

C.P.C. N° 947/511

ANT: Solicitud de don Ronald Fischer Barkan sobre funcionamiento del mercado aéreo de pasajeros entre Chile y EE.UU. Rol N° 324-95.

MAT: Dictamen de la Comisión.

SANTIAGO, 28 SEP 1995

1.- El señor Ronald Fischer Barkan ha solicitado un pronunciamiento de esta Comisión Preventiva Central, en relación con las restricciones que afectan a los vuelos de pasajeros de las compañías aéreas extranjeras en las rutas entre Chile y Estados Unidos.

Señala el señor Fischer que con motivo de haber reservado y comprado pasajes en esas rutas con un mes de anticipación y haber sido afortunado al conseguir asientos en un vuelo a los Estados Unidos en el mes de Enero de 1995, tuvo conocimiento de las dificultades que generalmente tienen los usuarios para conseguir pasajes, no obstante que es un hecho conocido que en esa época del año existen amplias disponibilidades de aviones que no están siendo usados en los Estados Unidos, ya que es la temporada baja en aquel país.

Agrega que estos aviones, temporalmente sin uso en los Estados Unidos, podrían ser destinados a aliviar la escasez de capacidad de vuelo en Chile. Señala que si se pudieran utilizar estos aviones en Chile, aumentaría la capacidad, habría más competencia y es probable que aparecieran ofertas de rebajas especiales de tarifas, lo que es común en los Estados Unidos. Al respecto, indica el señor Fischer que las regulaciones aéreas chilenas impiden que esos aviones sean destinados a Chile, pues sólo hay un cupo limitado de vuelos de firmas extranjeras. Este cupo está copado por la demanda actual y es de conocimiento público que las líneas aéreas chilenas han sido las principales interesadas en restringir los vuelos de compañías extranjeras, por lo que este mercado no funciona en condiciones de sana competencia.

2.- Por Oficio N° 472, de 17 de Agosto de 1995, el señor Fiscal Nacional Económico informó sobre esta consulta y remitió los antecedentes proporcionados por la Junta de Aeronáutica Civil, por Oficio N° 224, de 3 de Abril de 1995, sobre el transporte aéreo entre Chile y Estados Unidos.

3.- Sobre el particular, esta Comisión expresa lo siguiente:

3.1. El marco regulatorio de la aeronavegación comercial en Chile, está conformado principalmente por el Código Aeronáutico, el Decreto Ley N° 2564, de 1979, conocido como la "Ley de Cielos Abiertos", y por un convenio de transporte aéreo suscrito por los gobiernos de Chile y Estados Unidos de América, de 1947. Existe también un Convenio de Transporte Aéreo suscrito entre dichos gobiernos, el 27 de Septiembre de 1989, que debe ser ratificado por el Congreso Nacional.

En conformidad con lo dispuesto en los Arts. 1 y 2 del Decreto Ley N° 2564, de 1979 y 76 del Código Aeronáutico, la prestación de los servicios aéreos comerciales internacionales se rige por el principio de reciprocidad entre los Estados, lo que significa que Chile otorga a las empresas extranjeras condiciones similares a las que otros Estados otorgan a las empresas chilenas, de modo que la circulación en Chile de aeronaves civiles extranjeras de carácter comercial se encuentra limitado por los tratados y convenios internacionales celebrados por Chile con esos Estados.

En el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, el Convenio de Transporte Aéreo suscrito en 1947 vigente a la fecha, reserva a cada Estado el derecho a designar una o más líneas nacionales que sirvan la ruta en cuestión.

En las disposiciones contenidas en la Letra A de su Anexo B reconoce al Estado de Chile y al de los Estados Unidos de Norteamérica, entre otros, el "derecho de recoger y descargar tráfico internacional de pasajeros, de carga y correspondencia" en las rutas en referencia; en sus artículos I y II, otorga a cada Estado Contratante "el derecho de designar a una o más líneas aéreas nacionales que sirvan las rutas" y en el Art. III establece diversas regulaciones tendientes a impedir prácticas discriminatorias y a asegurar la igualdad de tratamiento para ambas partes contratantes y para las empresas de aeronavegación comercial que sirvan las rutas entre ambos países.

La designación efectuada por un Estado Contratante debe ser respetada por el otro Estado Contratante. El artículo IV dispone que "los certificados de navegación aérea, certificados de competencia y licencias expedidas o validadas por una de las Partes Contratantes y aún vigentes, serán reconocidos como válidos por la otra Parte Contratante para los fines de mantener las rutas y servicios que se describen en los anexos".

Los Estados contratantes no están facultados para retener o revocar unilateralmente el certificado o permiso de una

línea aérea designada por la otra Parte Contratante, salvo en los casos que específicamente señala el artículo VI.

A lo anterior hay que agregar que las autoridades chilenas y norteamericanas, en conformidad a las disposiciones de la letra F del Anexo A del convenio de 1947, acordaron que en conformidad a los términos del citado Convenio de Transporte Aéreo, la responsabilidad para determinar la apropiada capacidad, frecuencia y tipo de aeronave a ser usada en las respectivas rutas, en consonancia con los términos del acuerdo, corresponde en primera instancia a la línea aérea designada y ningún gobierno dilatará o denegará la entrada del programa propuesto. La expresión "programa" se refiere a las rutas específicas a servir, la frecuencia de las operaciones, las horas de llegada y salida y el tipo de aeronave a ser utilizada, así como el mínimo y máximo de capacidad de asientos.

