

RESOLUTIVA
Y N° 211, 1973
PROPOSIOS
236, PISO 2°

COMISION RESOLUTIVA
DECRETO LEY N° 211 DE 1973
SECRETARIA

RESOLUCION N° 40

Santiago, veintiocho de Diciembre de mil novecientos setenta y siete.

VISTOS:

1.- El requerimiento del señor Fiscal de la Defensa de la Libre Competencia, formulado el 21 de Junio último, por el cual solicita que esta Comisión Resolutiva, en ejercicio de las funciones que le confiere el artículo 17, letra a) N°s 1, 4 y 5 del Decreto Ley N° 211, de 1973, ordene a las Compañías de Aviación Línea Aérea Nacional, British Caledonian Airways, Braniff International, Iberia, Líneas Aéreas de España, Aerolíneas Argentinas y Lufthansa Líneas Aéreas Alemanas dejar sin efecto, de inmediato y absolutamente, el sistema o práctica de retención de comisiones a las Agencias de Viajes no afiliadas a IATA y proceder a efectuar los pagos correspondientes; imponer a cada una de estas Compañías y al señor Presidente de PIA CHILE, multas equivalentes, cada una, a 150 sueldos vitales anuales de la provincia de Santiago y ordenar a la Fiscalía el ejercicio de la acción penal.

2.- El requerimiento se funda en la denuncia de don Ismael Irarrázaval Rozas, Director Gerente de la Agencia de Turismo "Turis Club", ambos domiciliados en Santiago, calle Guardia Vieja N° 50, según la cual las Compañías de Aviación Comercial, incluso LAN CHILE, no le pagan comisiones a su Agencia por los pasajes aéreos que ésta vende y manifiestan retenerlas porque su representada no sería miembro de IATA (International Air Transport Association). A todas las Agencias afiliadas a IATA se les pagaría estas comisiones.

3.- Las investigaciones practicadas por la Fiscalía, que demuestran que las Compañías Aéreas ya nombradas, reconocen que sólo pagan comisiones por las ventas de pasajes a las Agencias de Viajes afiliadas a IATA y que, respecto de las no afiliadas a este Organismo, desde que solicitan su ingreso a él, se les reconoce un derecho eventual a las mismas, para el caso de ser admitidas, reteniéndoseles, entretanto, las referidas comisio-

nes. Este procedimiento les sería impuesto, con carácter obligatorio, en su calidad de miembros de la citada organización, por constituir normas o reglamentos de ésta. Estas normas IATA estarían sancionadas por el reconocimiento de las autoridades chilenas competentes.

4.- El Servicio Nacional de Turismo, requerido por la Fiscalía, informó que entre los requisitos que deben cumplir las personas naturales o jurídicas que deseen ejercer la actividad de Agencia de Viajes, para que dicho Servicio les otorgue la autorización correspondiente, de conformidad con el reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 192, de 1975, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, no se encuentra el que la Agencia de Viajes deba afiliarse o ser reconocida por IATA. En consecuencia, la autorización de funcionamiento que otorga el Servicio no se condiciona a dicha afiliación o reconocimiento. Por otra parte, en lo que dice relación con la actividad de las Agencias de Viajes que son de competencia de ese Servicio, no existe convenio ni compromiso oficial que otorgue a IATA intervención en la misma.

5.- La Junta de Aeronáutica Civil, requerida también por la Fiscalía, informó que la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA) es una entidad internacional privada, que agrupa a las empresas regulares de transporte aéreo, tanto nacionales como internacionales y que reúne, además, a las agencias de viajes, con el objeto de relacionarlas entre sí y coordinar su acción. Como entidad privada que es, sus acuerdos y resoluciones sólo tienen fuerza obligatoria dentro del ámbito privado y, de ninguna manera, pueden significar imposición para los Gobiernos. Por lo mismo, si los Gobiernos hacen suyas algunas resoluciones de IATA, por estimarlas de interés, la obligatoriedad de éstas no emana de ellas mismas sino de la disposición legal u oficial que las sanciona.

Informa, asimismo, la Junta de Aeronáutica Civil, que el problema de la retención de Comisiones a las agencias de viajes no es de su competencia, que dicha Junta no ha prestado su aprobación a ningún acuerdo de IATA que pueda significar la obligación de las agencias de asociarse a dicha entidad y que no existe convenio ni compromiso oficial que atribuya a IATA intervención en las ventas de pasajes o en los giros y negocios de turismo en el país.

6.- Haciendo excepción al reconocimiento de las demás líneas aéreas, antes aludido, las compañías British Caledonian Airways y Lufthansa Líneas Aéreas Alemanas negaron o eludieron una respuesta afirmativa respecto de la retención de comisiones a la Agencia Turis Club. Sin embargo, el requerimiento de la Fiscalía

COMISION RESOLUTIVA
DECRETO LEY N° 211 DE 1973
SECRETARIA

concluya que dichas compañías efectuaron, también, dichas retenciones.

