

ANT.: Denuncia en contra del Cementerio General, Rol N° 2195-13 FNE.

MAT.: Minuta de archivo.

Santiago, 04 JUL 2013

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO
DE : JEFE DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES

Por la presente vía, informo al Sr. Fiscal acerca de la admisibilidad de la denuncia, recomendando su archivo, en virtud de las razones que se exponen a continuación:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 1° de febrero de 2013, ingresó una denuncia en contra del Cementerio General de Santiago, ubicado en Av. Profesor Alberto Zañartu N° 951, comuna de Recoleta, por presuntas prácticas contrarias a la libre competencia.
2. El denunciante señala que en el Cementerio General se encuentran inhumados su esposa e hijo, pero que recientemente habría adquirido, en otro cementerio, una nueva sepultura. En tal contexto, habría solicitado a la denunciada el servicio de exhumación de cadáveres, que es aquel que permite el traslado externo de los mismos. Según indica, el Cementerio General pretendería cobrar un precio cercano a los \$290.000 por ese servicio. Tal valor es considerado abusivo y sin justificación por el denunciante.
3. De esta forma, solicita a esta Fiscalía que investigue los atentados a la libre competencia que se habrían producido en este mercado y que ésta adopte las medidas necesarias para enmendar los eventuales abusos denunciados.

II. DESCRIPCIÓN DE LA INDUSTRIA Y LOS SERVICIOS PRESTADOS POR LOS CEMENTERIOS

4. El artículo 2° del Decreto N° 357 de 1970, del Ministerio de Salud, que establece el Reglamento General de Cementerios (**“Reglamento de Cementerios”**), define tales establecimientos como aquellos *“destinado[s] a la inhumación o incineración de cadáveres o de restos humanos, y a la conservación de cenizas provenientes de incineraciones”*.
5. En virtud del artículo 1° del indicado Reglamento, los cementerios pueden ser públicos o privados. Los primeros *“pertenecen a alguna institución del Estado, como por ejemplo los de propiedad del Servicio Nacional de Salud y los de propiedad de las municipalidades”*¹, mientras que los segundos se vinculan a *“los de cultos religiosos determinados, como los católicos y otros, los de colonias extranjeras, los de comunidades religiosas, los indígenas, los de corporaciones o fundaciones de beneficencia, etc.”*. Todos los cementerios del país se rigen por el Código Sanitario, el señalado Reglamento de Cementerios, las normas sanitarias respectivas que estuvieren vigentes y, en los que corresponda, los respectivos reglamentos internos de cada uno.
6. Los cementerios privados fijan libremente los precios de cada uno de sus servicios, sin perjuicio de la aprobación que al respecto efectúa la respectiva Secretaría Regional Ministerial de Salud, según establece el artículo 82 del Reglamento de Cementerios. En el caso de los cementerios públicos, los precios son fijados por la Municipalidad respectiva a través de una ordenanza municipal, según lo indica la misma norma².
7. En términos generales, en Chile existen tres clases de cementerios. En primer lugar, se encuentran las instituciones privadas que cuentan con una red de

¹ Artículo 15 del Reglamento de Cementerios. En la actualidad, sólo las municipalidades administran los cementerios, en virtud de lo establecido en el artículo 1° de la Ley N° 18.096. Tal norma dispuso que, a contar de la fecha de su vigencia, los municipios pasarían a tener a su cargo los indicados establecimientos que estuvieran situados dentro de sus respectivos territorios comunales y que anteriormente eran administrados por los Servicios de Salud.

² Señala el artículo 82 del Reglamento de Cementerios: *“Los cementerios fijarán en su reglamento interno el arancel para el cobro de los derechos por diversos servicios que prestan, el que deberá ser aprobado por el Servicio Nacional de Salud, salvo los cementerios municipales, cuyo arancel se regulará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23° de la ley 11.704”*.

cementerios. En segundo lugar, existen cementerios individuales que también son administrados y operados por particulares. Finalmente, se encuentran los cementerios públicos presentes en cada localidad. En relación a estos últimos, el artículo 10 del Reglamento de Cementerios establece que *“en las localidades en que no hubiere cementerio o en que los que existieren fueren insuficientes, corresponderá a las Municipalidades respectivas fundar estos establecimientos”*.

