

COMISION RESOLUTIVA  
 DECRETO LEY N° 211, de 1973  
 LEY ANTIMONOPOLIOS  
 AGUSTINAS N° 853, PISO 12°

RESOLUCION N° 154 /

Santiago, veintinueve de agosto de mil novecientos ochenta y tres.

V I S T O S:

1.- Por dictamen N° 390/569, de 5 de agosto de 1983, la H. Comisión Preventiva Central declaró, por la mayoría de sus miembros, que la eventual adjudicación de las acciones de la Compañía Chilena de Navegación Interoceánica S.A., en adelante C.C.N.I., por parte de cualquier empresa conferenciada, directamente o a través de sus empresas filiales o relacionadas, con motivo de la licitación convocada por la Corporación de Fomento de la Producción, es contraria a las normas del Decreto Ley N° 211, de 1973, por cuanto produciría el efecto de restringir la competencia, particularmente en los tráficos marítimos al Norte de Europa y al Mediterráneo, respectivamente. En consecuencia, se agrega, no corresponde que la Compañía Sudamericana de Vapores S.A., en adelante C.S.A.V., o sus empresas filiales o relacionadas, se adjudiquen las referidas acciones.

Para arribar a la conclusión señalada, la H. Comisión Preventiva Central tuvo presentes las siguientes principales consideraciones:

a) En el tráfico a la costa atlántica de los Estados Unidos de Norteamérica, C.S.A.V. participa en su carácter de afiliada a la Conferencia "West Coast of South America Northbound Conference" (Costa Atlántica de Norteamérica y Golfo de México). Esta Conferencia Marítima es abierta, es decir, existe libre acceso y salida de las empresas que desean participar o retirarse de ella; pero sus miembros tienen tarifas comunes que registran en la Comisión Marítima Federal de los Estados Unidos.

C.C.N.I., por su parte, también presta servicio hacia la costa atlántica de los Estados Unidos; pero, a diferen

457-154  
 557-155  
 155

cia de C.S.A.V., actúa en forma independiente de la citada Conferencia, por lo que ella determina sus propias tarifas, frecuencias de recorridos y demás modalidades de su transporte.

b) En el tráfico marítimo al Norte de Europa y al Mediterráneo, C.S.A.V. participa integrando la Conferencia "European, South Pacific and Magellan Conference" (Norte de Europa y Mediterráneo). Esta Conferencia Marítima es cerrada, vale decir, el ingreso de nuevos participantes está sujeta a la aprobación de los demás miembros y sus tarifas y modalidades del transporte son prefijadas por la propia Conferencia para todos sus asociados, siendo todas ellas uniformes.

C.C.N.I., a su turno, cubre este tráfico mediante un convenio con la empresa Sea-Land, que no integra ninguna Conferencia, lo que le permite fijar independientemente sus tarifas y condiciones de fletes. Mediante este convenio, Sea-Land transporta contenedores recogidos en los principales puertos europeos y los conduce hasta los Estados Unidos, desde donde son trasladados a los barcos de C.C.N.I., empresa que los transporta a Chile.

c) Las Conferencias Marítimas constituyen la agrupación de dos o más empresas navieras que prestan servicios regulares de transporte internacional de carga, en una o varias rutas marítimas de determinados límites geográficos y que han concertado un acuerdo obligatorio para sus asociados, destinado a uniformar las tarifas y demás condiciones de transporte regular. En algunos casos, convenios o acuerdos más restringidos, entre empresas conferenciadas, distribuyen las cargas y las frecuencias de los recorridos.

d) Por definición y sobre todo debido a que las Conferencias son básicamente acuerdos interempresas para uniformar precios y regular el reparto y asignaciones de zonas y recorridos, su existencia y sus prácticas comerciales son monopólicas y contrarias a la libre competencia. No es óbice para reconocerles a las Conferencias dicho carácter monopólico, el hecho de que algunas de las normas de la ley chilena no puedan recibir plena aplicación a su respecto, como, asimismo, de que

su existencia sea una realidad del comercio marítimo internacional que no pueda ser alterada por las empresas marítimas nacionales. Tampoco obsta a su carácter monopólico la circunstancia de que algunas disposiciones de la ley chilena se refieran a su existencia.