Agrega el Acuerdo que si después de un periodo razonable de operación bajo tales programas, una de las partes cree que el servicio no está conforme con la letra y el espíritu de los Párrafos A, B, C, D y E del Anexo "A" del Convenio de Transporte Aéreo y desea objetar el servicio, dispondrá por escrito al otro gobierno las bases de su objeción.

El otro gobierno, dentro de determinado plazo podrá enviar por escrito su desacuerdo con la posición del gobierno objetante. Los dos gobiernos harán entonces arreglos para consultas formales en conformidad con lo dispuesto en la Letra F del Anexo "A" del Convenio, con el propósito de una revisión de las operaciones objetadas sobre la ruta o rutas afectadas. Las operaciones objetadas se mantendrán mientras pende la conclusión de tales consultas.

El Art. XI del Convenio de 1947 dispone de un mecanismo especial de solución de conflictos que consiste en que "Cualquiera divergencia entre las Partes contratantes relativas a la interpretación o aplicación de este Acuerdo o sus Anexos que no pueda ser solucionada por medio de consultas será sometida a informe consultivo del Consejo de Organización de Aviación Civil Internacional, a menos que las Partes Contratantes convengan en someter la controversia a la decisión arbitral del mismo Organismo u otro Organismo designado de común acuerdo por las mismas Partes Contratantes, quedando estas alternativas sujetas a las disposiciones constitucionales que rijan en cada país".

El citado Convenio de 1947, además, consagra los principios propios de la libre competencia en materias relacionadas con la libertad de las líneas aéreas para establecer la capacidad de asientos a ofrecer, el número de frecuencias a establecer, el tipo de aeronaves a utilizar y las tarifas a cobrar por los servicios respectivos, estableciendo sólo un

sistema de consultas y revisiones en caso de infracciones a los principios mencionados, en cuyo evento corresponde a los Gobiernos contratantes la regulación del mercado del transporte aéreo. Esta modalidad del Convenio se conforma con la legislación interna de Chile y, en particular, con las normas y principios del Decreto Ley N° 2.564, llamado de los "Cielos Abiertos".

De los Acuerdos Bilaterales referentes a Transporte Aéreo celebrados entre Chile y Estados Unidos de América, únicamente tiene vigencia el Acuerdo suscrito en el año 1947, toda vez que el Acuerdo de 1989, en conformidad con su propio texto, sólo entrará en rigor después de haberse intercambiado las Notas correspondientes que acrediten que se ha dado cumplimiento a todos los trámites internos exigidos por las Constituciones respectivas, lo que hasta la fecha no ha ocurrido.

Las disposiciones del Convenio de 1947 y algunas del Convenio suscrito, pero no aprobado, de 1989, muestran que los principios que los inspiran son los de "organizar ordenadamente los servicios aéreos interacionales, teniendo a la vista el desarrollo de la cooperación internacional en el campo del transporte aéreo" y los de que "cada una de las Partes adoptará todas las medidas apropiadas dentro de su jurisdicción para eliminar cualquier forma de discriminación o práctica de competencia desleal que tengan un efecto adverso sobre la posición competitiva de las líneas aéreas de la otra Parte".

3.2. Con motivo del conflicto suscitado entre las empresas chilenas y las empresas norteamericanas por el aumento unilateral por parte de estas últimas de la oferta en 1993, en la ruta Santiago-Miami-Santiago, de que conoció la II. Comisión Resolutiva, en su oportunidad, y que terminó por un Acuerdo específico entre los Gobiernos de Chile y Estados Unidos, en el marco del sistema de solución de conflictos previsto en el referido Convenio de 1947, se reguló por las autoridades de ambos países el número máximo de frecuencias autorizadas en ese tráfico internacional para cada una de las empresas chilenas y norteamericanas que participan en él.

Se acordó en esta negociación internacional que las líneas aéreas designadas de cada Parte contratante, realicen operaciones combinadas durante el período comprendido entre el 1° de Diciembre de 1993 y el 30 de Noviembre de 1994, ambas fechas inclusive.

Posteriormente, como las disposiciones del citado Acuerdo vencieron el 30 de Noviembre de 1994, ambos Gobiernos acordaron prorrogar sus disposiciones, con diversas enmiendas, Acuerdo que rige hasta el 30 de Noviembre de 1996.

Los períodos y frecuencias de vuelos convenidos, así como los

periodos de alta y baja frecuencia en dicho Acuerdo fueron los siguientes:

- Del 1º de Diciembre de 1994 al 14 de Diciembre de 1994: 21 frecuencias nacionales y 21 frecuencias estadounidenses. (Baja)

- Del 15 de Diciembre de 1994 al 28 de Febrero de 1995: 28 frecuencias nacionales y 28 estadounidenses. (Alta)

- Meses de Marzo, Abril y Mayo al 14 de Junio de 1995: 21 frecuencias chilenas y 21 estadounidenses. (Baja)

- Desde el 15 de Junio de 1995 al 15 de Agosto del mismo año: 28 frecuencias nacionales y 28 extranjeras. (Alta).

