

C.P.C. N°

981/198

ANT: Denuncia de National Airlines S.A. sobre el mercado aéreo nacional e internacional. Ingresos Roles N°s 332-95, 37-95 y 61-96 de F.N.E. y 51-96 de C.P.C.

MAT: Dictamen de la Comisión.

SANTIAGO, 16 SEP 1996

1.- La empresa de aeronavegación comercial National Airlines Chile S.A., en adelante National, representada por don Abraham Uauy Ayub y don Carlos Musiet Harenque, ambos factores de comercio, domiciliados en Ahumada N° 131, 2° Piso, Santiago, formuló las siguientes denuncias en contra de las líneas aéreas Lan Chile S.A. y Ladeco S.A.:

1.1. En la causa Rol N° 51-96 (C.P.C.) National denunció que Ladeco S.A. transfirió todas sus frecuencias aéreas internacionales, a Lan Chile S.A., en particular, las frecuencias a los Estados Unidos de Norteamérica, contraviniendo lo dispuesto en el Art. 3 del Decreto Ley N° 2564, de 1979, y en especial, los Arts. 1 y 2 del Decreto Ley N° 211, de 1973, que aprueba las normas sobre defensa de la libre competencia en las actividades económicas.

Expresó la denunciante que en la actualidad Lan Chile opera la totalidad de las frecuencias aéreas de que dispone Chile a los Estados Unidos de Norteamérica, que en total suman 26 vuelos semanales.

Agregó que el convenio entre Ladeco S.A. y Lan Chile S.A., en virtud del cual se acordó el traspaso de dichas frecuencias aéreas, es ilegal por cuanto el citado Art. 3 del Decreto Ley N° 2564 dispone que tales frecuencias, en el caso de haber otros operadores nacionales interesados en servirlos, deben ser asignadas mediante licitación pública por la Junta de Aeronáutica Civil, lo que en la especie no ocurrió.

Que, asimismo, como consecuencia del mencionado convenio, Lan Chile S.A. se ha transformado en el único operador nacional que transporta pasajeros y carga en esas rutas, lo que le otorga a esta empresa una posición monopólica sancionada por los Arts. 1 y 2 del Decreto Ley N° 211, de 1973.

Por estas razones, National solicitó a esta Comisión que proponga la aplicación de sanciones en contra de las empresas Lan Chile S.A. y Ladeco S.A. y adopte las medidas que correspondan destinadas a corregir las conductas monopólicas denunciadas, con el propósito de que dicha empresa pueda acceder a lo menos con tres frecuencias diarias al tráfico en la ruta a los Estados Unidos de Norteamérica.

1.2. En la causa Rol N° 37-95 (F.N.E.) National reclamó de que Lan Chile S.A., con motivo del llamado a licitación pública por 7 nuevas frecuencias permanentes y una transitoria en la ruta a los Estados Unidos de Norteamérica, a que debía llamar la Junta de Aeronáutica Civil, en razón de la enmienda del convenio bilateral celebrado con ese país, pretendiera que sólo podían participar en dicha licitación las empresas chilenas que a la fecha del convenio estaban operando en esa ruta, vale decir, Lan Chile S.A. y Ladeco S.A.

A juicio de la recurrente, tal pretensión constituiría una limitación indebida a la competencia que perjudicaría a las demás empresas que operan en el mercado nacional.

1.3. En la causa rol N° 61-96 (FNE), National solicitó al Sr. Fiscal Nacional Económico que requiriera de esta Comisión Preventiva Central que, en ejercicio de las atribuciones que le otorgan los Arts. 8, letra f) y 11 del Decreto Ley N° 211, de 1973, dispusiera las siguientes medidas preventivas:

1.3.1. Que suspenda por el término de 15 días, o por el plazo que esta Comisión determine, la aplicación del convenio suscrito entre Ladeco S.A. y Lan Chile S.A., que traspasó en favor de ésta última las rutas internacionales que servía la primera de estas empresas, y

1.3.2. Que fije las tarifas de los pasajes nacionales servidos por Lan Chile S.A. y Ladeco S.A. mientras esta Comisión se pronuncia sobre el plan de autoregulación tarifario a que se refiere la Resolución N° 445, de 1995, de la H. Comisión Resolutiva.

National fundó su petición de fijación de tarifas en la circunstancia de que Lan Chile S.A. y Ladeco S.A. habrían rebajado excesivamente el precio de sus pasajes, incluso bajo los costos de operación, como sería por ejemplo en la ruta Santiago-Concepción-Santiago.

