

10



ES COPIA

210

3/ *Ministerio de Economía*
Secretaría de Comercio

BUENOS AIRES, 29 JUN 1982

VISTO el Expediente N° 10.073/81 (ex SECYNEI) tramitado por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, en el cual la ASOCIACION SUREÑA DE EMPRESAS DE POMPAS FUNEBRES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES formula denuncia por supuesta infracción al artículo 1° de la Ley 22.262 contra entidades cooperativas prestatarias del servicio público de electricidad en las ciudades de Punta Alta, Coronel Dorrego, Las Flores, Trenque Lauquen, Luján, Puán, Mayor Buratovich, Pedro Luro y Tres Arroyos, y

CONSIDERANDO:

Que mediante las actuaciones de fs. 1/4, 5/9, 12/29, 30/31 y 48/49 se da forma a la denuncia instaurada en autos por la cual se afirma que las cooperativas indicadas en el visto han infringido la Ley 22.262, al aprovechar su condición de prestatarias del servicio eléctrico en las localidades en que cada una opera para organizar un servicio fúnebre de modo de conseguir predominio en este mercado. Y este predominio se logra ya que las denunciadas utilizan la venta de fluido eléctrico para hacer lo mismo con el sepelio, fundamentalmente percibiendo la cuota correspondiente a este último servicio en la misma factura que confeccionan por el consumo de electricidad.

Que todas las cooperativas denunciadas presentaron las explicaciones que autoriza el artículo 20 de la Ley 22.262 y más tarde ofrecieron los descargos que permite el artículo 23 de la misma. Con argumentos sustancialmente similares dichas entidades negaron la infracción que se les endilga, enfatizaron su sujeción a la Ley 20.337 y hasta invocaron en su apoyo el artículo 5° de la Ley 22.262 alegando haber ajustado su accionar a lo dispues-



ES COPIA

Ministerio de Economía
Secretaría de Comercio

to por el Instituto Nacional de Acción Cooperativa. Por su parte las cooperativas de Mayor Buratovich y Pedro Luro afirmaron no haber incorporado el servicio de sepelio y limitado su actividad al suministro de energía eléctrica a las poblaciones donde actúan; por último la cooperativa de Trenque Lauquen a fs. 534 propuso un compromiso con arreglo al artículo 24 de la Ley 22.262.

Que la cuestión a resolver en estos autos atañe a las localidades del interior de la provincia de Buenos Aires mencionadas en el visto, en todas las cuales existen cooperativas cuya actividad principal consiste en la prestación del servicio público de electricidad, que en los hechos atienden en forma monopólica por haber obtenido concesión de la autoridad municipal respectiva de acuerdo con el régimen de las leyes provinciales 4742 y 4687. Y estas entidades, que por ocuparse del suministro domiciliario de energía están vinculadas de un modo u otro a toda la población del lugar, han ido ampliando el ramo de su actividad hasta incluir otros servicios como los funerarios cuyo origen se encuentra en las Resoluciones 908/78 y 1224/79 dictadas por el Instituto Nacional de Acción Cooperativa. La estructuración práctica de este servicio de sepelio ha seguido las mismas pautas en todos los casos que se consideran, funcionando en los hechos al amparo de la organización que distribuye energía eléctrica.

Que no es admisible la defensa que invoca el artículo 5° de la Ley 22.262, por cuanto las entidades cooperativas están sujetas a los preceptos jurídicos que regulan el mercado por los actos que cumplen en ellos en el intercambio de bienes y servicios. Y tampoco puede atenderse la excusa que quiere oponer lo actuado por el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, ya que este organismo, como autoridad de aplicación de la Ley 20.337, no pretendió regular lo referido a la concesión de un servicio público que otorga la autoridad municipal, como lo son el régimen de las tarifas percibidas de terceros y el modo de facturarlas.



ES COPIA

Ministerio de Economía

Secretaría de Comercio

Que está acreditado en los autos que la organización del servicio de sepelio por las presuntas responsables posee fuertes ataduras con el servicio público de suministro de energía que ellas monopolizan; y que de ese hecho debe concluirse afirmando que la subordinación de una actividad a la otra configura abuso de posición de dominio con afectación para el interés económico general, que es lo prohibido por el artículo 1° de la Ley 22.262. Las cooperativas denunciadas se encuentran en posición de dominio de acuerdo con el artículo 2° inciso a) de la ley mencionada, y el aprovechamiento de esa posición para fines distintos, como lo son la venta de un servicio ajeno e independiente, constituye el abuso que les atribuye la denuncia.

Que la infracción no alcanza a las cooperativas existentes en las localidades de Mayor Buratovich y Pedro Luro porque ellas no prestan el servicio de sepelio y circunscriben su actividad al suministro de energía. Y la sanción no ha de extenderse tampoco a la cooperativa de Trenque Lauquen porque, como lo propicia la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia en su dictamen precedente, corresponde aceptar el compromiso propuesto en el escrito de fs. 534. En tal virtud corresponde imponer sanciones a las entidades restantes en la forma y con el alcance con que lo postula el dictamen mencionado, a cuyos demás fundamentos se remite la presente por razones de brevedad, considerándolos parte integrante de la presente resolución.

Que en consecuencia corresponde resolver de acuerdo con los artículos 1°, 2° inciso a) 21, 26 incisos b) y c) y 30 de la Ley 22.262.

