

RESOLUCION N° 445

Santiago, diez de Agosto de mil novecientos noventa y cinco.

V I S T O:

1.- La consulta de fs. 148 de los autos de la Comisión Preventiva Central, que formuló la Línea Aérea Nacional S.A., en adelante Lan Chile, para que se le autorice comprar las acciones de la empresa de aeronavegación comercial Líneas Aéreas del Cobre S.A., en adelante Ladeco, mediante una operación que consiste en que Lan entregaría en dominio, a los accionistas de Ladeco que le vendan sus acciones, un determinado número de sus propias acciones por cada acción de Ladeco, que fuere adquirida, en una proporción tal que permita a Lan controlar la mayoría del capital accionario de Ladeco. El proyecto consulta que estas compañías subsistan en el mercado, Lan como matriz y Ladeco como filial, de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 18.046, sobre sociedades anónimas.

La consultante expresó que la operación de compra propuesta es conveniente para los intereses de ambas empresas aéreas y, en general, para los usuarios de estos servicios, y en especial, que representa una operación comercial que no elimina, restringe o entorpece la competencia en el mercado aéreo nacional, de acuerdo con las disposiciones del Decreto Ley N° 211, de 1973.

Los fundamentos invocados por la recurrente en favor de esta operación fueron los siguientes:

1.1. Lan y Ladeco enfrentan una competencia desigual con las empresas extranjeras en el mercado internacional del transporte aéreo en el que operan, lo que compromete gravemente la existencia de ambas.

1.2 Los mercados del transporte aéreo nacional e internacional, si bien diferentes entre sí, presentan estrecha interrelación y dependencia, lo que obliga a una amplia complementación de las empresas nacionales.

En 1993, el transporte aéreo internacional representó, para las empresas chilenas, un 72,25% de los ingresos, y los vuelos nacionales sólo un 27,75%.

1.3. En lo que respecta al mercado aéreo internacional, éste estuvo en crisis durante varios años, como lo demuestran las cuantiosas pérdidas financieras que experimentaron casi todas las grandes compañías aéreas; la tendencia a fusiones, uniones y alianzas; el exceso de capacidad ociosa por falta de demanda y el aumento de las flotas; las guerras tarifarias y las mayores ofertas promocionales destinadas a atraer pasajeros de otras empresas para ocupar asientos vacíos.

Esta situación, que coincidió con una recesión mundial, sólo ha venido a revertirse en los últimos tiempos.



A esta realidad se agregan las barreras a la entrada, subsidios, ventajas financieras, discriminaciones en el uso de aeropuertos etc., que favorecen a las empresas extranjeras en desmedro de Lan y Ladeco.

1.4. En el mercado externo las empresas chilenas han aumentado su participación durante los últimos años, pero no podrán sostenerla en el tiempo, sobre todo las empresas pequeñas como Ladeco, que compite con empresas extranjeras controladas total o parcialmente por sus respectivos Estados, que les proveen subsidios o aportes directos o indirectos.

A lo anterior se agregan las limitaciones en los derechos de tráfico que tienen las empresas chilenas y el mayor costo que implica para ellas compartir dichos derechos.

1.5. Por otra parte, en razón de los elevados costos de introducción y de operación en Estados Unidos, Argentina, Brasil o México, estos mercados no resultan abordables para empresas pequeñas, pues la proporción de los costos fijos por pasajero en estas rutas desalienta cualquiera operación que no supere un umbral comparativamente muy alto de actividad.

Las condiciones para expandir las conexiones hacia el extranjero, en términos análogos a las empresas competidoras, no pueden ser satisfechas por separado por dos pequeñas compañías chilenas.

En consecuencia, la mejor forma de enfrentar la rigurosa, agresiva y desigual competencia externa, es mediante la integración y asociación de las empresas nacionales Lan-Ladeco, de la manera propuesta en la consulta.

1.6. Tratándose del mercado aéreo nacional, en cambio, no existen barreras a la entrada y de salida de ningún tipo.

No las hay legales, porque el Código Aeronáutico y el Decreto Ley N° 2.564 garantizan una política de cielos abiertos.

No hay barreras naturales y los requerimientos iniciales de capital no son excesivos.

No hay barreras administrativas, porque la autoridad está obligada a permitir el ingreso o acceso al transporte aéreo nacional a quien lo solicite y cumpla las normas técnicas y de seguridad.

No hay barreras operacionales, porque en el uso de aeropuertos, counters, sistemas de reserva y de operación, no se discrimina entre los usuarios.

No hay barreras económicas, pues hay gran disponibilidad de aviones y material de vuelo, de relativo bajo costo.

Desde un punto de vista estrictamente económico, la Asociación Lan-Ladeco origina economías de escala, a lo que se agrega que el mercado aéreo nacional es un mercado desafiante sin costos hundidos de significación, bajo costo del leasing de aviones y del costo de mantención, con redes eficientes de operación y frecuencia, mediante convenios para coordinar reservas, libre endoso de pasajes, compra de combustibles, etc. y en que la eficiencia en el sistema de venta de pasajes y productos reduce los costos de marketing, todos los cuales



constituyen factores que hacen que la integración de Lan y Ladeco otorgue mayor eficiencia en la prestación de los servicios aéreos, lo que produciría rebajas en los costos que serían traspasadas a los consumidores vía tarifas.

A lo anterior se agrega que el sector del transporte nacional es altamente competitivo, pues participan en él el transporte caminero, el de ferrocarriles y el aéreo, por lo que existen numerosos sustitutos del transporte aéreo de carga y de pasajeros, lo que se demuestra por la circunstancia que las empresas aéreas transportan mucho menos carga y pasajeros que los medios alternativos, teniendo el transporte carretero de pasajeros una participación muy superior al de ferrocarriles y al aéreo.

Asimismo, en el mercado interno, la integración de Lan y Ladeco beneficiaría su posición negociadora frente a los proveedores y podrían acceder a tecnologías que mejorarían la calidad de los servicios, bajando los costos fijos.

La creación de una sólo empresa chilena fuerte, eficiente y competitiva, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, es necesaria para enfrentar la competencia de las megaempresas extranjeras.

La Asociación Lan-Ladeco, en los términos planteados, no infringe la legislación aprobada por el Decreto Ley N° 211, de 1973, ya que el mercado aéreo nacional, de carga y de pasajeros, en el cual interviene, además, la empresa National, es muy dinámico y competitivo, por lo que sancionaría con la mayor efectividad y prontitud cualquier conducta abusiva de las empresas involucradas que tuviere por objeto alzar las tarifas en forma injustificada.

2.- El Oficio N°2139, de 1994, del señor Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, por el que informó lo siguiente:

2.1. La competencia se verifica con más fuerza entre operadores de medios iguales, que entre medios alternativos, pudiendo realizarse una separación entre medios de transporte terrestre, marítimo y aéreo, los que entre sí tienen un limitado grado de sustitución efectiva.