1.4. En la causa Rol N° 332-95 (FNE), National denunció que Ladeco habría incurrido en actos contrarios a la libre competencia al fijar precios predatorios y constitutivos de dumping, al reducir apreciablemente sus tarifas nacionales, mediante las promociones denominadas "Pase Anual Ilimitado Para Fines de Semana", "Pase por 10 Pasajes en Rutas Cortas" y "Pase por 10 Pasajes en Rutas Largas", que rigieron del 1 de Marzo al 31 de Diciembre de 1995.

Asimismo, National denunció que Lan habría implementado promociones similares, denominadas "Fin de Semana Ideal Precio Espectacular", con escasos días de diferencia durante igual periodo.

Solicitó la recurrente que se adopten medidas para impedir que las denunciadas continúen con sus políticas de promociones con bajas tarifas, en términos que hagan imposible la competencia en el mercado aéreo nacional.

2.- Por Oficio N° 427, de 26 de Julio de 1996, el Sr. Fiscal Nacional Económico informó sobre estos antecedentes.

3.- En relación con las denuncias precedentemente indicadas, esta Comisión expresa lo siguiente, en el orden en que ellas han sido expuestas:

3.1. Rol N° 51-96 (CPC)

Por Oficio N° 295, de 9 de Mayo de 1996, la Junta de Aeronáutica Civil informó lo siguiente:

"De conformidad con los acuerdos aerocomerciales entre Chile y otros países, hay rutas que están abiertas a cualquier empresa aérea chilena pudiendo explotarlas con los vuelos que deseen, y otras que están restringidas a un número fijo de vuelos".

"Ladeco ha retirado sus frecuencias de las siguientes rutas:

a) Abiertas: Cancún (México); La Habana (Cuba); Punta Cana (Rep. Dominicana); San José (Costa Rica); Bogotá (Colombia); Guayaquil (Ecuador) y Buenos Aires y Mendoza (Argentina)".

"Por lo tanto en estas rutas, National puede en cualquier momento solicitar operaciones".

"b) Restringidas: Miami (EE.UU.); Montego Bay (Jamaica); Río de Janeiro y Sao Paulo (Brasil); Asunción (Paraguay) y Montevideo (Uruguay)".

"En estas rutas restringidas las empresas aéreas chilenas tienen una concesión indefinida sobre las frecuencias que están usando. De conformidad al art. 7º del Decreto N° 102 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de 1981, Reglamento de Licitación (D.O. de 17.6.81) estas concesiones sólo se pueden perder por el no uso por más de 6 meses, o en cualquier momento si la empresa comunica expresamente a la Junta su intención de abandonarlas. De no producirse alguno de estos casos, la empresa puede en cualquier momento transferir a otra empresa chilena las frecuencias de que es concesionaria. Así lo establece la ley de aviación comercial (Decreto Ley N° 2.564, de 1979), artículo 3º inciso 4º, que señala lo siguiente: "La empresa que desee retirar una o más frecuencias en una ruta determinada, podrá transferirlas libremente a otros operadores nacionales".

"Amparándose en esta disposición legal, Ladeco comunicó a la Junta la suspensión transitoria de sus servicios aéreos internacionales y la transferencia a Lan-Chile de las frecuencias que estaba usando en las rutas con Estados Unidos, Brasil, Paraguay y Uruguay. Respecto de las frecuencias a Jamaica, Ladeco no ha informado su intención de transferirlas, por lo que mantiene esos derechos hasta 6 meses después de la suspensión de las operaciones".

"Conforme a lo expuesto, la transferencia que ha hecho Ladeco a Lan-Chile de sus frecuencias internacionales en las rutas señaladas y que fue aceptada por los diferentes países, en forma definitiva o provisoria, está amparada en la ley de aviación comercial, por lo que desde el punto de vista aerocomercial el proceso anterior no es objetable y si tal transferencia de frecuencias en las rutas referidas pudiera afectar la legislación sobre libre competencia, su calificación compete privativamente a los organismos creados por el Decreto Ley N° 211, de 1973".

3.1.1. De lo expuesto por la Junta de Aeronáutica Civil se desprende que la transferencia de las frecuencias aéreas internacionales que acordaron Lan y Ladeco no merece reparos desde el punto de vista de la legislación que rige la actividad de la aeronavegación comercial, pues esta normativa autoriza expresamente la transferencia de frecuencias de un operador a otro.

