

ORD. N° 254/687

ANT.: Consulta de la Empresa Marítima
del Estado.

MAT.: Dictamen de la Comisión.

Santiago, [2 SET. 1980

DE : COMISION PREVENTIVA CENTRAL

A : SEÑOR DIRECTOR DE LA EMPRESA MARITIMA DEL ESTADO
DON FRANCISCO GARCIA HUIDOBRO GONZALEZ
VALPARAISO

1.- La Empresa Marítima del Estado (EMPREMAR) ha ocurrido ante esta Comisión Preventiva Central pidiendo que declare que la oposición de la Compañía Sudamericana de Vapores (C.S.A.V.) para que EMPREMAR participe en el "Convenio de Pool" de tráfico regular al Norte de Europa, dentro de la Conferencia Marítima denominada "European South Pacific and Magellan Conference", es un acto que tiende a impedir la libre competencia, por lo que C.S.A.V. deberá abstenerse de negar u obstaculizar el ingreso de EMPREMAR al referido Convenio, debiendo otorgar su expresa conformidad a tal incorporación y a la distribución de las cargas que se generen para las compañías nacionales por su participación en tal Convenio.

2.- En apoyo de su petición, EMPREMAR aduce las siguientes principales razones:

2.1.- El transporte marítimo se encuentra organizado sobre la base de conferencias navieras, las que son convenios entre compañías armadoras de diferentes nacionalidades tendientes a establecer servicios de tráfico regular, ofreciendo tarifas uniformes y estables a los usuarios. A pesar de los convenios internos sobre tarifas, mantienen una competencia entre sus miembros sobre la base de la calidad de los servicios ofrecidos por las diferentes líneas.

2.2. En forma subordinada o paralela a las conferencias existen los denominados "Convenios de Pool", los que implican la distribución de la carga y de los ingresos generados por ella en un determinado tráfico regular entre las diversas compañías navieras que forman parte del "Convenio de Pool", las que participan en un porcentaje preestablecido en el transporte de la carga y en los ingresos que dicha carga genera.

2.3. EMPREMAR fué aceptada como línea miembro de esta Conferencia de Fletes, en Abril de 1975, con derechos restringidos para servir el área Mediterráneo-Chile, sujeta al cumplimiento de dos condiciones: a) que terminara un acuerdo de servicio con la línea nacional yugoeslava, no afiliada a la Conferencia de Fletes, al que se puso término por Decreto N° 139, de 4 de Abril de 1975, por requerirlo el interés nacional y porque no operaba en la práctica; y b) que firmara un Pool de Fletes con la línea española Marasia y las líneas italianas Flota Lauro e Italia de Navegación, quienes constituyeron el Grupo Mediterráneo y cedieron a Chile el 50% del tráfico desde estos países a Chile, de acuerdo con la Ley N° 12.041, vigente a la fecha.

Este acuerdo de reparto de fletes quedó firmado y aprobado por el Gobierno de Chile, el 16 de Septiembre de 1975.

2.4. Con el Pool cerrado, del país de origen al de destino, se operó durante todo el año 1976 y la mitad de 1977, oportunidad en que se rompió al lograr las líneas sudamericanas de Ecuador (1), Perú (2) y Chile (1) agrupar su participación, mediante un acuerdo interno denominado SEMPAS, el que permitió un uso racionalizado de la flota y de los recursos disponibles, abaratando los costos fijos, al considerar el transporte al área desde el Mediterráneo como un solo servicio y no como muchos pequeños tráficos en particular. De este modo se materializó el primer acuerdo de Pool abierto a todas las líneas participantes, denominado MEDISPAC para el tráfico Mediterráneo - WCSA, cuya filosofía sirvió de base para otros acuerdos posteriores de los armadores sudamericanos, que abrieron su participación a otras áreas no atendidas por estas líneas, tales como Escandinavia y el Reino Unido, creando una apertura para los armadores del área que, siendo miembros de la Conferencia, no participaban en el comercio generado por sus países.

2.5. EMPREMAR, basada en la creciente importancia del comercio chileno de exportación e importación desde la Comunidad Económica Europea a Chile, obtuvo autorización del Gobierno para solicitar, dentro de las reglas de la Conferencia de Fletes que cubre dicho tráfico, la extensión de sus derechos restringidos a la participación plena en todas las áreas que, actualmente, se encuentran divididas en 5 Pooles.