Por ello,

EL SECRETARIO DE COMERCIO

RESUELVE:

ARTICULO 1°.- Aceptar las explicaciones suministradas por la COOPERATIVA DE LUZ Y FUERZA DE MAYOR BURATOVICH y por la COOPERATIVA DE ELECTRICIDAD LIM-



ES COPIA

Ministerio de Economía

Secretaría de Comercio

TADA DE PEDRO LURO, desestimando la denuncia formulada a su respecto por aplicación de lo estatuido en los artículos 21 y 30 de la Ley 22.262.

ARTICULO 2°.- Aceptar la propuesta de compromiso formalizada por la COOPERATIVA LIMITADA DE PROVISION DE SERVICIOS ELECTRICOS, OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, ASISTENCIALES Y CREDITOS, VIVIENDA Y CONSUMO DE TRENQUE LAUQUEN, de conformidad con lo estatuido por el artículo 24 de la Ley 22.262, ordenando la consiguiente suspensión de los procedimientos y encomendando a la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia que arbitre lo necesario para su instrumentación y cumplimiento.

ARTICULO 3°.- Dictar orden de cese respecto de las COOPERATIVA DE LUZ Y FUERZA ELECTRICA, INDUSTRIAS Y OTROS SERVICIOS PUBLICOS, VIVIENDA Y CREDITO DE PUNTA ALTA LIMITADA, COOPERATIVA DE PROVISION DE ELECTRICIDAD Y OTROS SERVICIOS PUBLICOS, DE CREDITO Y VIVIENDA DE CORONEL DORREGO LIMITADA, COOPERATIVA DE ELECTRICIDAD, OBRAS, CREDITO Y SERVICIOS PUBLICOS DE LAS FLORES LIMITADA, COOPERATIVA DE SERVICIOS Y OBRAS PUBLICAS LIMITADA DE PUAN, COOPERATIVA ELECTRICA LIMITADA DE TRES ARROYOS y COOPERATIVA ELECTRICA Y DE SERVICIOS PUBLICOS LUJANENSE LIMITADA, a fin de que en el futuro se abstengan de vender, facturar y contabilizar el servicio de sepelio que brindan en conexión con el servicio público de electricidad de que son concesionarias dentro del plazo de los sesenta días (artículos 1° y 26 inciso b de la Ley 22.262).

ARTICULO 4°.- Imponer una multa de \$ 15.000.000.- (quince millones de pesos) a las COOPERATIVA DE LUZ Y FUERZA ELECTRICA, INDUSTRIAS Y OTROS SERVICIOS PUBLICOS, VIVIENDA Y CREDITO DE PUNTA ALTA LIMITADA, COOPERATIVA DE ELECTRICIDAD, OBRAS, CREDITO Y SERVICIOS PUBLICOS DE LAS FLORES LIMITADA, COOPERATIVA DE SERVICIOS Y OBRAS PUBLICAS LIMITADA DE PUAN, COOPERATIVA ELECTRICA LIMITADA DE TRES ARROYOS y COOPERATIVA ELECTRICA Y DE SERVICIOS PUBLICOS LUJANENSE LIMITADA, por los actos de abuso de su posición de dominio en que incurrieran al incorporar el servicio de sepelio en dependencia directa del servicio público de suministro de energía eléctrica que prestan por concesión de la auto



ES COPIA

Ministerio de Economía

Secretaría de Comercio

riedad municipal respectiva (artículos 1° y 26 inciso c de la Ley 22.262).

ARTICULO 5°.- Vuelva a la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia para la prosecución de su trámite.

ARTICULO 6°.- Comuníquese y archívese.

RESOLUCION N° 210

Ing. ALBERTO DE LAS CARRERAS
SECRETARIO DE COMERCIO

RICARDO LANDIN
JEFE DEPARTAMENTO DESPACHOS

20
N° 1990

Ministerio de Economía

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Revisado
C. A. B. B. 8/3/82
Causa 48.508

BUENOS AIRES, 14 JUN 1982

SEÑOR SECRETARIO:

I. Esta actuación fue iniciada con motivo de la denuncia formulada por la ASOCIACION SUREÑA DE EMPRESAS DE POMPAS FUNEBRES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, entidad que sostiene la existencia de una infracción a la Ley 22.262 en los actos que endilga a varias sociedades cooperativas que prestan el servicio de energía eléctrica en diferentes localidades de la provincia de Buenos Aires. Finalmente la causa se instauró contra nueve de dichas cooperativas, que son las notificadas por la providencia de fs. 65 y que se encuentran en las ciudades de Punta Alta, Coronel Dorrego, Las Flores, Trenque Lauquen, Luján, Puán, Pedro Luro, Mayor Buratovich y Tres Arroyos.

El escrito promotor obra agregado a fs. 1/4 y en él se dice que las citadas cooperativas aprovechan su condición de prestatarias del servicio eléctrico en las ciudades en que cada una opera, para organizar un servicio fúnebre de modo de conseguir el predominio en este mercado. Se expresa además que las cooperativas publicitan sus sistemas en medio de una campaña de descrédito para con las empresas funerarias existentes; y que dicho sistema no es otra cosa que un seguro de sepelio oculto en un contrato de adhesión. Se pone el acento en la circunstancia de que las cooperativas perciben la cuota correspondiente al servicio de sepelio en la misma factura que confeccionan por el consumo de electricidad; y en definitiva afirma que la actitud denunciada viola la legislación que rige la actividad aseguradora y la que protege la libre competencia, pues se aprovecha la venta de fluido eléctrico para hacer lo mismo con un seguro de sepelio. Explica que esto es posible al amparo de la Resolución N° 1224/79, dictada por el Instituto Nacional de Acción Cooperativa en su carácter de autoridad de aplicación de la Ley 20.337; y se incluyen consideraciones acerca de esta resolución, las polémicas suscitadas por ella y las ganancias que permitiría a las sociedades denunciadas.

