

N° 102 / 347

ANT. : Denuncia de Transglobal Servicios Aéreos Ltda., en contra de la Junta de Aeronáutica Civil.

MAT. : Dictamen de la Comisión.

Santiago, 14 de Octubre de 1975.-

DE : COMISION PREVENTIVA CENTRAL
A : SEÑOR JEFE DEL DEPTO. IV ECONOMICO
CORONEL DON LUIS DANUS COVIAN

1.- Por Oficio N° 199, de 15 de Septiembre ppdo., Ud. ha tenido a bien dirigirse a la Fiscalía de la Defensa de la Libre Competencia y le ha remitido diversos antecedentes relacionados con una presentación hecha al señor Presidente de la República por la Empresa Transglobal Servicios Aéreos Ltda., en la cual dicha empresa formula denuncia en contra de la Junta de Aeronáutica Civil conforme a los hechos y circunstancias que se mencionan más adelante.

2.- En la presentación escrita hecha llegar al señor Presidente de la República, que es tan sólo un memorandum sin firma, pero escrito en papel que lleva el membrete con el nombre del señor Mario Paredes Gaete, aparece esta persona manifestando lo siguiente:

a) Que, en 1974, organizó la empresa "Transglobal Servicios Aéreos Ltda." que se dedica al transporte de carga con dos aviones DC-6B y con otra nave similar que utiliza en virtud de haber adquirido el 58% de los derechos de "SOLASTRAL".

b) Que Transglobal ha efectuado vuelos a toda Sudamérica y, actualmente, está transportando, por parcialidades, 5.000 ovejas desde la ciudad de Punta Arenas a la de Quito en Ecuador.

c) Que, con el objeto de mejorar los servicios de Transglobal, se solicitó a la Junta de Aeronáutica Civil, en Mayo próximo pasado, autorización para adquirir un Jet DC-8 lo que se proyectaba hacer en favorables condiciones de precio y pago, pero que el citado Organismo se ha limitado a formular "exigencias que han entorpecido y paralizado la operación".

d) Que se gestionará en Estados Unidos de Norte América, permisos para 40 vuelos anuales, los que podían ser otorgados por la Junta de Aeronáutica Civil de ese país bajo condición de reciprocidad, no obstante lo cual no se ha logrado la aprobación de la Junta de Aeronáutica Civil de Chile, a pesar de haber transcurrido ya varios meses desde que fuera solicitada la antedicha aprobación.

e) Que la empresa solicitó permiso de tránsito aéreo entre Chile y Brasil, autorización que fue negada y, sin embargo, se le concedió a otra empresa que aún no ha iniciado el servicio que le fuera otorgado a Sao Paulo.

f) Que Transglobal solicitó permiso para efectuar un servicio regular entre Porto Alegre, Asunción y Santiago, pero tampoco le fue concedido.

g) Que en reiteradas ocasiones la empresa ha solicitado autorización para trasladar carga desde Santiago a Punta Arenas y nunca ha obtenido el respectivo permiso.

h) Que no se le ha permitido a Transglobal cobrar tarifas inferiores a las de otras compañías.

3.- Entre los antecedentes acompañados por el Departamento Económico del Comité Asesor de la H. Junta de Gobierno, obra copia de un oficio dirigido por la Junta de Aeronáutica Civil a Transglobal en el que se expresa:

a) Que se ratifica el acuerdo anterior de la Junta de Aeronáutica, ya comunicado a Transglobal, en el sentido de denegar la solicitud de dicha empresa para transportar carga entre Santiago y Punta Arenas "por existir operadores regulares en la ruta".

b) También se hace saber a Transglobal que, respecto de las solicitudes de fecha 2 de Mayo de 1975, sobre compra de un avión DC-8-21 y sobre establecimiento de un servicio no regular de carga entre Santiago y Miami, la Junta acordó hacer presente que no está en condiciones de pronunciarse por no contar con los antecedentes necesarios, lo que le fueron requeridos a la empresa por Oficio N° 598, de 14 de Mayo de 1975, sin que Transglobal los haya puesto a disposición de la Junta.

c) Por último, el oficio en comento señala que la Junta

de Aeronáutica, por Oficio N° 682, de 5 de Junio de 1975, comunicó a Transglobal que no daría curso a las solicitudes mencionadas, mientras esa empresa no completara los antecedentes relativos a su constitución legal, los que sólo fueron entregados el 18 del mismo mes de Junio ya citado, pero que aún se encuentra pendiente la recepción de los datos pedidos a la empresa en el Oficio N° 598.

