

C.P.C. N° 459 / 018

ANT. : Denuncia de la Cooperativa de Consumo de Energía Eléctrica de Osorno Limitada en contra de la Sociedad Austral de Electricidad S.A.

MAT. : Dictamen de la Comisión.

Santiago, -4 ENE. 1985

1,- La Cooperativa de Consumo de Energía Eléctrica de Osorno Limitada, en adelante la Cooperativa, ha formulado una denuncia en contra de la Sociedad Austral de Electricidad S.A., en adelante Saesa, por maniobras tendientes a impedir la libre competencia en el suministro de energía eléctrica. Los hechos denunciados son los siguientes:

1.1. En diciembre de 1981 la Cooperativa se había comprometido a dotar de energía eléctrica a la población Maximiliano Kolbe, ubicada en la ciudad de Osorno. Sin embargo, llegado el momento de materializar dicho acuerdo, a tin de iniciar definitivamente las instalaciones correspondientes, se le manifestó que las instalaciones eléctricas las haría en definitiva Saesa, toda vez que esta empresa había ofrecido otorgar gratuitamente las instalaciones y mano de obra, con excepción de las luminarias de la calle.

1.2. Posteriormente, el Regimiento Maturana y la Municipalidad de La Unión, solicitaron propuestas por instalaciones de redes de distribución y alimentación de energía eléctrica, a las que se presentaron tanto Saesa como la Cooperativa. En las reuniones con los directivos de esas entidades se informó que la oferta de la Cooperativa era ampliamente favorable en relación a la similar de Saesa, siendo su tarifa un 5% más baja que la de ésta. Cuando se habían iniciado los trabajos para dotar de energía a esas instalaciones, Saesa, con fecha



19 de agosto de 1983, hizo un ofrecimiento de donación a la Municipalidad de La Unión y al Regimiento Maturana por las mismas obras que la Cooperativa había presupuestado. Paralelamente al ofrecimiento, Saesa inició las obras, aún cuando la donación no había sido todavía aceptada, forzando con ello a su aprobación por parte de la Municipalidad de La Unión, no así respecto del Regimiento Maturana, Institución que respetó lo acordado con la Cooperativa.

Agrega la recurrente que las apresuradas obras realizadas por Saesa los días 19 y 20 de agosto de 1983, obligaron a la Cooperativa a adelantar las obras proyectadas con recursos propios, para disponer de un alimentador en la sub-estación La Unión de Endesa, que había sido solicitado con anterioridad a la Administración Zonal de dicha empresa. Expresa que al advertir Saesa que la Cooperativa extendía sus líneas en demanda de la sub-estación de Endesa, prolongó rápidamente sus instalaciones hacia el camino que pasa por la parte posterior de la aldea campesina Georgia y Feria de Agricultores, pretendiendo establecer un cerco al paso de la línea de la Cooperativa. Dicho camino se encontraba largos años sin energía, preocupándose ahora Saesa de ello sólo con el propósito de entorpecer las actividades de la Cooperativa. Dicha maniobra obligó a la Cooperativa a trabajar durante la noche del día 22 de agosto, logrando cruzar el camino antes de que Saesa construyera su línea de baja tensión a modo de cerco, alcanzando diversos predios particulares. No obstante lo anterior, Saesa se apresuró a entregar empalmes a instalaciones interiores de algunos agricultores a un bajo valor, con grandes facilidades de pago, impidiendo que estos consumidores se conectaran a las redes de la Cooperativa.

Termina expresando la denunciante que los hechos expuestos constituyen maniobras de Saesa tendientes a eliminar, restringir o entorpecer la libre competencia en el suministro de energía eléctrica, al impedir que esa Cooperativa tenga acceso a sectores en los que Saesa ha tenido un virtual monopolio, todo lo cual infringe los artículos 1° y 2°, letra f), del Decreto Ley N°211, de 1973.