8. Si bien resulta difícil contabilizar el número de cementerios a nivel nacional, se ha podido identificar alrededor de seis empresas privadas que tienen presencia en Santiago y el resto del país a través de una red de cementerios. A lo anterior, se agregan los cementerios públicos pertenecientes a las respectivas municipalidades. Por su parte, según información pública, en la Región Metropolitana existirían 24 cementerios, de los cuales 13 se encontrarían en Santiago³.
9. Las empresas más importantes que se encuentran presentes en el país, son las siguientes:
 - a) Los Parques S.A., que posee cuatro cementerios: Parque del Recuerdo Américo Vespucio I y II, Parque del Recuerdo Cordillera y Parque del Recuerdo Padre Hurtado.
 - b) Parques de Chile, que posee el cementerio Parque Canaán en Santiago y 17 cementerios en el resto del país.
 - c) Parque del Sendero S.A., que posee el cementerio Parque del Sendero Maipú y Parque del Sendero San Bernardo en la Región Metropolitana, además de otros nueve cementerios en el resto del país.
 - d) Acoger Santiago S.A., que posee los Cementerios Católicos de Recoleta, Puente Alto y Maipú, además del Cementerio Católico de Puerto Montt y el Cementerio Católico de Puerto Varas.
 - e) Nuestros Parques S.A., que tiene presencia en Santiago con los Cementerios Parque el Prado, Parque Manantial y Parque Santiago. Posee, además, el Cementerio Parque La Foresta, en La Serena.

³ http://www.coronas.cl/cementerios_chile.htm

10. En cuanto a las condiciones de entrada a esta industria, existe cierta regulación legal impuesta por el Código Sanitario y el Reglamento de Cementerios que debe cumplir todo actor⁴. Asimismo, es posible apreciar otras condiciones económicas y normativas que podrían retrasar, dificultar o impedir la entrada, las que principalmente consisten en los costos hundidos de instalar uno de tales establecimientos⁵.
11. En cuanto a los bienes y servicios ofrecidos en esta industria, el artículo 28 del Reglamento de Cementerios obliga a los cementerios a prestar los siguientes: sepultaciones⁶, exhumaciones⁷, traslados internos⁸, reducciones⁹ y depósitos de cadáveres. De manera adicional, estos actores pueden ofrecer los servicios de incineraciones¹⁰, velatorios, columbarios¹¹, entre otros, según lo dispone el artículo 27 del indicado cuerpo normativo. Cabe destacar que, paralelamente, los cementerios prestan otra serie de servicios accesorios a la sepultación, como por ejemplo: estacionamiento, mantenciones¹², uso de toldos, sillas, misas, etc., los que no se encuentran expresamente reconocidos en la legislación, aunque son ofrecidos por dichos agentes como parte de la gama de servicios disponibles.
12. Ahora bien, los bienes y servicios prestados por los cementerios se pueden clasificar en dos grandes grupos: (i) *primarios*, es decir aquellos que

⁴ En virtud del Reglamento de Cementerios, éstos deben cumplir, entre otros aspectos, con algunas restricciones de ubicación, puesto que no pueden instalarse a menos de 25 metros de una vivienda, ni a una distancia menor de 30 metros de la ribera de un río, manantial, acequia, pozo u otra fuente que pueda abastecer de agua para la bebida o el riego.

⁵ Entre otras cosas, el artículo 16 del Reglamento de Cementerios, establece que "*los terrenos dedicados a cementerios deberán ser única, exclusiva e irrevocablemente destinados a ese objeto*", por lo que al momento de salir de mercado pudiera ser difícil recuperar esta inversión.

⁶ Proceso mediante el cual se deposita un cadáver en diversas unidades, ya sea en tierra, nichos, capillas familiares, mausoleos, etc.

⁷ Retiro de un cadáver para ser llevado a otro lugar de sepultación fuera del cementerio.