En el transporte terrestre, es posible sostener que los medios carreteros constituyen sustitutos perfectos del modo ferroviario, en prácticamente la totalidad de los segmentos de mercado, sean de pasajeros o de carga. No obstante, no se puede afirmar lo mismo en el sentido inverso, ya que aún en las zonas de mayor densidad de la red ferroviaria, ésta tiene una cobertura sensiblemente menor que la red vial.

En lo relativo a la comparación con los demás medios, el cabotaje, sólo resulta efectivo como sustituto del transporte terrestre de carga en distancias medias y mayores (superior a los 500 km), siendo potencialmente más eficiente que los modos carreteros para el transporte de carga general y graneles.

Por otro lado, el desarrollo del cabotaje plantea la necesidad de servicios multimodales, circunstancia en la que los medios terrestres y marítimos, lejos de competir, se complementan aumentando significativamente la productividad agregada del conjunto. Este tipo de operaciones incentiva la creación de empresas de transporte que no están vinculadas con la operación



de medios individuales y cuyo objeto se asocia al transporte en los términos más amplios.

Respecto del transporte aéreo, éste no tiene sustitutos directos, sobre todo en las grandes distancias como las que se dan desde Santiago a los extremos norte y austral del territorio. Los medios terrestres son sustitutos muy imperfectos y poco efectivos para el avión, como para considerar que ambos medios operan en un mismo mercado relevante.

2.2. En el mercado aéreo las barreras naturales de entrada a la actividad (al menos una aeronave, importantes requerimientos de capital para iniciar la operación, conocimiento técnico y comercial de la actividad, etc.), le restan dinamismo y adaptabilidad a la oferta, dificultando la entrada de nuevas empresas, lo cual junto a un mercado pequeño como el chileno, generan condiciones propicias para que una concentración excesiva de la oferta en manos de un operador constituya un alto potencial de ejercicio monopólico.

No obstante, en la actualidad no existe poder monopólico real de parte de una empresa u operador a nivel de cada subsector individualmente considerado.

Asimismo, por las condiciones económicas y de mercado imperantes, no existen motivos para esperar que la participación que cada medio posee dentro del global del transporte nacional, tanto en carga como en pasajeros, se modifique en el mediano plazo, más que en términos marginales.

3.- El Oficio Reservado N° 23, de 25 de Agosto de 1994, de fs. 156 de los autos de la Comisión Preventiva Central, del señor Fiscal Nacional Económico, por el cual informó sobre la consulta de la recurrente, y acompañó la investigación del mercado aéreo practicados por la Fiscalía Nacional Económica, desde 1992 a la fecha, remitiendo los antecedentes aportados por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, la Junta de Aeronáutica Civil y las propias empresas Lan, Ladeco y National.

Expresó el señor Fiscal Nacional que la existencia de sólo dos oferentes en el mercado doméstico, uno de los cuales (Lan-Ladeco) concentraría cerca del 85% del mercado nacional del transporte aéreo, y en el que National tiene un 15% aproximadamente, en vez de las tres empresas que hoy participan en este sector, disminuiría la competencia, originando condiciones monopólicas en el transporte aéreo nacional, al elevar el grado de concentración del mercado respectivo, con los consiguientes riesgos de aumento de tarifas.

4.- El Dictamen n° 915/837 de 9 de Septiembre de 1994, que rola a fs. 209 de los autos de la Comisión Preventiva Central, que no dió lugar a la solicitud de Lan Chile, en razón de que la compra de las acciones de Ladeco por parte de esa empresa, que la transformaría en empresa controladora de aquella, produciría efectos restrictivos de la competencia en el mercado nacional de la aeronavegación comercial, de acuerdo con la legislación sobre defensa de la libre competencia aprobada por el Decreto Ley N° 211, de 1973, por lo que, en ejercicio de las facultades que le otorgan los artículos 8 letra c) y 11 de ese texto legal, en cuanto a velar por que se mantenga la libre competencia en las actividades económicas, esa Comisión declaró que no procedía autorizar la negociación propuesta por la consultante.



Los fundamentos del citado Dictamen fueron los siguientes:

La eventual reducción en el número de empresas que actualmente participan y compiten en tarifas, rutas, frecuencias y calidad del servicio en el tráfico aéreo nacional, constituiría una restricción objetiva de la competencia en el mercado interno, desde el momento que ello daría origen a un holding de dos empresas que hoy compiten entre sí, junto a una tercera, y que unidas patrimonialmente pasarían a concentrar el 85,1% del transporte de pasajeros y el 83,4% de la carga, todo lo cual conferiría a este mercado características monopólicas.

La existencia de sólo dos oferentes en el mercado nacional del transporte aéreo, en vez de las 3 empresas que hoy participan en este sector, disminuiría la competencia, aún en el supuesto de que en la actividad de que se trata no haya barreras a la entrada, existan otros sustitutos o alternativas para los usuarios, o haya economías de escala.

La posible reducción de la oferta a sólo dos competidores, crearía condiciones monopólicas en el transporte aéreo nacional, toda vez que ello implicaría necesariamente integrar y unificar las operaciones del transporte. Eventualmente las tarifas de las dos mayores empresas que actualmente operan en este mercado, tenderían a uniformarse, no obstante que de acuerdo con la negociación propuesta ambas empresas continuarían subsistiendo formalmente en forma independiente una de otra.

La compra de la mayoría de las acciones de Ladeco por Lan Chile importa elevar el grado de concentración del mercado nacional, con los consiguientes riesgos de aumento de las tarifas derivada de la inevitable integración operativa de ambas compañías y de las dificultades que tendrían estas empresas para competir independientemente entre sí una vez integradas patrimonialmente.

5.- El escrito de Lan Chile de 15 de Septiembre de 1994, de fs. 225 de los autos de la Comisión Preventiva Central, por el que solicitó reposición del referido Dictamen, sobre la base de una propuesta cuyo objetivo era someterse a un régimen de autoregulación tarifaria.

6.- El Oficio Reservado N° 1.023 de 22 de Diciembre de 1994, de fs. 233 de los autos de la Comisión Preventiva Central, del señor Fiscal Nacional Económico, por el que informó que no procedía acceder a la reconsideración solicitada, por no ser viable la implementación del régimen tarifario propuesto.

7.- El Dictamen N° 923/1027 de 26 de Diciembre de 1994 de fs. 239, de la Comisión Preventiva Central, que rechazó la reposición de Lan Chile, por estimar insuficiente para asegurar una adecuada transparencia el sistema de autoregulación tarifaria propuesto, en atención a que sería voluntario y de difícil aplicación en la práctica.

8.- El recurso de reclamación interpuesto por Lan Chile a fs. 16 ante esta Comisión, en contra de los citados Dictámenes N°s 915/837, y 923/1027, de 1994, de la Comisión Preventiva Central, en ejercicio del derecho que le otorga el Art. 9 del Decreto Ley N° 211, de 1973.

Los fundamentos de dicha reclamación fueron los



siguientes:

8.1. Que la Comisión sustenta una concepción estática del funcionamiento del mercado, al señalar que la reducción del número de empresas constituye una restricción objetiva de la competencia.