7.- Don Julio Pelegrí, Presidente de PIA CHILE, informando por oficio de 19 de Mayo último, que rola a fs. 55, reconoce el sistema de retención de comisiones por la venta de pasajes aéreos a las agencias de viajes que solicitan su ingreso a IATA. "Una vez aprobada, estas comisiones son pagadas. En caso de no aprobación estas comisiones no se cancelan. Esta disposición que está contenida en la reglamentación IATA es dada a conocer a cada Agencia que se presenta, además está sancionada como lo están todas las reglamentaciones de la IATA, por la H. Junta de Aeronáutica del Gobierno de Chile dependiente del Ministerio de Transporte para ser respetadas en Chile".

Con fecha 21 de Junio de 1976, don Julio Pelegrí, como Presidente de PIA CHILE (Junta Investigadora de Agencias IATA para Chile), por oficio que rola a fs. 12, se dirige al señor Ismael Irarrázaval R., Gerente de Turis Club, y le expresa en el párrafo final de dicho oficio: "Reiteramos lo expresado con anterioridad, de que la fecha de Retención Retroactiva de Comisiones para su Agencia rige a partir del día 18 de Junio de 1976".

8.- De todo lo expuesto, la Fiscalía concluye que la retención de comisiones a las agencias de viajes no afiliadas a IATA carece de sanción legal u oficial en Chile, por lo que constituye una discriminación entre las diversas agencias de viajes, desprovista de justificación. Por ello, tal conducta es contraria a las disposiciones del Decreto Ley N° 211, de 1973, y atenta contra la libre competencia en el comercio de servicios de las agencias de viajes, en los términos previstos por los artículos 1° y 2°, letra e), del citado Decreto Ley porque discrimina entre diversos comerciantes prestadores de servicios, que ejercen un mismo comercio lícito, autorizado en iguales condiciones por las autoridades correspondientes.

9.- La Comisión, teniendo por formulado el requerimiento, dió traslado del mismo a las Compañías denunciadas y al señor Pelegrí.

10.- Línea Aérea Nacional, British Caledonian Airways, Braniff International Airways, Iberia Líneas Aéreas de España, Aerolíneas Argentinas y Deutsche Lufthansa contestando el requerimiento, a fs. 113, solicitan su rechazo por las siguientes razones:

a) Porque las Empresas de aviación, tanto nacionales como extranjeras, son autorizadas por la H. Junta de Aeronáutica Civil, Organismo autónomo que rige todo el aspecto comercial de la aviación y cuyas normas son obligatorias para los transportadores;

COMISION RESOLUTIVA
DECRETO LEY N° 211 DE 1973
SECRETARIA

b) Porque IATA, contrariamente a lo sostenido por la Fiscalía, no es una simple asociación privada, sino una institución aceptada oficialmente como colaboradora de la Organización de las Naciones Unidas y cuenta con expresa aprobación y reconocimiento en los Tratados Internacionales y en leyes, reglamentos o resoluciones internas de los Estados. Este reconocimiento se ha manifestado en dos formas: la primera, incorporando la constitución de IATA a la legislación nacional, como lo habrían hecho numerosos países; la segunda, incorporando a IATA en los Tratados Internacionales bilaterales y adoptando sus resoluciones por decretos u ordenamientos dictados por las autoridades aeronáuticas nacionales de cada país. Esta segunda actitud es la de Chile, que habría incorporado las reglas IATA de Tarifas a sus acuerdos bilaterales con otros Estados, como Alemania, Gran Bretaña, Estados Unidos de Norte América, Brasil, Dinamarca, Noruega, Suecia, etc. Además, la Junta de Aeronáutica Civil habría aprobado, para su vigencia en Chile, todas las resoluciones IATA, especialmente en cuanto a tarifas, descuentos especiales, comisiones de las Agencias y sólo cuando objeto una resolución lo hace expresamente, como ha sucedido con la Resolución N° 049 sobre variaciones en el valor de los pasajes, caso en el cual aparece en el Manual IATA la reserva de la autoridad aeronáutica chilena.