En esa oportunidad se acompañan los instrumentos agregados a fs. 5/9. Y más tarde adjunta las piezas que respaldan su personería (fs. 12/29) y consigna los domicilios de las entidades que quiere comprender en definitiva (fs. 30/31). La misma denunciante vuelve a presentar los hechos en su escrito de fs. 35/36, cuando aporta sueltos periodísticos que dan noticia del problema (fs. 37/47) y pronostica la desaparición de las empresas existentes en tal mercado, ya que no pueden enfrentar el uso abusivo de su poder monopólico por parte de las cooperativas de electricidad.



Ministerio de Economía

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

A fs. 48/49 comparece ante esta Comisión Nacional el presidente de la entidad denunciante, el que bajo juramento ratifica su presentación inicial. Puntualiza que las cooperativas monopolizan en cada ciudad la prestación del servicio de energía, aprovechando los medidores instalados en las casas de familia para vender servicios distintos como el de sepelio, que se paga con la misma factura de luz. Aclara que los usuarios de energía se incorporan al servicio de sepelio siempre que no lo rechacen formalmente; y que si bien este servicio anteriormente se contrataba con las empresas privadas locales, desde la Resolución 1224/79 arriba citada las cooperativas están obligadas a instalar sus propias empresas de pompas fúnebres. Destaca que de tal modo se elimina la competencia, pues al integrarse el servicio funerario al de energía, que virtualmente reúne toda la población del lugar, desaparecen los usuarios que podrían conformar la demanda de las empresas tradicionales. Agrega que por el sistema de las cooperativas eléctricas cada titular de un medidor de consumo de energía paga una cuota mensual que concurre a afrontar el precio de los servicios fúnebres del período, de manera que quien en particular necesita inhumar un familiar no puede elegir una empresa para ello así como tampoco cuenta el precio del servicio ni la eficiencia con que él se presta. Por último afirma que las sociedades cooperativas de electricidad de todo el país se han concertado para establecer este servicio y que ello provocará la desaparición de las empresas existentes, que deben atraer a los clientes y vender su servicio por un precio (fs. 288).

La copia agregada a fs. 291/294 evidencia que los términos de la denuncia son compartidos por la Federación Argentina de Entidades de Servicio Fúnebre y Afines, como asociación civil que agrupa a todas las empresas del ramo del país, que en esa presentación expone similares razones de hecho y de derecho para fundar la infracción afirmada en el caso. Y lo propio acontece con la copia obrante a fs. 301/303, que corresponde a la Asociación de Empresas de Servicio Fúnebre de la Provincia de Buenos Aires de la zona sudoeste, así como con los términos de la nota de la Cámara Económica de Tres Arroyos que obra a fs. 311/312.

II. Por la providencia de fs. 50 se recabaron los antecedentes obrantes en el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, que finalmente se acompañaron con la nota de fs. 63/64. Así se incorpora la Resolución N° 908 del 20 de diciembre de 1978, por la cual el organismo reguló la prestación de servicios funerarios por parte de las entidades cooperativas que controla, enunciando siete requisitos mínimos que apuntan a lograr la regularidad de dicha actividad; y se incorpora también la Resolución N° 1224 del 5 de noviembre de 1979, por la cual el mismo organismo de contralor modificó el régimen primitivo para prohibir la intermediación (art. 2°), imponer la organización de una estructura propia (art. 3°) y autorizar a establecer un denomi-

El
by 7



596

Ministerio de Economía

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

nado plan de financiamiento colectivo (art. 6º) y a requerir un aporte previo que cubra el costo de instalación (art. 7º).

El mismo Instituto citado envió además copia de los estatutos correspondientes a casi todas las cooperativas involucradas, con los que se formó el anexo 1 que corre por separado. Sobre estos estatutos cabe señalar que, a excepción de la cooperativa que funciona en la ciudad de Mayor Buratovich -que ciñe su actividad a lo que hace a la energía-, todas exhiben parecidos objetos que incluyen la posibilidad de prestar servicios fúnebres y que han sido adecuados a los términos de la Resolución N° 1224 que se aludió más arriba.

A continuación se mandó notificar la denuncia a las interesadas a fin de cumplir con lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley 22.262 (fs. 65); y una vez que esas entidades se presentaron en los términos que acto seguido se consignarán, esta Comisión Nacional dictó la providencia inestructura que luce a fs. 232/235. Y por último, una vez reunida toda la información necesaria para formar juicio, se dio por concluido el sumario y se dispuso el traslado previsto en el artículo 23 de la ley recién citada (fs. 366). Agregados los escritos de descargo, finalizó el trámite previo al dictamen que debe expedir esta Comisión Nacional para la decisión del caso (fs. 593).