8.2. Que el actuar dinámico del mercado sancionaría con la mayor efectividad y prontitud cualquier conducta de las empresas que tuviere por objeto el alza de tarifas que pretende evitar la Comisión Preventiva Central.

8.3. Que la integración de Lan y Ladeco daría mayor eficiencia a los servicios aéreos, lo que produciría rebaja en los costos que sería traspasada a los consumidores vía tarifas.

8.4. Que en el mercado aéreo nacional no hay barreras legales, administrativas, naturales, operacionales ni económicas.

8.5. Que la integración favorece la existencia de economías de escala en el mercado aéreo nacional, el que tendría las características de ser un mercado desafiante en términos económicos.

9.- El informe sobre el recurso de fs. 24 emitido por la Comisión Preventiva Central, por su Oficio N° 08 de 9 de Enero de 1995, en cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 9 del Decreto Ley N° 211, de 1973, en el que reitera las conclusiones de sus Dictámenes, agregando que el mercado aéreo nacional no presenta las características que le atribuye la recurrente, ya que no sería un mercado desafiante, el que, según la teoría económica, es aquel en que no existen barreras a la entrada y costos hundidos de consideración y en el que las empresas que en él operan ajustan con rezago los precios frente a la entrada de nuevos competidores.

10.- La resolución de fs. 32 de este Tribunal, por la que se avocó al conocimiento de este asunto, de acuerdo con sus propias atribuciones, según lo dispuesto en el citado Art. 9 del Decreto Ley N° 211, de 1973, y dió traslado a las empresas Lan, Ladeco y National del informe recaído en el recurso.

11.- El traslado de National de fs. 38, por el que solicitó que se confirmen en todas sus partes los dictámenes recurridos, compartiendo sus fundamentos, y solicitando que se rechace en definitiva la autorización para que Lan compre la mayoría de las acciones de Ladeco, por tratarse de una operación que perjudica a esa empresa al restringir la competencia en el mercado aéreo nacional y dar origen a una empresa monopólica y dominante en el mercado al tener una participación de más del 85%, en contravención a lo dispuesto en el Decreto Ley N° 211, de 1973.

12.- La contestación del traslado de fs. 56 de la administración de Ladeco, expresando que la asociación entre Lan y Ladeco no restringe la competencia en el mercado aéreo nacional y que es necesaria para competir en los mercados internacionales, por lo que solicita se autorice la compra de las acciones de Ladeco por Lan, en la forma propuesta.

13.- La respuesta de Lan al traslado de fs. 96, reiterando sus planteamientos y peticiones en favor de la compra de las acciones de Ladeco.



14.- El escrito de la empresa Iberia S.A. de fs. 164, por el que se hizo parte en el recurso y solicitó que se confirmen los dictámenes recurridos, por las siguientes razones:

14.1. En su calidad de accionista es dueña del 38,27% del capital de Ladeco, por lo que tiene un interés actual en los resultados del recurso.

14.2. Iberia se opone a la fusión o asociación entre Lan y Ladeco, por ser ello contrario a la competencia en el mercado interno, y perjudicial para los intereses de Ladeco como empresa, por las razones consignadas por la Comisión Preventiva Central.

14.3. Existe un pacto de accionista que demuestra la importancia que tiene para Iberia la propiedad accionaria de la empresa Ladeco.

15.- El escrito de National de fs. 178, por el que se hizo parte en el recurso.

16.- La resolución de este Tribunal de fs. 125 que fijó los siguientes hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos:

16.1. Si la compra de acciones de Ladeco S.A. por parte de Lan S.A. produciría efectos restrictivos de la competencia en materias tarifarias, de frecuencias y otros, en el mercado nacional del transporte aéreo de carga y de pasajeros;

16.2. Si la integración de Lan y Ladeco, como consecuencia de la compra de las referidas acciones, determinaría un mejor aprovechamiento de la capacidad económica de ambas empresas para enfrentar su participación en el tráfico aéreo internacional de carga y de pasajeros.

16.3. Si la situación económica de las empresas Lan y Ladeco mejoraría de aceptarse la operación de compra propuesta por la recurrente, sin que ello infrinja las disposiciones del Decreto Ley N° 211, de 1973.

17.- La prueba testimonial rendida por Lan a fs. 191 y 341 y las tachas opuestas por National e Iberia en contra de los testigos, por la causal del art. 358 N° 6 del Código de Procedimiento Civil; y la testimonial rendida por National a fs. 346 y 350 y la tacha de Lan a uno de los testigos por las causales N°s 4 y 6 del art. 358 del citado Código.

El Tribunal acordó resolver estas tachas, en la sentencia definitiva.

18.- Los documentos acompañados por National, en parte de prueba, a fs. 36 y de fs. 171 a 177; por Lan de fs. 68 a 96, de fs. 199 a 289, y a fs. 495, y por Iberia de fs. 127 a 163.

Los informes técnicos económicos acompañados por Iberia a fs. 164 y por Lan a fs. 290.

19.- El escrito de fs. 316 de la Compañía de Productos Alimenticios y Servicios Corpora S.A., por el que se hizo parte en el recurso y acompañó documentos de fs. 292 a 315, y su escrito de fs. 394, por el que se desistió de su calidad de parte en esta causa por haber vendido sus acciones en Ladeco.



20.- El escrito de fs. 358 de National, por lo que formuló nuevas observaciones y solicitó se tuvieran a la vista las investigaciones que realiza la Fiscalía Nacional Económica relacionadas con ofertas promocionales de Lan y Ladeco y convenios de libre endoso de pasajes.

21.- El escrito de fs. 381 del señor Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, por el que informó sobre la participación y estructura del mercado aéreo nacional.

22.- Los escritos de Iberia de fs. 401, 411, 455 y 457, por los que solicitó diligencias y formuló las siguientes observaciones:

22.1. El Decreto Ley N° 211, de 1973, sanciona conductas contrarias de la competencia aún cuando sus efectos no se hayan producido y autoriza para prevenir anticipadamente la existencia de dichas conductas, por lo que corresponde que esta Comisión declare que la Asociación Lan-Ladeco constituiría una entidad monopólica que podría dar lugar a la ejecución de conductas atentatorias de la competencia en el mercado aéreo.

22.2. El control patrimonial de Ladeco por Lan conduce a una concentración del 85% del mercado del transporte aéreo interno en un sólo operador, lo que restringe sustancialmente la competencia en el mercado doméstico.

22.3. La fusión no puede justificarse sobre la base de una supuesta insolvencia o inviabilidad de Lan y Ladeco, esto es, que la fusión sea necesaria para la estabilidad de esas empresas, o que resguarde su existencia y subsistencia.