c) Porque las Líneas Aéreas afiliadas a IATA pueden vender pasajes directamente o a través de mandatarios designados por ellas, ya sea en forma de Agentes Generales o por medio de agencias de viajes. Por estos servicios la Línea acuerda el pago de una comisión. Para las agencias de viajes, esta comisión ha sido fijada en Chile por la Junta de Aeronáutica Civil, según Resolución de 28 de Septiembre de 1976, que se acompaña. Para que las Líneas Aéreas afiliadas a IATA otorguen mandato a las agencias de viajes, "Las que emiten pasajes a nombre y bajo la responsabilidad de las empresas porteadoras, bajo la garantía de IATA que significa endoso e intercambio en cualquier otra línea en cualquier región del mundo y descuentos y beneficios establecidos por ella," necesitan que la agencia compruebe que cumple los requisitos de capacidad y solvencia que la Asociación establece. La agencia que solicita su incorporación a IATA acepta expresamente sus condiciones; cuando es aprobada, las líneas afiliadas la nombran mandataria y le pagan comisiones, las que fija la Junta de Aeronáutica Civil. Nadie puede obligar a una sociedad o persona que otorgue a otra un mandato remunerado. La aprobación por el Servicio Nacional de Turismo faculta a la Agencia para realizar muchos actos de comercio pero dicha autorización no puede obligar a las Empresas Aéreas a otorgarle mandato. Existen numerosísimas agencias de viajes afiliadas a IATA, pudiendo los usuarios acudir a cualquiera de ellas;

COMISION RESOLUTIVA
DECRETO LEY N° 211 DE 1973
SECRETARIA

d) El requerimiento de la Fiscalía se basa en los artículos 1° y 2°, letra e) del Decreto Ley N° 211, de 1973. Las Líneas Aéreas no han celebrado ni ejecutado ningún acto contrario a la libre competencia. Efectúan en libre competencia, el tráfico aéreo de pasajeros y de carga, sin discriminación; se sujetan a las instrucciones impartidas por la autoridad y a los Tratados vigentes; se han asociado a la Asociación de Transporte Aéreo Internacional IATA, reconocida por las Naciones Unidas y los Gobiernos, que vela por la seguridad, confort y sana competencia en bien de los usuarios; extienden documentos de transporte aéreo no sólo en sus propias líneas sino, también, en otras que no vuelan a Chile; han otorgado mandatos en Chile a Agencias de viajes, en igualdad de condiciones, porque cumplen las exigencias de IATA en beneficio de los usuarios; no han otorgado mandato remunerado a la Agencia de Turis Club porque ni ellas ni IATA han comprobado que cumpla los requisitos necesarios; otorgar un mandato no es una imposición legal obligatoria y la abstención no constituye un hecho o acto que tienda a impedir la libre competencia.

e) Porque el requerimiento del Fiscal está en conflicto con las normas de IATA, de manera que si se atiende al primero, las Compañías Aéreas se exponen a drásticas y graves sanciones de IATA. En consecuencia estarían exentas de responsabilidad por la no exigibilidad de otra conducta. También deberá tenerse presente las gravísimas consecuencias que se seguirían de acoger el requerimiento del Fiscal, ya que ello, al desconocer a IATA en Chile, significaría desconocer los Tratados suscritos, y las Resoluciones de la Junta de Aeronáutica Civil; significaría, también, eliminar el actual sistema de facilitación del transporte aéreo. "Quedaría Chile totalmente desvinculado de la aviación comercial del mundo y todo ello, precisamente, en los actuales momentos de aislamiento en que se quiere dejar al país. Las implicancias internacionales serían enormes y se lesionaría gravemente el interés de la masa usuaria, todo esto en beneficio exclusivo de un ciudadano que exige se le otorgue obligatoriamente un mandato remunerado;" y

f) Se cita, a mayor abundamiento, una sentencia de la H. Comisión Antimonopolios creada por el Título V de la Ley N° 13.305, que resolvió la denuncia del señor Nathan Brodsky Ratinoff, dueño de la Agencia de Viajes "Munditur", que el 5 de Agosto de 1959 reclamó porque las Líneas Aéreas no le otorgaban mandato y, por lo tanto, no percibía comisión por no ser IATA. La denuncia fue rechazada en todas sus partes por la sentencia que se acompaña.

11.- Separadamente, Iberia Líneas Aéreas de España S. A. formula las siguientes consideraciones, para que se tengan presentes,

COMISION RESOLUTIVA
DECRETO LEY N° 211 DE 1973
SECRETARIA

en forma complementaria respecto de la defensa común. Expresa que, a su juicio, no hay discriminación al retener comisiones a las agencias no IATA, porque no hay discriminación cuando los diversos tratos se fundan en diferencias objetivas. Así, el Servicio Nacional de Turismo otorga la calidad de agencias turísticas a los establecimientos que reúnen los requisitos necesarios y no se la otorga a otros, y ello no podría tacharse de discriminatorio. Habría discriminación "si, frente a establecimientos o agentes que se encuentren más o menos en las mismas condiciones, se escogiera a unos y se eliminara a otros con fines monopólicos o de alteraciones de los precios, o con cualquier otro objetivo contrario al interés general." Las Compañías Aéreas pueden determinar soberanamente quienes venden sus pasajes y quienes no y ello no sería contrario a la libre competencia. De acuerdo con el principio de "el que puede lo más, puede lo menos", si las Compañías pueden conceder o denegar la facultad de vender sus pasajes, con mayor razón pueden otorgar esta facultad en forma provisoria, mientras se estudian los antecedentes de la agencia de que se trate. El no pago de comisiones en el período de estudio, no constituiría discriminación, ya que esta medida se aplica por igual a todas las agencias que se encuentran en igual situación.