En punto a las medidas de prueba realizadas durante el sumario, ellas se dirigieron a incorporar al legajo todo lo referido a la organización de la actividad funeraria por cada entidad y a lo vinculado con el servicio público de distribución domiciliaria de energía que ellas tienen a su cargo. Se trajeron los instrumentos de concesión del servicio por la autoridad municipal, que son las ordenanzas de fs. 64/69, 57/62, 53/58, 26/33, 1/11, 4/16, 1 y 1/4 de los anexos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 respectivamente que corren por separado; se lograron datos estadísticos relativos a cada una de las nueve ciudades bonaerenses involucradas, que fueron aportados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos a fs. 322/323; se procuraron los antecedentes ilustrativos de los demás comercios que operan en los mercados en competencia con las entidades denunciadas, los que fueron aportados por la propia sociedad denunciante a fs. 269 y por los municipios correspondientes a fs. 264, 265, 286, 287, 296, 321, 325 y 329; y se recabó la opinión de la Superintendencia de Seguros de la Nación que estudió uno de los casos planteados en autos para concluir que: "... la mecánica operativa desplegada por la referida cooperativa no reúne los caracteres tipificantes de la actividad aseguradora".

El
ley

III. Todas las presentaciones concretadas por las cooperativas, tan



1597

Ministerio de Economía

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

to al acompañar sus explicaciones como en ocasión de sus descargos, son terminantes en contradecir la denuncia y negar la infracción que se les endilga. Con argumentos sustancialmente similares unos de otros, todas coinciden en la defensa del sistema cooperativo y enfatizan su sujeción a la Ley N° 20.337; en muchos casos se invoca incluso el artículo 5° de la Ley 22.262, por haberse arreglado en su accionar a lo dispuesto por el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, cuando no se subraya además una genérica reserva de los derechos constitucionales. En general niegan poseer posición de dominio, discuten la idea que indica su actuación en el mercado, afirman que el servicio cuestionado no se corresponde con el concepto de seguro y defienden la completa libertad del asociado para adherirse o no al sistema que ellas crearon. Los distintos escritos sostienen la inexistencia del abuso y la falta de distorsión o limitación para el funcionamiento del mercado, así como la imposibilidad de afectar el interés económico general con sus acciones.

En síntesis: a) la COOPERATIVA DE LUZ Y FUERZA ELECTRICA, INDUSTRIAS Y OTROS SERVICIOS PUBLICOS, VIVIENDA Y CREDITO DE PUNTA ALTA LIMITADA, se expide a través de sus escritos de fs. 110/116 y 500/508, aporta la documentación que se agrupa por separado en el anexo 2 y la que obra a fs. 89/109 y 489/499, además de prestar el pormenorizado informe de fs. 266/268 acerca de la evolución del servicio funerario; b) la COOPERATIVA DE PROVISION DE ELECTRICIDAD Y OTROS SERVICIOS PUBLICOS, DE CREDITO Y VIVIENDA DE CORONEL DORREGO LIMITADA, acompañó los escritos agregados a fs. 128/133, 203, 271 y 485/488 y trajo la documentación incorporada en el anexo 3 y a fs. 117/127 y 442/484 de los autos principales, entre la que se destaca el acta labrada el 11 de diciembre de 1981 para dejar habilitado el servicio de sepelio que no existía hasta esa fecha (ver fs. 442; c) la COOPERATIVA DE ELECTRICIDAD, OBRAS, CREDITO Y SERVICIOS PUBLICOS DE LAS FLORES LIMITADA, opina por sus escritos de fs. 140/145 y 531/533 y aporta los antecedentes incorporados en el anexo 4 y a fs. 134/139, 218/223 y 509/530; d) la COOPERATIVA DE SERVICIOS Y OBRAS PUBLICAS LIMITADA DE PUAN, se explica a fs. 211/214, 277 y 540/543 acompañando la documental con que se formó el anexo 5 y la que se agregó a fs. 204/210 del legajo; e) la COOPERATIVA ELECTRICA LIMITADA DE TRES ARROYOS, argumentó su caso en los escritos de fs. 272, 280/285 y 427/430 agregando antecedentes al anexo 6 y a fs. 4040/426; f) la COOPERATIVA ELECTRICA Y DE SERVICIOS PUBLICOS LUJANENSE LIMITADA, se presentó con sus escritos de fs. 197/201, 273/274 y 432/440 y con los antecedentes que forman el anexo 7 y que obran a fs. 173/196; g) la COOPERATIVA DE LUZ Y FUERZA DE MAYOR BURATOVICH LIMITADA, acompañó sus escritos de fs. 230 y 275 así como los antecedentes que conforman el anexo 8 habiéndosele dado por decaído el derecho de aportar descargo final por la providencia de fs. 582; h) la COOPERATIVA DE ELECTRICIDAD LIMITADA DE PEDRO LURO, se presentó por sus escritos de fs. 227,

ed
lu



Ministerio de Economía

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

299 y 399/402 y por la documental de fs. 394/398 y el anexo 9; y, por último, i) la COOPERATIVA LIMITADA DE PROVISION DE SERVICIOS ELECTRICOS, OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, ASISTENCIALES Y CREDITOS, VIVIENDA Y CONSUMO DE TRENQUE LAUQUEN, aportó las explicaciones de fs. 165/172 y 534/539 y trajo la documental agregada al anexo 11 y a fs. 148/164.