4.- Rolan también en autos recortes correspondientes, al parecer, al diario El Mercurio del día 3 de Julio, con fotografías e información relativa al transporte de 5.000 ovejas encomendado efectuar desde Punta Arenas a Quito, a Transglobal.

5.- Figuran, también entre los antecedentes acompañados por la denunciante, copias, en inglés y español, de una comunicación dirigida por la Junta de Aeronáutica Civil de Estados Unidos de Norte América a Transglobal en la que se expresa a esta Empresa que su solicitud para obtener autorización para efectuar 19 vuelos de Santiago a Miami, incluidos los correspondientes retornos, ha sido denegada por no ajustarse dicha solicitud a las normas reglamentarias de esa entidad norteamericana que exige la concurrencia de requisitos generales, tales como los siguientes:

- a) Que el contrato asegure la continuidad de operaciones durante un período no inferior a seis meses;
- b) Que el contrato exige un volumen absoluto o mínimo de carga para ser transportada; y
- c) Que el embarcador garantice al exportador un número específico de vuelos o un volumen específico de carga y acepta pagar por esa capacidad, se utilice ella o no.

Seguidamente se informa sobre los datos que deban acompañarse a la respectiva solicitud por medio de una minuta que contiene 22 puntos, siendo uno de ellos el relativo al otorgamiento por parte de las autoridades chilenas de un trato de reciprocidad para aeronaves norteamericanas.

6.- En relación con la materia en estudio, cabe señalar que el Departamento Económico del Comité Asesor de la H. Junta de Gobierno elaboró un Memorandum, documento del cual

se ha acompañado copia a los autos. Dicho Memorandum lleva el N° 56 y está fechado el 12 de Septiembre en curso y, en lo medular expresa:

a) Que la denunciante no cuenta con permiso de tráfico permanente, pues sólo tiene autorización provisoria "para operar con los países americanos", para cuyos efectos posee un avión DC-6 "y otro entregado en comodato por SOLASTRAL".

b) Que si bien Transglobal ganó una propuesta para el transporte de 5.000 ovejas a Ecuador, lo hizo "con un precio que bordea peligrosamente el valor de los costos que han subido desde Abril a la fecha y que le ocasionan pérdidas, por lo que solicitó autorización para transportar carga de Santiago a Punta Arenas".

c) Que la Junta de Aeronáutica Civil tiene autorizados vuelos regulares a Punta Arenas a LAN y LADECO, que efectúan tengan carga o nó, lo que hace imposible dar cabida a otra empresa en esa ruta, "sin que se produzca una competencia ruinosa, con grave deterioro de las ya establecidas, por cuanto la capacidad es superior a la demanda".

d) Se agrega que, por las razones anteriores, sólo se autorizó a Transglobal para efectuar vuelos no regulares entre Santiago y Punta Arenas, sólo cuando las líneas regulares no tengan capacidad de carga y también, en estos casos, se facultó a la empresa para cobrar precios más bajos que los normales.

e) Por último, el Memorandum en referencia señala que entre Transglobal y SOLASTRAL se celebró un contrato de arrendamiento, en virtud del cual la segunda compañía entregó a la primera un avión DC-6 pero que, por razones tributarias adoptó la forma de un comodato. Se añade que Transglobal ha desconocido la convención, que mantiene impaga a la tripulación del avión y que ha creado, consecuentemente, una difícil situación de caja a SOLASTRAL.