12.- Don Julio Pelegrí, contestando el traslado expresa que las distintas Líneas Aéreas Internacionales con asiento en Chile están afiliadas a IATA y, además, integran un Panel de Investigación de Agencias, "PIA", que pondera y califica la solvencia e idoneidad de las mismas. Que IATA agrupa el 97% de las Líneas Aéreas Internacionales y que sus resoluciones habrían sido ratificadas en Chile. Las distintas Compañías Aéreas rotan en la presidencia del Panel Investigador de Agencias y, en esta virtud, correspondió a la Compañía Real Holandesa de Aviación KLM presidir por un término transitorio. En defecto del representante legal de KLM, le correspondió al señor Pelegrí, como empleado de la Compañía, ocupar la presidencia de PIA. En tal carácter y como persona natural, no tomó ninguna resolución por sí mismo, ya que en el Panel todo se resuelve por votación de las Compañías que lo integran. En consecuencia, estima el señor Pelegrí que personalmente no ha tenido ninguna intervención ni le cabe responsabilidad ninguna en los hechos materia del requerimiento del Fiscal. A mayor abundamiento, estima que tales hechos no constituyen infracción del Decreto Ley N° 211, toda vez que habría "reconocimiento legislativo y de potestad reglamentaria de las resoluciones de IATA", no habría discriminaciones en lo concerniente a venta de pasajes y otras actividades; la retención de comisiones, de acuerdo al derecho positivo, otorga acción al acreedor para impetrar su pago y, finalmente, se ha cautelado el interés del transporte internacional de pasajeros como bien jurídico protegido.

COMISION RESOLUTIVA
DECRETO LEY N° 211 DE 1973
SECRETARIA

En escrito separado, el señor Pelegrí, por sí y en representación de Compañía Real Holandesa de Aviación KLM, acompaña diversas actas del Panel Investigador PIA, que acreditarían que el señor Pelegrí no presidía el Panel en la oportunidad en que se determinó la retención de comisiones que se ha estimado atentatoria del libre comercio. Hace presente que la Compañía Real Holandesa de Aviación KLM no retuvo pago alguno de comisión a los reclamantes que originaron el requerimiento del Fiscal.

13.- A fs. 135 don Joachim Seeburg, por Ultramar Agencias Marítimas Ltda. y ésta en su carácter de Agente General de Lufthansa, expone que esta última es una empresa de transporte aéreo comercial internacional, que vende pasajes y fletes ya sea directamente o a través de mandatarios designados por ella, sea en forma de Agentes generales o de agencias de viajes. En Chile, Luft-hansa vende a través de un mandatario designado por ella, que es su Agente General, Ultramar Agencia Marítima Ltda., con el cual ha suscrito un contrato de mandato.

Lufthansa, ni directamente ni indirectamente por medio de su Agente General en Chile, ha suscrito contrato alguno con la Agencia de Turismo "Turis Club" "y en consecuencia todo lo actuado y obrado por esa agencia le es inoponible." Esa agencia posee un título otorgado por el Servicio Nacional de Turismo y en ejercicio del mismo "actúa en lo que respecta a Lufthansa Líneas Aéreas Alemanas como corredor en la compra y/o venta de pasajes,....." Cualquiera persona puede acudir a Turis Club y pedirle que actúe en su nombre y representación como corredor en la compra y/o venta de pasajes. Por esta correduría el denunciante tiene derecho a su comisión, la que debe obtener de su cliente. En cumplimiento de estas órdenes de corretaje, Turis Club se presenta ante el Agente General de Lufthansa en Chile, Ultramar Agencia Marítima Ltda., quien en su carácter de mandatario vende pasajes y percibe el precio. En estas condiciones, el comitente para comprar no puede arrogarse el carácter de comitente o mandatario de Lufthansa.

El carácter intuito persona del mandato se acentúa en el caso del transporte aéreo, especialmente, porque los mandatarios emiten pasajes a nombre y bajo la responsabilidad de las Líneas Aéreas, endosan pasajes y efectúan intercambios de cualquiera línea, en cualquier región del mundo. Aún, estos mandatarios tienen derecho a otros beneficios o regalías adicionales, que son tanto o más importantes que la remuneración misma del mandato. De prosperar la tesis del Fiscal podrían, también, las agencias de viajes autorizadas por el Servicio Nacional de Turismo, exigir transportes gratis o con descuento del 75% a las Líneas Aéreas y podrían exigir, también, descuentos especiales en hoteles internacionales de cualquier parte del mundo. No porque el Servicio Nacional de Turismo otorgue una autorización, se puede obligar a terceras personas a que paguen remuneraciones

COMISION RESOLUTIVA
DECRETO LEY Nº 211 DE 1973
SECRETARIA

41

42

por un trabajo que no han encomendado, que transporten a personas en forma gratis o con un descuento del 75% o que les otorguen beneficios u otras regalías, también en forma obligatoria.