⁸ Consiste en el cambio de lugar físico de sepultación, dentro del cementerio.

⁹ Consiste en la reunión de todas las osamentas existentes después de un periodo mínimo de diez años de sepultación, con el fin de ser depositadas en una urna de reducción o similar. De tal forma, se genera un cupo para una nueva sepultación.

¹⁰ Proceso a través del cual un cadáver, luego de ingresar a los hornos crematorios, queda convertido en cenizas.

¹¹ Nichos para cenizas de cadáveres incinerados, en los casos de cementerios con horno crematorio.

¹² Mantención de espacios comunes dentro del recinto del cementerio, con el único objeto de mejorar la calidad del servicio y las áreas comunes.

constituyen el negocio principal de un cementerio, como las sepulturas y cremaciones¹³; y, (ii) *secundarios*, constituidos por bienes o servicios prestados con ocasión de un bien o servicio primario, como mantenciones, traslados internos, derecho de sepultación, exhumaciones, lápidas, uso de sillas, etc. Como se observa, los primeros podrían prestarse en condiciones competitivas, mientras que los segundos se prestarían en condiciones monopólicas, pues si bien técnicamente algunos podrían ser provistos por terceros, según la normativa vigente sólo los otorga el cementerio que proporcionó el bien primario¹⁴.

13. Cabe destacar que el servicio de exhumación para traslado externo, que es aquel objeto de la denuncia, además de un bien secundario, constituye propiamente un *costo de cambio o barrera a la salida* que enfrenta un usuario al momento de decidir adquirir una sepultura en otro cementerio. Ello porque sólo pagando este servicio, que es prestado en forma monopólica por el cementerio, podría el usuario retirar un cadáver para trasladarlo a las dependencias de otro agente. De ahí que, en lo sucesivo, y cuando resulte pertinente, se distinguirán las características de este servicio en particular respecto de otros que tienen una condición exclusivamente complementaria a la del bien principal.
14. En cuanto a uno de los servicios principales, los cementerios ofrecen sepulturas bajo diversas modalidades: a 2 años, 5 años, 10 años o perpetuas, entre otras. Una vez finalizado el plazo, el usuario debe optar entre incurrir en el costo de renovación de la sepultura, o bien realizar una exhumación y traslado a otro cementerio, pagando el correspondiente arancel por este servicio.

¹³ El porcentaje de los ingresos del Cementerio General indicado en Anexo Confidencial I corresponde a aquellos obtenidos exclusivamente por la oferta de los servicios primarios.

¹⁴ Al respecto, el artículo 27 del Reglamento de Cementerios señala que los servicios ahí indicados "estarán a cargo del personal del cementerio". Por su parte, el artículo 54 del mismo cuerpo legal indica que: "*la inhumación, exhumación, traslado interno, reducción e incineración de cadáveres y de restos humanos, sólo podrá efectuarse por funcionarios de los cementerios*". Asimismo, el artículo 66 señala que "*las casas funerarias no podrán por sí, sin la autorización del Servicio Nacional de Salud, efectuar reemplazos o cambios de urnas o ataúdes, reducciones, exhumaciones o traslados de cadáveres*".

15. Pues bien, la industria bajo análisis podría tener, entonces, características de *aftermarket* en lo que respecta a varios de los servicios que son ofrecidos; esto, pues existen bienes y servicios secundarios asociados a la prestación de uno principal (inhumación)¹⁵. La *Office of Fair Trading* del Reino Unido (“OFT”) brinda una definición de dicho concepto: “*Un aftermarket es un mercado para un producto secundario, esto es, un producto que es adquirido sólo como resultado de comprar un producto primario (...) El producto primario y secundario son complementarios*”¹⁶. Ésta es además consistente con la definición existente a nivel comunitario¹⁷.
16. Al existir un *aftermarket*, resulta fundamental identificar si existe un solo mercado relevante que englobe ambos tipos de servicios o si, por el contrario, se trata de dos mercados que se encuentran completamente diferenciados. De esta forma, la industria en cuestión puede ser considerada como: (i) un *Mercado Sistémico*, esto es, un mercado unificado para el producto primario y secundario, en el que se espera que el consumidor haya considerado, al momento de su decisión de compra de una sepultura, todos los costos de adquirir necesariamente los productos o servicios secundarios vinculados a ésta; o, (ii) de *Mercados Múltiples*, esto es, en el que existe un mercado para los productos primarios y, al mismo tiempo, distintos mercados separados según el número de productos o servicios secundarios, que son compatibles