Con todo, esta Comisión, sin perjuicio de proponer a continuación modificaciones al régimen vigente en la materia, con el objeto de dar mayor transparencia al procedimiento de licitación pública establecido en la ley y resguardar en mejor forma la competencia en el mercado aéreo, por la vía de facilitar el libre e igualitario acceso de todas las empresas aéreas nacionales a las rutas internacionales, debe hacer presente que el traspaso de frecuencias convenido por LAN y LADECO ha significado otorgar a la primera de dichas empresas una exclusividad en la prestación de estos servicios.

Aún cuando esas cesiones de frecuencias internacionales en las rutas antes aludidas se hayan ajustado formalmente a las disposiciones del artículo 3º del decreto ley N° 2.564, de 1979, ello no impide ciertamente que esta situación pueda ser examinada y calificada sobre la base de las reglas que prevé el ordenamiento jurídico aprobado por el decreto ley N° 211, de 1973.

En tal virtud, como quiera que actos o convenciones que singularmente podrían no merecer reproche alguno en esta perspectiva, han determinado en su conjunto que casi todas las frecuencias de las rutas restringidas que era titular LADECO pasarán a ser utilizadas por LAN, en circunstancias que el retiro de la cedente de esas rutas debería haber conducido a su reasignación mediante el procedimiento de licitación pública que contempla el decreto reglamentario N° 102, de 1981, del Ministerio de Transportes, al que pudieran haber postulado todas las operadoras nacionales interesadas en utilizarlas.

En este orden de consideraciones, no es ocioso reiterar que la normativa que ampara la libre competencia se asienta y, a la vez, desarrolla un principio básico del orden público económico que sustentan diversos preceptos de la Constitución Política vigente. En tal virtud, diversos actos o convenciones que aislada y separadamente no adolecerían de ilegalidad y que incluso pueden corresponder a acciones autorizadas específicamente por la ley, examinados en su globalidad y teniendo en consideración los efectos que acarrear, puedan conformar una situación que afecte la competencia, si en el hecho implican la ejecución de acciones que pudieran estar sancionadas en los preceptos del decreto ley N° 211, de 1973.

De acuerdo con los antecedentes allegados, la operación de traspaso de frecuencias concertada entre LAN y LADECO significó que la primera de estas empresas se constituyera en la única operadora nacional de las rutas correspondiente a la totalidad de los derechos de tráfico internacional aéreo de los Estados Unidos de Norteamérica, así, como en todas las rutas internacionales restringidas que operaba LADECO, salvo a Jamaica, adquiriendo de esta suerte la exclusividad en la prestación de esos servicios de transportes.

A su turno, esas cesiones directas de frecuencias entre ambas empresas que a la fecha están asociadas y son controladas por un mismo grupo empresarial y que en su conjunto participan en más del 80% del mercado aéreo nacional, impidieron, en el hecho, que otras empresas chilenas accedieran a tales tráficos internacionales a través de un proceso de licitación público, abierto y competitivo, en igualdad de condiciones.

La circunstancia de que en este caso se haya prescindido de una licitación pública para adjudicar las frecuencias internacionales dejadas por Ladeco importó, en la práctica, consolidar la ventajosa posición dominante de Lan Chile, en perjuicio de empresas menores, a las cuales se les impidió el ingreso a dichas rutas, y por ende, a competir en ellas.

3.1.2. Desde otro punto de vista, cabe señalar también que si bien las frecuencias o derechos de tráfico internacionales son adjudicados, en los casos en que la legislación actual lo permite, al postulante que paga un mayor precio por ellos, y por ende, tales derechos constituyen bienes incorporeales de carácter pecuniario que se incorporan como activos intangibles al patrimonio de la empresa adjudicatoria, sobre los cuales ésta ejerce un especie de derecho de propiedad con los atributos propios del dominio, no puede desconocerse, por otra parte, que tales derechos nacen de un acto administrativo de concesión que otorga la autoridad respecto de derechos que en su origen corresponden al Estado Chileno, al cual le son asignados en virtud de convenios o tratados internacionales.

Es por por tal razón que, de acuerdo con la legislación vigente, la autoridad puede disminuir o dejar sin efecto las asignaciones de frecuencias de vuelo si con motivo de la aplicación de un convenio bilateral cambian las condiciones en que se otorgaron, o se modifica o pone término al convenio mismo, o si dichas frecuencias no se usan por un período determinado (seis meses). Ello, sin perjuicio de otros efectos que pueden producirse por aplicación de las normas sobre reciprocidad entre los Estados que reconoce nuestra legislación.