Lufthansa nunca ha discriminado entre diversos comerciantes prestadores de servicios ni ha perjudicado a terceros que ejerzan un comercio lícito, ni les han privado de la legítima utilidad o retribución que les corresponde. Pero cree que el otorgar un mandato a una persona determinada no puede, en forma alguna, causar perjuicios a terceros que ejerzan un comercio lícito por el hecho de no haberseles otorgado, también, igual mandato.

La comisión es una forma de remuneración y ésta procede única y exclusivamente cuando se ha encomendado un determinado trabajo o asesoría, ya que es la contrapartida por la prestación de servicios o del trabajo encomendado.

Por otra parte, la actividad de Lufthansa Líneas Aéreas Alemanas no se encuentra regida por el Decreto Ley N° 211, y ello porque ninguno de sus seis considerandos se refiere a ella, los que, relacionados con el artículo 1°, llevan a la conclusión que sus disposiciones se refieren a la producción y al comercio de bienes corporales. En la especie, estaría en discusión si una determinada persona, que se dedica al transporte aéreo se encuentra obligada a otorgar mandato y a pagar por este mandato o corretaje obligatorio una remuneración adicional a aquélla a que se encuentra obligada con Agentes Generales y/o Agentes especiales de viajes.

Se opone, también, la excepción de cosa juzgada, atendido que en el año 1960, la Comisión Antimonopolios, no dio lugar a una denuncia similar a la presente.

Expresa, el representante de Lufthansa, que no falta a la verdad cuando manifiesta que "no figuran en sus libros comisiones retenidas a favor de la Agencia aludida". En efecto, ello es así, ya que Lufthansa sólo paga remuneración a su Agente General en Chile por todos los pasajes y/o fletes y/o endosos, y no puede ser obligada a pagar otros beneficios, remuneración y/o comisión, y menos por trabajos o servicios no solicitados. Por todo lo expuesto, Ultramar Agencia Marítima Ltda. como Agente General en Chile de Lufthansa Líneas Aéreas Alemanas, solicita el rechazo del requerimiento del Fiscal en todas sus partes.

14.- La Comisión tuvo por evacuados los traslados de los denunciados y dispuso se oficiara a todas las Compañías Aéreas con oficinas y representaciones en el país para que informaran

COMISION RESOLUTIVA
DECRETO LEY 14° 2 1 DE 1973
SECRETARIA

sobre las retenciones de comisiones por ventas de pasajes efectuadas a las agencias de viajes, con expresión detallada de fechas, montos y respectivas agencias. En cumplimiento de lo resuelto se despachó el oficio circular que rola a fs. 144 a las referidas Compañías de Aviación.

A. fs. 146, Alitalia acompaña una lista de retención de comisiones a las agencias Turismo Colón, Galaxia, Century Travel y Viajes Apolo, por los respectivos montos que indica.

Varig, a fs. 148, responde señalando comisiones retenidas, por los respectivos montos que indica, a las agencias Veltour, Galaxia, Turismo Viel, Gandara Tour, Aerovip, Turismo Doral, Turismo Moneda, Dynamic Tour, Turis Club y Centro Internacional de Turismo.

Avianca, por oficio que rola a fs. 150, manifiesta comisiones retenidas, por los montos que indica, a las agencias Turismo Doral, Dynamic Tour, Turismo Viel, Century Travel y Veltour.

Braniff International, a fs. 151, responde manifestando comisiones retenidas, por los montos que indica, a las agencias Century Travel, Dynamic Tour, Galaxia, Turismo Viel y Veltour.

British Caledonian Airways, a fs. 154, manifiesta comisiones retenidas a las agencias Skytour, Aerovip, Hava Nagila, Turismo Viel, C. P. Tour y Turis Club.

Air France, a fs. 157, manifiesta comisiones retenidas a las agencias Aerovip, Turismo Moneda, Veltour, Century Travel y Turismo Viel.

LAN Chile, a fs. 159, expresa comisiones retenidas a Dynamic Tour, Gama Tour, Latour, Century Travel, Hava Nagila, Veltour, Turismo Moneda, Turis Club, y Turismo Doral.

Scandinavian Airlines System, a fs. 168, manifiesta comisiones retenidas a las agencias Century Travel, Turismo Moneda, Star Tour, Dynamic Tour, Turismo Viel, Viajes Arauco y Turismo Doral.