7.- De especial interés para el problema en estudio es el Oficio N° 2486, de 1° de Septiembre en curso, dirigido por el señor Ministro de Transportes a S. E. el Presidente de la República. En dicho oficio y en memorandum explicativo adjunto a él, se hace saber al Primer Mandatario lo siguiente:

a) Que en Agosto y Noviembre de 1974, la denunciante

solicitó permiso para operar tres servicios aéreos, con dos aviones Douglas DC-6, a saber: 1) No regular entre Santiago, Asunción y Puerto Alegre; 2) No regular entre Chile y los demás países de América; y 3) No regular entre Santiago y Punta Arenas.

b) Que sólo en Enero de 1975, Transglobal completó los antecedentes para que la Junta de Aeronáutica pudiera pronunciarse, Organismo que, en sesión N° 1442, de 20 de Enero del mismo año, adoptó dos acuerdos.

c) Mediante el primer acuerdo, la Junta autorizó "el establecimiento de un servicio no regular de carga entre puntos de Chile y puntos de los demás países del Norte, Centro y Sudamérica, no unidos por servicios regulares de empresas chilenas dedicadas a esta clase de transporte". El servicio no regular entre Santiago, Asunción y Porto Alegre quedó comprendido en la autorización en referencia.

Sin embargo, la Junta acordó dictar la Resolución que autorizaría el servicio antes mencionado, "una vez que la empresa acreditara su propiedad sobre los dos aviones DC-6 con los cuales proyectaba operar sus servicios y condicionar el permiso a la exigencia de que el capital declarado en la escritura de sociedad reflejara exactamente el capital de la empresa. No obstante, la Junta, en sesión N° 1457, de 21 de Abril de 1975, "acordó conceder a Transglobal Ltda. una autorización provisional para operar el servicio señalado al comenzar este párrafo, con aviones DC-6 dados en comodato por sus propietarios".

Mediante el segundo acuerdo, la Junta resolvió "no dar lugar a la petición para establecer un servicio no regular entre Santiago y Punta Arenas".

En relación con este segundo acuerdo, el señor Ministro de Transportes advierte:

c.1.- Que, en Abril de 1975, la Junta autorizó a Transglobal para operar con aviones DC-6 y DC-7 vuelos entre Punta Arenas y Quito para dar cumplimiento a un contrato con la empresa ecuatoriana DIMPEX, Distribuidora, Importadora y Exportadora Ltda., para el transporte de 5.000 ovejas adquiridas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador.

c.2.- Que para obtener el contrato anterior, Transglobal ofreció un precio muy próximo al valor de costo de operación, costo que experimentó un aumento que ha gravitado en contra de la empresa, circunstancia que la condujo a "solicitar autorización para transportar carga en los vuelos "ferry" que realizaba desde Santiago a Punta Arenas para ir a buscar las ovejas que debe transportar a Quito".

c.3.- Que actualmente LAN - CHILE y LADECO S.A. tienen autorizados tres y un vuelo, respectivamente, entre Santiago y Punta Arenas, a la semana, de modo que si se diera cabida a otro transportador en la misma ruta, se produciría una competencia ruinoso, especialmente para las empresas ya establecidas, por cuanto la capacidad de carga que se está ofreciendo es superior a la demanda. Seguidamente, se hace presente que tanto LAN como LADECO están obligadas a mantener sus servicios aún cuando no tengan carga, lo que asegura a Punta Arenas una comunicación permanente con el resto del país.

c.4.- Que por las razones anteriores "el vuelo especial esporádico es aceptable solamente en caso que las empresas que operan servicios regulares no tengan disponibilidad en sus vuelos de itinerarios", criterio que es el que tiene la Junta de Aeronáutica Civil".

c.5.- Que Transglobal ha ofrecido a los usuarios, en los vuelos desde Santiago a Punta Arenas, tarifas muy inferiores a las aprobadas, lo que se explica pues cuenta con carga de retorno asegurada de antemano, circunstancia que la hace preferida frente a las otras aerolíneas y que interfiere la normal actividad de éstas.