- Del 16 de Agosto de 1995, incluyendo los meses de Septiembre, Octubre al 30 de Noviembre de 1995: 21 frecuencias nacionales y 21 estadounidenses. (Baja)

- Del 1º de Diciembre de 1995 al 14 de Diciembre de 1995: 28 frecuencias nacionales y 28 estadounidenses. (Baja)

- Del 15 de Diciembre de 1995 al 28 de Febrero de 1996: 35 frecuencias nacionales y 35 estadounidense. (Alta)

- Para los meses de Marzo, Abril y Mayo al 14 de Junio de 1996: 28 frecuencias en vuelos nacionales y 28 para los estadounidenses. (Baja)

- Del 15 de Junio de 1996 al 15 de Agosto de 1996: 35 frecuencias nacionales y 35 estadounidenses. (Alta)

- Del 16 de Agosto de 1996 al 30 de Noviembre de 1996: 28 frecuencias nacionales y 28 estadounidenses. (Baja)

3.3. De acuerdo con lo expuesto, en la ruta Santiago-Miami-Santiago, las frecuencias de las líneas aéreas chilenas y Estadounidenses han llegado a una situación de equiparidad en los vuelos, tanto para los periodos de alta y baja frecuencias.

Cabe señalar que las empresas de ambos países no pueden operar un número superior de frecuencias semanales que las expresamente autorizadas en el acuerdo vigente.

Como se ha señalado los acuerdos bilaterales sobre frecuencias aéreas entre los Gobiernos de Chile y los Estados Unidos ya citados, se originaron en la necesidad de normar y regular los vuelos en la ruta Santiago-Miami, por razones de interés nacional de estos países, cuya calificación y determinación efectuaron privativamente sus autoridades, en virtud del principio de reciprocidad que les reconoce el derecho internacional, y por aplicación de las normas contenidas en el Convenio de Transporte Aéreo de 1947.

4.- En consecuencia, el transporte aéreo de pasajeros constituye un mercado expresamente regulado de común acuerdo por las autoridades de los países involucrados, quienes han fijado el número máximo de frecuencias de vuelo de las empresas de ambos países, por lo que en dicho mercado no es posible el libre desplazamiento y circulación de los aviones de las empresas extranjeras, en los términos planteados por el recurrente.

Notifíquese al recurrente y al señor Fiscal Nacional Económico y transcribese al señor Ministro de Transportes y Telecomunicaciones y al señor Secretario Ejecutivo de la Junta de Aeronáutica Civil.

El presente dictamen fue acordado en sesión de 14 de Septiembre de 1995, por sus miembros señores Juan Manuel Cruz Sánchez, Presidente; Pablo Serra Banfi, Emanuel Friedman Corvalán y Rodemil Morales Avendaño.

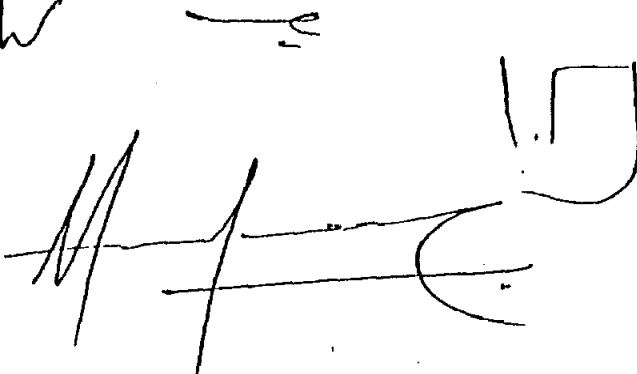
El integrante de la Comisión Sr. Pablo Serra Banfi concurre al acuerdo, pero formula la siguiente prevención:

El Convenio de transporte aéreo de 1947, entre Chile y los Estados Unidos, consagra los principios propios de la libre competencia en materias relacionadas con la libertad de las líneas aéreas para establecer la capacidad de asientos a ofrecer, el número de frecuencias a establecer, el tipo de aeronaves a utilizar y las tarifas a cobrar por los servicios respectivos.

En consecuencia, la regulación del número máximo de frecuencias contraviene el espíritu de dicho Convenio. Las autoridades chilenas deben velar por el fiel cumplimiento de ese Convenio. Si las autoridades de los Estados Unidos han impuesto dicha regulación, corresponde a las autoridades chilenas instar y promover la modificación de esta regulación.

La desregulación del transporte aéreo significaría importantes beneficios al país, si bien puede resultar perjudicial a alguna línea aérea. Pero el rol de los Organismos Antimonopolios es velar por una sana competencia y no proteger a determinados competidores.

PJW

A handwritten signature, possibly 'PJW', is located at the top left. Below it, there is a large, stylized signature that appears to be 'M. J. C.' or similar. To the right of this signature is a rectangular stamp or box, partially filled with a grid pattern, which is likely an official seal or stamp.