Iberia, a fs. 169, manifiesta comisiones retenidas, "hasta tanto sean aprobadas por IATA", a las siguientes agencias: Aerovip, Austral Tour, Turismo Moneda, Turis Club, Hava Nagila, Century Travel, Galaxia, Turismo Viel y Dynamic Tour.

C. P. Air, a fs. 170, manifiesta comisiones retenidas a las agencias Turis Club y Turismo Moneda.

COMISION RESOLUTIVA
DECRETO LEY Nº 211 DE 1973
SECRETAR A

Ecuatoriana de Aviación, a fs. 173, manifiesta comisiones retenidas a las agencias Dynamic Tour y Galaxia, agregando que dichas retenciones se efectúan por instrucciones de IATA.

Aerolíneas Argentinas, a fs. 176, manifiestan comisiones retenidas a las agencias Turis Club, Turismo Moneda, Galaxia y Century Travel.

Líneas Aéreas Suizas, a fs. 177, detalla comisiones pendientes a las agencias no IATA Veltour y Turismo Viel.

Ultramar Agencia Marítima Ltda., representante legal en Chile de Deutsche Lufthansa A. G., a fs. 174, expresa no adeudar, por cuenta de ésta, comisión alguna por venta de pasajes a Agencias de Viajes en el país. No obstante, manifiesta "que existen peticiones de algunas agencias de viaje para que se les cancele una pretendida comisión por servicios no solicitados, peticiones que no han sido aceptadas. Los solicitantes de esta pretendida comisión, cuya retención no se ha hecho," son las siguientes agencias de viajes: Aerovip, Century Travel, Turismo Doral Gandara Tour y Turis Club.

Aero Perú, a fs. 171, manifiesta que no retiene el pago de comisiones en ventas de pasajes efectuadas por agencias de viajes autorizadas por el Servicio Nacional de Turismo. "Esta práctica se sigue por Aero Perú en atención a que nuestra Empresa no es miembro de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo IATA, y por lo tanto, no está sujeta a sus regulaciones, limitaciones o restricciones, a menos que ellas se hagan obligatorias en virtud de instrucciones gubernamentales."

Lloyd Aero Boliviano, a fs. 172, manifiesta que esa Empresa no tiene pendiente de pago ni tampoco ninguna retención de comisión a agencias de viajes por concepto de venta de pasajes.

15.- La Comisión, en su audiencia de 5 de Octubre último, escuchó la exposición oral del abogado don Eduardo Hamilton Depassier, quien lo hizo a nombre de todas las Compañías de Aviación comprendidas en el requerimiento del señor Fiscal.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:

1.- Que de lo expuesto por el señor Fiscal, lo manifestado por las Compañías aludidas en su requerimiento, tanto en sus defensas formales como en los oficios de respuesta remitidos a esta Comisión, y los antecedentes documentales que obran en autos, se encuentra acreditado que las referidas Compañías de Aviación no pagan comisiones por la venta de sus pasajes a las Agencias de viajes no incorporadas a la Asociación Internacional de

<p>COMISION RESOLUTIVA DECRETO LEY Nº 211 DE 1973 SECRETARIA</p>
--

Transporte Aéreo IATA, sino que retienen dichas comisiones, hasta tanto la mencionada Asociación las acepte como afiliadas; y que, en caso de rechazo, tales agencias, pierden definitivamente la posibilidad de percibir dichas comisiones. Igualmente, se encuentra acreditado que las demás agencias de viajes, afiliadas a IATA, reciben desde luego y en todo caso, las referidas comisiones.

2.- Que las Compañías de Aviación, para justificar la conducta referida precedentemente, sostienen que proceden así siguiendo las normas o disposiciones de IATA, las que serían obligatorias en el país por contar con reconocimiento oficial la existencia de IATA, incluso en Tratados Internacionales ratificados por Chile; por haber sido sancionadas por la autoridad aeronáutica nacional todas las disposiciones de IATA y por no contravenir éstas el Derecho Público Chileno.

3.- Que se pretende justificar, también, la referida conducta por la circunstancia de que la comisión es la remuneración de los servicios prestados por el mandatario o comisionista y, en consecuencia, supone la existencia de un mandato o comisión, que, en la especie, las Compañías no otorgarían sino a las Agencias de Viajes de su confianza, y éstas serían aquéllas admitidas por IATA. La necesidad del vínculo contractual y de su fundamento de confianza, sería particularmente importante en esta materia, atendido que los mandatarios o comisionistas expiden pasajes y los endosan o intercambian. De tal modo, la sola autorización del Servicio Nacional de Turismo para el establecimiento de una agencia de viajes y el desarrollo de los giros que señala el correspondiente reglamento, no sería bastante para fundar aquella confianza ni hacer obligatorio el otorgamiento del mandato.