d) Dice, además, el señor Ministro de Transportes que, "con fecha 2 de Mayo de 1975, la empresa solicitó autorización para adquirir un avión DC-8-21, y para pedir un permiso en los Estados Unidos de Norte América para operar un servicio de carga con el compromiso de reciprocidad de la autoridad chilena para otorgarlo a una empresa norteamericana que así lo solicitare". Y agrega que "por Oficio N° 598, de 14 de Mayo de 1975, la Junta solicitó a la Empresa diversos antecedentes relacionados con el financiamiento del avión, además de un estudio de factibilidad económica de la adquisición y operación de la aeronave, con detalle de rutas,

servicios y demás elementos relevantes; y un inventario y estado de situación de Transglobal Ltda. con detalle de entradas y gastos, aportes efectuados etc.", antecedentes que la empresa no ha proporcionado. Se agrega que, frente a una nueva petición de permiso para adquirir el avión, formulada el 19 de Junio de 1975, liberando a la empresa, transitoriamente de la obligación de acompañar los antecedentes que se le exigieran, la Junta de Aeronáutica comunicó a Transglobal que dichos antecedentes eran indispensables para emitir un pronunciamiento sobre lo requerido.

e) Finalmente y, complementando la información anterior, el señor Ministro de Transportes señala "que el 25 de Agosto pasado, la Junta de Aeronáutica Civil consideró en audiencia pública una nueva solicitud de Transglobal Ltda., para que se le autorizara el transporte de carga desde Santiago a Punta Arenas en siete vuelos que debe realizar para embarcar ovejas en esta última ciudad, con destino a Quito". Se agrega que "luego de oírse a LAN CHILE y LADECO, empresas que operan regularmente servicios cargueros en esa ruta, la Junta de Aeronáutica Civil acordó mantener su acuerdo anterior sobre la materia, en el sentido de considerar separadamente cada uno de los siete vuelos programados y autorizar aquéllos que efectivamente fueran a suplir una falta de capacidad de las empresas regulares hacia Punta Arenas".

Por último se señala que, aplicando el criterio anteriormente expuesto, la Junta, con fecha 27 de Agosto próximo pasado, autorizó el primero de los siete vuelos ya aludidos.

8.- Efectuada, como quedara en los párrafos precedentes de este informe, la relación de los hechos y antecedentes vinculados a la denuncia en estudio, es oportuno, ahora, señalar las disposiciones legales que reglan la materia y que son las siguientes normas contenidas en el D. F. L. N° 241, de 1960, publicado en el Diario Oficial de 6 de Abril de 1960:

"Art. 3°.- La Junta de Aeronáutica Civil tendrá a su cargo la Dirección superior de la aviación civil en el país".

"Art. 6°.- Corresponderá a la Junta de Aeronáutica Civil:

1.- Ejercer la dirección de la aviación comercial en el país.

5.- Autorizar el establecimiento en el territorio nacional de servicios de transporte aéreo, tanto de cabotaje como internacionales, y de toda clase de servicios de aeronavegación comercial, así como suspenderlos o declarar su caducidad o terminación.

6.- Regular la capacidad de tráfico y aprobar las frecuencias de vuelo de los servicios de aeronavegación comercial.

7.- Proponer al Presidente de la República las tarifas de transporte aéreo, las que se entenderán aprobadas si no hubiere pronunciamiento sobre ellas dentro del plazo de 15 días; fijar las demás condiciones del transporte aéreo y de los servicios de aeronavegación comercial, y vigilar el cumplimiento de unas y otras.

12.- Aprobar, rechazar o proponer modificaciones de los acuerdos y convenios que sobre navegación aérea y facilidades mutuas celebren las compañías nacionales entre sí o con similares extranjeras.