No está demostrado en los autos que la fusión por compra de las acciones de Ladeco por Lan sea una condición de existencia o subsistencia de Lan o Ladeco. Esas empresas son actualmente buenos negocios habiéndose superado la crisis económica recesiva que afectó al mercado aeronáutico. Así consta en autos, y lo han declarado los propios dueños y ejecutivos de estas empresas. Lan y Ladeco exhibe públicamente cifras de ingresos totales, aumento de oferta por la llegada de nuevos aviones, compra de Fast Air S.A. por Lan y aumento de las ventas y utilidades durante 1994 y 1995, que no sólo desmienten los anunciados temores sobre su subsistencia sino que, además, anuncian nuevas e importantes inversiones.

Según informaciones públicas las ventas de Lan previstas para 1995 ascenderían a US\$ 425 millones y las utilidades a US\$ 13 millones.

En todo caso, las razones de conveniencia, utilidad y justificación económica de la operación comercial propuesta, no son materias que corresponde resolver dentro de su jurisdicción a esta Comisión, como Tribunal de la libre competencia, ya que en conformidad al artículo 4° inciso 3° de la Ley Antimonopolios, dicha Comisión no puede autorizar un acto contrario a la libre competencia fundado en que es necesario para resguardar la estabilidad de las inversiones nacionales en un sector, a menos que el Presidente de la República ejerza la facultad privativa que en este sentido le otorga dicha disposición, y así lo requiera de esta Comisión, lo que en la especie no ha ocurrido.

22.4. La fusión tampoco puede justificarse sobre la base de que ella produciría una reducción de costos necesaria



para el desarrollo internacional de Lan y Ladeco.

Lan ha invocado que existirían economías de escala en caso de haber una fusión o compra de las acciones de Ladeco.

No está acreditado en los autos que la operación combinada o fusión operativa de Lan y Ladeco produzca las ganancias en eficiencias o reducciones de costos que invocan los proponentes de ella.

Por otra parte, en los autos no hay prueba que los mayores costos que afectarían a Lan y Ladeco en el mercado internacional se deban a insuficiencias en la escala productiva, y que se subsanen con su operación combinada.

Más aún, no existe en los autos un proyecto de integración operativa de Lan y Ladeco del cual desprender los beneficios o reducciones de costos que necesitarían en el mercado internacional.

Tampoco se ha probado que las reducciones de costos alegadas por Lan se vayan a traspasar a los consumidores.

22.5. La concentración del mercado resultante de la fusión del orden del 85%, prácticamente elimina la libre elección de los usuarios del transporte aéreo interno y su finalidad no es otra que monopolizar el mercado de transporte aéreo doméstico en favor de Lan y en perjuicio de Ladeco y de los demás competidores actuales y potenciales.

La venta del control de Ladeco a Lan producirá una concentración de poder de mercado que sobrepasa todos los índices de concentración conocidos.

La integración de Ladeco y Lan impulsa la colusión entre ellas, y asegura la culminación de la fusión de hecho que ha tenido lugar entre esas empresas, como lo prueban las manifestaciones de concertación entre Lan y Ladeco, especialmente reflejada en las materias de: - Convenio de libre endoso, de pasajes- abstención o renuncia tácita de Ladeco de participar en las licitaciones de frecuencias disponibles en las rutas Chile-Estado Unidos y en el traspaso gratuito del negocio de carga nacional e internacional de Ladeco a Lan, empresa que ha ido monopolizando dicho mercado, primero con la compra de Fast Air y luego con el traspaso del negocio de carga que desempeñaba Ladeco-Cargo.

Los convenios de libre endoso de pasajes suscritos entre Lan y Ladeco, de carácter amplio y permanente, a diferencia de los convenios de uso frecuente entre transportadores, limitados sólo a situaciones de emergencia y fuerza mayor, son especies de "vasos comunicantes" entre ambas empresas, que frente al usuario actúan como una sólo empresa, y que conducen a una uniformidad e igualdad de tarifas, concentrando la oferta en manos de un mismo operador.

En cuanto a la existencia de barreras de entrada, las empresas extranjeras no puedan acceder al mercado de transporte doméstico, lo que resta competitividad al mercado.

No existe libertad de entrada, desde el momento que se encuentran excluidos de él todos los productores extranjeros de este servicio, en atención a que las disposiciones de los



artículos 1° y 2° del Decreto 2564 sobre Navegación Aérea, confirmado por el artículo 7° de la Convención de Chicago, prácticamente reservan el tráfico nacional a las empresas chilenas. Ello resulta de la circunstancia que la ley chilena sólo admite que efectúen cabotaje en Chile las empresas extranjeras de países que admitan que empresas chilenas lo efectúen en su respectivo país (principio de reciprocidad).

Existen, además, barreras de entrada y de salida en materias de contratos de leasing, publicidad, ventajas estratégicas de Lan y Ladeco y riesgos a la entrada, que hacen difícilmente desafiables por terceros la posición de dominio que tendrá "Lan-Ladeco".

Las ventajas estratégicas de Lan y Ladeco y los riesgos de entrada que dichas empresas pueden imponer por la vía de políticas de precios y oferta de servicios, hacen también que el mercado no sea desafiable.

La entrada de National en Diciembre 1992 se debió a circunstancias conyunturales de difícil repetición, y no a condiciones estructurales del mercado.

Ellos fueron la existencia de una recesión internacional que afectó al mercado externo del transporte entre 1991 y 1993; la existencia temporal de un inmenso stock de aviones para venta o arrendamiento a bajos costos y la mantención y crecimiento de la demanda local por transporte doméstico.

23.- El escrito de fs. 424 de la Sociedad Inversiones Santa Cecilia S.A. por el que informó que compró con fecha 1 de Junio de 1995, 7.450.476 acciones serie A de Ladeco, y se hizo parte en esta causa por tener un interés actual en ella, y el escrito de fs. 430 de la Sociedad Asesoría e Inversiones C.M.B. S.A. que informó, a su vez, que con igual fecha compró 1.818.456 acciones serie A de Ladeco, por lo que también se hizo parte en la causa. Ambas sociedades después de dicha compra, representan en conjunto el 56,91% aproximadamente del capital accionario de Ladeco.

El escrito de fs. 499 de estas sociedades, por el que acompañaron un documento que acredita que desde el 1 de Junio de 1995 no son accionistas de Lan Chile, por haber vendido su participación en esta empresa, e informaron que sus representantes renunciaron a sus cargos en el directorio de esa empresa, a contar de esa fecha.

24.- Los escritos de fs. 523 y 525 de Iberia, por los que formuló nuevas observaciones en oposición a la compra de las acciones de Ladeco por Lan Chile.

25.- La vista de la causa que tuvo lugar los días 27 de Junio y 3 de Julio de 1995, en cuyas audiencias alegaron, por la confirmación de los Dictámenes recurridos, los apoderados de Iberia y National, y por la revocación de esos Dictámenes los apoderados de Lan Chile, y de las sociedades Santa Cecilia S.A. e Inversiones C.M.B. S.A., respectivamente.

Los autos quedaron para dictar sentencia.



CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:**EN CUANTO A LAS TACHAS:**

PRIMERO: Que National dedujo tachas en contra de los testigos presentados por Lan Chile señores Jorge Alberto Awad Mehech (fs. 191) y Jorge Patricio Sepúlveda Cerón (fs. 341), por la causal N° 6 del Art. 358 del Código de Procedimiento Civil; Iberia lo hizo en contra de éste último testigo, por la misma causal (fs. 341) y Lan Chile en contra del testigo de National señor Sergio Alfredo Briceño Hofer (fs. 346) por las causales de los N°s 4 y 6 del citado Art. 358 del Código de Procedimiento Civil.

SEGUNDO: Que estas disposiciones permiten tachar a los testigos que tengan la calidad de dependientes de la parte que los presente y a los que, a juicio del Tribunal, carezcan de imparcialidad necesaria para declarar, por tener en el pleito un interés directo o indirecto, respectivamente.

Que esta Comisión, teniendo presente lo expuesto por las partes al contestar el traslado que se les confirió para estos efectos; que la legislación laboral, en relación con las materias de su competencia,, derogó la causal del Art. 4, lo que constituye un antecedente para apreciar la procedencia de esta inhabilidad y que esta Comisión valora la prueba en conciencia y falla del mismo modo, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 18, letra k) del Decreto Ley N° 211, de 1973, pudiendo admitir como prueba no sólo los medios contemplados en el Art. 341 del Código de Procedimiento Civil, sino que todo indicio o antecedente que, en su concepto, sea eficaz para establecer los hechos del proceso, declara que no proceden las tachas deducidas por los recurrentes, a que se hace mención en el considerando primero, por estimar que los hechos que las configuran no inhabilitan a los testigos que depusieron en autos.

EN CUANTO AL FONDO:

TERCERO: Que, en primer término, esta Comisión debe hacer presente que el marco normativo que rige la aeronavegación comercial chilena está constituido por el Código Aeronáutico aprobado por la Ley N° 18.916, de 1990; el D.F.L. N° 241, de 1960, de la Junta de Aeronáutica Civil; la Ley N° 16.752, de 1968, de la Dirección General de Aeronáutica Civil; el Decreto Ley N° 2.564 de 1979 y los convenios internacionales multilaterales y bilaterales celebrados por Chile, entre ellos, el suscrito en 1947 y 1989 con el Gobierno de Estados Unidos de América, éste último no ratificado por Chile, y los diversos Acuerdos Internacionales sobre frecuencias de vuelos, entre otros.

Que, por otra parte, es efectivo que el Decreto Ley N° 211, de 1973, que aprueba la legislación sobre protección de la libre competencia en las actividades económicas, sanciona las conductas que tiendan a eliminar, restringir o entorpecer la libre competencia, infracción que se consuma aún cuando las conductas no hayan producido en el hecho sus efectos, bastando que ellas tiendan a producirlos.

Que, asimismo, es efectivo que esa legislación faculta a las Comisiones Antimonopolios, para prevenir la ocurrencia de dichas conductas, y evitar los peligros de infracción que produzcan los actos que tiendan a eliminar o alterar la libre competencia en las actividades económicas.

Que, sin embargo, el cuerpo legal citado no sanciona ni prohíbe la existencia de empresas que ocupen una posición



dominante o monopólica en un determinado mercado, sino que el Art. 6 de ese texto legal castiga las conductas, actos y prácticas comerciales que eventualmente ejecuten estas empresas, que configuren un abuso de dicha posición dominante y monopólica, y cuya finalidad sea impedir o tratar de impedir, eliminar o restringir la libre competencia en las actividades económicas.

Que, en consecuencia, para los efectos de esta legislación, lo reprochable son las actuaciones y comportamientos en que incurran las empresas que ocupen una posición dominante, al ejercer su poder de mercado abusando de dicha posición, no así la existencia misma de las empresas que puedan revestir tal carácter en determinados mercados, situación que reconoce expresamente esa legislación.

CUARTO: Que, de acuerdo con lo expuesto y en ejercicio de las atribuciones que la ley otorga a esta Comisión, en la especie la consulta sobre la cual debe recaer su pronunciamiento no se refiere a la legalidad de determinadas conductas, sino que a resolver si la operación de compra de las acciones de Ladeco por Lan, y su posterior control por esta última de la mayoría del capital accionario de la primera, constituye un acto que impida o tienda a impedir o restringir la libre competencia en la prestación de los servicios aéreos en el mercado nacional.

QUINTO: Que desde ese punto de vista, el pronunciamiento de esta Comisión sólo puede referirse a si la operación comercial propuesta por la consultante, afecta o puede afectar la libre competencia en las actividades del transporte aéreo interno, y no a las razones de interés nacional relacionadas con la estabilidad o desarrollo de las inversiones chilenas comprometidas en las empresas de aeronavegación comercial que participan en los tráficos de pasajeros y carga, cuya materia compete calificar y decidir, por decreto supremo fundado, al Presidente de la República, en los términos dispuestos por el Art. 4 inciso final del Decreto Ley N° 211, de 1973.

SEXTO: Que, a juicio de esta Comisión, el transporte aéreo internacional configura un mercado distinto del transporte aéreo nacional, que, entre otras características, presenta para las empresas nacionales diversas limitaciones y regulaciones, entre las cuales merecen destacarse los denominados "derechos de tráfico", que dependen de los acuerdos entre los gobiernos que, sobre la base del principio de reciprocidad, determinan frecuencias, material de vuelo, oferta de asientos y el uso de las llamadas libertades de aire.

Que por ello los derechos de las compañías aéreas chilenas para realizar tráficos a otros países o entre otros países, tiene restricciones derivadas de los convenios que rigen la actividad aérea, y en consecuencia Lan y Ladeco deben compartir los derechos de tráfico que asigna el Estado de Chile, compitiendo de esta forma por separado con una sola compañía nacional titular de los derechos de tráfico en la generalidad de los restantes países, en especial, de Latinoamérica y Europa, en los cuales, una sólo compañía es titular de la totalidad de los derechos de tráfico. A nivel internacional la excepción la constituye los Estados Unidos de Norteamérica.

Que tal situación origina duplicidad de costos en ambas empresas y limitan la eficiencia del servicio que comparativamente otorgan las empresas chilenas, al tener que promocionar distintas marcas para una misma ruta, además de tener que



afrontar otros costos derivado de tal competencia.

Que los países que aplican restricciones normalmente limitan el número de frecuencias por la parte chilena, sin considerar si estas frecuencias van a ser operadas por una sola empresa chilena o por más de una, habiéndose acreditado en estos antecedentes que la mejor utilización de los derechos de tráfico es un importante efecto de la integración operativa entre Lan y Ladeco.

SEPTIMO: Que tratándose del mercado aéreo nacional, los artículos 1 y 2 del Decreto Ley N° 2.564 de 1979, denominado "Ley de Cielos Abiertos", establecen que los servicios de transporte aéreo, sean de cabotaje o internacionales y toda otra clase de servicios de aeronavegación comercial en Chile, podrán realizarse por empresas nacionales o extranjeras siempre que cumplan con los requisitos de orden técnico y de seguridad que establezcan las autoridades nacionales, reconociéndose el principio de reciprocidad cuando otros Estados otorguen condiciones similares a las empresas aéreas chilenas.