¹⁵ En el caso del otro servicio principal (cremación), la gama de servicios secundarios se reduce o algunos de ellos se proveen en condiciones que pueden admitir una mayor competencia.

¹⁶ Traducción libre de: “*An aftermarket is a market for a secondary product, that is, a product which is purchased only as a result of buying a primary product. (...) The primary product and the secondary product are complementary*”. *Market Definition: Understanding Competition Law*, Competition Law 2004, OFT, pág. 21.

¹⁷ Competition Policy International, John Temple Lang, Clearly Gottlieb & Trinity College. *Practical Aspects of Aftermarkets In European Competition Law*. Volumen 7, Tomo I, 2011, p.200: “*An aftermarket is a market for the supply of products or services needed for or in connection with the use of a relatively long-lasting piece of equipment that has already been acquired [...] The word is also used, less precisely, to describe the supply of improvements and additional products and services that become available during the life of the equipment*”. Disponible en <https://www.competitionpolicyinternational.com/file/view/6489>.

DG Competition discussion paper on the application of Article 82 of the Treaty to exclusionary abuses, Diciembre de 2005, pág. 68: “*Aftermarkets are also sometimes called “secondary markets”. Such markets comprise complementary products (or “secondary products”) that are purchased after the purchase of another product (the “primary product”) to which it relates*”.

con el producto primario, y respecto de los cuales el consumidor está cautivo en cuanto a su adquisición¹⁸.

17. La conclusión acerca de si se trata de un mercado sistémico o de mercados múltiples, dependerá fundamentalmente de si los consumidores, al tomar la decisión respecto a la elección del cementerio, consideran solamente los servicios primarios (sepultar, cremar, etc.), o también los secundarios (mantenciones, derechos de sepultación, misas, exhumaciones). Entre otros factores que se consideran para una u otra alternativa, se encuentran variables tales como la probabilidad de adquirir el bien secundario de inmediato o el nivel de sofisticación y/o simetría informacional de los consumidores.
18. Sin perjuicio de las opciones anteriores, y dado que esta División no cuenta con mayores antecedentes en esta etapa de admisibilidad, se dejará abierta esta definición para el caso en análisis, puesto que, como se verá, las conclusiones a las que se arriban son idénticas en uno y otro caso. Lo anterior, considerando especialmente la participación del Cementerio General en la oferta de ambos tipos de servicios¹⁹.
19. Respecto al mercado geográfico, se estima que éste se encuentra delimitado por las distancias que los usuarios están dispuestos a recorrer con el fin de acceder a los servicios del Cementerio General y visitar a los difuntos. En consecuencia, pareciera, *a priori*, que todos los cementerios de la Región Metropolitana debieran ser parte de un mismo radio de influencia, pues se trataría de un mercado con un ámbito local. Misma situación ocurriría en el resto del país, aunque no se dispone de información precisa sobre el área de influencia de cada cementerio en particular.

¹⁸ OFT, *Op. cit.*, pág. 21. "*The [multiple markets are] likely where, having purchased a primary product customers are locked in to using only a restricted number of secondary products that are compatible with the primary product*".

¹⁹ Como antecedente de contexto, cabe destacar que la Comisión Nacional de la Competencia de España ha señalado que: "*el extinto TDC ha tenido ocasión de delimitar el mercado de los servicios de cementerio, que son aquéllos que se realizan desde la descarga del féretro y la corona hasta el enterramiento así como la reducción de restos en nichos y sepulturas, considerándolos como un subconjunto de los totales aunque complementarios. En la misma línea se ha delimitado el mercado de enterramientos como aquella actividad que abarca la inhumación, exhumación, reducción de restos así como la conservación de las sepulturas y nichos alquilados o vendidos*". Resolución (Expediente C-0097/08, 3i/MÉMORA). Es decir, la indicada autoridad ha considerado que los bienes primarios y secundarios constituyen un *mercado sistémico*.