2.- Ampliando la denuncia, compareció ante la Fiscalía Nacional con fecha 30 de septiembre de 1983, don Jorge Consuagra Robles, en su calidad de Gerente de la Cooperativa, quien expresó que de acuerdo al D.F.L. 1, de 1982, las cooperativas no están afectas al sistema de concesión y pueden realizar sus trabajos directamente con particulares mediante la suscripción de contratos. Estas cooperativas fijan libremente sus tarifas y no están afectas a la fijación de tarifas decretada por el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, ya que se negocian directamente con el usuario o cooperado. Estas Cooperativas, de acuerdo a la Ley de Cooperativas, pueden prestarle servicios a personas que no sean cooperados siempre que no excedan del 50% del volumen de suministro total de energía. Expresó que tanto la Municipalidad de La Unión como el Ejército de Chile son cooperados.

En relación con el problema suscitado con el Regimiento Maturana de La Unión, expresó que el Comandante de dicha unidad solicitó presupuesto a Saesa y a la Cooperativa para la electrificación de sus instalaciones en La Unión. Posteriormente les comunicó que la propuesta de la Cooperativa era la más aceptable y en consecuencia debía procederse a suscribir el contrato respectivo.

Agregó, luego, que Saesa realizó diversas instalaciones a fin de proporcionar luz eléctrica desde el Regimiento hasta La Unión, también instalaciones de distribución de energía eléctrica en la población del interior del Regimiento, población de Suboficiales, y, posteriormente, ofreció todas ellas en donación.

Estos hechos le han significado perder a la Cooperativa con respecto a la Municipalidad, la totalidad de los trabajos, y con respecto al Regimiento, la población de suboficiales, un 12% del trabajo total.

En cuanto al problema suscitado con los agricultores de la zona, señaló que Saesa con anterioridad había cobrado a éstos una tarifa de \$ 100.000, aproximadamente, por el costo de los trabajos, y que luego, en conocimiento que la Cooperativa pasaba con sus instalaciones por el medio de los predios de aquéllos, hizo instalaciones de baja tensión, proporcionándoles electricidad a esos agricultores por un valor de sólo \$ 5.000.- lo que estaría por debajo del costo real de los trabajos.

VEN. J.

ETO  
DE 19.

mon.

En lo que dice relación con la población Maximiliano Kolbe, de Osorno, expresó que esta población está organizada bajo el sistema de autoconstrucción, con el patrocinio de la parroquia. Se convino con los usuarios que ellos prestarían la mano de obra y la Cooperativa el proyecto y los materiales, con facilidades de pago, solventando la parroquia las luminarias externas de la calle. Hace presente que algunos de las personas que viven en dicha población son clientes de la Cooperativa, y que sólo las casas nuevas son abastecidas por Saesa. La autoridad parroquial le manifestó posteriormente que Saesa les había ofrecido gratuitamente el servicio, las instalaciones y la mano de obra, con excepción de las luminarias de la calle.

3.- Por oficio Ord. N° 3809, de 17 de noviembre de 1983, la Superintendencia de Servicios Eléctricos y de Gas, informa que Saesa detenta desde hace años concesión para hacer servicio público de distribución eléctrica en la zona, es decir, tiene la calidad de concesionaria de servicio público, y en tal condición, no solamente puede, sino que se encuentra obligada a ejecutar todas las instalaciones destinadas a satisfacer la demanda de suministro que reciba, como lo señala taxativamente el artículo 74 del D.F.L. 1, de 1982, del Ministerio de Minería. Al efecto tiene derecho a usar bienes nacionales de uso público para tender líneas aéreas y subterráneas. Agrega dicha Superintendencia que la Cooperativa, por el contrario, no cuenta con concesión para hacer servicio público de distribución por lo que, legalmente se encuentra imposibilitada para intentar ejecutar las actuaciones que según dice le serían impedidas por Saesa, todo ello de conformidad con lo establecido en el artículo 16 del D.F.L. 1, del Ministerio de Minería. Por ello, el principal obstáculo para que la Cooperativa pueda actuar en la distribución de energía eléctrica lo constituye la ley y no Saesa, empresa que en la especie se ha limitado a cumplir las normas legales.

En consecuencia, termina el informe, las razones de derecho que se han expuesto, resultarían suficientes para considerar extemporánea la petición de la Cooperativa, quien deberá, si desea hacer distribución de energía eléctrica a usuarios ubicados en una zona de concesión, solicitar a la autoridad la respectiva concesión conforme a la ley.