La autorización se otorgó por Decreto Supremo N° 172, de 22 de Junio de 1979, para que EMPREMAR estableciera un servicio regular de navegación al exterior, entre los puertos del Norte de Europa y Chile.

Llevada la petición de EMPREMAR de participación plena en los tráficos generados por Chile, a la reunión de Principales que tuvo lugar en Viena en Septiembre de 1979, esta extensión de derechos le fué negada por la oposición de 8 líneas miembros de la Conferencia, 5 abstenciones y 3 votos favorables, incluyéndose en esa votación la negativa de C.S.A.V.

A ello obedece que en la actualidad se hagan los trámites necesarios para reconsiderar esa medida, lo que requiere que C.S.A.V., otorgue su conformidad a la participación de EMPREMAR en el mencionado tráfico .

2.6. En concepto de EMPREMAR, la negativa sostenida por C.S.A.V. a su ingreso al "Convenio de Pool" para el tráfico hacia el Atlántico Norte constituye el abuso de una situación monopólica de la única línea chilena usufructuaria del tráfico que genera el comercio exterior de Chile.

En efecto, si bien la participación de las empresas navieras chilenas en "Conferencias" y "Convenios de Pool" no es de por sí infracción a las normas sobre la defensa de la libre competencia, determinadas conductas que compañías afiliadas a dichos "Convenios" puedan adoptar, en este caso la negativa de C.S.A.V. a la participación de EMPREMAR en el tráfico del Atlántico Norte, es lesiva de tales normas y contraria al ordenamiento jurídico chileno.

2.7. La circunstancia de que al momento de concertarse de terminados Convenios de Pool haya participado una sola línea nacional no le puede permitir a ésta conservar para sí, en forma exclusiva, los porcentajes de carga asignados, tanto porque tal porcentaje le ha sido reconocido, en buena medida, por su condición de línea naviera nacional, como porque tal participación exclusiva y excluyente infringe y lesiona la mayor posibilidad de competencia que, en diversos rubros, dispondrían los usuarios.

2.8. Lo aseverado precedentemente, en lo que concierne a la legislación chilena, fluye del artículo 5° del Decreto Ley N° 3059, que dispone que todas las empresas navieras chilenas tendrán igual derecho a participar en los tráficos de cabotaje de comercio exterior. La misma disposición encomienda al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y a la Comisión señalada en el artículo 4° del Decreto Ley citado, velar porque a ninguna empresa naviera chilena se le impida el acceso a las líneas regulares que se establezcan, entendiéndose por tales las que, respondiendo a una necesidad de mercado, ofrezcan regularidad, eficiencia y seguridad en el transporte marítimo exterior o de cabotaje.

El fundamento de la norma señalada radica en el hecho de que la participación que las empresas navieras chilenas obtienen y han obtenido en "Conferencias" y "Convenios de Pool" deriva de la circunstancia de que a las compañías extranjeras se les ha otorgado "acceso al transporte de cargas de importación y exportación que el país genera, sobre la base y en la proporción al acceso que se dé a las naves chilenas en las cargas que se generen en los países de origen de dichas naves", según lo prevenido en el artículo 4° del Decreto Ley mencionado.

3.- De la presentación hecha por EMPREMAR se dió traslado a C.S.A.V., la que ha estimado del caso hacer presente las siguientes precisiones:

3.1. Lo que pretende EMPREMAR es que C.S.A.V. consienta en cederle, graciosamente, un porcentaje de la actividad marítima que desarrolla dentro de la Conferencia respectiva y del Convenio de Pool del Atlántico Norte.

Al respecto, cabe tener presente que la participación lograda en ese tráfico no se la concedió nadie a C.S.A.V. y es, por el contrario, el producto de un prolongado, duro y costoso esfuerzo, que se inició en 1937, totalmente al margen de la Conferencia, la que sólo en el año 1953 la aceptó como miembro de ella.

Acceder a la pretensión de EMPREMAR le significaría a C.S.A.V. una enorme pérdida al reducir en un cierto porcentaje el volumen de los negocios que desarrolla en el tráfico de que se trata, todo ello en beneficio de una empresa que nada ha hecho por ganarse ese mercado y que, como lo reconoce en su escrito, cuando ingresó a la Conferencia aceptó la limitación que ésta le impuso de actuar dentro de ella con derechos restringidos para servir solamente el área Mediterráneo-Chile.