20. El cuadro contenido en el Anexo Confidencial II da cuenta de las participaciones de los oferentes individualizados *supra*, que se encuentran presentes en la Región Metropolitana, incluyendo el Cementerio General. Para la determinación de esas participaciones, se han considerado, por una parte, las ventas de las sepulturas y, por la otra, las ventas totales, las cuales consideran otros servicios prestados por esos cementerios. Lo anterior, con el fin de graficar escenarios en que se definen mercados múltiples o uno sistémico, según sea la definición por la cual se opte.

III. ANÁLISIS DE LA DENUNCIA

21. De acuerdo a los antecedentes descritos, corresponde determinar si la presente denuncia da cuenta de hechos, actos o convenciones que podrían restringir o vulnerar la libre competencia o tender a producir dichos efectos, al tenor del artículo 3 del Decreto Ley N° 211 (“DL 211”), y concretamente de su literal b).
22. Como se desprende de su presentación, se imputa al Cementerio General un supuesto abuso de posición monopólica, al cobrar un precio excesivo por el servicio de exhumaciones, que es uno secundario y complementario al de la sepultura.
23. En relación con lo anterior, esta División considera, en principio, que podría existir un riesgo importante de que los cementerios (i) extraigan una mayor parte de los excedentes de los usuarios en la prestación de los servicios secundarios o asociados -cobrando precios superiores a los que se podrían observar en condiciones competitivas-; y, (ii) que impongan una importante barrera a la salida para los usuarios que deseen adquirir una sepultura en otro cementerio, cobrando un elevado precio por el servicio de exhumación, que es indispensable para efectuar el correspondiente traslado. Ello sería así puesto que los usuarios se encuentran cautivos de un único oferente, al no poder requerir los servicios secundarios de otro cementerio o agente económico. De esta forma, cada cementerio se convierte en un monopolista respecto de tales tipos de servicios, tal como se ha dicho.

24. Dado lo anterior, y en el contexto del artículo 41 del DL 211, esta División determinó requerir antecedentes a todos los cementerios enumerados *supra*, fueran éstos públicos o privados, con el fin de verificar, por una parte, el funcionamiento de la industria, y por la otra si alguno de éstos, y en particular el Cementerio General, estaría abusando de su posición de dominio respecto de los servicios complementarios al bien principal.
25. A continuación se efectúa el análisis pertinente, en particular respecto del servicio de exhumación destinado al traslado externo de los cadáveres, dada su condición de posible costo artificial de cambio que éste tendría, y en general respecto de los otros los servicios secundarios.

III.1. SERVICIO DE EXHUMACIÓN DE CADÁVERES PARA TRASLADO EXTERNO

26. En cuanto al servicio de exhumación para traslado externo, que es aquel objeto de la denuncia, cabe destacar, en primer término, que esta División considera que la probabilidad de adquirirlo variará de acuerdo al tipo de sepultura que se ha contratado. En efecto, tales servicios son poco probables en el caso de sepulturas de largo plazo y perpetuas, pero son más recurrentes en el resto de los casos (v.gr. contratos a dos o cinco años)²⁰. Asimismo, incluso en el caso de sepulturas temporales, es posible que nunca se requieran tales servicios²¹.
27. Dado lo anterior, cualquier eventual abuso tendría lugar, mayoritariamente, sólo respecto de las sepulturas temporales, pues el precio por una exhumación podría constituir una *barrera a la salida* o *costo de cambio* para los consumidores, quienes deben optar entre trasladar el cadáver a otro cementerio o pactar una renovación de la sepultura actual.

²⁰ Ver Anexo Confidencial III.