Estas características de los derechos de tráfico hacen que el dominio que sobre ellos tiene la adjudicataria sea precario, pues tales derechos pueden extinguirse si concurren algunas de las mencionadas causales.

3.1.3. En lo que concierne a la protección de la libre competencia en las actividades económicas, esta Comisión es de parecer que la legislación aeronáutica debiera conciliarse con las normas de orden público económico contenidas en el Decreto Ley N° 211, de 1973.

En este sentido los acuerdos internacionales y la normativa que los rijen deben propender a que en el tráfico internacional existan más rutas abiertas que permitan a cualquier empresa aérea servir libremente dichas rutas, sin restricciones que limiten la competencia en ese mercado.

Para los casos en que excepcionalmente existan restricciones estima esta Comisión que correspondería proponer al Supremo Gobierno una modificación del Decreto Ley N° 2564 de 1979 y del Decreto Reglamentario N° 102, de 1981, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, a fin de incluir en esa legislación disposiciones que regulen el otorgamiento de las concesiones de las frecuencias aéreas internacionales en los siguientes términos:

a) Las concesiones de las frecuencias aéreas internacionales debieran otorgarse por la autoridad, en todos los casos, previa licitación pública debidamente informada y publicitada, por la cual se convoque a todos los operadores nacionales conforme a bases de licitación generales, objetivas y de igualitario acceso a la misma.

b) En los casos de transferencia directa, cesión, arrendamiento u otorgamiento del derecho de uso, a cualquier título, de las concesiones de frecuencias entre un operador y otro, debiera requerirse la autorización de la Junta de Aeronáutica Civil, previo informe favorable de la H. Comisión Resolutiva, la que podrá denegarla si otros operadores nacionales manifiestan interés en optar al uso de dichas frecuencias.

En el evento de que existieren otros operadores nacionales interesados en optar a dichas frecuencias la autoridad debiera llamar necesariamente a una licitación para adjudicar los referidos derechos de tráfico.

c) Asimismo, debieran contemplarse expresamente en la ley causales de revocación de las concesiones, que permitan a la autoridad ponerles término por mal uso o uso abusivo de las mismas, o en razón de una alteración de las condiciones del mercado que hagan necesario modificar los términos en que fueron otorgadas dichas concesiones.

### 3.2. Rol N° 37-95 (FNE)

En esta causa la Junta de Aeronáutica Civil, por oficio N° 775, de 1995, informó que no había acogido la solicitud de Lan Chile S.A. en el sentido de limitar la licitación de las frecuencias a los EE.UU. de Norteamérica sólo a Lan y Ladeco, por lo que en el llamado publicado en el Diario Oficial de 18 de Noviembre de 1995 convocó a todas las empresas aéreas chilenas a esta licitación pública, entendiendo que los derechos disponibles con Estados Unidos de Norteamérica beneficiaban a todas las empresas chilenas.

Expresó la Junta de Aeronáutica Civil que el acuerdo transitorio con Estados Unidos, firmado el 5 de Diciembre de 1994, que modificó el Acuerdo de 1993, y prolongó su vigencia hasta el 30 de Noviembre de 1996, extendió el alcance de su aplicación a todas las empresas chilenas y no sólo, a las que operaban en el momento de firmarse el Acuerdo transitorio primitivo, como lo señalaba ese mismo Acuerdo.

Lo anterior, en razón de las siguientes consideraciones:

i) "El objeto del Acuerdo de 1993 fue corregir una distorsión que se producía y que podía agravarse por el número ilimitado de vuelos que podían colocar las empresas norteamericanas y no por el número de empresas; por lo tanto, lo que se quiso congelar y regular transitoriamente fue el número máximo de vuelos. Si quedaron definidas en ese momento también las empresas que operaban a la fecha, fue sólo por el hecho de que el congelamiento se radactó en base a los itinerarios presentados el 15 de Noviembre de 1993, sin ponerse en el caso, que habría sido lo lógico, dentro del marco de equidad del Convenio, que si una empresa dejaba de operar algunos vuelos, los pudieran operar otras del mismo país".