Que el artículo 76 del Código de Aeronáutica, a su vez, dispone que la circulación de aeronaves chilenas será libre dentro del territorio nacional y su espacio aéreo, sujeta solamente a las restricciones impuestas conforme a la ley, y que la circulación de las aeronaves civiles extranjeras se someterá, además, a lo dispuesto en los tratados en que Chile fuera parte.

Que los artículos 95 a 98 definen los servicios de la aeronáutica comercial nacional e internacional.

Que la legislación chilena garantiza la libre entrada y competencia de las empresas de aeronavegación comercial dentro del territorio y espacio aéreo nacional, tanto chilenas como extranjeras, éstas últimas sujetas a las condiciones de reciprocidad que apliquen los demás Estados, no obstante que en el hecho, por aplicación de este principio, ninguna empresa extranjera ha ingresado al mercado nacional.

Que los transportadores aéreos sólo deben cumplir las normas técnicas y de seguridad establecidas por la autoridad chilena respecto de cualquier operador y gozan de amplia libertad para fijar tarifas, rutas y frecuencias de los vuelos aéreos nacionales, debiendo informar de ellas a la Junta de Aeronáutica Civil, la que debe limitarse al registro de esos antecedentes, no pudiendo la autoridad chilena negar discrecionalmente a una empresa que cumple los requisitos de orden técnico y de seguridad su acceso al mercado, ni condicionar su actividad a exigencias financieras o de otra índole.

OCTAVO: Que el mercado nacional de las líneas aéreas, tanto en el transporte de pasajeros como de carga, presenta las siguientes características generales:

8.1. Que en el transporte de pasajeros, las empresas Lan y Ladeco tenían en 1994 el 85,1% del mercado. En el transporte de carga, la participación de ambas compañías fue en 1994 del 83,4%.

Que la otra empresa que actualmente opera en el mercado nacional, National Airlines, inició sus operaciones el 27 de Diciembre de 1992, y entró al mercado con tarifas inferiores a las de las empresas dominantes, alcanzando en 1994 el 15%



aproximadamente del mercado.

8.2. Que las condiciones estructurales del mercado permiten una fácil información sobre las tarifas de las empresas por el bajo costo de esa información y que el buen sistema de comunicación a través de las Agencias de Viajes, facilita la imitación de las tarifas.

8.3. Que el servicio aéreo es un producto que se diferencia fundamentalmente por la calidad en la prestación del servicio.

8.4. Que por tratarse de un producto con demanda estacional, las líneas aéreas deben ajustar constantemente las tarifas de sus vuelos, las que, en general, son diversas y variables.

NOVENO: Que no obstante que los informes y demás pruebas acompañados a los autos en relación a si el mercado aéreo nacional presenta barreras de entrada y salida, costos irrecuperables de significación, o sustitutos equivalentes, han sido controvertidos recíprocamente por las partes, esta Comisión tiene en consideración que, de acuerdo con estos mismos antecedentes, consta, en todo caso, que el mercado doméstico es competitivo, y opera en condiciones de apertura, transparencia y desregulación, presentando actualmente una fuerte expansión y en el cual presumiblemente la demanda, frente a un aumento de la oferta acompañada de rebajas de precios, puede producir un incremento de ella y un crecimiento del mercado.

Que, igualmente, los antecedentes no permiten a esta Comisión formarse la convicción de que la integración de Lan y Ladeco vaya a producir necesariamente un alza o uniformidad de las tarifas aéreas, situación que deberá determinarse en la oportunidad en que ocurra, mediante la observación y seguimiento del mercado.

Que, asimismo, los efectos en el mercado aéreo de las promociones y ofertas de tarifas, y el alcance de los convenios de libre endoso de pasajes deberán determinarse una vez concluidas las investigaciones que sobre estas materias efectúa la Fiscalía Nacional Económica, actualmente en curso.

DECIMO: Que, por otra parte, esta Comisión, evaluando en conciencia los diversos antecedentes acompañados por las partes, ha llegado a la convicción de que la asociación de las empresas Lan y Ladeco originaría economías de escala, que hacen que su integración otorgue mayor eficiencia en la prestación de los servicios aéreos, y provoque rebajas en los costos que eventualmente deberían ser traspasados a los consumidores vía tarifas, atendida la competitividad del mercado.

DECIMO PRIMERO: Que, asimismo, el análisis de estos antecedentes, a juicio de esta Comisión, permite concluir que, si bien la asociación de Lan y Ladeco implica una participación conjunta del orden del 85% del mercado, la presencia de la empresa National, con una participación actual del 15% aproximadamente, y con un crecimiento sostenido en las rutas nacionales, es actualmente importante para la competitividad del mercado interno, sin perjuicio del ingreso de nuevos potenciales competidores.

Que, además, la realidad de este mercado ha demostrado que National ha sido un competidor eficaz de Lan y Ladeco en la



mayoría de las rutas relevantes y sectores de ingresos; y que dicha empresa ofrece también un servicio de conexiones como estas últimas.

DECIMO SEGUNDO: Que, en opinión de esta Comisión, los antecedentes expuestos no permiten presumir fundadamente que la integración de las empresas Lan y Ladeco, con motivo de la operación propuesta en estos autos, constituya en sí misma una limitación o restricción de la competencia en el mercado aéreo nacional, o conduzca necesariamente a la creación de una empresa que pueda ejercer un determinado poder de mercado con efectos contrarios a la competencia.

Que los elementos de juicio disponibles en el proceso no autorizan para concluir que, necesariamente, tal asociación por el sólo hecho de constituirse elimine o imposibilite la actividad de las empresas competidoras, actuales o futuras.

Que, en todo caso, si esa eventualidad tuviere lugar, los Organismos Antimonopolios podrán juzgar las conductas y prácticas comerciales en que incurran dichas empresas, en la oportunidad en que ellas ocurran, y aplicar las medidas de corrección o sancionatorias que contempla la legislación contenida en el Decreto Ley N° 211, de 1973.

DECIMO TERCERO: Que, sin perjuicio de las consideraciones precedentes, esta Comisión, en ejercicio de las atribuciones que le otorga el Art. 17, letra b) del señalado texto legal, estima del caso formular las siguientes instrucciones de carácter general, destinadas a otorgar el máximo de transparencia al mercado aéreo nacional:

13.1. Las empresas Lan y Ladeco someterán a la aprobación de la Comisión Preventiva Central, dentro del plazo de 90 días contados desde que quede ejecutoriada la presente resolución, un régimen de autoregulación tarifaria que contemple dos tipos de mercados en las rutas nacionales servidas por dichas empresas:

Mercados competitivos, entendiéndose para estos efectos aquellos en los cuales otra línea aérea diferente de Lan-Ladeco accede al menos con una frecuencia diaria; y

Mercados no competitivos, definidos como aquellas destinaciones que no cumplen con la condición antes descrita.