3.2. La Conferencia rechaza la incorporación de nuevas empresas o la extensión de los derechos de las que la integran, cuando el tráfico respectivo se encuentra bien atendido, sin perjuicio del derecho que tiene la empresa rechazada para operar como "outsider" el mismo tráfico de la Conferencia.

EMPREMAR da a entender que la razón que justificaría su pretensión de ahora sería la creciente importancia del comercio chileno de exportación-importación desde la Comunidad Europea a Chile, sin que demuestre que esa mayor importancia del tráfico haya traído como consecuencia una atención deficiente por parte de las empresas que lo atienden, en términos de hacer necesario que otras se incorporen a él.

Por el contrario, dicho tráfico, no obstante su crecimiento, está lo suficientemente bien atendido por la Conferencia como para que ésta acepte la extensión de derechos que dentro de ella pretende EMPREMAR. Por ello a C.S.A.V. no le ha parecido razonable que en estas condiciones renuncie a una parte de la carga transportada en este tráfico que ha logrado con gran esfuerzo y enormes inversiones y, como consecuencia de ello, reduzca apreciablemente su organización e inversiones, con grandes pérdidas, para dar paso al ingreso al Pool de una empresa que se incorporó a la respectiva Conferencia, aceptando plenamente la restricción que se le impuso de limitar su participación en ella al servicio del área Mediterráneo-Chile y que nada concreto ha hecho por conquistar con su propio esfuerzo dicho tráfico.

3.3. Si EMPREMAR realmente cree que el crecimiento de este tráfico justifica que otras empresas se incorporen a él, lo único razonable es que establezca una línea regular que lo atienda como "outsider", que es la única manera de competir libremente en él, otorgando más servicio y ofreciendo tarifas más bajas si su eficiencia se lo permite. En efecto, si se incorpora al Pool, como lo pretende, no podrá competir libremente; los mayores servicios que ella ofrezca serán exactamente los mismos que retire C.S.A.V., y deberá como lo reconoce, cobrar las mismas tarifas. Aún más, en tal caso la tendencia sería a que las tarifas suban por la necesidad de financiar con ellas los gastos generales de dos empresas.

3.4. El Decreto Supremo N°172, de 1979, autoriza a EMPREMAR para establecer un servicio regular de navegación al exterior, entre los puertos de Chile y los puertos del Nor^{te} de Europa y viceversa, sin que en él se disponga que EMPREMAR comparta la cuota chilena con C.S.A.V., puesto que ello no es necesario para que establezca el servicio regular para el que fue autorizada.

La razón de que nada diga en relación con el reparto de la cuota a que alude EMPREMAR es que, dentro del ordenamiento vigente, las facultades del poder administrador no pueden extenderse a la regulación de aspectos que son, netamente, de derecho privado.

3.5. En la actitud de C.S.A.V. no existe abuso de una situación monopólica, ya que para que exista "abuso", la doctrina, en principio, exige un acto "inmoral" o ejercido con "dolo" o "culpa", lo que no ocurre en la especie. Por el contrario, C.S.A.V. se ha limitado a actuar dentro de los límites legales y morales que corresponden al derecho de los negocios, al celebrar los Convenios de Conferencia Naviera y Pool que ha suscrito y al ejercer dentro de ella los derechos que tales contratos le confieren, como compensación de las obligaciones que le imponen.

3.6. El artículo 4° del Decreto Ley N° 3.059, al establecer que el Estado propenderá a apoyar a las empresas navieras chilenas para obtener acceso a los mercados mundiales de transporte marítimo, constituye una disposición proyectada no a establecer relaciones igualitarias entre empresas nacionales, sino un texto que apunta a las proporciones de acceso a las cargas entre empresas chilenas y extranjeras.

3.7. El artículo 5° del citado Decreto Ley dispone que todas las empresas navieras chilenas tendrán igual derecho a participar en los tráficos tanto de cabotaje como de servicio exterior, lo que se está cumpliendo en forma cabal, por cuanto, como se ha afirmado, la existencia de una Conferencia o Pool entre algunas empresas no se opone a que otras empresas participen en el tráfico que aquéllas atienden, sin que para ello sea necesario que se incorporen a esas Conferencias.

