

ANT. Denuncia de los señores José Messina Bravo y Estanislao Lira González contra la Asociación de Taxis de Aeropuertos, por monopolio en el servicio de éstos.

MAT. Dictamen de la Comisión

Santiago, 19 MAYO 1975

DE COMISION PREVENTIVA CENTRAL

A: SEÑOR DIRECTOR DE AERONAUTICA CIVIL
GENERAL DE BRIGADA AEREA DON SERGIO LEIGH GUZMAN.

1.- Por oficio N°58, de 27 de Enero último la Fiscalía de la Defensa de la Libre Competencia requirió a esta Comisión para que estudiara la situación creada por la concesión de una zona exclusiva para estacionamiento de taxis en los aeropuertos de Pudahuel y Los Cerrillos a la Asociación de Taxis de Aeropuertos, y propusiera las medidas tendientes a corregir los entorpecimientos a la libre competencia que dicha situación habría creado. Estima la Fiscalía, que dicha concesión, reservada al arbitrio de la mencionada Asociación, configura un monopolio en el servicio de taxis y desvirtúa los fines que, según la ley, debe perseguir una corporación de derecho privado, como lo es aquélla. Estas circunstancias configurarían trabas a la libre prestación de aquellos servicios, que estarían previstas en la disposición de la letra e) del artículo 2° del Decreto Ley N° 211, de 1973, en relación con el precepto de la letra c) del mismo artículo.

2.- El requerimiento de la Fiscalía se originó por la denuncia formulada en el mismo sentido por los señores José Messina Bravo y Estanislao Lira González, el 21 de Noviembre pasado. Manifestaron los denunciados que sólo las personas afiliadas a la Asociación denunciada se encuentran autorizadas para efectuar transporte de pasajeros que llegan a los aeropuertos de Pudahuel y los Cerrillos, y que quienes, como ellos y otros taxistas, que no pertenecen a la Asociación o han sido expulsados de ésta, se ven impedidos de prestar sus servicios por funcionarios del Cuerpo de Carabineros. Agregan que, incluso respecto del transporte de tripulantes y funcionarios de las Compañías de Aviación, han soportado persecución de la directiva de la Asociación, que se ha dirigido a dichas Compañías, desprestigiando a los denunciados. Manifiestan que la directiva de la Asociación, aparte de haber obtenido de la Subsecretaría de Transportes tarifas excesivas, cobra derechos a sus asociados para permitirles trabajar, y

persigue a todo aquel que le formule críticas, llegando hasta su expulsión de la Asociación. Por el temor a perder el trabajo, la mayoría de los asociados acepta las imposiciones de la directiva, la que, con iguales fines mantiene un grupo de pre-socios o auxiliares, a los que se cobra derechos más altos, que están a la espera de ocupar las vacantes que se produzcan en la Asociación.

3.- La Fiscalía solicitó informe al señor Director General de Aeronáutica Civil, al Ministerio de Transportes y a la Dirección General de Carabineros. El señor Director General de Aeronáutica informó que, de conformidad con los artículos 3º letra i), y 11 de la Ley N° 16.752, la Dirección General de Aeronáutica Civil se encuentra facultada para otorgar concesiones o celebrar arrendamientos u otra clase de contratos en los aeródromos sometidos a su administración. En el ejercicio de esa facultad, la Dirección, por escritura pública de 7 de Abril de 1967, otorgó a la Asociación la concesión para explotar un servicio de taxis entre el aeropuerto de Pudahuel y la ciudad de Santiago, la que fué ampliada en 10 años por escritura pública de 2 de Enero de 1970. Igualmente, por escritura pública de 30 de Enero de 1970, otorgó, a la misma Asociación, una concesión semejante, en relación con el aeropuerto de Los Cerrillos. La concesionaria mantiene una dotación de 70 automóviles en el primer aeropuerto y otra de 40 en el segundo, vehículos que prestan sus servicios en horarios determinados. En cuanto a las tarifas, ellas son fijadas por Decreto del Ministerio de Transportes, publicado en el Diario Oficial, y tienen los recargos que en el mismo decreto se indican. La concesión de terrenos para el estacionamiento de los automóviles de la Asociación alcanza a 2.500 m², en Pudahuel y a 1.600 m². en Los Cerrillos. La concesión confiere a la Asociación el derecho exclusivo para explotar los referidos servicios, y los contratos respectivos estipulan que todas las construcciones, instalaciones y mejoras pasarán a dominio fiscal al término de la concesión.