Adicionalmente, se considerará como referencia, para los efectos de la autoregulación referida, las tarifas de las rutas Santiago-Buenos Aires, Santiago-Montevideo, Santiago-Lima, Santiago-Sao Paulo, y Santiago-Río de Janeiro.

13.2. Las empresas Lan-Ladeco asociadas se obligan a que la tarifa promedio mensual por kilómetro (yield), cobrada en los mercados no competitivos, en ningún caso sea superior a la tarifa que se cobre en el mismo período en los mercados competitivos, señalados en el numeral anterior.

13.3. Las empresas Lan-Ladeco asociadas deberán registrar ante la Junta de Aeronáutica Civil sus modificaciones tarifarias, así como el plazo de vigencia de las mismas, en la forma y plazos que ellas determinen y sometan a la aprobación de la Comisión Preventiva Central, dentro de los 90 días a que hace referencia el numeral 13.1. de este considerando.



A contar de la fecha de notificación de esta resolución y mientras no se apruebe el régimen de autoregulación establecido precedentemente, las empresas Lan-Ladeco asociadas registrarán ante la citada Junta, el alza de sus tarifas en las rutas no competitivas, con una anticipación mínima de 20 días, obligándose a mantenerlas vigentes, a lo menos, durante igual lapso contado desde la fecha de su registro. Tratándose de rutas competitivas tanto la anticipación para su registro como su vigencia, será de 10 días. Asimismo, las reducciones tarifarias, deberán seguir este mismo procedimiento y se registrarán ante la autoridad Aeronáutica con 20 días de anticipación, debiendo regir por, a lo menos, igual lapso.

13.4. Las empresas Lan-Ladeco asociadas deberán proporcionar toda la información que la Junta de Aeronáutica Civil les requiera, a fin de que este organismo pueda ejercer el control y seguimiento del sistema de autoregulación propuesto, y poner en conocimiento de la Comisión Preventiva Central cualquiera incumplimiento o alteración al referido sistema, así como la ejecución de eventuales conductas no competitivas por parte de esas empresas, con el objeto de que dicha Comisión ejerza las facultades que le conceden los Arts. 8 y 11 del Decreto Ley N° 211, de 1973.

13.5. Las líneas nacionales que compitan con Lan-Ladeco en el mercado interno podrán tener acceso al Centro de Mantenimiento de Lan en condiciones no discriminatorias, para lo cual la asociación Lan-Ladeco deberá mantener permanentemente informado a los usuarios de los costos de operación del Centro y de los servicios que éste proporciona.

13.6. Las empresas Lan y Ladeco al momento de perfeccionar jurídicamente la operación comercial que se autoriza por la presente resolución, deberán otorgar publicidad al hecho y forma de haberla llevado a efecto, a lo menos mediante un aviso destacado en un diario de amplia circulación nacional. Lo anterior, sin perjuicio de cualquier otra información que deban proporcionar al público en general o a la autoridad, en conformidad a la ley.

DECIMO CUARTO: Que igualmente esta Comisión estima necesario ejercer las atribuciones de orden preventivo que le otorgan los Arts. 5 inciso final y 17 letra d) del Decreto Ley N° 211, de 1973, y requerir del Supremo Gobierno que patrocine una modificación al régimen legal vigente que regula el mercado nacional de la aeronavegación comercial, de contenido similar al que establece el Art. 29 de la Ley N° 18.168, para los servicios públicos de telecomunicaciones, en cuanto faculte a la autoridad para fijar tarifas a los servicios del transporte aéreo cuando las condiciones del mercado no sean suficientes para garantizar un sistema de libertad tarifaria, según previa calificación e informe favorable de esta Comisión Resolutiva, pudiendo la autoridad dejar sin efecto esas tarifas si las condiciones del mercado se modifican.

Que en la eventualidad que una iniciativa en este mismo sentido se encontrare en trámite legislativo en el Congreso Nacional, esta Comisión estima necesario solicitar al Presidente de la República que haga uso de las facultades que le corresponden en la materia, para obtener el más pronto despacho del proyecto, con el propósito que de ser aprobado entre en vigor coetáneamente con la materialización de la operación comercial que autoriza la presente resolución.



Por estas consideraciones, y teniendo presente, además, lo dispuesto en los Arts. 9, 17, letras b) y e) y 18 del Decreto Ley N° 211, de 1973, esta Comisión, resolviendo en conciencia, de acuerdo con lo establecido en el Art. 18 letra k) del citado cuerpo legal,

D E C L A R A:

1.- Que se rechazan las tachas opuestas a los testigos que se individualizan en los considerandos primero y segundo de esta resolución.

2.- Que se acoge el recurso de reclamación interpuesto por la empresa de aeronavegación comercial Línea Aérea Nacional S.A. Lan Chile, en contra de los Dictámenes N°s 915/837 de 9 de Septiembre de 1994 y 923/1027 de 26 de Diciembre de 1994, de la Comisión Preventiva Central, los que se dejan sin efecto en todas sus partes, y en su reemplazo se declara que la adquisición de las acciones de Ladeco S.A. por parte de Lan Chile S.A., en una forma que autorice la ley, no infringe la legislación aprobada por el Decreto Ley N° 211, de 1973, sobre defensa de la libre competencia en las actividades económicas.

3.- Que, sin perjuicio de lo dispuesto en el N° 2 precedente de esta resolución, las empresas Lan Chile y Ladeco deberán dar cumplimiento a las instrucciones de carácter general, que se mencionan en el considerando décimo tercero de esta resolución.

h/lat

4.- Que, asimismo, esta Comisión acuerda solicitar del Supremo Gobierno, conforme lo disponen los Arts. 5 inciso final y 17 letra d) del Decreto Ley N° 211, de 1973, que patrocine una modificación legal al régimen de precios y tarifas aéreas, que contemple una regla semejante a la que encierra el Art. 29 de la Ley N° 18.168, sobre Telecomunicaciones, requiriendo, en su caso, la urgencia necesaria a la iniciativa legal que pueda encontrarse en tramitación, a fin de prever la posibilidad de que, si las condiciones del mercado no son suficientes para garantizar un sistema de libertad tarifaria para los servicios del transporte aéreo, según calificación de esta Comisión Resolutiva, pueda la autoridad fijar tarifas para esos servicios, y dejarlos sin efecto, según corresponda.

ACORDADA LA PRESENTE RESOLUCION con el voto en contra del integrante señor Guillermo Pattillo Alvarez, quien estuvo por rechazar el recurso de reclamación interpuesto por Línea Aérea Nacional S.A., y confirmar en todas sus partes los dictámenes recurridos, N°s. 915/837 y 923/1027 de 9 de Septiembre y 26 de Diciembre de 1994, respectivamente, ambos de la Comisión Preventiva Central, en lo que se refiere al mercado aéreo nacional, atendiendo a las siguientes consideraciones:

1.- El mercado nacional de aeronavegación comercial, al asociarse en la forma propuesta LAN-CHILE y LADECO, podría ver seriamente comprometida su capacidad competitiva futura, aún cuando tal asociación pueda ser conveniente para estas empresas en su operación internacional.