4.- La Sociedad Austral de Electricidad S.A., por intermedio de su Gerente General, expresó lo siguiente al tenor de la denuncia:

Que Saesa es concesionario del servicio público de distribución de energía eléctrica en la ciudad de Osorno y el sector en que se ubica la población Maximiliano Kolbe. En consecuencia, está afecta a todas las obligaciones y goza de todos los derechos que en calidad de concesionaria le otorga el D.F.L. N°4, de 1959, modificado por el D.F.L. 1, de 1982. La Cooperativa no tiene el carácter de concesionaria de servicio público eléctrico en la zona señalada ni ha solicitado segunda concesión en tal carácter, como lo autoriza el artículo 17 del D.F.L. 1, como asimismo, no ha alegado la calidad de cooperados de los posibles usuarios del servicio que dice haber ofrecido.

Señala que Saesa se ha impuesto sólo por la denuncia del presunto compromiso verbal que habría existido entre el urbanizador de la población y la Cooperativa, de tal modo que al ofrecer condiciones distintas a las de la denunciante no pudo haber tenido la intención de perjudicar las condiciones que pudiere haber ofrecido la Cooperativa. Por otra parte, agrega que no es efectivo que Saesa haya ejecutado tales obras en forma gratuita. Tal hecho habría ocurrido en el caso que Saesa hubiere construido la red de distribución a su costa y transferido su dominio al urbanizador. Por el contrario, tales redes son de dominio de Saesa y el valor de construcción se incorporó a su activo inmovilizado. En el fondo, tal conducta no implica sino una inversión que tiene por objetivo posibilitar el cumplimiento de los fines del concesionario Saesa, que consisten en su parte principal en la venta y distribución de energía eléctrica. Dicha conducta no tiene nada de irregular y resulta lógico que la empresa invierta dinero en ampliaciones de redes que pudieran resultarle rentables. Además puede exigir en determinados casos aportes a nuevos usuarios y urbanizadores en general, de acuerdo con los artículos 75 y ss. del D.F.L. 4 en su texto actual, siendo facultativo para la empresa exigirlos, y en el caso de no exigirlos se tomará en cuenta si la inversión producirá una rentabilidad equiparada al resto del sistema de explotación, por lo que no podría implicar una tentativa de eliminar como competidores a otros distribuidores de energía eléctrica.



En lo que dice relación con el problema del Regimiento Maturana, es falsa la afirmación de la denunciante, en el sentido de que habría presentado una propuesta para instalar redes de distribución y alimentación de energía eléctrica de menor valor que las de Saesa por obras similares. Dichas obras de alimentación no han podido ser similares puesto que los puntos de conexión a los sistemas preexistentes de ambas empresas son y fueron distintos, como también son y fueron distintas las garantías de un suministro limpio y estable. Lo efectivamente contratado por el Regimiento Maturana con la Cooperativa fueron los sectores Uno y Dos, contrato que se habría adjudicado la Cooperativa. Saesa sólo se limitó a extender sus propias redes hasta el conjunto habitacional destinado al personal militar, obras no comprometidas con la Cooperativa.

Respecto de las obras contratadas por la Municipalidad de La Unión, expresa que no es efectivo que se hubiera solicitado presupuesto a Saesa. Incluso ni ésta sabía que la Municipalidad hubiera solicitado alguno a la Cooperativa.

Agrega que básicamente se reclama la prolongación del servicio de alumbrado público y residencial en un tramo de 1.200 metros ubicado en el camino de acceso a La Unión desde la Carretera Longitudinal Sur. Dicho tramo resulta intermedio entre instalaciones de Saesa con terminales existentes en sus extremos Este y Oeste. De consiguiente, Saesa tenía programado desde hace tiempo unir ambos sistemas, lo que se hacía aconsejable por razones técnicas y también porque el sector aledaño se había desarrollado urbanísticamente y densificado su población. En la misma o similar situación se encontraba el camino que pasa por la parte posterior de la Aldea Campesina Georgia y Feria de Agricultores, convertido ya en una calle y con instalaciones de propiedad de Saesa preexistentes a muy poca distancia.