Las cooperativas de Punta Alta, Las Flores, Puán, Tres Arroyos y Luján emplean las razones ya mencionadas para negar la infracción atribuída, aunque todas reconocen haber organizado su servicio funerario de acuerdo con los términos de la Resolución N° 1224 del Instituto Nacional de Acción Cooperativa. Como se vio, por su parte la cooperativa de Coronel Dorrego recién inauguró su servicio el 11 de diciembre del año pasado, de manera que su actividad en el ramo se reduce a lo detallado a fs. 447 por no haber existido antes de entonces. Del mismo modo las cooperativas de Mayor Buratovich y de Pedro Luro afirmaron -sin haber sido desmentidas- que no han incorporado a su quehacer la organización de un servicio funerario como el cuestionado, circunstancia que esgrimen para hacer fuerte su explicación de inocencia. Y por último la cooperativa de Trenque Lauquen, que como las primeras mencionadas admite explotar dicho servicio, cuando acompaña sus descargos por el escrito de fs. 534 propone un compromiso en los términos del artículo 24 de la Ley 22.262; en esta oportunidad deja a salvo lo inobjetable de una actividad que se cumple con arreglo a las disposiciones de la autoridad municipal y del Instituto Nacional de Acción Cooperativa, pero igual admite la posibilidad de su primir o modificar las modalidades operativas hasta tornarlas inofensivas para el funcionamiento de los mercados. Más concretamente ofrece facturar en forma separada la cuota de sepelio, para independizarla del consumo de energía; e igualmente propone modificar los formularios en uso para la incorporación de usuarios al sistema, así como los otros modos que puedan considerarse insatisfactorios para la competencia en los mercados.

IV. La cuestión a resolver en estos autos se repite en varias localidades del interior de la provincia de Buenos Aires, donde entidades cuya principal actividad apunta a la prestación del servicio público de electricidad han incorporado una organización para proveer sepelios en competencia con las empresas ya existentes. Ese servicio público de venta de energía lo prestan en los hechos en forma monopólica, pues han obtenido sendas concesiones de la autoridad municipal. Ya que el sentido natural de la actividad propiamente cooperativa, incluso para el régimen de la Ley 20.337, está en el esfuerzo común encaminado a la realización de un servicio del que puedan echar mano sus asociados, cuando como en el caso consiste en la distribución domiciliaria de energía eléctrica es preciso que de algún modo los habitantes de cada domicilio se vinculen a la entidad que lo presta.



Ministerio de Economía

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

599

Lo que en la provincia de Buenos Aires tiene que ver con el suministro de energía está regulado por la ley local 4742, cuyo artículo 1° incluye la actividad en la categoría de servicio público y encomienda su fiscalización a la autoridad provincial o municipal según corresponda; a la vez el artículo 8° aclara en su párrafo final que dentro de los partidos ese suministro se somete a la jurisdicción municipal conforme a la ley 4687, mientras que los artículos 12 y siguientes regulan lo vinculado con la concesión del servicio a terceros. Es así entonces que con arreglo a las disposiciones legales mencionadas y a la Ley Orgánica de las Municipalidades N° 4687, las cooperativas denunciadas obtuvieron la concesión de este servicio público tal como consta en los anexos que corren por separado. Los instrumentos de concesión establecen los derechos y obligaciones de la concesionaria, incluido lo referido al régimen de tarifas citado por el artículo 2° inciso b) de la Ley 4742, y esta tarifa que la prestataria puede percibir de los usuarios resulta del precio asignado a la unidad de consumo, que a su vez se controla merced a los medidores instalados en cada domicilio donde llega el servicio. El consumo de cada período regular se factura al usuario en formularios donde se detallan los distintos conceptos y se consigna el plazo dentro del cual debe pagarse su importe, previéndose consecuencias hostiles para el que incumple.

Pero las entidades cooperativas dedicadas a esta actividad no han limitado su quehacer a dicho campo, pues por sucesivas modificaciones de sus estatutos han ido ampliando sus ramos hasta incluir servicios distintos e independientes del público ya referido. Y si bien por aplicación del principio cooperativo estos servicios agregados deberían abarcar solamente a los socios, por las razones ya indicadas que hacen a la naturaleza de su actividad principal -y que explican la notoria latitud de sus estatutos en cuanto a los requisitos para asociarse- tal limitación personal no existe pues virtualmente toda la población estable de cada ciudad está asociada a la entidad que allí se ocupa del suministro de energía eléctrica por concesión municipal. Con la incorporación de esta nueva actividad que se agrega a la tradicional nace la cuestión motivo de estos autos, pues las empresas locales, que ofrecían servicios a una demanda integrada por la totalidad de la población, se encontraron frente a la competencia de entidades cooperativas cuyos socios formaban también esa misma demanda (compárense las cifras suministradas por cada cooperativa con las que obran en el informe del Instituto Nacional de Estadística y Censos agregado a fs. 322/323); y esta circunstancia tiene asequible interés aquí, por cuanto la peculiar relación que se presenta entre las ideas de comunidad, servicio público y cooperativa no puede llevar a desconocer el alcance circunscripto de esta última ni a equiparar los conceptos como si fueran sinónimos.