La Dirección General de Carabineros informó que los recintos de los aeropuertos referidos se encuentran bajo la vigilancia de la Fuerza Aérea de Chile y que su dirección y administración corresponde a la Dirección General de Aeronáutica Civil. Que dicho Servicio ha otorgado concesiones de trabajo en esos recintos a la Asociación de Taxis de Aeropuertos. Sin perjuicio de esa concesión, cualquier vehículo de alquiler puede llevar pasajeros a los mencionados aeropuertos. Finalmente, la Dirección General de Carabineros informa que esa Dirección no ha impartido instrucciones que impidan el libre trabajo de los automóviles de alquiler, en los términos ya señalados.

El Ministerio de Transportes informó que esa Secretaría de Estado no ha otorgado autorización a la Asociación denunciada para efectuar servicios en los aeropuertos de Los Cerrillos y Pudahuel, pero que tal Asociación actúa, al parecer, con autorización de la Dirección de Aeronáutica. El Ministerio, mediante decreto supremo ha fijado tarifas para los servicios de taxis, las que deben ser cumplidas, tanto por los vehículos de la denunciada como por cualquier otro. Agrega que, por Resolución N° 407, de 10 de Mayo de 1974, se declaró en reorganización el servicio de automóviles de alquiler de los dos aeropuertos mencionados, y que,

//.

hasta la fecha de su oficio, 20 de Enero último, no se habían evacuado los informes necesarios para dictar las resoluciones administrativas correspondientes.

4.- La Asociación de Taxis de Aeropuertos es una Corporación de derecho privado, constituida con arreglo a las disposiciones del Título XXXIII del Libro I del Código Civil, por escritura pública de 18 de Julio de 1961, modificada por escrituras de 10 de Enero y 20 de Marzo de 1962 y de 31 de Agosto de 1970. De conformidad con el artículo 2º de los Estatutos, su objeto consiste en propender al mejoramiento social y cultural de los asociados, a los cuales debe prestar protección y ayuda, estableciendo cursos de perfeccionamiento profesional, economatos, cooperativas, escuelas y bibliotecas. Podrán pertenecer a ella los interesados que tengan más de 21 años de edad, 6º año de educación básica y que sean choferes profesionales de taxi, con un mínimo de 5 años de servicios. Los socios serán fundadores y activos, los que deberán pagar, al momento de su ingreso, una cuota de incorporación equivalente a 2 sueldos vitales. El Directorio dura un año en sus funciones y puede ser reelegido indefinidamente, no percibiendo remuneración alguna.

5.- La Comisión dió traslado del requerimiento del Fiscal a los denunciados y envió el Oficio N° 59, de 29 de Enero último a esa Dirección General de Aeronáutica informándola sobre la denuncia que estaba conociendo y solicitándole suspendiera transitoriamente los efectos de la concesión y otorgara permisos individuales a los taxistas que se interesaran por prestar el servicio, en las condiciones que esa Dirección tuviera a bien fijar, ya sea que dichos taxistas pertenecieran a la Asociación o nó.