Sostiene que efectivamente los sectores antes señalados estuvieron por mucho tiempo sin energía eléctrica, como tantos otros sectores. Lo que objeta la Cooperativa es la oportunidad en que tales obras se ejecutaron, las que hace coincidir con sus propios propósitos de introducirse en sectores amparados por concesiones de servicio público legalmente otorgadas a Saesa.



Las razones por las cuales la empresa ha venido ofreciendo en los últimos años diversas obras de mejoramiento y ampliación de sus sistemas eléctricos se fundamentan, básicamente, en mejoramiento y ampliación de sus propias instalaciones de acuerdo a requerimientos de los usuarios y en atender peticiones de las autoridades regionales, provinciales y comunales. Atendidos los factores anteriores, Saesa prioriza los requerimientos que puede atender y los ofrece como obras de apoyo comunitario. El monto total de dichas inversiones ha alcanzado a \$ 7.785.000 en localidades de la IX y X Región, y la obra reclamada por la Cooperativa, alumbrado público y residencial en el camino de La Unión, tuvo un costo de \$ 673.000. Con ello se demuestra que no es efectiva la afirmación de la Cooperativa en cuanto a que la obra reclamada se habría ejecutado con la sola finalidad e intención de entorpecer sus propias posibilidades de ampliación.

En relación con lo denunciado por la Cooperativa, respecto de la situación de algunos agricultores de la zona, señala que, éstos no habían podido ser atendidos por Saesa pues se precisaba de obras complementarias de alto costo para conectarlos a las redes existentes. Con ocasión de otras obras ejecutadas por Saesa, la posición relativa de estos requirentes mejoró notablemente y se les pudo ofrecer una conexión económica, financiada por ellos mismos en base a convenios de pago. El ofrecimiento de facilidades de pago no resulta en absoluto ilegítimo. Además, resulta absurdo suponer que la conexión de dos clientes, con consumo casi insignificante, pudiera tener alguna trascendencia en relación al mercado que atiende Saesa dentro de su zona de operación que sobrepasa los 99.000 clientes.

Manifiesta Saesa, que el concepto de gratuidad que la Cooperativa pretende dar a las obras ejecutadas es erróneo, pues tales obras constituyen una inversión de la empresa. Por último, agrega que si la denunciante quisiera hacer servicio público de distribución de energía eléctrica, está habilitada para solicitar una segunda concesión, de acuerdo al artículo 17 del D.F.L. N° 1, pero sin embargo, dicha Cooperativa se niega a actuar por intermedio de concesiones legales, basada en una errada interpretación del artículo 8 del cuerpo legal mencionado, el que señala "que la distribución que hagan las cooperativas no se considerará de servicio público".



5.- En escritos de 30 de noviembre de 1983 y 12 y 23 de marzo de 1984, la Cooperativa acompaña documentos, y formula algunas observaciones a los planteamientos de la denunciada.

6.- En presentaciones de 11 y 19 de enero de 1984, Saesa S.A. agrega antecedentes sobre las materias planteadas por la recurrente.

7.- Por oficios N°s 703 y 1835, de 1984, la Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción informa lo siguiente:

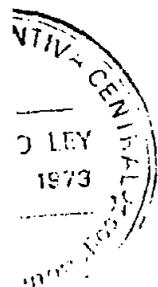
1.- Como regla general, para que una persona natural o jurídica -de las referidas en el artículo 13° del D.F.L. 1, de Minería, de 1982- pueda otorgar servicio público de distribución, debe ser concesionaria de tal servicio en los términos del artículo 7° del mismo cuerpo legal.

2.- El D.F.L. 1 trata, entre otros, de los permisos para que las líneas de transporte y distribución de energía eléctrica no sujetas a concesión puedan usar y/o cruzar calles, otras líneas eléctricas y otros bienes nacionales de uso público; y de las concesiones de servicio público eléctrico.

3.- A las cooperativas eléctricas no concesionarias de servicio público no se les aplica el D.F.L. 1, citado, por cuanto no constituyen servicio público.

4.- Por su parte, las cooperativas de abastecimiento de energía eléctrica pueden distribuir electricidad a quienes no sean socios, en un volumen no superior al 50% de la que distribuye a sus socios, según lo dispone el artículo 96 de la Ley General de Cooperativas.