²¹ Según el artículo 38 del Reglamento de Cementerios: "*Vencido el plazo de ocupación de una sepultura temporal, el cementerio, si nadie reclama los restos existentes en ella, podrá retirarlos para trasladarlos a la fosa común o para proceder a su incineración, en los casos que el establecimiento cuente con crematorios, sin responsabilidad alguna para la Dirección del cementerio. Del mismo modo podrán ser entregados a título gratuito dichos restos por el Cementerio a las Universidades públicas o privadas que impartan carreras del área de salud, para los fines de docencia o investigación propios de dichas entidades*".

28. Con respecto a los *costos de cambio* en diferentes industrias, particularmente aquellos artificiales, diversos autores han reconocido los posibles efectos negativos para la competencia derivados de éstos. En efecto, se ha señalado que *“una firma dominante podría además crear costos de cambio que tengan por efecto excluir competidores del mercado”*²².
29. Ahora bien, en principio, los efectos exclusorios de un costo de cambio sólo se producirían en caso de que la empresa que se beneficia de éstos (o los genera) posea una posición de dominio en el mercado, pues sólo así su actuación podría tener la aptitud de excluir a un competidor del mercado, o dificultar su expansión. En este caso concreto, y según lo muestra el cuadro del Anexo Confidencial II, el Cementerio General no supera el 5% de participación en el mercado primario. Es decir, el Cementerio General no tiene un poder de mercado suficiente como para producir efectos relevantes sobre la competencia.
30. Asimismo, lo anterior inhibiría, al menos hasta cierto punto, un eventual incremento sustancial y abusivo del precio de estos servicios, considerando los posibles efectos que ello tendría para sus ventas futuras²³.
31. Adicionalmente, esta División ha podido constatar que, en el caso del Cementerio General, los precios de la exhumación para traslado externo, que son aquellos denunciados, fluctuaban en torno al 6% y un 35% del precio de una sepultura. Si bien el segundo porcentaje puede parecer alto, ello se debe a que el Cementerio General ofrece, a diferencia de otros establecimientos, sepulturas y nichos por un valor que, en determinados casos, podría llegar incluso a los \$185.000, lo que constituiría un monto bajo en comparación a los

²² Traducción libre de *“A dominant firm may also create switching costs that have the effect of foreclosing competitors from the market”*. Gregorio Impavido, Esperanza Lasagabaster y Manuel García-Huitrón. *New Policies for Mandatory Defined Contribution. Industrial Organization Models and Investment Products*. The World Bank, Washington D.C., 2010, pág. 58. Para los efectos en las estrategias de competencia en presencia de costos de cambio, vid., entre otros: Farrell, Joseph y Shapiro, Carl. *Dynamic Competition with Switching Costs*, The RAND Journal of Economics, Vol. 19, No. 1, 1988; pp. 123-137.

²³ De hecho, las personas que normalmente pagan por los servicios secundarios deberán, en el futuro, adquirir también el bien primario para su propia inhumación o la de algún otro difunto, por lo que negativas experiencias con un proveedor lo podrán hacer optar por otro.

ofrecidos por sus competidores²⁴. De ahí que exista una racionalidad en el comportamiento del Cementerio General, en tanto éste se encuentra dispuesto a efectuar importantes descuentos a clientes que tienen una baja capacidad de pago por el bien primario, compensando esas pérdidas con mayores tarifas por uno secundario.

32. Por otra parte, en el caso del Cementerio General tampoco se observa que el valor de la exhumación para traslado externo constituya un *costo de cambio o barrera a la salida* infranqueable. En efecto, el valor de una exhumación para traslado externo es de 7 Unidades Tributarias Mensuales (“UTM”); es decir, cerca de los \$280.000, según el respectivo arancel municipal, el que se ha mantenido vigente desde el año 2009²⁵. Tal valor ha ido inclusive a la baja, pues el año 2008, por el mismo servicio, se cobraban 8,12 UTM²⁶⁻²⁷. Luego, en el extremo, el cementerio competidor podría pagar el valor de tal trámite de exhumación con el objeto de captar al cliente, sin que ello signifique para aquel un aumento sustancial de sus costos para competir.
33. En el caso de los cementerios privados, la información disponible muestra que el precio por el servicio de exhumación de cadáveres para traslado externo es similar, o incluso menor, que el valor cobrado por el Cementerio General²⁸. Ello revelaría, preliminarmente, que tampoco existiría un actuar abusivo por parte de los cementerios privados sobre la materia. Asimismo, ello podría tener explicación en la circunstancia de que las tarifas por los servicios principales son mayores a las del Cementerio General.