ii) "La letra (A) del Acuerdo de 1993, establece que las empresas designadas pueden operar sólo el número de vuelos aprobados al 15 de Noviembre de ese año, "Con las siguientes

excepciones: "A continuación el párrafo (A) (2) establece las excepciones para la parte chilena. Este párrafo fue sustituido en el Acuerdo de 1994, donde junto con aumentar el número de vuelos para la parte chilena, se sustituyó en la primera línea la expresión "entre ambas" por "entre ellas", con lo cual quedó claramente reflejada en el texto la intención de extender los derechos que en este párrafo se otorgan a todas las empresas chilenas y no sólo a las que operaban a la fecha del Acuerdo primitivo. Ello era especialmente válido considerando que el Acuerdo transitorio se extiende por dos años".

iii) "Cuando la letra A) en su comienzo habla de "línea aérea designada", no significa que las operaciones queden limitadas a las empresas que estaban designadas en el momento del Acuerdo, sino que se está refiriendo a un requisito previo a la operación que establece el Convenio y que puede cumplirse en cualquier momento".

Por Oficio N° 373, de 31 de Mayo de 1996, la Junta de Aeronáutica Civil agregó lo siguiente:

"El llamado a licitación a las empresas aéreas chilenas comprendía las siguientes frecuencias entre Chile y Estados Unidos:

a) Siete frecuencias semanales con una escala, a ser operadas desde el 1° de Diciembre de 1995 al 30 de Noviembre de 1996.

b) Una frecuencia semanal sin escala o con una escala para ser operada desde el 15 de Diciembre de 1995 al 28 de Febrero de 1996 y entre el 15 de Junio al 15 de Agosto de 1996".

"A la convocatoria de licitación asistieron las empresas Lan-Chile S.A. y Ladeco S.A., manifestando ambas interés por las ocho frecuencias señaladas en el punto N° 1 anterior".

"El representante de Ladeco S.A. ofreció US\$ 100.- en su equivalente en moneda nacional por cada una de las siete frecuencias señaladas en el punto 1.a) anterior, y US\$ 80.- en su equivalente en moneda nacional por la frecuencia señaladas en el punto 1.b) anterior".

"El representante de Lan-Chile S.A. ofreció US\$ 150.- en su equivalente en moneda nacional por cada una de las 8 frecuencias a que se refiere el punto N° 1 anterior".

"Concluido el proceso de ofertas, se asignó a la

empresa Lan-Chile S.A. las 8 frecuencias objeto del llamado a licitación, en consideración a que efectuó la oferta más alta por cada una de dichas frecuencias".

"Respecto al número total de frecuencias que sirven actualmente las líneas aéreas chilenas entre Estados Unidos y Chile, ellas son 26 frecuencias semanales operadas por Lan-Chile S.A., sin que otra empresa chilena opere entre ambos países. El Acuerdo transitorio vigente con Estados Unidos y que vence el 30 de Noviembre de 1996, otorga hasta 28 frecuencias permanentes y hasta 35 frecuencias en el período de alta, a cada parte".

"A partir del 1º de Diciembre de 1996, y de no negociarse otro acuerdo transitorio, se aplican las disposiciones de los convenios aéreos bilaterales de 1947 y 1989, que no limitan la oferta".

A su vez, por comunicación s/n de 23 de Noviembre de 1995, Lan Chile S.A. informó sobre las razones que la llevaron a concluir que la enmienda del convenio limitaba la participación de las líneas aéreas chilenas, si bien reconoció que la Junta de Aeronáutica Civil había decidido en definitiva llamar a licitación a todas las empresas aéreas nacionales, lo que ocurrió el 18 de Noviembre de 1995.

De lo expuesto se desprende que el reclamo planteado por National en relación con esta materia fue acogido favorablemente por la Junta de Aeronáutica Civil, quien llamó a licitación respecto de las nuevas frecuencias abiertas en la ruta a los Estados Unidos de Norteamérica a todas las empresas aéreas nacionales.

Según lo ha expresado la propia recurrente y la Junta de Aeronáutica Civil, la adjudicación en cuestión fue otorgada a Lan Chile.

No obstante haber deducido el reclamo referido, la empresa National no participó en esa licitación.

### 3.3. Rol N° 61-96 (FNE)

Sobre las peticiones de National de que se decreten las medidas precautorias que indica esta Comisión comparte la opinión del Sr. Fiscal Nacional Económico de que no correspondería acceder a esta solicitud, atendidas las siguientes consideraciones:

3.3.1. Como se ha dicho precedentemente, el traspaso de las frecuencias aéreas internacionales de Ladeco a Lan Chile, se

produjo en virtud del ejercicio de un derecho que el Art. 3 inciso cuarto del Decreto Ley 2564, de 1979, otorga expresamente a los titulares de una concesión, por lo que tal operación se conformó con la legislación vigente que rige la materia.