e) Las Conferencias Marítimas limitan la competencia entre sus asociados, o la reducen a su más mínima expresión, como lo demuestra el hecho de que todas las empresas conferenciadas cobran los mismos precios por sus servicios y tienen uniformadas las demás condiciones del transporte. En cambio, la existencia de empresas independientes, que sirven simultáneamente las mismas rutas de las empresas conferenciadas, es lo que confiere un mayor grado de competencia efectiva en el transporte marítimo, tanto en tarifas como en calidad de los servicios, permitiendo a los usuarios disfrutar de alternativas comerciales distintas de las ofrecidas por las empresas asociadas en Conferencias.

f) En la especie, en el tráfico a Europa y al Mediterráneo es donde revestiría mayor gravedad la restricción de la competencia, pues en dichas rutas C.S.A.V. no efectúa tráfico alguno fuera de la Conferencia, por lo que no existe competencia entre ella y las compañías navieras extranjeras, ni tampoco existiría en caso de adquirir las acciones de C.C.N.I., ya que sería improbable que ésta compitiera con los cofiliados de aquélla en la respectiva Conferencia, en calidad de independiente. A esto habría que agregar que es precisamente la existencia de C.C.N.I. lo que asegura que la competencia sea más amplia en estos tráficos marítimos, como lo prueba el hecho de su participación creciente y significativa en el mercado europeo y que sus tarifas no sólo son inferiores a las cobradas por las empresas conferenciadas, sino que, además, han influido en la disminución de las tarifas de estas empresas.

g) En consecuencia, la compra de las acciones de C.C.N.I. por cualquiera empresa nacional o internacional que se encuentre afiliada a una Conferencia Marítima, que cubra tráficos en que ésta participe en forma independiente,

150/155

tendría por ese solo hecho el efecto de restringir la competencia en el transporte marítimo. Tal sería el caso de que dicha adquisición la efectuara C.S.A.V., o cualesquiera de sus empresas afiliadas o relacionadas, en que se restringiría la competencia en los tráficos en que tienen participación simultánea y en los cuales C.S.A.V. está conferenciada, particularmente en los del Norte de Europa y del Mediterráneo. En estas líneas desaparecería para los usuarios la opción comercial que actualmente representa C.C.N.I. como empresa independiente que ha lo grado penetrar ese mercado, con tarifas inferiores a las conferenciadas y determinaría que todas las empresas nacionales efectuaran el transporte marítimo internacional dentro del sistema monopólico de las Conferencias Marítimas, con todo lo que ello implica en cuanto a uniformidad y alza de tarifas y demás condiciones del transporte.

2.- En contra del dictamen citado, C.S.A.V. ha interpuesto recurso de reclamación por estimarlo contrario a derecho, sobre la base de las siguientes principales razones:

a) La posible participación de C.S.A.V. en la licitación de las acciones de C.C.N.I. está ya, en verdad, resuelta favorablemente por la resolución N° 131, de 30 de septiembre de 1982, de esta Comisión Resolutiva, puesto que los puntos de hecho y de derecho, en lo fundamental, son, en la actualidad, los mismos que fueron analizados en dicha resolución, considerándolo así el voto de minoría del dictamen recurrido. La resolución N° 131 estimó que la eventual adjudicación de las acciones de C.C.N.I. que pudiera obtener C.S.A.V. no infringiría las normas que regulan la libre competencia, establecidas en el Decreto Ley N° 211, de 1973.

b) En los tráficos de participación simultánea, ambas compañías, en conjunto, no alcanzan a transportar el 50% del total de la carga. La mayor parte de las numerosas compañías que compiten en esos tráficos son extranjeras. El tamaño y capacidad de las compañías extranjeras es un factor extraordinariamente importante (naves, tonelaje, trabajadores, capital, etc.), constituyendo una dura competencia para las com

pañías nacionales. Finalmente, no puede preverse para el futuro una disminución de la competencia extranjera, sino, más bien, todo lo contrario.