El
Luj



Ministerio de Economía

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Sin duda el origen más concreto de esta incursión de las cooperativas eléctricas en el ramo de lo funerario se encuentra en las Resoluciones 908/78 y 1224/79 dictadas por el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y agregadas a fs. 58/62, pues a partir de allí se multiplican las reformas estatutarias y se suceden los reglamentos internos aprobados para organizar el mencionado servicio. Ambas resoluciones parecen haber ganado el interés de las cooperativas eléctricas bonaerenses, que habrían postulado incluso la sustitución de la original por la actualmente vigente según lo ha destacado la cooperativa de Punta Alta (ver fs. 100) y que habrían conseguido superar de este modo la prohibición de la Ley 17.051, pues la Superintendencia de Seguros de la Nación la admitió como valedera (cf. fs. 288). La estructuración del servicio de sepelio desde la formal concepción reglamentaria hasta la concreta realidad práctica ha seguido las mismas pautas en todos los casos que se consideran. Conforme se desprende de los reglamentos sustancialmente iguales que se han traído al legajo y de los informes elaborados por las entidades para describir su funcionamiento histórico, este servicio responde a las mismas inteligencias y funciona al amparo de la organización que distribuye energía eléctrica.

Desde el punto de vista estrictamente reglamentario el servicio de sepelio depende del de electricidad, alcanza hasta donde lo hace este último y comprende los grupos familiares que habitan las viviendas en las que existen medidores de consumo, al extremo que la conexión eléctrica constituye la base objetiva que permite la incorporación del usuario. Y desde la misma perspectiva reglamentaria se contemplan dos alternativas diferentes, una por la cual el usuario adhiere al sistema sin compromiso alguno de su parte y adquiriendo el derecho de emplear el servicio mediante el simple pago de su precio; y otra, denominada "plan de financiamiento colectivo", al parecer la única que funciona en la práctica y que independiza el servicio de su costo. Mediante esta alternativa la cooperativa atiende todos los sepelios que demandan los usuarios, titulares del medidor y sus familiares, sin cargo alguno a éstos; el precio lo abonan todos los asociados que están incorporados al sistema por partes iguales, pues el precio asignado a cada servicio se multiplica por la totalidad de los servicios atendidos en un período preestablecido y esta cantidad se prorratea entre todos los socios que contribuyen al sistema. Los reglamentos vigentes en las cooperativas establecen que la cuota calculada de ese modo se incluirá en la factura que se envía al usuario por su consumo de electricidad, de forma que el concepto de su aporte al sepelio constituye un parcial del importe total que contiene dicha factura.

Y el funcionamiento práctico del servicio de sepelio, tal como lo esquematizan las propias cooperativas en sus informes de autos, permiti-



Ministerio de Economía

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

N. D. C.
601

te comprobar que es significativa la cantidad de personas que aprovechan este sistema en relación con las que en total usan del servicio de electricidad; y también demuestra que todos los que han adherido lo hicieron por la alternativa de financiamiento colectivo recién decripta, como asimismo que todos pagan la cuota que les corresponde junto con su factura de consumo de energía. Estas conclusiones se explican fácilmente apenas examinados los formularios de incorporación de usuarios en uso, pues sus textos no se corresponden con las alternativas reglamentarias y sólo admiten la adhesión por la modalidad de financiamiento colectivo citada.

V. Lo expuesto en el apartado anterior deja en claro cuáles son los puntos que debe resolver V.E. en este legajo, ya que las distorsiones denunciadas tienen su origen en la dependencia en que se ha colocado al servicio de sepelio respecto del de energía eléctrica que se presta por concesión de la autoridad pública. Pero antes de considerar este punto es preciso atender una excusa alegada de varios modos por las cooperativas involucradas, que consiste en escudar el problema tras la norma del artículo 5° de la Ley 22.262. De esta suerte las entidades se niegan a considerar la posibilidad de una infracción al artículo 1° de esta ley, sobre la base de sostener su arreglo al principio que consagra la imposibilidad de reprochar actos respaldados en otras normas distintas.

En alguna medida la alegación apunta a subrayar tan solo la naturaleza jurídica de las presuntas responsables, insinuando que las cooperativas que funcionan de acuerdo con la Ley 20.337 no están alcanzadas en la Ley 22.262. Pero esta Comisión nacional ha destacado antes de ahora que las cooperativas están sujetas a los preceptos jurídicos que regulan el mercado por los actos que cumplen en ellos en el intercambio de bienes o servicios (cf. Exp. 104.084/81 "UNION GENERAL DE TAMBEROS denuncia c/COOPERATIVA POPULAR DE ELECTRICIDAD DE SANTA ROSA LIMITADA", del 10/5/82), por lo mismo que el objeto de la Ley 20.337 se agota en resolver los problemas que hacen al funcionamiento de las cooperativas en cuanto tales, sin abarcar la actividad que ellas cumplen como personas de derecho desplegando en el mundo exterior la actividad para la que fueron creadas.

De manera que se descarta la posibilidad de reconocer el planteo que quiera excluir una persona cualquiera del ámbito de la Ley de Defensa de la Competencia, sólo por su naturaleza y sin reparar en el acto que en concreto se le endilgue. Pues ya se ha señalado en un precedente que el artículo 5° de la Ley 22.262 está expresamente ligado al 1° y sólo apunta a excluir del campo de lo prohibido a los actos que se adecuen a otras normas diferentes a las que reenvía (cf. Exp. 15.476/81 "JUAN IGNACIO BORCHEX Y OTRO denuncia c/ASOCIACION MUTUAL DE SUPERVISORES FERROVIARIOS", del 3/8/81). En

||
S
ley



002

Ministerio de Economía

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

tonces sólo queda enfrentar esta defensa en cuanto pretende amparar la conducta concretamente imputada en otra disposición igualmente concreta; mas se adelanta la respuesta negativa a dicho interrogante, a despecho de cuanto pueda disponer la Resolución Nº 1224/79 y de lo que en particular pueda haber decidido el Instituto Nacional de Acción Cooperativa cada vez que conformó un reglamento de sepelio, en razón de que el artículo 5º invocado exige completa correspondencia entre los actos normativos en todas las jerarquías.

