecida en el inciso segundo, a fin de mantenerla o revocarla.

Corresponderá a la autoridad aeronáutica chilena velar porque las compañías extranjeras de transporte aéreo que deseen efectuar cabotaje, cumplan con los requisitos técnicos, de seguros y de seguridad aplicables a las compañías aéreas chilenas, a sus aeronaves, personal técnico, tripulación de mando y cabina.

En el caso de aquellas compañías extranjeras de transporte aéreo de pasajeros que presten servicios de cabotaje en las regiones señaladas, el certificado de aeronavegabilidad exigido por la autoridad aeronáutica para operar en espacio soberano quedará sujeto a las exigencias técnicas y obligaciones de servicio que le impone la legislación vigente.”.

En los considerandos de sus indicaciones, el Honorable Senador señor Horvath señala, en lo fundamental, que la autoridad aeronáutica chilena debe contar con la posibilidad de evaluar en el caso concreto si esta autorización es procedente o no.

En cuanto a la indicación 9 x, señala que la redacción del texto propuesto por la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones permite prestar servicios de cabotaje sin reciprocidad por compañías extranjeras de transporte aéreo de pasajeros, sólo si ellas tienen como segundo destino un punto ubicado en alguna de las regiones que la disposición señala. Agrega que, en este caso, obviamente tales compañías tendrán como primer destino Santiago, que es el punto más rentable, siendo el segundo destino sólo un accesorio que cumplirán para satisfacer un requisito formal.

Respecto de la indicación 9 xx, el Honorable Senador señor Horvath indica que propone una fórmula alternativa a la indicación anterior, basada en la idea según la cual tanto el primer punto de destino como el segundo se encuentren ubicados en cualquier Región que no sea la Región Metropolitana, de manera tal de incentivar los servicios de transportes de pasajeros en Regiones.

En discusión, la Comisión estimó que correspondía rechazar ambas indicaciones, toda vez que la Comisión acogió la indicación del Honorable Senador señor Orpis, que, en lo fundamental, consagra en la ley no exigir reciprocidad alguna en los casos y para las situaciones que indica.

--En votación, la Comisión rechazó las indicaciones 9 x 9 xx, por la unanimidad de los miembros presentes, Honorables Senadores señores García, Orpis y Vásquez.

En relación a las demás indicaciones presentadas al proyecto durante la discusión general, y que fueron consideradas oportunamente por la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones, vuestra Comisión de Economía adoptó los siguientes acuerdos:

--Aprobó las indicaciones signadas con los números 3, 6 y 7, con modificaciones, por la unanimidad de los miembros presentes, Honorables Senadores señores García, Orpis y Vásquez, y

--Rechazó las indicaciones N°s 1, 2, 4, 5, 8, 9, 10, 11 y 12, por la unanimidad de los miembros presentes, Honorables Senadores señores García, Orpis y Vásquez.

- - -

MODIFICACIONES

Sustituir el proyecto propuesto por la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones, en su nuevo segundo informe por el siguiente:

“Artículo único.- Agrégase en el artículo 2° del decreto ley N° 2.564, de 1979, a continuación de su inciso primero, los siguientes incisos, nuevos:

“La exigencia establecida en el inciso anterior, no será aplicable a compañías de transporte aéreo extranjeras que presten servicio de cabotaje entre el primer punto de destino en las Regiones XV, de Arica y Parinacota; I, de Tarapacá, y II, de Antofagasta, y un segundo o más puntos de destino dentro de las Regiones mencionadas.

Igual situación a la señalada en el párrafo anterior procederá en las Regiones XI, de Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo, y XII, de Magallanes y de la Antártica Chilena.

Los puntos de destino establecidos en este artículo podrán consistir en tramos de ida y vuelta.

Para gozar de este beneficio, las compañías aéreas extranjeras deberán prestar este servicio de manera continua y permanente durante todo el año. Se entenderá que la frecuencia es abandonada si no se hace uso de ella durante un mes, caso en el cual caduca de pleno derecho.

Corresponderá a la autoridad aeronáutica chilena velar porque las compañías extranjeras de transporte aéreo cumplan con los requisitos técnicos, de seguros y de seguridad aplicables a las compañías chilenas, a sus aeronaves, personal técnico, tripulación de mando y cabina.”.”. **(Indicaciones 2 bis, 3, 6 y 7, con modificaciones) (Unanimidad) (3x0).**

_____

Como consecuencia de la modificación propuesta, el texto del proyecto de ley que os propone aprobar vuestra Comisión de Economía, queda como sigue:

PROYECTO DE LEY:

"Artículo único.- Agrégase en el artículo 2° del decreto ley N° 2.564, de 1979, a continuación de su inciso primero, los siguientes incisos, nuevos:

"La exigencia establecida en el inciso anterior, no será aplicable a compañías de transporte aéreo extranjeras que presten servicio de cabotaje entre el primer punto de destino en las Regiones XV, de Arica y Parinacota; I, de Tarapacá, y II, de Antofagasta, y un segundo o más puntos de destino dentro de las Regiones mencionadas.