La Asociación denunciada, en su escrito de descargos pide se deseche el informe del Fiscal, fundamentalmente por las siguientes razones:

a) Que no pueden ser contrarias al Decreto Ley N° 211, de 1973, las concesiones que otorga la Dirección General de Aeronáutica Civil, de acuerdo con las atribuciones que la ley le ha conferido, por propuesta pública;

b) Que la Dirección General es soberana para determinar si otorga dichas concesiones en forma individual o lo hace a personas jurídicas como una forma de mejor ordenamiento del servicio;

c) Que la Asociación no puede ser acusada de otorgar una subconcesión a los taxistas asociados, porque éstos no pagan derechos sino cuotas sociales a la Asociación;

d) Que la Asociación no puede ser considerada empresa de transportes porque no tiene dependientes ni es ella quien presta el servicio sino que lo hacen los asociados taxistas, quienes perciben para sí las tarifas, que es el precio del arrendamiento de sus vehículos y de su fuerza de trabajo;

e) Que los denunciados fueron expulsados de la Asociación, como una medida indispensable de saneamiento del servicio y no perseguidos en forma arbitraria, como lo afirman ante la Comisión;

f) Que la medida preventiva propuesta a la Dirección General de Aeronáutica Civil, aparte de constituir una clara invasión de atribuciones respecto de este Organismo, es ilegal porque no está contemplada en el Decreto Ley N° 211 respecto de las concesiones - que son decisiones unilaterales de la autoridad pública - y las disposiciones de dicho Decreto Ley se pueden aplicar sólo a los convenios o acuerdos entre particulares.

La Dirección General de Aeronáutica Civil, por oficio N°14/241/666, de 31 de Marzo pasado, informó que las concesiones a la Asociación de Taxis de Aeropuertos fueron otorgados en conformidad con las disposiciones de su Ley Orgánica y del Reglamento de Tasas y Derechos Aeronáuticos. Que este último faculta a la Dirección para imponer multas a los concesionarios y para poner término a la concesión cuando concurran las causales que él mismo señala, agregando que, hasta ahora, no existen fundamentos para aplicar esas causales. El otorgamiento de concesiones individuales sería de casi imposible aplicación, respecto de zonas de estacionamiento, si se tienen presentes las normas sobre cauciones y responsabilidades contenidas en los artículos 48, 51, 52, 53 y 55 del Reglamento de Tasas aludido, cuya letra y espíritu tienden a la unicidad del concesionario. Por todo lo expuesto, y mientras no se adopte una resolución definitiva en la causa que se sustancia en contra de la Asociación de Taxis de Aeropuertos, la Dirección General es de opinión que, para no perjudicar la atención a los pasajeros y público, se mantengan los efectos de las referidas concesiones.

5.- Para mejor resolver, la Comisión solicitó un informe oral al señor Fiscal de la Dirección General de Aeronáutica Civil, don Mario Guevara, el que se cumplió, con la venia de esa Dirección, en la audiencia del día 3 de Abril último. El señor Guevara ratificó lo expuesto en los informes de la Dirección y agregó que ese Servicio se encuentra impedido de otorgar otras concesiones por falta de espacio en los recintos de los aeropuertos. En cuanto a la persona de los concesionarios, la Dirección ha preferido siempre entenderse con una sola, que se haga responsable del servicio, por lo que exigía la constitución de la correspondiente Asociación. Agregó que el referido servicio y todas las actividades que se cumplen en los aeropuertos son eficazmente controladas y vigiladas por los funcionarios de la Dirección y que, además, en cada aeropuerto existe un Comité o Junta de Vigilancia. Un gran número de taxis con acceso a los referidos recintos provocaría graves problemas de ubicación y movimiento. Igualmente, un servicio libre, no controlado como una concesión, no aseguraría la continuidad ni oportunidad del mismo. Todo lo relacionado con el servicio, según se ha dicho, está supervigilado por la Dirección, y en lo único en que ésta no interviene en el procedimiento de admisión y exclusión de socios de la Asociación, lo que cree que es de la competencia de otros Organismos Públicos.

Concluyó el señor Guevara, afirmando que la concesión de estacionamientos en los aeropuertos, en sus efectos, era semejante a las que otorga la Municipalidad para estacionamientos de taxis en las proximidades de hoteles y otros.