La conclusión anterior no obsta a las observaciones formuladas por esta Comisión sobre el alcance de dicha legislación y sus efectos limitativos de la competencia en el transporte aéreo internacional, que ameritan una modificación de ese marco legislativo en los términos planteados en el N° 3.1. de este dictamen.

Sin embargo, mientras dicha legislación no sea modificada, corresponde su aplicación en los términos actuales, por lo que no procede que esta Comisión disponga la suspensión del convenio de traspaso de frecuencias suscrito entre Ladeco y Lan, celebrado conforme a la legislación vigente.

3.3.2. Tampoco procede a juicio de esta Comisión, acceder a la petición de National de fijar tarifas en el mercado aéreo nacional.

National ha reclamado que Lan y Ladeco fijan tarifas predatorias en el mercado nacional, que les impiden competir.

La determinación de tarifas que solicita esta empresa tiene por objeto que se fijen un piso tarifario mínimo, que pongan un límite en las rebajas tarifarias aplicadas por Lan y Ladeco en sus diversas rutas internas, y le asegure a la recurrente una determinada rentabilidad.

Desde luego, el Art. 8 letra f) N° 2 del Decreto Ley N° 211, de 1973, sólo faculta a esta Comisión para fijar tarifas máximas, y ello sólo por un lapso de 15 días, prorrogables por una sola vez.

Por otra parte, esta Comisión Preventiva Central, por Dictamen N° 970/304, de 24 de Mayo de 1996, pronunciándose sobre el plan de autoregulación tarifario presentado por Lan y Ladeco, conforme a lo ordenado en la Resolución N° 445, de 1995, de la H. Comisión Resolutiva, concluyó, entre otras consideraciones, que era técnicamente inviable fijar un régimen tarifario en el mercado aéreo nacional que garantizara la cantidad, tipos de servicios y tarifas equivalentes a las que habrían en situación de competencia, en particular, en razón de la multiplicidad y estacionalidad de las tarifas aéreas, sean normales o promocio-

nales. Además, se señaló que el optar por una forma de regulación tarifaria haría necesario conocer previamente la posibilidad real de que el ente fiscalizador respectivo esté en condiciones de efectuar el seguimiento y control del régimen tarifario que eventualmente pudiere aprobarse.

Las conclusiones vertidas en el citado dictamen son plenamente válidas en relación con la petición de la recurrente, por lo que estima esta Comisión que no sería factible fijar las tarifas en las actuales condiciones del mercado aéreo nacional, aún en forma transitoria.

#### 3.4. Rol N° 332-95 (F.N.E.)

La empresa National solicitó también un pronunciamiento acerca de las siguientes promociones que implementaron Lan y Ladeco durante 1995, y que, a su juicio, significaron tarifas predatorias en su perjuicio.

3.4.1. Sobre el particular, Lan Chile informó lo siguiente:

Las tarifas de Lan en el mercado nacional tienen un objetivo de largo plazo, consistente en incorporar al transporte aéreo nuevos usuarios. Esto se logra mediante una combinación de precios bajos y restricciones para su uso.

De la comparación entre las tarifas cuestionadas por National y las tarifas préexistentes se desprende que la disminución más alta de precios de la "Tarifa de Fin de Semana" es de aproximadamente un 20%, respecto de la tarifa más bajo preexistente de Lan. La magnitud de esta diferencia es un antecedente suficiente para descartar de plano cualquier suposición de práctica predatoria y sirve a la vez para demostrar que el principal beneficiado con ella es el consumidor.

En cuanto a las restricciones para el uso de la tarifa, se aprecia que las correspondientes a la "Tarifa de Fin de Semana" son muy superiores a la de las tarifas preexistentes y todas y cada una de ellas están dirigidas, a captar nuevos clientes que actualmente no están haciendo uso del transporte aéreo, en razón de los precios.

La aplicación de restricciones a las tarifas es una práctica que realizan todas las compañías aéreas, cuyo control

efectúan mediante métodos que no son de gran complejidad.

Así por ejemplo, la clase de reserva indicada en las restricciones permite a Lan, a través de sus sistemas computacionales, bloquear la venta de esa tarifa, de forma que si un pasajero intenta hacer una reserva utilizando la "Tarifa de Fin de Semana" a menos de 7 días antes del vuelo, le será rechazada por el sistema, al negarle el acceso.