5.- Normalmente, para prestar servicio eléctrico a un usuario se requiere hacer uso de bienes nacionales de uso público, lo cual es posible: a) si se es concesionario de servicio público, según el artículo 16, inciso primero; y b) si se cuenta con permiso, de acuerdo con el artículo 2°, N° 3, en relación con el artículo 12°.



6.- La parte final del inciso primero del artículo 16 establece que la distribución de electricidad a usuarios ubicados en una zona de concesión só lo podrá ser efectuada mediante la concesión de servicio público de distribución, exceptuando, entre otros, a los suministros que se efectúen sin utilizar bienes nacionales de uso público y a aquéllos que utilicen bienes nacionales de uso público con permiso otorgado antes del establecimiento de una concesión.

7.- De lo anterior se sigue que una cooperativa de abastecimiento de energía eléctrica no puede entregar electricidad a un usuario ubicado en una zona de concesión sin que previamente haya obtenido una concesión, a menos que para prestar el servicio no utilice bienes nacionales de uso público, o los utilice mediante permisos otorgados antes del establecimiento de una concesión.

8.- Para regularizar el abastecimiento de electricidad, por parte de las referidas cooperativas, éstas pueden solicitar la concesión respectiva o el permiso referido a bienes nacionales de uso público en zonas donde no exista una concesión. Se debe tener presente que de conformidad al artículo 17 de la Ley General de Servicio Eléctricos, en una misma zona pueden superponerse concesiones de servicio público de distribución.

8.- En relación con los antecedentes expuestos, esta Comisión expresa lo siguiente:

8.1. Por dictamen N° 434/716, de 4 de octubre de 1984, esta Comisión tuvo oportunidad de pronunciarse sobre el régimen legal que rige a las cooperativas especiales de abastecimiento de energía eléctrica, concordando en esta materia con los criterios manifestados por la Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción, y la Superintendencia de Servicios Eléctricos y de Gas, contenidos en los oficios N°s 703 y 1835, de 1984, y 3809, de 1983, respectivamente.



En conformidad con el artículo 1º, inciso segundo, del Decreto Ley N° 3.351, de 1980, pueden constituirse cooperativas especiales de abastecimiento de energía eléctrica, con las finalidades señaladas en el artículo 5º y en el Título IV del Capítulo II de la Ley General de Cooperativas, entidades que se encuentran especialmente reguladas en los artículos 96, 97 y 98 de esta ley.

Según estas disposiciones las cooperativas de abastecimiento de energía eléctrica pueden proporcionar hasta un 50% de la energía distribuida a quienes no sean socios (artículo 96) el control del programa de electrificación y del financiamiento de sus proyectos corresponde a la CORFO (artículo 97); y su Consejo de Administración puede fijar libremente el precio de la energía eléctrica y demás bienes y servicios que proporcionen, sin otra limitación que las que impongan las leyes en cada caso (artículo 98).

Por regla general es efectivo que de acuerdo con el artículo 8º del D.F.L. 1, de 1982, del Ministerio de Minería, no se considera de servicio público la distribución de energía que hagan las cooperativas no concesionarias.

Sin embargo, conforme al artículo 16 del citado D.F.L. 1, la distribución de electricidad a usuarios ubicados en una determinada zona de concesión sólo es posible si existe, respecto de esa misma zona, otra concesión de servicio público de distribución, salvo los casos expresamente exceptuados en los números 1 a 4 de este mismo artículo, que no requieren de concesión previa de parte de la autoridad para que se otorgue dicho suministro.

Estos casos de excepción son los siguientes:

- a) Suministros a usuarios no sometidos a regulación de precios, indicados en los artículos 90 y 91 de la Ley;
- b) Los suministros que se efectúan sin utilizar bienes nacionales de uso público.



c) Los suministros que se efectúan utilizando bienes nacionales de uso público mediante permisos otorgados previamente al establecimiento de una concesión.

d) Todo otro suministro que se efectúe mediante un contrato que acuerden directamente las partes, incluidos los concesionarios.