"Art. 7º.- Los acuerdos de la Junta de Aeronáutica Civil que autoricen el establecimiento de servicios aéreos de transporte público de pasajeros o carga de carácter regular o a itinerario, y los que los denieguen o declaren su caducidad, deberán ser sometidos a la aprobación del Presidente de la República, sin perjuicio de la facultad de la Junta para autorizarlos provisoriamente por seis meses, mientras se dicte el correspondiente decreto de concesión.

"La misma forma será aplicable a los servicios aéreos irregulares o no sujetos a itinerarios fijos, cuando se soliciten por un plazo superior a 6 meses o por un número de vuelos superiores a diez.

"Respecto de servicios aéreos de otras clases, así como de otras actividades aerocomerciales, la resolución corresponderá exclusivamente a la Junta de Aeronáutica Civil, pudiendo ésta delegar en alguno de sus miembros o en el Secretario General, la facultad de autorizar los casos urgentes e imprevistos que se presenten, debiendo dar cuenta a la Junta en la primera audiencia siguiente.

"Art. 8°.- La Junta de Aeronáutica Civil resolverá como jurado y apreciará la prueba en conciencia".

"Art. 12°.- Las Empresas de Aeronavegación comercial estarán obligadas a proporcionar los antecedentes que les solicite la Junta de Aeronáutica Civil para los efectos de elaborar las estadísticas de tráfico aéreo y para establecer los costos de operación de sus servicios. Estos últimos datos y antecedentes tendrán el carácter de reservados".

9.- La confrontación entre los antecedentes agregados a los autos, las disposiciones legales transcritas en el numerando anterior y el informe del señor Fiscal contenido en su Oficio N° 332, de 24 de Septiembre recién pasado, han llevado a esta Comisión a concluir que carece de efectivos fundamentos la denuncia formulada en contra de la Junta de Aeronáutica Civil y, también, que este Organismo ha obrado, en relación a la materia en estudio, haciendo una adecuada y legítima aplicación de la facultad que la ley le confiere.

Para sustentar el criterio anterior esta Comisión ha tenido presente:

a) Que si bien Transglobal, entre los meses de Agosto y Noviembre de 1974, solicitó a la Junta de Aeronáutica Civil, permiso para operar, con dos aviones, servicios no regulares en tres rutas, vale decir, entre Santiago, Asunción y Puerto Alegre, desde Chile hacia los demás países de América; y, entre Santiago y Punta Arenas, también es cierto que, sólo en Enero de 1975, completó los antecedentes que le permitieron a la Junta emitir un pronunciamiento sobre el particular, lo que hizo el 20 del mismo mes de Enero.

b) Que mediante el pronunciamiento anterior la Junta acordó autorizar a Transglobal para operar servicios no regulares entre Chile y los demás países americanos, incluyendo en la autorización la vía Santiago, Asunción y Puerto Alegre y, aunque postergó la dictación de la correspondiente resolución hasta que la empresa favorecida acreditara dominio sobre los aviones que se proponía utilizar y demostrara que su capital declarado en la escritura social reflejaba exactamente el verdadero y exacto capital de ella, cada actitud se encuentra en armonía con sus facultades legales. En efecto, cabe recordar que, de acuerdo con lo establecido en los

artículos 3° y 6° del Decreto N° 802, del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Aviación, publicado en el Diario Oficial de 3 de Diciembre de 1947, la Junta tiene facultad para exigir a la solicitante una autorización de servicio aéreo y los antecedentes que estime necesarios para comprobar, en caso que se trate de una persona jurídica, su constitución legal y, además, su idoneidad y capacidad técnica y financiera.

c) No obstante lo anterior, en sesión de 21 de Abril de 1975, la Junta acordó conceder a Transglobal Ltda. una autorización provisional para operar un servicio no regular entre Chile y los demás países de América.

d) Por otra parte, el acuerdo adoptado por la Junta y mencionado en la letra b) precedente, rechazó la petición formulada por la denunciante para establecer un servicio no regular entre Santiago y Punta Arenas pero, para ello, invocó las siguientes razones:

d.1.- Porque en la ruta ya indicada se encontraban operando, con anterioridad a la solicitud de Transglobal, LAN-CHILE con tres vuelos semanales y LADECO con uno, en circunstancias que la capacidad ofrecida estaba resultando superior a la requerida por los usuarios.