Igual situación a la señalada en el párrafo anterior procederá en las Regiones XI, de Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo, y XII, de Magallanes y de la Antártica Chilena.

Los puntos de destino establecidos en este artículo podrán consistir en tramos de ida y vuelta.

Para gozar de este beneficio, las compañías aéreas extranjeras deberán prestar este servicio de manera continua y permanente durante todo el año. Se entenderá que la frecuencia es abandonada si no se hace uso de ella durante un mes, caso en el cual caduca de pleno derecho.

Corresponderá a la autoridad aeronáutica chilena velar porque las compañías extranjeras de transporte aéreo cumplan con los requisitos técnicos, de seguros y de seguridad aplicables a las compañías chilenas, a sus aeronaves, personal técnico, tripulación de mando y cabina.".".

_____

Acordado en sesiones realizadas los días 20 de marzo, 3 y 10 de abril, 8 de mayo y 3 y 7 de julio de 2007, con asistencia de los Honorables Senadores señor Jaime Orpis Bouchon (Presidente) (señora Evelyn Matthei Fornet), y señores Fernando Flores Labra, José García Ruminot, Jorge Pizarro Soto y Guillermo Vásquez Ubeda.

Sala de la Comisión, a 17 de julio de 2007.

PEDRO FADIC RUIZ
Abogado Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE MODIFICA EL DECRETO LEY Nº 2.564, DE 1979, SOBRE AVIACIÓN COMERCIAL.

BOLETÍN Nº: **3.316-15.**

I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: En lo fundamental, agregar en el artículo 2° del decreto ley N° 2.564, de 1979, sobre Aviación Comercial, a continuación de su inciso primero, nuevos incisos, que eximen de la exigencia de reciprocidad a las compañías de transporte aéreo extranjeras que presten servicio de cabotaje entre el primer punto de destino en las Regiones XV, de Arica y Parinacota; I, de Tarapacá, y II, de Antofagasta, y un segundo o más puntos de destino dentro de las Regiones mencionadas. Igual situación a la anteriormente señalada procederá en las Regiones XI, de Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo, y XII, de Magallanes y de la Antártica Chilena.

II. ACUERDOS:

Indicación Nº 1	: Rechazada (3X0).
Indicación Nº 2	: Rechazada (3X0).
Indicación Nº 2 bis	: Aprobada con modificaciones (3X0).
Indicación Nº 3	: Aprobada con modificaciones(3X0).
Indicación Nº 3 x	: Rechazada (3X0).
Indicación Nº 4	: Rechazada (3X0).
Indicación Nº 5	: Rechazada (3X0).
Indicación Nº 6	: Aprobada con modificaciones (3X0).
Indicación Nº 7	: Aprobada con modificaciones (3X0).
Indicación Nº 8	: Rechazada (3X0).
Indicación Nº 9	: Rechazada (3X0).
Indicación Nº 9 x	: Rechazada (3X0).
Indicación Nº 9 xx	: Rechazada (3X0).
Indicación Nº 10	: Rechazada (3X0).
Indicación Nº 11	: Rechazada (3X0).
Indicación Nº 12	: Rechazada (3X0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: La iniciativa legal en informe se encuentra estructurado en un artículo único que propone agregar en el artículo 2° del decreto ley N° 2.564, de 1979, a continuación de su inciso primero, nuevos incisos.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: No hay.

V. **URGENCIA**: No hay.

VI. **ORIGEN INICIATIVA**: Moción de los Honorables Senadores señores Flores, Orpis y Zaldívar, y del ex Senador señor Fernández.

VII. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL**: Primer trámite.

VIII. **APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS**: No hay.

IX. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO**: Ingresó al Senado el 13 de agosto de 2003, dándose Cuenta en la sesión 25ª especial, de esa misma fecha, pasando a la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones.

X. **TRÁMITE REGLAMENTARIO**: Informe de la Comisión de Economía posterior al nuevo segundo informe de la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones.

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

- Decreto Ley Nº 2.564, de 22 de junio de 1979, que dicta normas sobre aviación comercial, modifica los Decretos con Fuerza de Ley Nºs. 221, de 1931, y 241, de 1960, y deroga los preceptos que señala.

- D.F.L. Nº 241, de 1960, que fusiona y reorganiza diversos servicios relacionados con la aviación civil.

Valparaíso, a 17 de julio de 2007.

PEDRO FADIC RUIZ
Abogado Secretario de la Comisión