c) De acuerdo con la doctrina sentada por la resolución N° 131, atendida la apertura al mercado exterior vigente, no es posible prescindir de la competencia extranjera como factor regulador del mercado interno y, en consecuencia, la mayor o menor competencia en el tráfico marítimo en cuestión no puede reducirse sólo a las naves nacionales, sino que dicha competencia debe medirse considerando la totalidad del flete marítimo, cualquiera que sea la nacionalidad de las empresas involucradas en este tráfico.

d) Respecto de los tráficos de participación simultánea, la eventual compra de las acciones de C.C.N.I. no alteraría la situación existente en el tráfico con Japón, ya que tanto C.S.A.V. como C.C.N.I. forman parte de la respectiva Conferencia. Tampoco se alteraría esa situación en relación con el tráfico al Lejano Oriente, en que no hay Conferencia. Por último, tanto en el tráfico a Norteamérica como a Europa existen compañías conferenciadas y no conferenciadas, que compiten entre sí y que continuarán compitiendo cualesquiera que sean los avatares que afecten a C.C.N.I.

e) La existencia de Conferencias Marítimas no elimina la competencia. En los diversos casos puede comprobarse que existe, a lo menos, una cuádruple competencia: competencia dentro de cada Conferencia, competencia con "outsiders", competencia con empresas que operan con transbordos y competencia con otras Conferencias.

f) El ámbito comercial que debe analizarse es el servicio exterior que prestan C.S.A.V. y C.C.N.I., singularmente las actividades de participación simultánea. En dicho ámbito no existe posibilidad de restricción de la libre competencia, ya que las dos compañías unidas no alcanzan a transportar el 50% de la carga total. Por otra parte, el número de compañías extranjeras que compiten con las nacionales, sus dimensiones y la poderosa competencia que ofrecen determinan que no pueda producirse la referida restricción monopólica.

g) En el tráfico a Norteamérica, Costa Atlántica, C.C.N.I. actúa fuera de la Conferencia por razones comerciales de su personal interés, sin perjuicio de que en el futuro pudiera cambiar de actitud, con lo cual perdería sentido la argumentación de la H. Comisión Preventiva Central. Aparte de lo anterior, se hace preciso considerar que en el servicio que ofrece C.C.N.I. las tarifas no alcanzan a cubrir los costos pertinentes, configurándose, de esta manera, una situación anormal desde el punto de vista de la ley antimonopolios.

h) En el tráfico al Norte de Europa C.C.N.I. cobra tarifas más bajas debido a que el servicio que ofrece no es equivalente al de las demás compañías, pues no es lo mismo un servicio directo que otro que funciona con transbordo, como es el caso de C.C.N.I. En cuanto a la penetración creciente y significativa de esta empresa en el mercado europeo ella no es tal, ya que considerando los meses de mayo a agosto del año en curso C.C.N.I. transportó apenas un 0,6% de la carga total hacia el sur, puesto que C.C.N.I. no registra transporte hacia el norte. Una situación parecida se observa en el tráfico al Mediterráneo.

i) En relación con las Conferencias de Fletes cabe hacer presente que los acuerdos respectivos se celebran al amparo de la autonomía de la voluntad, sin que esos acuerdos estén prohibidos. Por otra parte, las Conferencias integran el Derecho Comercial, rama en que los usos y costumbres tienen una importancia práctica y legal extraordinaria. Los propios organismos antimonopolios chilenos han reconocido el hecho de que el comercio de transporte marítimo se encuentra organizado en Conferencias de Fletes; incluso han apoyado el ingreso de empresas nacionales a ciertas Conferencias, lo que implícitamente significa reconocer la legitimidad de estos acuerdos.

3.- Por oficio Ord.Nº 593, de 16 de agosto de 1983, la H. Comisión Preventiva Central informó a esta Comisión sobre el recurso de reclamación interpuesto por C.S.A.V., en los siguientes términos :

Ch

a) La actual licitación convocada por la Corporación de Fomento de la Producción es distinta de la anterior licitación que fuera materia de la resolución N° 131, de 1982, de esta Comisión Resolutiva. En efecto, dicha resolución se pronunció sobre la situación de competencia existente en los tráficos marítimos al Japón y al Extremo Oriente, únicos que a la fecha compartían simultáneamente C.S.A.V. y C.C.N.I. y en los cuales no se observaban ni se observan restricciones a la libre competencia. En cambio, en la actualidad estas empresas compiten, además de los referidos tráficos, en las rutas a la costa atlántica de los Estados Unidos y a Europa, en cuyos tráficos la situación de competencia es completamente distinta, en los términos expuestos en el dictamen recurrido.