Desde luego, en materia de tarifas las Cooperativas se rigen por una norma especial, cual es la contenida en el artículo 98 de la Ley General de Cooperativas, que establece que estas entidades están afectas a un régimen de libertad tarifaria por lo que no les son aplicables las modalidades de fijación de precios señalados en los artículos 90 y 91 del D.F.L. 1, y en consecuencia, tampoco le es aplicable a estas Entidades la excepción contenida en el N° 1 del artículo 16 de este mismo texto legal.

Respecto de las demás situaciones de excepción es preciso que concurren en cada caso las condiciones que específicamente se señalan.

El artículo 15 del referido cuerpo legal, a su vez, dispone que las concesiones se otorgarán sin perjuicio del derecho de terceros legalmente establecidos con permisos o concesiones.

El artículo 17, de este texto, por su parte, autoriza expresamente la posibilidad de que en un mismo territorio o zona coexistan diversas concesiones de servicio público de distribución de energía eléctrica.

En consecuencia, si bien las Cooperativas, por regla general, no necesitan de concesiones para suministrar energía eléctrica a sus asociados, razón por la cual el artículo 8° del D.F.L. 1 de 1982, declara que no se considera de servicio público la distribución de energía que hagan las cooperativas no concesionarias, estas entidades, cuando entran a ejercer sus actividades en zonas en que ya existen otras empresas que han obtenido de la autoridad la calidad de concesionarias de servicio público, deben obtener también esa misma calidad de concesionarios



para operar en esos territorios, a menos que se encuentren en alguna de las situaciones de excepción establecidas en el artículo 16, inciso final, de ese texto legal, en lo que le fueran aplicables.

De lo expuesto se desprende que el suministro de energía eléctrica está sometido a diversas regulaciones de carácter legal, que exigen previamente la existencia de concesiones de servicio público otorgadas por la autoridad a las empresas que prestan estos servicios, incluyendo las cooperativas, salvo los casos de excepción en que la propia ley autoriza que se suministre dicho producto sin necesidad de concesiones administrativas.

Nada obsta a que puedan coexistir diversos concesionarios en una misma zona o región, situación que autoriza expresamente el artículo 17 del D.F.L. 1.

La existencia de un régimen de concesiones importa, por cierto, determinadas limitaciones a la libre y plena competencia en el ejercicio de algunas actividades, como es el caso del suministro de energía eléctrica, en que razones de interés público general o de orden técnico, justifican dichas limitaciones, en los términos previstos en el artículo 5° del Decreto Ley N° 211, de 1973.

8.2. De acuerdo con lo informado por la Superintendencia de Servicios Eléctricos y de Gas, la Sociedad Austral de Electricidad S.A., "Saesa S.A.", disfruta de una concesión para otorgar suministro eléctrico en la ciudad de Osorno y localidades adyacentes, en cambio, la "Cooperativa de Consumo de Energía Eléctrica de Osorno Limitada", carece de una concesión similar para prestar este mismo suministro, y tampoco se encuentra en los casos de excepción que no requieren el otorgamiento de una concesión, que menciona el citado artículo 16, del D.F.L. 1, de 1982, aludidos precedentemente.



9.- Por los antecedentes expuestos, esta Comisión debe manifestar que la Cooperativa de Consumo de Energía Eléctrica de Osorno Limitada no puede, por ahora, impetrar la protección que deben dispensarle los organismos creados por el Decreto Ley N° 211, de 1973, motivo por el cual esta Comisión estima que no corresponde en esta oportunidad pronunciarse sobre los hechos denunciados por dicha Cooperativa.

Notifíquese el presente dictamen a la Cooperativa de Consumo de Energía Eléctrica de Osorno Limitada, a la Sociedad Austral de Electricidad S.A. y transcribábase al señor Fiscal Nacional.

Acordado en sesión de 26 de Diciembre de 1984, por la unanimidad de los miembros presentes de esta Comisión señores Gonzalo Sepúlveda Campos, Arturo Yrarrázaval Covarrubias, Iván Yáñez Pérez, Mario Guzmán Ossa y el presidente que suscribe.



CRISTIAN LARROULET

CRISTIAN LARROULET-VIGNAU  
Presidente Comisión Preventiva Central

ISC/tnp.