Una interpretación ajustada de estas regulaciones tiene que tener en cuenta que ellas han sido dadas por la autoridad de aplicación de la Ley 20.337, cuyo ámbito de actuación está expresamente previsto en su articulado y cuyo sentido apunta justamente a ejecutar la voluntad de la ley en lo que hace al funcionamiento regular de las cooperativas. De donde se sigue que este organismo no puede haber pretendido regular lo referido a la concesión de un servicio público que es del resorte de la autoridad municipal que corresponda ni tampoco resolver lo que es propio del buen funcionamiento de los mercados. Va de suyo entonces que la interpretación que se quiere asignar a estos actos por las presuntas responsables no es correcta, pues los derechos y obligaciones que les cabe como concesionarios de un servicio público no se vinculan con su funcionamiento como entes de derecho y no son del alcance del organismo que las controla como tales; más exactamente las tarifas que perciben de terceros por este servicio y los modos de facturarlas son del ámbito propio de quien les otorgó la concesión que gozan. Y va de suyo también que los actos que realicen fuera del objeto de la concesión que puedan obstaculizar el funcionamiento del mercado en que operen caerán dentro del ámbito que la ley establece para esta Comisión Nacional. Porque el equívoco empieza al ignorar la entidad cooperativa que, por el hecho de serlo, está sujeta a un control específico que se suma a los demás existentes y no, como de a ratos parece pretender, que la existencia de una autoridad de contralor específica suponga desconocer la existencia de las demás.

VI. Esta Comisión Nacional juzga pertinente resolver la cuestión suscitada en autos con arreglo al ámbito de lo prohibido por el artículo 1º de la Ley 22.262 y atendiendo al funcionamiento del mercado de pompas fúnebres en cada ciudad concretamente involucrada. A este respecto el análisis tiene que reconocer que está admitido y acreditado en el legajo que la organización de este servicio en forma cooperativa por las entidades denunciadas posee fuertes ataduras con el servicio público de suministro de energía que ellas monopolizan. Y en tal sentido procede concluir afirmado que estos modos de subordinar una actividad a la otra configuran abuso de posición de dominio con afectación para el interés económico general que es lo prohibido

Ed
ly



603

Ministerio de Economía

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

por el artículo 1° recién citado.

La Resolución N° 1224/79 del Instituto Nacional de Acción Cooperativa obliga a las cooperativas a armar una estructura propia para la venta del servicio de sepelio, lo que equivale a excluir la posibilidad de contratar con empresas locales. Y a partir de dicha realidad cabe analizar los modos de actuación cuestionados en autos, en cuanto aprovechen la posición de dominio obtenida por las cooperativas mediante la concesión de un servicio público. Esta Comisión Nacional considera que el aprovechamiento de dicha posición de dominio para fines distintos, como lo son la venta de un servicio ajeno e independiente, constituye el abuso prohibido por la ley; todas las cooperativas denunciadas se encuentran en posición de dominio de acuerdo con las exigencias del artículo 2° inciso a) de la Ley 22.262, y caen en el abuso las que venden en forma atada un servicio distinto como el de sepelio.

El interés económico general está protegido en tanto lo está el mercado, porque de su correcto accionar derivan consecuencias beneficiosas para la comunidad; de modo que los mecanismos que tienen virtualidad para conspirar contra su funcionamiento la tienen también para afectar el interés económico general. En el caso se constata dicho extremo al advertir la organización de un servicio de sepelio bajo apariencia cooperativa, sin que el derecho a la ayuda mutua que es propio de este principio nazca de la condición de asociado a la cooperativa sino de la existencia de una conexión a un servicio público que como tal pretende alcanzar a toda la comunidad. El ente empresario que debe competir con dicha estructura no se encuentra librado a las pautas correctas del mercado sino que enfrenta una demanda con disminuido poder de decisión; y vender en estas condiciones es hacerlo en forma desventajosa. Por más ponderable que resulte la concepción cooperativista ingresada a un mercado para mejorar sus condiciones de competencia y facilitar el acceso al usuario -con mayor razón cuando se trata de un servicio como el funerario- el problema aquí no radica en este punto sino en el aprovechamiento de una posición de dominio que se conquistó en los hechos merced a una concesión extraña al mercado y ajena a su funcionamiento.

En estas circunstancias el aprovechamiento de la concesión para la venta de un servicio distinto como el funerario determina entonces la existencia del abuso prohibido por la ley. No es lícito que el denominado plan de financiamiento colectivo arriba descripto se organice merced a formularios que no reconocen las alternativas reglamentarias y consagran directa dependencia al consumo de energía; y no es lícito tampoco que la facturación sea conjunta, por cuanto el formulario que acusa el consumo de electricidad familiar disfraza la cuota correspondiente al servicio de sepelio como un



Ministerio de Economía

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

parcial más junto con otros propios de este servicio. Más allá de cuanto pueda corresponder en derecho, es plausible la dificultad que encontrará el usuario decidido a abonar su consumo de energía sin reconocer la cuota asignada en concepto de sepelio. Y esta dificultad es la que mejor patentiza el aprovechamiento de un servicio por el otro.