La regla de igualdad contenida en este precepto no es sino una reiteración de las normas constitucionales sobre igualdad ante la ley, principio que debe conciliarse con el de la libertad para operar en el campo de los convenios privados que también ha alcanzado rango constitucional.

El mismo precepto expresa que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones -y la Comisión que se cita- velarán por que a ninguna empresa naviera chilena se le impida el acceso a las líneas regulares que se establezcan, entendiéndose por tales las que, respondiendo a una necesidad de mercado, ofrezcan regularidad, eficiencia y seguridad en el transporte marítimo exterior o de cabotaje. En el caso que se examina no existe una necesidad de mercado de incorporar nuevas líneas regulares a las ya existentes.

3.8. De los considerandos del Decreto Ley N° 211, de 1973, se desprende con claridad que las normas antimonopólicas de la ley chilena tienen como objetivo final la defensa del consumidor, evitando que prácticas monopólicas lleguen a controlar la oferta y la demanda, haciendo posible fijar precios artificiales y lesivos al interés del consumidor.

Ahora bien, con el ingreso de EMPREMAR al Pool que pretende no se beneficiará al consumidor, ya que como ella misma lo reconoce en su presentación, una de las características de las Conferencias Navieras es el compromiso que contraen sus integrantes de cobrar las mismas tarifas y ella deberá tomar ese compromiso en el caso de ingresar al Pool. Por el contrario, la única manera que tendría EMPREMAR de competir libremente dentro de este tráfico es operando como "outsider".

En consecuencia, resulta de toda evidencia que el ingreso de EMPREMAR al Pool no reducirá las tarifas que deben pagar los usuarios, de manera que la actitud de C.S.A.V. de oponerse a tal ingreso no puede ser considerado como una práctica monopólica, desde el momento que con ella no está logrando una situación de privilegio para poder cobrar a los usuarios, por sus servicios, un precio mayor que el que éstos tendrían que pagar si EMPREMAR ingresara al Pool.

El legislador no ha pretendido defender porque sí la libre competencia en abstracto y mucho menos favorecer con sus disposiciones los intereses exclusivos de una empresa que deseara crecer a costa de otra, elevando esos intereses al carácter de bien protegido por la ley.

3.9. De acuerdo con las normas del Convenio de Pool, las empresas navieras de un país deben distribuirse el tráfico de carga al sur cuyo destino sea ese país, sin que pueda producirse competencia entre esas empresas, ni en cuanto al volumen de la carga que pueden transportar, ni en cuanto a las tarifas que por tal transporte pueden cobrar.

Desde el punto de vista del interés nacional, la situación es igual. Ingrese o no EMPREMAR al Pool no aumentarán ni las importaciones ni las exportaciones hacia o desde Chile, provenientes de la Comunidad Económica Europea.

3.10. La única expectativa que los usuarios y el país tienen de que se reduzcan las tarifas y mejoren los servicios con la incorporación de una nueva empresa naviera, es la de que opere ese tráfico como independiente o como integrante de una nueva Conferencia con la participación de otras empresas también independientes y no incorporándose o extendiendo sus derechos en las Conferencias existentes, caso en que no puede haber reducción de tarifas y en que los servicios que aporte la nueva empresa corresponderán exactamente a los que retiren aquéllas que reduzcan su participación en el mismo tráfico con motivo de su ingreso.