²⁴ En el caso de Sepulturas sociales, en convenios con Hogar de Cristo, Fundación Las Rosas, Hogar de Ancianos u otros, por ejemplo, el porcentaje del precio que corresponde a traslado externo podría alcanzar valores cercanos al 200% del valor pagado por el cliente final por la sepultura. Esto se debería a que aquellos valores de sepulturas están destinados a un grupo específico de personas de estrato socioeconómico bajo. Esto es consistente con una estrategia en que el oferente, en atención a la capacidad de pago del demandante, descuenta agresivamente el precio de un bien primario, pero al mismo tiempo cobra más por un servicio secundario cuya demanda revela una capacidad de pago mayor.

²⁵ Ordenanza N° 49, de 29 de octubre de 2009, de la Municipalidad de Recoleta.

²⁶ Ordenanza N° 47, de 31 de enero de 2008, de la Municipalidad de Recoleta.

²⁷ En el Cementerio General, la renovación de sepulturas en patio de tierra tienen un costo de \$24.657 por año. En el caso de los nichos, la renovación corresponde a un porcentaje del arancel respectivo, que va desde un 26% (si es renovación por un año) a un 200% (si es renovación por plazo a perpetuidad).

²⁸ Información proporcionada a esta Fiscalía por las empresas en respuesta a oficios Ord. N° 0233, 0240, 0241, 0242 y 0243.

III.2. SERVICIOS SECUNDARIOS EN GENERAL

34. En cuanto a los servicios propiamente en general, incluida la exhumación para traslado externo, preliminarmente esta División estima que un aspecto fundamental que podría limitar cualquier eventual abuso explotativo por parte de los cementerios, además de la intensidad de competencia en el mercado primario, se vincularía al nivel de información que tienen los consumidores sobre los precios de esos servicios secundarios. En efecto, existiendo un cierto nivel de simetría de información entre las partes sobre el monto que se cobrará por estos servicios, incluso respecto de aquellos que son eventuales y futuros, un usuario podría, en el extremo, optar por adquirir una sepultura en otro, si al cotizar en un cementerio determinado estima que los valores ofrecidos por los servicios secundarios resultan excesivos.
35. En este orden de ideas, y en cuanto a los cementerios particulares, los artículos 1° y 4 del Reglamento de Cementerios imponen a éstos la obligación de mantener un reglamento interno en cada establecimiento. A su turno, el ya señalado artículo 82, dispone que éstos deberán fijar, en tal reglamento, *“el arancel para el cobro de los derechos por diversos servicios que prestan, el que deberá ser aprobado por el Servicio Nacional de Salud”*. Pues bien, preliminarmente se ha podido identificar que los cementerios particulares mantienen reglamentos internos para cada establecimiento que administran, con indicación expresa del valor de cada uno de los servicios secundarios, señalados en Unidades de Fomento (“U.F.”). En consecuencia, tal documento debería encontrarse a disposición de los usuarios al momento de la firma del respectivo contrato que los habilita a utilizar una sepultura²⁹.
36. Asimismo, se debe tener presente que el artículo 3° letra b) de la Ley N° 19.496, que establece las Normas sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, señala, entre los “derechos y deberes básicos del consumidor”, el derecho a *“una información veraz y oportuna sobre los bienes*

²⁹ En el caso de los cementerios privados, la información disponible muestra que el precio por el de los productos secundarios, en general, corresponde a porcentajes relativamente bajos en relación con el precio de una sepultura. Esta información se encuentra en el Anexo Confidencial IV. Información proporcionada a esta Fiscalía por las empresas en respuesta a oficios Ord. N° 0233, 0240, 0241, 0242 y 0243.