En efecto, no existe claridad respecto a cuán



competitivo sea, y pueda ser en el futuro, el mercado aéreo nacional. Ninguna de las partes en la causa demostró que las tarifas vigentes sean correspondientes a las de una situación fuertemente competitiva y, por lo mismo, no permitan utilidades sobrenormales a las empresas y, más importante aún, que tal grado de competencia no sería afectado por la asociación propuesta. La factibilidad de una estrategia de colusión, planteada por algunos, fue desvirtuada por otros, sin que los argumentos pasasen, en cada caso, de ser apreciaciones de quienes las hacían.

El esfuerzo argumental de la parte reclamante se centró en sostener que el mercado relevante es lo que se conoce en la teoría de la organización industrial como "mercado disputable". La teoría de los mercados disputables, formalizada por los economistas en la década pasada, puede interpretarse como una extensión de la teoría de competencia perfecta, entregando un sustituto para ella en un mundo caracterizado por economías de escala. El supuesto crítico de este modelo es que exista libre entrada a la industria, tal que competidores potenciales, con la misma estructura de costos, puedan entrar y salir de la actividad sin pérdida de capital, antes que las empresas que ya están en el mercado puedan reaccionar bajando sus precios. Esta posibilidad obligaría a las empresas dentro del mercado a mantener precios iguales o muy cercanos a los de competencia, ya que un alza de esos precios motivará la inmediata entrada de otras empresas.

Quedan fuera del ámbito de este modelo, por lo mismo, elementos de interacción estratégica entre las empresas derivados de que la entrada al negocio, la inversión requerida, o ambas sean, al menos, parcialmente irreversibles, es decir situaciones en que existan costos irrecuperables. Elemento clave, entonces, es la evaluación del nivel de factibilidad de una estrategia de rápida entrada y salida de la actividad. Al menos dos son las condiciones que deben darse para que tal estrategia sea posible: el tiempo de respuesta de las empresas que están en el mercado debe ser mayor que aquél necesario para que los que entran puedan retirarse sin pérdidas, es decir debe ser mayor o igual a aquél período después del cual la reversibilidad se torna costosa, y la demanda debe responder instantáneamente a cambios en los precios o a diferenciales de estos. En el caso del mercado doméstico, de aeronavegación comercial es nítido que, cumpliéndose la segunda condición, no se cumple la primera. Pero, adicionalmente, aunque ésta se cumpliera, la existencia de un período relativamente largo antes que la entrada de una nueva empresa se materialice, posibilita también conductas no competitivas de las antiguas.

La entrada de National Airlines al mercado en 1992 y la evolución que éste ha tenido desde ese tiempo, es evidencia que él no es perfectamente disputable. Dos situaciones son claves en esta conclusión: en primer lugar las tarifas existentes antes de la entrada, evidentemente, no eran las que predice el modelo de mercados disputables, lo que motivó la entrada de National, y, segundo, las tarifas de todos los participantes cayeron considerablemente después de este hecho sin que se esté produciendo una crisis para las empresas antiguas, cuyas utilidades han crecido considerablemente este año tal como ha sido profusamente publicitado.

2.- La mayor eficiencia que derivaría de la asociación propuesta no fue convincentemente demostrada. Más aún, las cifras aportadas por la reclamante sugieren la existencia de deseconomías de escala en el rango de operación actual, por lo



que empresas más pequeñas serían más eficientes. Si tales cifras son correctas, el sentido de la asociación en el mercado local se debilita notablemente. Por otra parte, la reducción marginal de costos que ocurriría en la operación conjunta de Lan y Ladeco en ningún momento es comparada con el costo que tiene lograrla, en términos, por ejemplo, de la disminución de la competencia en el mercado nacional y su impacto en el mediano y largo plazo sobre el bienestar de la comunidad. Validar una asociación por consideraciones de eficiencia, fáciles de plantear pero difíciles de probar, no es el camino adecuado si no se exploran primero las posibilidades de lograr esas ganancias de eficiencia de modos menos restrictivos. Adicionalmente, y aunque no afecta el análisis de bienestar social, es un antecedente más el que tampoco es claro que tales probables ganancias sean traspasadas a los consumidores.

3.- Finalmente, las salvaguardias que se proponen frente a la posibilidad que el mercado local sea menos competitivo que lo asumido, parten de una concepción en extremo simplificada de las posibilidades de interacción estratégica entre las empresas, son muy generales y en otros casos muy restrictivas, en consideración a las características de la toma de decisiones en un contexto altamente dinámico, e interfieren lesionando severamente el derecho de propiedad de los participantes.

Dada la complejidad del mercado de aeronavegación comercial, la forma más segura de proteger y posibilitar resultados eficientes no es la regulación discrecional, sino el incentivo a la competencia, por lo que autorizar asociaciones que puedan significar una reducción en los niveles de competencia esperables, tiene, muy posiblemente, costos sociales mayores que los beneficios que pueda originar.

Por último, lo expuesto, es decir la característica oligopólica del mercado nacional donde participan unas pocas empresas con cierto poder, evidentemente cambia en la esfera internacional, por lo que una separación de las empresas involucradas, creando filiales orientadas solo al mercado interno es una solución que pudiera resultar aceptable de acuerdo a los principios de una sana competencia.

Notifíquese al señor Fiscal Nacional Económico y a las empresas Lan Chile S.A., Ladeco S.A., National S.A., Iberia S.A., Inversiones Santa Cecilia S.A., e Inversiones C.M.B.S.A.

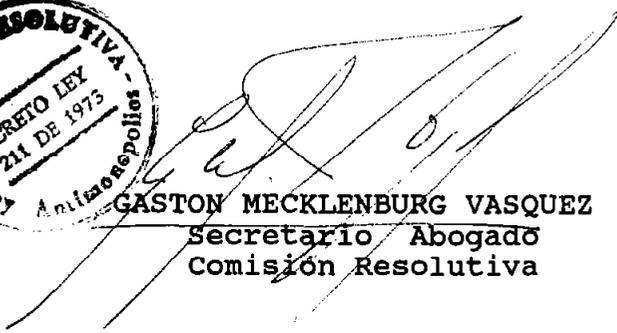
Transcribese a los señores Ministros de Economía, Fomento y Reconstrucción y Transportes y Telecomunicaciones, y al señor Secretario Ejecutivo de la Junta de Aeronáutica Civil, para su conocimiento y demás efectos a que haya lugar.

Archívese en su oportunidad.
Rol N° 486-95.



Pronunciada por los señores Mario Garrido Montt, Ministro de la Excma. Corte Suprema y Presidente Subrogante de la Comisión; Pedro Mattar Porcile, Subrogando al Superintendente de Valores y Seguros; Alexis Guardia Basso, Director del Instituto de Estadísticas; Jaime del Valle Alliende, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile y Guillermo Pattillo Alvarez, Subrogando al señor Decano de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago.




GASTON MECKLENBURG VASQUEZ
Secretario Abogado
Comisión Resolutiva