- 3.11. Alterar la actual situación significaría un derroche de recursos económicos y humanos para el país, sin perjuicio de que con ello se desconocería el principio de subsidiariedad, al hacer crecer desmesuradamente a una empresa del Estado, ocupando recursos de todos los chilenos, para atender un servicio que hoy está prestando con eficiencia una empresa privada.
- 3.12. Por las razones dadas precedentemente, C.S.A.V. pide que en definitiva se rechace en todas sus partes la solicitud presentada por EMPREMAR.
- 4.- En escrito posterior, C.S.A.V. ofrece las siguientes consideraciones adicionales:
- 4.1. Que el Decreto Supremo N° 172, no se refiere ni a una supuesta cuota chilena de transporte de carga ni a la necesidad de "repartirse" esa cuota entre EMPREMAR y C.S.A.V., como lo afirma la primera.
- 4.2. Que la "cuota chilena" mencionada por EMPREMAR es falaz, ya que no existe y, por ende, no puede haber necesidad de compartirla, lo que fluye tanto de la ley de la Marina Mercante, aprobada por el Decreto Ley N° 3.059, de 1979, como del Decreto N° 172, de 1979, que en copia acompaña.
- 4.3. Que, en efecto, el artículo 4° del citado Decreto Ley N° 3.059, que ha sido complementado por la Resolución N° 663, de 1980, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, establece que el acceso que tengan las naves extranjeras al transporte de cargas de importación y exportación que el país genera, se obtendrá de acuerdo con el acceso que se da a las naves chilenas en las cargas generadas en el país de origen de esas naves; y la resolución señalada ha fijado los porcentajes de esas cargas respecto de naves de los países que indica, todos sudamericanos y, en cuanto a los demás países, la misma resolución indica que tendrán acceso a las cargas generadas por el comercio exterior chileno, norma que obedece a la circunstancia de que esos "demás países", entre ellos los europeos, no han impuesto limitaciones a las naves chilenas. Por ello no puede hablarse, como lo hace EMPREMAR, de una cuota chilena que habría que compartir entre las empresas navieras nacionales.
- 4.4.- Finalmente C.S.A.V. termina pidiendo que esta Comisión rechace en todas sus partes la solicitud presentada por EMPREMAR, por las consideraciones que ha puesto en conocimiento de la Comisión.
- 5.- Por su parte, EMPREMAR, a petición de la Fiscalía Nacional, ha precisado lo siguiente:
- 5.1. El ingreso al Convenio de Pool que pretende EMPREMAR presupone el establecimiento de una línea de tráfico regular hacia el Norte de Europa, para lo cual ha solicitado a la Conferencia la extensión de sus derechos, del mismo modo como podría ha-

cerlo C.S.A.V. si se interesara por establecer tráficos al Mediterráneo, participando o no de los Convenios de Pool que regulan tales tráficos.

5.2. Es obvio que los tráficos a que se refiere el artículo 5° del Decreto Ley N° 3.059 son aquéllos que tienen lugar en el ámbito de las Conferencias o de los Convenios de transporte marítimo, de modo que el acceso a las líneas de tráfico regular a que alude dicha disposición legal es el acceso jurídico a los Convenios o Conferencias que regulan dichos tráficos.

5.3. La negativa de C.S.A.V., en septiembre de 1979, para que se le extendieran los derechos a EMPREMAR en la Conferencia "European, South and Magellan" fué contraria a derecho e ilegal. En efecto, en ese entonces se encontraba vigente el artículo 38° del Decreto N° 78, de febrero de 1975 -reglamentario del texto reformado de la Ley N° 12.041-, que disponía que los convenios especiales de reserva o de distribución de cargas o fletes o división de utilidades o similares, relativos a las cargas masivas homogéneas, debían incluir en su ámbito a todos los armadores nacionales que, disponiendo de los elementos adecuados, se interesaran por participar en ellos, así como a los armadores de él o los países con que se suscribieran tales convenios. Dicha norma tuvo vigencia hasta Diciembre de 1979.

5.4. De las consideraciones anteriores se concluye que C.S.A.V. nunca ha tenido derecho a participar en forma exclusiva en los Convenios de tráfico regular, por lo que, si ha efectuado inversiones bajo tal supuesto, debió prever, al decidir las, la posibilidad de que otras empresas navieras pudieran participar en los tráficos que pretende operar en forma exclusiva.

5.5. La posición dominante en el mercado obtenida por C.S.A.V. se debió, en buena parte, a la protección que le dispensara el Estado. Sin embargo, para la aplicación de las normas de defensa de la libre competencia es irrelevante que tal poder dominante se haya adquirido por la razón señalada o por el esfuerzo empresarial, la innovación tecnológica o el ahorro y la inversión, como ha ocurrido con otras empresas chilenas.

5.6. Desde un punto de vista económico, la participación de más de una empresa en un determinado tráfico es de indudable beneficio para el interés general, especialmente para el usuario, en la medida que éste tiene la posibilidad de elegir sobre la base de la calidad de los servicios ofrecidos. Tales ideas se encuentran recogidas en el Decreto Ley N° 211, de 1973, de manera que la conducta de C.S.A.V. de obstruir o negar el acceso de EMPREMAR al tráfico del Atlántico Norte dentro del ámbito de la Conferencia, es lesiva al interés nacional y atentatoria contra la libre competencia.