4.- Que, asimismo, sostienen las Compañías denunciadas que la conducta reprochada sería lícita, atendido que la Comisión Antimonopolios, del Título V de la Ley N° 13.305, lo habría declarado así en un caso igual al de autos, promovido por denuncia de don Nathan Brodsky Ratinoff, en sentencia de 6 de Abril de 1960.

5.- Que, de conformidad con el Decreto Reglamentario N° 192 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción de 1975, artículo 1°, son Agencias de Viajes las personas naturales o jurídicas que, debidamente autorizadas y con dedicación exclusiva, ejercen profesionalmente las actividades comerciales de mediación, dirigidas a poner los bienes y servicios turísticos a disposición de quienes deseen utilizarlos. Las Agencias de Viajes tienen carácter de intermediarios sin perjuicio de que puedan utilizar medios propios en la prestación de sus servicios. Según el artículo 2° del mismo reglamento, constituye actividad privativa de las agencias de viajes, entre otras, la venta de

COMISION RESOLUTIVA
DECRETO LEY N° 211 DE 1973
SECRETARIA

pasajes y reservas de plazas en toda clase de medios de transporte.

La autorización del Servicio Nacional de Turismo, de acuerdo con el Reglamento, sólo se otorga a las Empresas que acrediten tecnicismo y solvencia moral y económica, a satisfacción del Servicio Nacional de Turismo, previa autorización provisoria por un año y otorgamiento de cauciones.

De este modo y con la sola excepción de los Agentes Generales de las Empresas de transporte que operan en el país, sólo pueden mediar en la venta de pasajes aéreos, las agencias de viajes debidamente autorizadas por el Servicio Nacional de Turismo, Consultado al respecto el Servicio Nacional de Turismo, éste manifestó lo recién expuesto y agregó que no existe convenio o compromiso oficial que otorgue a IATA intervención en los aspectos de la actividad de agencia de viajes que son de competencia de ese Servicio y que la autorización de funcionamiento que otorga el mismo a las citadas agencias no se condiciona a la afiliación o reconocimiento de dicha Asociación Internacional.

6.- Que por Resolución N° 2272, de 28 de Septiembre de 1976, de la H. Junta de Aeronáutica Civil, dada reconsiderando otra resolución anterior, se aprobó "una comisión del 8% para las ventas de pasajes aéreos internacionales efectuadas en Chile por las agencias de viajes."

7.- Que, a juicio de esta Comisión, atendido el título o autorización oficial que otorga el Servicio Nacional de Turismo a las agencias de viajes para mediar en forma exclusiva en la venta de pasajes y la fijación de una tarifa uniforme por la Junta Aeronáutica Civil para remunerar esta mediación respecto de los pasajes aéreos, es innecesario el otorgamiento de un mandato por la sola venta de pasajes, si éstos son comprados y pagados por la Agencia o por su cliente, al contado o a satisfacción de la Compañía o del Agente General de ésta. En virtud de esta autorización para la mediación, las agencias de viajes están habilitadas legalmente para comprar a las Compañías o empresas de transporte pasajes para sus clientes, y las referidas Compañías, teniendo disponibilidades, están obligadas a venderlos. Asimismo, por la disposición tarifaria de la Junta Aeronáutica Civil, las Compañías de Aviación están obligadas a pagar la comisión que aquélla fija. De este modo, constituyendo el comercio de mediación en la venta de pasajes, un comercio lícito y reglado por la ley, debe operar ordinariamente con los solos requisitos que la ley ha previsto especialmente para él. El factor de confianza propio del mandato, puede y debe intervenir sólo en aquellos aspectos que se aparten del sólo comercio reglado, como serían los relativos a facilidades de pago, expedición o despacho directo de pasajes, etc.

COMISION RESOLUTIVA
DECRETO LEY N° 211 DE 1973
SECRETARIA

41
4

8.- Que, por lo expuesto en el considerando anterior, cabe desechar, como argumento, el precedente que constituye la sentencia de la Comisión Antimonopolios del Título V de la Ley N° 13.305, ya que a la sazón no existía la reglamentación de las actividades turísticas que hoy está en vigencia, como el Decreto Ley N° 1.224 y el Reglamento 192, ambos de 1975, entre otros. Aunque sea innecesario señalarlo, cabe rechazar la excepción de cosa juzgada, ya que la denuncia anteriormente resuelta, aunque versa sobre la misma materia que la presente, se promovió bajo la vigencia de una legislación sobre las actividades y servicios turísticos distinta de la actual, y entre personas también distintas; antes fue la denuncia de un particular; hoy, la Fiscalía de la Libre Competencia, en el interés público, ha requerido la decisión de esta Comisión.

9.- En cuanto a la legitimidad de las reglas de IATA en virtud de su reconocimiento o sanción por las autoridades nacionales, cabe señalar que, según informó la Junta de Aeronáutica Civil, por oficio que rola a fs. 47, la Asociación Internacional de Transporte Aéreo es una entidad internacional privada cuyo objeto es asegurar para el tráfico aéreo condiciones óptimas de velocidad, comodidad y eficiencia.