b) Sin perjuicio de haber tenido presente la observación de la reclamante respecto del volumen de carga transportada por las empresas interesadas y de la importancia que, en general, reviste la competencia de las empresas extranjeras como reguladoras del mercado interno, la Comisión reitera su criterio de que las Conferencias Marítimas son organizaciones esencialmente monopólicas, por tratarse de acuerdos interempresas cuyo objetivo es repartirse el transporte marítimo y uniformar precios y demás condiciones de los fletes, elementos que definen, por excelencia, lo que debe entenderse por figuras monopólicas en nuestra legislación, como se desprende del artículo 2° del Decreto Ley N° 211, de 1973.

c) Por ello, no existe verdadera competencia dentro de las empresas afiliadas a una Conferencia, o si la hay ella es mínima y carente de significación, sobre todo en materia de tarifas. La propia recurrente reconoce la uniformidad de precios que impera en las Conferencias en que actúa.

d) Si bien la Comisión recurrida ha debido referirse a la existencia de las Conferencias como un hecho del transporte marítimo internacional, ello no ha significado reconocer su legitimidad ni aceptar que su presencia no altere la libre competencia en esta actividad comercial.

e) Se ha acreditado que C.C.N.I. actúa en forma independiente de las Conferencias en los tráficos

de

a Estados Unidos y a Europa, y es precisamente tal situación la que le ha permitido ofrecer a los usuarios una alternativa de transporte distinta y a precios inferiores a los de las empresas conferenciadas, todo lo cual desaparecería en caso de que esa empresa fuera adquirida por compañías conferenciadas.

f) Cualquiera que sea el porcentaje de participación que tenga C.C.N.I. en los mercados en que actualmente interviene, su sola presencia en dichos tráficos garantiza que exista un grado de competencia mayor que la que existiría en el caso de que dichos fletes fueran servidos principalmente por empresas conferenciadas, efecto que se produciría de ser adjudicadas las acciones de C.C.N.I. en favor de C.S.A.V. o de cualquiera otra compañía conferenciada, o de sus afiliadas o relacionadas.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el fundamento del recurso de reclamación interpuesto por C.S.A.V. en contra del dictamen N° 390/569, de 1983, de la H. Comisión Preventiva Central, es que él sería contrario a derecho, al estimar que la eventual adjudicación de acciones de C.C.N.I. por parte de cualquiera empresa conferenciada, entre ellas C.S.A.V., directamente o a través de sus empresas filiales o relacionadas, con motivo de la licitación convocada por la Corporación de Fomento de la Producción, restringiría la competencia, particularmente en los tráficos marítimos al Norte de Europa y al Mediterráneo.

A juicio de la recurrente este problema ya habría sido resuelto por esta Comisión, en su resolución N° 131, de 1982, que declaró que la eventual adjudicación de acciones de C.C.N.I. que pudiera obtener C.S.A.V. no infringiría las normas que regulan la libre competencia, establecidas en el Decreto Ley N° 211, de 1973.

SEGUNDO: Que antes de entrar en el análisis de los diversos aspectos que presenta el problema y a que

*10/10*

755

hace referencia el recurso, es importante aclarar que, como lo hace presente la H. Comisión Preventiva en su Informe, la actual licitación de acciones de C.C.N.I. difiere de aquélla a que se refirió la resolución N° 131, citada, ya que ésta se pronunció sobre la situación de competencia existente en los tráficos marítimos al Japón y al Extremo Oriente, que C.S.A.V. y C.C.N.I. comparten simultáneamente y en análogas condiciones -ambas conferenciadas en el tráfico a Japón y en forma independiente al Lejano Oriente-sin que se observen restricciones a la libre competencia. En cambio, en el caso presente se trata de la competencia que dichas empresas mantienen en las rutas a la costa atlántica de los Estados Unidos y a Europa, en cuyos tráficos la situación de competencia es completamente distinta, puesto que C.S.A.V. presta el servicio como empresa conferenciada en tanto que C.C.N.I. lo hace como empresa independiente o no conferenciada.