5.7. La competencia que pudiera hacer EMPREMAR en calidad de "outsider" es impracticable ya que, como sabe C.S.A.V., una competencia de esa especie le significaría perder la línea de tráfico regular que mantiene a puertos del Mediterráneo.

5.8. El Código de Conducta de las Conferencias Marítimas, aprobado por las Naciones Unidas en 1974 y ratificado por Chile, garantiza el derecho de toda línea naviera nacional de ser afiliado con plenos derechos a la Conferencia que sirve el comercio exterior de su país, siempre que cumpla con los requisitos que en ese Código se establecen. El mismo agrega que cualquiera empresa naviera admitida como miembro de una Conferencia tendrá derecho a navegación y carga en los tráficos servidos por ella. Añade, además, que cuando una Conferencia opera un Pool, todas las empresas navieras afiliadas a la Conferencia, que sirvan el tráfico a que se refiere el Pool, tendrán el derecho a participar en él para tal tráfico, que es precisamente lo que está tratando de obtener EMPREMAR.

5.9. El crecimiento del comercio exterior chileno justifica ampliamente la posición de EMPREMAR. En efecto, en los seis primeros meses del presente año el comercio exterior global (embarques de exportación más importaciones registradas) alcanzó un monto de US\$ 5.029,2 millones, lo que significó un incremento de 47,5% en relación a igual período de 1979, en el que totalizó US\$ 3.410,6 millones. Al considerar las cifras acumuladas en el período de los últimos meses, hasta Junio del presente año, el comercio exterior global alcanzó la cifra record de US\$ 9.599,7 millones, monto superior en un 51,6% al alcanzado en el período de los doce meses inmediatamente anteriores, en que totalizó un monto de US\$ 6.332,8 millones. Mientras los embarques de exportación se incrementaron en un 58,1% las importaciones registradas lo hicieron en un 46,1%.

Las cifras consignadas permiten obtener dos precisas conclusiones. En primer término, que el factor decisivo de tal crecimiento ha sido la política de libertad económica y de amparo a la libre competencia. La segunda conclusión es que C.S.A.V. no sufrirá los perjuicios que sostiene se le producirán por el ingreso de EMPREMAR a este tráfico.

5.10. No obstante su calidad de empresa estatal, EMPREMAR actúa en el ámbito comercial con iguales derechos y prerrogativas que una empresa particular, por lo que su eventual crecimiento lo será sobre las mismas bases que regulan la actividad privada. De otra parte, el hecho de que el Supremo Gobierno, por correcta aplicación del principio de subsidiariedad, haya suprimido el monopolio que existía en favor de EMPREMAR sobre el transporte de importaciones y/o exportaciones que antes realizaban diversas instituciones y empresas del Estado, obliga a EMPREMAR a competir con las mismas reglas del juego que emplea una empresa particular, sin perjuicio de tener presente que C.S.A.V. es, en un alto porcentaje, propiedad del Estado.

5.11. Por todas las consideraciones expuestas precedentemente, EMPREMAR solicita que se declare que la negativa de C.S.A.V. para que aquélla extienda sus derechos al tráfico entre Chile y los puertos del Norte de Europa, en el ámbito de la Conferencia "European, South Pacific and Magellan", es contraria a la libre competencia, por lo que C.S.A.V. deberá otorgar su expresa conformidad, en la próxima reunión de dicha Conferencia que tendrá lugar en septiembre del año en curso, a la solicitud presentada a ella por EMPREMAR para que se le reconozca el derecho a establecer tráficos en todo el ámbito de la Conferencia.

6.- El análisis de los antecedentes reseñados en los números precedentes y de las normas legales y reglamentarias vinculados con ellos permite formular las siguientes consideraciones previas.

6.1. La materia sometida al conocimiento de esta Comisión dice relación con las Conferencias Marítimas a través de las cuales se encuentra organizado el Transporte Marítimo.

Las mencionadas Conferencias constituyen acuerdos entre armadores que atienden tráficos internacionales comunes de transporte marítimo, con el fin de servir al comercio exterior de los respectivos países, otorgando un servicio regular con tarifas generalmente fijas que producen, en el hecho, una restricción o limitación de la competencia entre las empresas asociadas entre sí y frente a terceros.