d.2.- Porque tanto LAN como LADECO, por mantener servicios regulares en la mencionada línea aérea, se encuentran obligadas a prestar dichos servicios en las frecuencias también ya citadas, tengan carga o nó.

d.3.- Por que los servicios regulares atendidos por LAN y LADECO, aseguran a Punta Arenas una comunicación permanente con el resto del país y, por tanto, la autorización de un nuevo servicio aún de carácter no regular, implicaría para las empresas ya establecidas, una competencia ruinosa para ellas, habida consideración a que aún, sin el nuevo servicio, la oferta de carga era superior a la demanda de ella.

d.4.- Porque, como norma general, las circunstancias anteriores han movido a la Junta, en cada oportunidad en que solicita un vuelo especial no regular, a preocuparse, antes de resolver, de averiguar si existe efectivamente una necesidad adicional de transporte y sólo en tal caso autorizar, de modo excepcional, vuelos especiales.

d.5.- Porque el criterio anterior ha sido, precisamente el aplicado por la Junta en el caso Transglobal ya que el 27 de Agosto último se autorizó uno de dichos vuelos diferiéndose un pronunciamiento respecto de los otros seis solicitados, para resolverlos uno a uno, según cuales fueren las circunstancias.

Al proceder del modo anterior, la Junta ha dado fiel aplicación a lo prevenido en los artículos 3° y 6° del D.F.L. N° 241 de 1960, que dispone que corresponde a dicho organismo público la dirección superior de la aviación civil en el país, incluida la aviación comercial; la autorización en el territorio nacional de servicios de transporte aéreo y la regulación de la capacidad de tráfico y aprobación de las frecuencias de vuelo de los servicios de aeronavegación comercial. Las razones indicadas por la Junta para negar a Transglobal la autorización de un servicio no regular entre Santiago y Punta Arenas, constituyen una apreciación de mérito u oportunidad que la ley le confiere exclusivamente a ella, en su carácter de organismo técnico, y parece fundada en circunstancias de orden objetivo y dirigida a preservar la mantención de los actuales servicios regulares de transporte aéreo con que cuenta el extremo sur del país.

e) Que, en cuanto a la petición formulada por Transglobal a la Junta, para adquirir un avión DC-8-21 y para pedir un permiso en Estados Unidos de Norte América, a fin de operar un servicio de carga, con el compromiso de reciprocidad de la autoridad chilena para otorgarlo a una empresa norteamericana que así lo solicitase, la Junta, por Oficio N° 598, de Mayo próximo pasado, pidió a la empresa la presentación de diversos antecedentes relacionados con el financiamiento de la aeronave; un estudio de factibilidad económica de la adquisición y operación de la misma, con detalle de rutas, servicios y demás elementos relevantes, y un inventario y estado de situación de Transglobal, incluyendo información sobre entradas, gastos, aportes, etc. Sin embargo, la empresa no proporcionó los antecedentes que se le requirieron por la Junta y pidió, en cambio, que se la dispensara del cumplimiento de esa obligación ofreciendo allegar los antecedentes con posterioridad a la compra del avión, nueva petición que fue desestimada por la Junta.

Por las razones anteriores, esta Comisión, por la unanimidad de sus miembros, acordó desestimar la denuncia formulada

por Transglobal Ltda. porque no importa infracción a las disposiciones legales que fijan las atribuciones de la Junta de Aeronáutica Civil ni transgrede las normas sobre libre competencia contenidas en el Decreto Ley N° 211, de 1973, cuyo artículo 5°, por lo demás, ha mantenido en pleno vigor la vigencia de aquellas reglas jurídicas.

Dios guarde a Ud.,

JORGE GUERRERO SERRANO
Fiscal de la Dirección de Industria y Comercio
Presidente de la Comisión



ELIANA CARRASCO CARRASCO
Secretaria