Este carácter privado otorga a sus acuerdos y resoluciones fuerza obligatoria dentro del ámbito privado en que se desenvuelve y, de manera alguna, pueden significar imposición para los Gobiernos. De lo informado por la Junta de Aeronáutica Civil y de los propios instrumentos acompañados por las Compañías denunciadas, especialmente los de fs. 95 y siguientes, se infiere que los acuerdos o resoluciones de IATA sólo tienen fuerza obligatoria en el país cuando han sido aprobados o sancionados, en forma expresa o tácita, por las autoridades aeronáuticas competentes.

10.- Por lo que toca, específicamente, a la retención de comisiones, no existe ninguna norma en tal sentido que tenga fuerza obligatoria en el país, según antes se ha expresado y como lo informa la Junta de Aeronáutica Civil. Tampoco dicha Junta ha prestado aprobación a ningún acuerdo de IATA que pueda significar obligación de las agencias de asociarse a dicha entidad.

11.- En consecuencia, las disposiciones o acuerdos de IATA que prohíben el pago de comisiones a las agencias de viajes competentemente autorizadas por el Servicio Nacional de Turismo para ejercer la actividad de mediación que les es propia, y las que impongan la retención de tales comisiones, en tanto IATA se pronuncia sobre la solicitud de incorporación de dichas agencias a IATA, carecen de fuerza obligatoria en Chile y, por tanto, no pueden constituir motivo de justificación para la conducta discriminatoria que significa el no pago y la retención de comisiones, frente al pago inmediato de las mismas que se efectúan a las agencias de viajes afiliadas a IATA.

<p>COMISION RESOLUTIVA DECRETO LEY N° 211 DE 1973 SECRETARIA</p>
--

12.- La conducta descrita y reprochada en los considerandos 1° y 11° precedentes, a juicio de esta Comisión, constituye un atentado a la libre competencia en materia del comercio de mediación de servicios de las agencias de viajes, en los términos previstos por los artículos 1° y 2° letra e) del Decreto Ley N° 211, de 1973 y, si bien no existen motivos de justificación bastantes, los hay que aminoran sensiblemente la responsabilidad de las Compañías de Aviación, como la sentencia anterior, aludida en el considerando 8°.

13.- Que la práctica reprochada reviste caracteres de generalidad, lo que hace aconsejable que esta Comisión haga uso de la atribución que le señala la letra b) del artículo 17° del Decreto Ley N° 211, de 1973, en orden a dictar instrucciones de carácter general a las cuales deberán ajustarse los particulares en la celebración de actos o contratos que pudieran atentar contra la libre competencia.

Y VISTO, además, lo dispuesto por el artículo 17 letra a) N° 1 del Decreto Ley N° 211, de 1973,

S E D E C L A R A :

1° Que se acoge el requerimiento del señor Fiscal de la Defensa de la Libre Competencia, sólo en cuanto se ordena a las Compañías de Aviación comprendidas en su requerimiento y nombradas en la parte expositiva de la presente sentencia, dejar sin efecto, de inmediato y absolutamente, el sistema o práctica de retención de comisiones a las agencias de viajes autorizadas por el Servicio Nacional de Turismo, por concepto de comisiones por venta de pasajes aéreos; y

2° Que se instruye a todas las Compañías de Aviación Comercial que operan en el país en orden a que no es lícito discriminar en cuanto al pago de comisiones y su oportunidad, entre las distintas agencias de viajes que cuenten con la competente autorización del Servicio Nacional de Turismo.

Transcribábase al señor Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción, al señor Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, a la Señora Directora del Servicio Nacional de Turismo, a la H. Junta de Aeronáutica Civil, a las Compañías de Aviación que tengan oficinas o representación en el país y a don Ismael Irarrázaval Rozas.

Notifíquese al señor Fiscal de la Defensa de la Libre Competencia.

Publíquese en extracto en el Diario Oficial

ON RESOLUTIVA
LEY N° 211 DE 1973
SECRETARIA

[Handwritten signatures and stamps]

Pronunciada por los señores: Víctor Manuel Rivas del Canto, Ministro de la Excma. Corte Suprema y Presidente de la Comisión; Mario Ebner Pinochet, Director Nacional de Industria y Comercio; Alberto Guzmán Valenzuela, Superintendente de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio; Exequiel Sagredo Fonca, Síndico General de Quiebras y Fernando Lagos Díaz, Subdirector Jurídico del Servicio de Impuestos Internos, subrogando al Director Nacional.

COMISION RESOLUTIVA
DECRETO LEY Nº 211 DE 1973
SECRETARIA

ELIANA CARRASCO CARRASCO
Secretaria