6.2. Frente a la legislación chilena, tales acuerdos entre armadores no podrían ser objeto de reproche, por cuanto se trataría de actos o contratos celebrados fuera del país por extranjeros. Ello, sin embargo, no impide que el Decreto Ley N° 211, de 1973, pueda aplicarse a quienes participan en tales actos o contratos si éstos están destinados a producir efecto en Chile, por lo que, en principio, esta Comisión debiera reprochar a todos los armadores que transportan carga desde o hacia Chile su incorporación a las Conferencias Marítimas de Fletes.

No obstante, un predicamento como el señalado precedentemente importaría desconocer el hecho de que el comercio de transporte marítimo regular se encuentra organizado en Conferencias Marítimas de Fletes. En consecuencia, para los efectos del análisis de la consulta sometida al conocimiento de esta Comisión, se admitirá la existencia de estas Conferencias Marítimas de Fletes como una situación de hecho configuradora de un cartel.

6.3. Precisado lo anterior, corresponde, entonces, resolver si la conducta de C.S.A.V. para oponerse a la extensión de derechos de EMPREMAR dentro de la Conferencia Marítima de Fletes aludida más arriba infringe o no las normas del Decreto Ley N° 211, de 1973.

6.4. C.S.A.V. es línea miembro, con plenos derechos, en la Conferencia Marítima denominada "European South Pacific and Magellan Conference" y como tal fué admitida en el Pool para efectuar el tráfico entre Chile y el Norte de Europa. Además, es la única empresa naviera nacional que mantiene un tráfico regular en dicha ruta, que comprende una parte importante del comercio exterior de Chile.

EMPREMAR es también miembro, con derechos limitados, de la Conferencia referida y, en tal virtud, mantiene una línea de tráfico regular entre los puertos de Chile y el Mediterráneo.

6.5. En septiembre de 1979, EMPREMAR formuló una solicitud para que la Conferencia la admitiera como miembro de ella, con plenos derechos, a fin de poder establecer un tráfico regular al Norte de Europa, ya que las condiciones bajo las cuales ingresó a esa Conferencia no se lo permiten.

C.S.A.V. votó en contra de la petición de EMPREMAR y, según se desprende de su respuesta a esta Comisión, lo hará nuevamente en Septiembre del año en curso, en que la Conferencia volverá a pronunciarse sobre la solicitud de EMPREMAR para que se le permita pertenecer a la Conferencia con plenos derechos.

6.6.- El artículo 5° del Decreto Ley N° 3.059 señala que "todas las empresas navieras chilenas tendrán derecho a participar en los tráficos, tanto de cabotaje como de servicio exterior, y que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y el organismo a que alude, velarán porque a ninguna empresa naviera chilena se le impida el acceso a las líneas regulares que se establezcan, entendiéndose por tales las que respondiendo a una necesidad de mercado, ofrezcan regularidad, eficiencia y seguridad en el transporte marítimo exterior o de cabotaje".

La norma referida tiene como finalidad cautelar que las empresas navieras nacionales puedan participar en todos los tráficos en igualdad de condiciones, dado que, de otro modo, no podría existir entre ellas competencia. La circunstancia de que parte de la carga que se transporta en las naves de armadores miembros de una Conferencia de Fletes tenga en precio acordado entre ellos no impide que exista algún grado de competencia en los servicios que se presta a la carga y en la parte de ésta no sujeta a fijación de tarifas.

6.7.- Por su parte, el artículo 4° del mismo Decreto Ley N° 3.059 dispone que "el Estado de Chile propenderá a apoyar a las empresas navieras chilenas, para obtener acceso a los mercados mundiales de transporte marítimo". Ahora bien, ese apoyo para el acceso a los mercados mundiales de transporte marítimo tendrá que efectuarse sobre la base de tener presente la igualdad de derechos que consagra el artículo 5°, citado en el párrafo anterior y teniendo en consideración la forma y condiciones en que real y efectivamente se efectúa el transporte marítimo internacional, esto es, a través de Conferencias y Pooles.

En armonía con lo expuesto en las normas citadas precedentemente y, en especial, haciendo uso de la atribución que le confiere el artículo 5° del Decreto Ley N° 3.059, el Ministro de Transporte y Telecomunicaciones ha oficiado al señor Vicepresidente de la Corporación de Fomento de la Producción, mediante comunicación de 22 de Agosto del presente año, dando instrucciones para que se permita a EMPREMAR el ingreso a la Conferencia European South Pacific Magellan, con el objeto de que pueda efectuar el tráfico marítimo al Atlántico Norte.