y servicios ofrecidos, su precio, condiciones de contratación y otras características relevantes de los mismos, y el deber de informarse responsablemente de ellos”³⁰. Por su parte, el artículo 12 del mismo cuerpo legal, dispone que: “*Todo proveedor de bienes o servicios estará obligado a respetar los términos, condiciones y modalidades conforme a las cuales se hubiere ofrecido o convenido con el consumidor la entrega del bien o la prestación del servicio*”. De esta forma, en principio, al momento de adquirir el bien primario, un potencial cliente estaría en condiciones de conocer los montos a los cuales ascenderá cada servicio secundario, debiendo tal condición ser respetada por el establecimiento una vez que sea requerido. Así, el usuario podrá comparar no sólo los montos de las sepulturas, sino que también los de todos aquellos servicios que son conexos al principal.

37. De esta forma, esta División considera que, en lo que respecta a los cementerios particulares, el riesgo de potenciales abusos por quien posea una posición dominante se vería lo suficientemente aminorado. Por esta razón, no resultaría procedente, al menos por el momento, iniciar una investigación o realizar diligencias adicionales sobre la materia.
38. El caso de los cobros por los servicios secundarios por parte del Cementerio General, así como de otros cementerios municipales, resulta distinto al de los cementerios particulares. En efecto, según el ya citado artículo 82 del Reglamento de Cementerios, los aranceles por tales servicios se fijan por la Municipalidad respectiva, a través de una ordenanza municipal, la que resulta esencialmente modificable³¹.
39. No obstante lo anterior, esta División estima que no existen antecedentes que revelen que el Cementerio General ha abusado de su posición monopólica respecto de los servicios secundarios, toda vez que: (i) el arancel municipal debe ser aprobado por el concejo municipal, lo que podría hasta cierto punto asegurar cierto mecanismo de control en su fijación; (ii) el arancel vigente del Cementerio General data del año 2009, y éste no ha sufrido mayores

³⁰ El artículo 2 de la misma Ley quedan sujetas a ella “*los actos de comercialización de sepulcros o sepulturas*”.

³¹ En el caso del Cementerio General, la ordenanza vigente data del 29 de octubre de 2009. Vid., Ordenanza N° 49, de la Municipalidad de Recoleta.

alteraciones en cuanto a sus montos; (iii) el Cementerio General no cobra servicios de mantenimiento, los que en un cementerio particular podrían llegar incluso a 14 U.F. anuales -es decir, en su conjunto, la oferta de servicios secundarios de este Cementerio podría ser de un monto inferior al de sus competidores-³²; (iv) su posición en la industria pareciera no darle poder de mercado para abusar, pues la intensidad competitiva en el mercado primario disciplinaría un eventual comportamiento de este tipo; y, (v) preliminarmente, no se observa con claridad, en este caso particular, cuál sería el incentivo del Cementerio General de elevar los precios de los servicios secundarios, particularmente en atención a la incidencia de éstos en los ingresos totales de la denunciada (vid. Anexo Confidencial I).

40. Finalmente, y como se dijera *supra* respecto a la exhumación, el hecho de que las personas que normalmente costean los servicios secundarios deben, al mismo tiempo, adquirir el bien primario para su propia inhumación o la de algún otro difunto, podría contribuir a inhibir un actuar explotativo por parte de la denunciada. Ello es así puesto que tal abuso repercutiría de modo negativo en las ventas futuras de los bienes primarios por parte de ese actor, al tener los usuarios conocimiento *ex ante* de la política tarifaria a la que se verán expuestos en el futuro.

En definitiva y salvo mejor parecer del señor Fiscal Nacional Económico, esta División sugiere archivar los antecedentes.

Saluda atentamente a usted,

RONALDO BRUNA VILLENA
JEFE DIVISIÓN INVESTIGACIONES

EAV

³² La inexistencia de tal cobro revelaría, a juicio de esta División, que el Cementerio General, en principio, no tendría un fin abusivo en el cobro de sus servicios secundarios.