De acuerdo a lo señalado, la tarifa creada por Lan busca ampliar adicionalmente el mercado, a través de la incorporación de nuevos usuarios al transporte aéreo, actualmente no atendidos por National, por la vía de ofrecer un precio menor en aquellos días de la semana en que la ocupación de los vuelos es más baja, aumentando de esta forma sus ingresos en los vuelos de cada uno de esos días.

No obstante lo anterior, si los actuales usuarios de Lan, Ladeco o National se desplazasen a las nuevas tarifas determinadas por la primera, el propósito señalado se vería frustrado. A fin de evitar ese desplazamiento, se imponen las restricciones al uso de las tarifas, lo que constituye una práctica habitual, como ya se ha indicado.

Como consecuencia de lo anterior, el ingreso medio de cada asiento/kilómetro ofrecido por Lan se verá incrementado, sin que por ello aumenten los costos de producción de los mismos. El resultado final que se pretende obtener es una mayor utilidad, sin que National deba sufrir un impacto en sus ingresos. Por el contrario, ésta pueda beneficiarse del nuevo segmento del mercado que se incorporan.

Los precios y restricciones aplicables a la "Tarifa de Fin de Semana" demuestran que están dirigidos a captar nuevos usuarios y que se apartan enteramente de cualquier práctica predatoria en contra de National.

Además, Lan ofrece este tipo de precios en mercados donde opera en forma exclusiva, como lo son El Salvador y Osorno y en mercados donde no opera National y sí opera Ladeco, como en los casos de Calama y Coyhaique-Balmaceda.

#### 3.4.2. Ladeco, por su parte, informó lo siguiente:

Durante el mes de marzo de 1995 Ladeco lanzó al mercado

tres promociones denominadas "Pase Anual Ilimitado Para Fines de Semana", "Pase por 10 Pasajes en Rutas Cortas" y "Pase por 10 Pasajes en Rutas Largas" (adelante denominados Pase Anual, Pase Rutas Cortas y Pase Rutas Largas, respectivamente, y conjuntamente denominados los Pases de Viaje).

Estas promociones tuvieron las siguientes limitaciones:

i) Periodo de la oferta: Si bien los Pases de Viaje pueden utilizarse hasta diciembre de 1995, los interesados disponían de una fecha límite para adquirirlos (el día 30 de marzo de 1995), tal como lo indica expresamente la publicidad que acompañó el lanzamiento de la promoción: "Oferta válida para ser comprada entre el 1º y el 30 de marzo".

ii) Días que pueden ser utilizados los Pases de Viaje. Los Pases de Viaje sólo pueden ser utilizados en los días que se indica a continuación:

- Vuelos desde Santiago. La salida puede realizarse sólo los días Viernes y Sábado y el regreso sólo los días Sábado, Domingo y Lunes.

- Vuelos desde Provincia. La salida puede realizarse sólo el día Sábado y el regreso sólo los días Sábado, Domingo y Lunes.

Se hace notar al respecto que, en atención a los días limitados en que puede hacerse uso de los Pases de Viaje, la promoción excluye desde luego como potenciales adquirentes, a todos aquellos usuarios que viajan por razones de trabajo, que representan entre un 60 y 70% de la demanda de transporte aéreo de Ladeco.

De hecho, como lo indica la publicidad el segmento de mercado al cual está dirigida la promoción está compuesto básicamente por los siguientes tipos de usuarios:

a) Usuarios que disponen de lugares vacacionales en comunas distintas de sus domicilios habituales. Es el caso de lugares como Pucón y La Serena, a los cuales, atendida la distancia y la escasa disponibilidad de tiempo para viajar, resulta más conveniente trasladarse por vía aérea.

b) Estudiantes que desarrollan cursos universitarios en

lugares distantes de sus hogares.

**B) DESTINOS EN QUE PUEDEN SER UTILIZADOS:**

a) **Pase Anual:** El Pase Anual puede ser utilizado en cualquier ruta que sea servida por Ladeco en Chile. Además, la compra del Pase Anual da derecho sólo a un viaje a Buenos Aires, como lo expresa de manera precisa la publicidad.

b) **Pase Rutas Cortas:** Este permite hacer viajes a las ciudades de La Serena, Concepción, Chillán, Los Angeles, Temuco y Valdivia.

c) **Pase Rutas Largas:** Este puede ser utilizado para hacer viajes a Arica, Iquique, Antofagasta, Calama, Puerto Montt, Balmaceda y Punta Arenas.