TERCERO: Que la diferencia anotada en cuanto a las condiciones en que prestan el servicio hacia la costa atlántica de los Estados Unidos y al Norte de Europa C.C.N.I. y las empresas conferenciadas, entre ellas C.S.A.V., se aprecia bien si se considera que las Conferencias Marítimas son por naturaleza monopólicas, ya que ellas son el fruto de acuerdos celebrados entre empresas navieras con el propósito evidente de repartirse y asignarse las rutas marítimas que les interesan, fijando tarifas uniformes para los miembros de ellas y determinando las demás condiciones del transporte que sus adherentes realizan.

En cambio, las empresas navieras que actúan fuera de Conferencias, en forma independiente, están en condiciones de fijar sus tarifas de acuerdo con sus costos y expectativas de ganancia, que en la práctica resultan ser inferiores a las de las empresas conferenciadas y que es lo que permite que en el comercio marítimo haya algún grado de competencia y que los usuarios disfruten de alternativas comerciales distintas de las ofrecidas por las empresas conferenciadas.

CUARTO: Que si se tiene en consideración la naturaleza de las Conferencias Marítimas y las características que presenta el modo en que prestan sus servicios, no caben dudas

*de*

551 957

de que ellas encuadran perfectamente dentro de varias de las figuras monopólicas contempladas en el Decreto Ley N° 211, de 1973. En efecto, el artículo 2° de ese cuerpo legal considera, entre otros, como hechos, actos o convenciones que tienden a impedir la libre competencia los que se refieren al transporte, el reparto de cuotas o la asignación de cuotas de mercado, la determinación de los precios de bienes y servicios y la imposición de los mismos a otros.

QUINTO: Que si bien los organismos antimonopólicos, en casos que les ha tocado conocer, han debido referirse a la existencia de las Conferencias Marítimas como una situación de hecho que se presenta en el transporte marítimo internacional, ello no podría ser interpretado como que se ha reconocido su legitimidad o que su presencia no altere la libre competencia en la actividad comercial, tal como lo hace presente la H. Comisión Preventiva Central en su Informe. Lo más que se ha resuelto en la materia es que si para desarrollar un determinado transporte marítimo resulta ineludible pertenecer a una Conferencia Marítima, una compañía naviera chilena miembro de ella no podría oponerse al ingreso de otra compañía naviera nacional a tal Conferencia, pues de lo contrario dejaría a la otra en desigualdad de condiciones para competir en dicha actividad.

SEXTO: Que por lo dicho resulta evidente que la existencia de empresas navieras independientes que compiten en el transporte marítimo con empresas conferenciadas es de utilidad manifiesta. Desde luego, para el usuario representa, en la práctica, poder efectuar el transporte de mercancías a precios inferiores y, por ende, venderlas a precios también inferiores a los que podría hacerlo si la única forma de realizar el referido transporte lo fuera sólo por intermedio de empresas navieras conferenciadas. En consecuencia, también resulta beneficiado el consumidor con precios más bajos y el país en general, en la medida que tarifas más bajas significan un ahorro de divisas que puede seguir aumentando si dicho servicio prestado por empresas no conferenciadas continúa incrementándose. Por último, las tarifas menores de esta clase de empresas obligan a las demás a rebajar las

que ellas cobran, lo que también resulta ser de beneficio general.

SEPTIMO: Que el cobro de tarifas inferiores por parte de las empresas no conferenciadas se deba a que el servicio que prestan es de inferior calidad, como sostiene la recurrente en el caso de C.C.N.I., es un problema que deberá ponderar el usuario, quedando de su cargo y responsabilidad decidir si le conviene o no el servicio a tarifa menor o si, por el contrario, le es más conveniente pagar una mayor tarifa atendida la mejor calidad del servicio prestado por una empresa naviera conferenciada.

En el caso en examen vale la pena considerar que el servicio que presta C.C.N.I. puede que no sea de inferior calidad del que prestan las demás empresas navieras, ya que el transporte de carga se hace en "containers" que facilitan los transbordos que deban efectuarse con las mercancías que se traen desde Europa o del Mediterráneo, en combinación con la empresa Sea-Land.