6.- La Comisión escuchó también las exposiciones orales de los denunciantes y de los representantes de la Asociación denunciada, las que se cumplieron en la misma audiencia del día 3 de Abril pasado, con la asistencia de sus respectivos abogados. Las observaciones de éstos, en general, ratificaron lo anteriormente expuesto por sus respectivas partes y abundaron en consideraciones de hecho, en apoyo de sus pretensiones. Cabe destacar la alegación de incompetencia de esta Comisión, formulada por el abogado de la Asociación denunciada, quien manifestó que el ámbito de aplicación del Decreto Ley N° 211, y de las Comisiones creadas por éste, se circunscribía a la producción y al comercio y que, en el presente caso, los servicios prestados por los taxistas miembros de la Asociación no eran actos de comercio, ya que no estaban constituidos en empresa, ni podía considerarse tal empresa a la Asociación misma, ya que ésta no tenía carácter mercantil ni prestaba directamente los servicios.

7.- Para desechar la incompetencia recién expuesta, esta Comisión tiene presente que a ella toca, de conformidad con el artículo 8° letra c) del Decreto Ley N° 211, de 1973, vigilar dentro de su respectiva jurisdicción el juego de la libre competencia y conocer de oficio o a petición de cualquier persona, de toda situación que pudiera alterarla. En la especie, se ha invocado circunstancias que alterarían la libre competencia en el servicio de transporte de pasajeros, y servicios, como éste, están expresamente previstos en los artículos 1° inciso segundo y 2° letra b) del Decreto Ley N° 211, con prescindencia de las personas que los presten. Por lo demás, de las propias alegaciones de las partes y de lo informado por la Dirección General de Aeronáutica Civil, especialmente de lo dicho respecto de las escrituras de concesión, se desprende que esa Dirección ha otorgado a la Asociación concesiones para el servicio de transporte, de modo que si esta Asociación presta el servicio a través de terceros, se constituye en empres de transportes. Por último, en un sentido económico lato, incluso tributario, cada uno de los prestadores de servicios es una empresa, aún cuando tenga carácter individual.

8.- En cuanto al fondo, la Comisión estima que la concesión de estacionamiento para un servicio de transportes, por el carácter exclusivo que ella tiene, importa, a la vez, la concesión para el respectivo servicio, lo que se establece claramente en los informes de la Dirección General de Aeronáutica antes aludidos y, especialmente, del resumen de las principales cláusulas de las escrituras de concesiones, que ella misma ha proporcionado. En efecto, en las cláusulas 2a., 9a., 10a., 11a., 15a., 16a., 18a., y 24a., de la escritura de 7 de Abril de 1967, relativa al Aeropuerto de Pudahuel, se alude expresamente a una concesión para la explotación de servicio de taxis o de transporte individual de pasajeros, empleados y público en general. Lo mismo se

repite en la cláusula la. de la escritura de 20 de Enero de 1970, relativa al mismo aeropuerto. También, en la escritura de 30 de Enero de 1970, respecto del aeropuerto de Los Cerrillos, se trata derechamente de una concesión para la explotación de taxi o de transporte individual de pasajeros, empleados y público en general, lo que se reitera en las cláusulas 8a.; 9a., 11a., 12a., 13a., 14a., 19a., y 26a., de esta misma escritura.