VII. Ya que el problema se reduce al mercado de las pompas fúnebres, por supuesto que no alcanza a las entidades cooperativas de Mayor Buratovich y Pedro Luro porque ellas no prestan dicho servicio y circunscriben su actividad al suministro de energía. En ambos casos corresponde entonces aceptar las explicaciones ofrecidas, por aplicación de lo estatuido en los artículos 21 y 30 de la Ley 22.262.

En cuanto a la entidad cooperativa de la ciudad de Trenque Lauquen, es de hacer notar que en su presentación de fs. 534 ofrece un compromiso cuya inteligencia anticipa los criterios que se han expuesto en este dictamen. Dicho compromiso es completamente satisfactorio para esta Comisión Nacional, porque aventa la posibilidad de un abuso futuro al posibilitar la completa separación de ambos servicios con lo que se salvan los inconvenientes ya expuestos. Por ello ha de propiciarse su aceptación, en atención a que el instituto incorporado por el artículo 24 de la Ley 22.262 trata de corregir las deficiencias del mercado evitando en lo posible las sanciones a las conductas que prohíbe.

En fin sólo queda considerar la situación de las cooperativas de Punta Alta, Las Flores, Puán, Tres Arroyos, Luján y Coronel Dorrego, de acuerdo con los criterios de individualización de los artículos 40 y 41 del Código Penal. En todos los casos procede dictar orden de cese, en los términos del artículo 26 inciso b) de la Ley 22.262, para con todo cuanto pueda conectar un servicio con el otro, desde la forma de facturación hasta la de administración. Y también procede imponer una multa como lo autoriza el inciso c) del mismo artículo 26 mencionado, multa que se juzga prudente fijar en la suma de quince millones de pesos (\$ 15.000.000.-); mas de esta última sanción puede excluirse a la última cooperativa mencionada de Coronel Dorrego, en atención a la reciente incorporación de su servicio de sepelio y consiguientemente reducida actuación en el mercado.

VIII. Por las consideraciones que se dejan expuestas, esta Comisión Nacional aconseja:

- 1º.- Se acepten las explicaciones suministradas por la COOPERATIVA DE LUZ Y FUERZA DE MAYOR BURATOVICH y por la COOPERATIVA DE ELECTRICIDAD



605

Ministerio de Economía

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

LIMITADA DE PEDRO LURCO, desestimando la denuncia formulada a su respecto por aplicación de lo estatuido en los artículos 21 y 30 de la Ley 22.262;

2°.- Se acepte la propuesta de compromiso formalizada por la COOPERATIVA LIMITADA DE PROVISION DE SERVICIOS ELECTRICOS, OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, ASISTENCIALES Y CREDITOS, VIVIENDA Y CONSUMO DE TRENQUE LAUQUEN, de conformidad con lo estatuido por el artículo 24 de la Ley 22.262, ordenando la consiguiente suspensión de los procedimientos y encomendando a esta Comisión Nacional arbitre lo necesario para su instrumentación y cumplimiento;

3°.- Se dicte orden de cese respecto de las COOPERATIVA DE LUZ Y FUERZA ELECTRICA, INDUSTRIAS Y OTROS SERVICIOS PUBLICOS, VIVIENDA Y CREDITO DE PUNTA ALTA LIMITADA, COOPERATIVA DE PROVISION DE ELECTRICIDAD Y OTROS SERVICIOS PUBLICOS, DE CREDITO Y VIVIENDA DE CORONEL DORREGO LIMITADA, COOPERATIVA DE ELECTRICIDAD, OBRAS, CREDITO Y SERVICIOS PUBLICOS DE LAS FLORES LIMITADA, COOPERATIVA DE SERVICIOS Y OBRAS PUBLICAS LIMITADA DE PUAN, COOPERATIVA ELECTRICA LIMITADA DE TRES ARROYOS y COOPERATIVA ELECTRICA Y DE SERVICIOS PUBLICOS LUJANENSE LIMITADA, a fin de que en el futuro se abstengan de vender, facturar y contabilizar el servicio de sepelio que brindan en conexión con el servicio público de electricidad de que son concesionarias dentro del plazo de los sesenta días (artículos 1° y 26 inciso b. de la Ley N° 22.262);

4°.- Se imponga una multa de \$ 15.000.000.- (quince millones de pesos) a las COOPERATIVA DE LUZ Y FUERZA ELECTRICA, INDUSTRIAS Y OTROS SERVICIOS PUBLICOS, VIVIENDA Y CREDITO DE PUNTA ALTA LIMITADA, COOPERATIVA DE ELECTRICIDAD, OBRAS, CREDITO Y SERVICIOS PUBLICOS DE LAS FLORES LIMITADA, COOPERATIVA DE SERVICIOS Y OBRAS PUBLICAS LIMITADA DE PUAN, COOPERATIVA ELECTRICA LIMITADA DE TRES ARROYOS y COOPERATIVA ELECTRICA Y DE SERVICIOS PUBLICOS LUJANENSE LIMITADA, por los actos de abuso de su posición de dominio en que incurrieran al incorporar el servicio de sepelio en dependencia directa del servicio público de suministro de energía que prestan por concesión de la autoridad pública (artículos 1° y 26 inciso c. de la Ley 22.262).

Dios guarde a V.E.