**C) VALOR DE LOS PASAJES DE VIAJES.**

La publicidad de Ladeco indica que esta empresa "trae a Chile un nuevo concepto en transporte aéreo de pasajeros". este tiene su origen en los ya tan difundidos sistemas de comercialización de "todo incluido" o "todo por un determinado precio".

Ladeco ofreció la posibilidad de adquirir "Pase Anual Ilimitado Para Fines de Semana" en rutas nacionales - con el agregado de Buenos Aires - por una tarifa de USD 1,299 (al cambio que tenga la moneda americana al momento de la compra del pasaje). También ofrece otra gama de ofertas rebajadas en un "Pase por 10 Pasajes en Rutas Cortas" (USD 799) y una tercera oferta de "Pase por 10 Pasajes en Rutas Largas" (USD 999).

Ladeco formuló las siguientes conclusiones:

a) Las promociones implementadas por Ladeco son lícitas y se ajustan a las condiciones fijadas por los organismos antimonopolios.

b) Las promociones no pretenden perjudicar a ningún competidor de Ladeco. La decisión de implementarlas corresponde a razones económicas derivadas de la necesidad de elevar los factores de ocupación de los aviones en temporada baja, al mismo tiempo que hacer una utilidad financiera derivada del pago al contado de los Pases de Viaje.

c) El segmento de usuarios al cual están dirigidas las promociones, son pasajeros no habituales de fines de semana, que en vista de las promociones se ven motivados a utilizar el transporte aéreo, que de otro modo no usarían, creándose de ese modo un nuevo segmento de mercado.

3.4.3. Teniendo presente los antecedentes expuestos, esta Comisión estima que correspondería desestimar la denuncia de National, de que las promociones antes mencionadas alteraron la competencia en perjuicio de la recurrente durante el período 1995 en que se aplicaron, o que fueron implementadas con el propósito de desplazarla del mercado.

En primer término hace presente esta Comisión que, en general, las ofertas o promociones son lícitas en las actividades comerciales si sus precios no son inferiores a los costos de producción de los bienes y servicios, y si su vigencia es temporal y transitoria.

En la especie, no se ha acreditado que las tarifas promocionales cuestionadas hayan tenido el carácter predatorio que les atribuye la denunciante.

Por el contrario, las promociones objetadas correspondieron a productos diferentes de las tarifas normales, que en el caso de Lan habrían tenido una rebaja del 20% de éstas, y se trató de ofertas temporales cuyo uso se condicionó a numerosas limitaciones y restricciones, que las diferenciaban de aquéllas.

4.- Por las consideraciones expuestas, esta Comisión Preventiva Central desestima las denuncias y peticiones de la empresa National Airlines S.A., correspondientes a las diversas causas cuyos roles se mencionan en el cuerpo de este dictamen, sin perjuicio de solicitar al Sr. Fiscal Nacional Económico que requiera de la H. Comisión Resolutiva que, en ejercicio de las atribuciones que le otorgan los Arts. 5, inciso final y 17, letra d) del Decreto Ley N° 211, de 1973, pida al Supremo Gobierno que patrocine las modificaciones legales y reglamentarias que se mencionan en el N° 3.1.3. del presente dictamen.

5.- Finalmente, esta Comisión reitera los pronunciamientos que ha emitido en dictámenes anteriores, en cuanto a que la normativa que rija a la aeronavegación comercial debiera propender a que en el tráfico internacional existan sólo rutas abiertas que permitan a cualquier empresa aérea explotar libremente dichas

rutas, sin restricciones que limiten la competencia en ese mercado.

Notifíquese a las empresas National Airlines S.A., Lan Chile S.A. y Ladeco S.A., y al Sr. Fiscal Nacional Económico.

Transcribese este dictamen al Sr. Ministro de Transportes y Telecomunicaciones y al Sr. Secretario Ejecutivo de la Junta de Aeronáutica Civil.

El presente dictamen fue acordado en sesión de 16 de Septiembre de 1996, de esta Comisión Preventiva Central, por la unanimidad de sus miembros presentes señores Juan Manuel Cruz Sánchez, Presidente; Pablo Serra Banfi, Lucía Pardo Vásquez, Juan Manuel Baraona Sainz y Jorge Seleme Zapata.

*P. Serra Banfi*  
*Lucía Pardo*  
*J. Baraona Sainz*  
*J. Seleme Zapata*