OCTAVO: Que la poca importancia que en los momentos actuales pueda tener la participación de C.C.N.I. en el comercio marítimo internacional, como destaca la recurrente, tiene como lógica explicación el hecho de que su ingreso en las nuevas rutas en que compete con C.S.A.V. y las demás empresas conferenciadas es de data reciente. En efecto, el tráfico hacia la costa este de los Estados Unidos lo comenzó sólo en noviembre de 1982 y el tráfico desde Europa a Chile sólo desde enero de 1983. Lo importante es que ello ha significado un descenso de las tarifas que abre nuevas posibilidades al usuario con el beneficio general antes señalado.

En cuanto a que las bajas tarifas cobradas por C.C.N.I. se deban a que está operando bajo sus costos es sólo una afirmación de la reclamante, que no se encuentra acreditada. Por el contrario, personeros de C.C.N.I. han sostenido que las tarifas que cobran les dejan utilidades.

*rele*

155  
156  
157

NOVENO: Que en mérito de las anteriores consideraciones y teniendo en cuenta, además, que la casi totalidad de los interesados en la licitación de las acciones de C.C.N.I. son empresas conferenciadas, directamente o a través de empresas filiales o relacionadas, no parece aconsejable que la Corporación de Fomento de la Producción lleve adelante la licitación proyectada, ya que lo más probable es que C.C.N.I. sea adquirida por alguna de tales empresas, lo cual significaría su pérdida como empresa independiente, capaz de competir libremente con las conferenciadas, perdiéndose con ello la alternativa de competencia que se ha destacado precedentemente.

Por otra parte, la exclusión de las referidas empresas probablemente limitaría la licitación a uno o a muy pocos interesados, lo que sería contrario, también, a los intereses pe-  
cuniarios del Estado.

Por lo anterior, la Comisión estima procedente requerir al señor Ministro Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción para que no licite, por ahora, las acciones de C.C.N.I. que posee dicha Corporación.

DECIMO: Que no obstante lo expresado, si la autoridad decidiera continuar con la licitación, ponderando intereses que pudieran ser superiores a los de la libre competencia, deberá hacer uso del procedimiento establecido en el inciso tercero del artículo 4° del Decreto Ley N° 211, de 1973, en el caso de que las acciones de C.C.N.I. fueran adjudicadas a una empresa conferenciada, directamente o a través de empresas filiales o relacionadas, atendido lo expuesto en el considerando precedente.

Y VISTO, lo dispuesto en los artículo 2°, 4°, 6°, 8°, 9°, 11°, 12°, 17° y 18° del Decreto Ley N° 211, de 1973,

SE DECLARA:

I.- Que se requiere al Señor Ministro Vice-Presidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la

*Cal*

155  
156  
157

Producción que suspenda la actual licitación de las acciones de la Compañía Chilena de Navegación Interoceánica S.A., por cuanto su eventual adjudicación a cualquiera empresa conferenciada, directamente o a través de sus empresas filiales o relacionadas, sería contraria a las normas del Decreto Ley N° 211, de 1973, sobre protección de la libre competencia.

II.- Que si no obstante la declaración precedente, la autoridad estima que el interés nacional exige que se lleve a efecto la actual licitación y con motivo de ella las acciones de la Compañía Chilena de Navegación Interoceánica S.A. fueren adjudicadas a una empresa conferenciada, directamente o a través de empresas filiales o relacionadas, dicha adjudicación sólo podría perfeccionarse haciendo uso del mecanismo establecido en el inciso tercero del artículo 4° del Decreto Ley N° 211, de 1973.

III.- Que se acoge el recurso de reclamación sólo en cuando la Compañía Sudamericana de Vapores S.A. puede oponerse a la licitación de las acciones de la Compañía Chilena de Navegación Interoceánica S.A., debiendo, en su caso, someterse la respectiva adjudicación a las condiciones señaladas en la decisión II de este fallo, entendiéndose así modificado el dictamen N° 390/569, de 5 de agosto de 1983, de la H. Comisión Preventiva Central.

Transcribese al señor Ministro Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción y a la H. Comisión Preventiva Central.

Notifíquese a la reclamante y al señor Fiscal Nacional.

Rol N° 189-83.-

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

155  
587  
156  
157