6.8.- La posibilidad de que EMPREMAR actúe como "outsider" en el tráfico marítimo hacia y desde el Atlántico Norte, dadas las condiciones en que se desarrolla ese tráfico, no resulta viable para dicha empresa, ya que ello le haría perder su condición de miembro de la Conferencia a la que actualmente pertenece y perder, consecuentemente, la línea de tráfico regular que tiene a puertos del Mediterráneo, según se desprende del Memorandum de acuerdo, firmado en Abril de 1975, entre la Conferencia European South Pacific and Magellan y EMPREMAR.

Por lo demás esta circunstancia es conocida por C.S.A.V., la que en un documento sobre "Las Conferencias de Fletes" que ha hecho llegar a la Fiscalía Nacional, en el que analiza las alternativas que existen para que las líneas chilenas se marginen de las Conferencias de Fletes, expresa a la letra: "sin un acuerdo entre la línea chilena y las restantes que atienden el tráfico, la línea

chilena tendrá una existencia muy breve en la mayor parte de los tráfico que actualmente sirve, salvo que se aplicara una reserva de carga de tal rigidez que haría su práctica imposible..."

6.9.- Por las consideraciones precedentemente expuestas aparece que la oposición de C.S.A.V. para que EMPREMAR sea admitida en la Conferencia antes aludida, como miembro con derecho a efectuar el tráfico entre Chile y los puertos del Norte de Europa, carece de justificación e infringe los artículos 1° y 2°, letra f) del Decreto Ley N° 211, de 1973, ya que tal conducta impide o tiende a impedir la libre competencia en actividades económicas relativas al comercio exterior, en la medida en que esa conducta implica poner una barrera a la entrada a una empresa para acceder a una actividad específica.

6.10.- A mayor abundamiento y sin perjuicio de que la conclusión contenida en el párrafo anterior permanecería siendo válida, aún cuando el comercio exterior chileno no hubiera experimentado últimamente ningún aumento, es un hecho público y notorio que, precisamente, donde mejor se han visto los frutos de la economía de libre mercado y los efectos de la política de la libre competencia, ha sido precisamente en ese ámbito, por lo que resulta del todo conveniente que se permita el acceso a dicho comercio a todas las empresas que estén en condiciones de realizarlo.

6.11.- Desde otro punto de vista, cabe tener presente que una posibilidad de competencia en el comercio marítimo internacional no puede sino favorecer a los usuarios, en la medida que, al existir más de una empresa naviera a la cual poder recurrir, es obvio que se abren las expectativas de que exista mayor frecuencia en los viajes, que las empresas rivalicen en la calidad de los servicios ofrecidos y aún que se logren convenientes ajustes de fletes en la medida que los convenios internacionales los permitan, todo lo cual está perfectamente acorde, tanto con las disposiciones del Decreto Ley N° 211, de 1973, como con sus respectivos considerandos.

7. En conclusión, esta Comisión considera que la actitud de la Compañía Sudamericana de Vapores S.A. de impedir que la Empresa Marítima del Estado extienda sus derechos al tráfico entre Chile y los puertos del Norte de Europa, en el ámbito de la Conferencia "European South Pacific and Magellan" configura un hecho que atenta con las normas sobre libre competencia contenidas en el Decreto Ley N° 211, de 1973 y que por ello se la instruye en el sentido de que no deberá realizar ningún acto o asumir ninguna actitud que directa o indirectamente pueda significar el rechazo de la Empresa Marítima del Estado en su pretensión de extender sus derechos en la mencionada Conferencia.

Notifíquese a don Carlos Urenda Zegers o al señor Antonio Pedrals García de Cortázar, en su calidad de apoderados de la Compañía Sudamericana de Vapores S.A.

El presente acuerdo fué adoptado en la sesión de 28 de Agosto del año en curso de esta Comisión por la unanimidad de los miembros presentes, señores Arturo Irarrázaval Covarrubias, Cristián Eyzaguirre Johnston, Mario Guzmán Ossa y el Presidente que suscribe.

Saluda atentamente a Ud.



GONZALO SEPULVEDA CAMPOS
Presidente Subrogante de la Comisión.