9.- Que la Ley N° 16.752, Orgánica de la Dirección General de Aeronáutica Civil otorga a ésta, en su artículo 3° letras b) e i) atribuciones para controlar y fiscalizar los aeródromos públicos y privados y administrar los públicos de dominio fiscal y para otorgar concesiones o celebrar arrendamientos u otra clase de contratos en los aeródromos sometidos a su administración como, asimismo, en los terrenos que le sean destinados. Por su parte, el Decreto N° 172, de 10 de Abril de 1974, de Defensa Nacional, Subsecretaría de Aviación, que aprueba el Reglamento de Tasas y Derechos Aeronáuticos, en su Capítulo V, relativo a la administración de los aeródromos, dispone, en su artículo 43, que la Dirección General de Aeronáutica Civil ejercerá la administración de los aeródromos públicos de dominio fiscal con las atribuciones que señala, entre las cuales se encuentra, en la letra A), el otorgamiento a terceros del uso de terrenos, locales, espacios u otros, que se hará mediante concesiones aeronáuticas. El artículo 56 del mismo Reglamento dispone que en los casos de concesiones para la venta de artículos de uso o consumo o prestación de servicios, los derechos aeronáuticos que debe pagar el concesionario podrán consistir en un porcentaje del monto bruto total de las ventas mensuales de dichos artículos.

De las disposiciones antedichas, se desprende que la potestad de la Dirección General de Aeronáutica Civil para otorgar concesiones se refiere solamente a los terrenos, locales, espacios u otros comprendidos en los recintos de los aeródromos o que le fueren destinados y a los servicios que dentro de estos mismos puedan prestarse. De este modo, se infiere que dicha potestad no puede extenderse a servicios que se presten fuera de dichos recintos y que sean ajenos a la navegación aérea; si bien la Dirección puede controlarlos y fiscalizarlos, en la parte que se cumpla dentro de dichos aeródromos, de acuerdo con sus facultades generales de administración de los mismos.

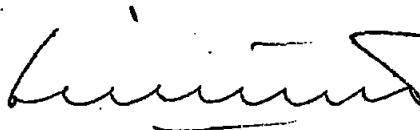
10.- Que las concesiones de terrenos para estacionamiento de taxis, por su carácter exclusivo, como se ha dicho, constituyen a la vez concesiones para un servicio público de transporte, a las cuales se extiende el carácter exclusivo propio de aquéllas, y, de esta manera, constituyen un entorpecimiento para el libre acceso del común de los transportistas a dicho servicio. Si bien la Dirección General de Aeronáutica está autorizada para otorgar concesión de terrenos en los recintos de los aeropuertos, debe abstenerse de hacerlo cuando, por medio de ella, indirectamente, instaura o contribuye a instaurar un monopolio respecto de servicios que le son ajenos y que deben ser de libre acceso a todos los que estén en condición de prestarlos, todo ello, sin per-

juicio de sus facultades generales de administración de dichos recintos.

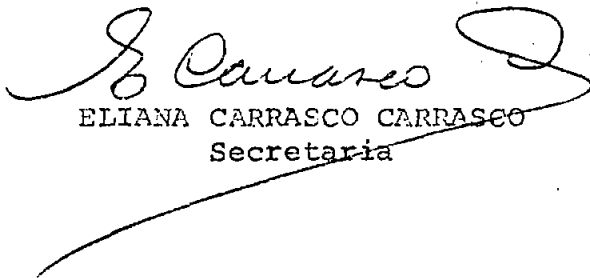
De no proceder así, la Dirección estaría otorgando a los particulares la concesión de un monopolio para el ejercicio de actividades económicas de servicios, en contravención a lo dispuesto en el artículo 4° del Decreto Ley N° 211, de 1973.

11.- Por todo lo expuesto, esta Comisión requiere al señor Director General de Aeronáutica Civil se sirva dejar sin efecto las concesiones aludidas en el cuerpo de este dictamen y se sirva establecer, en unión con el Ministerio de Transportes, un sistema que, aviniéndose con las necesidades de orden, fiscalización y administración de los aeropuertos y con el buen servicio que debe prestarse a los pasajeros, y público en general, garantice el libre acceso a dicho servicio a todos los taxistas que reúnan las condiciones generales y objetivas que se sirvan determinar para ese efecto.

Saluda atentamente a Ud.,



LUIS MONTT DUBOURNAIS
Presidente Subrogante



ELIANA CARRASCO CARRASCO
Secretaria