

DOCUMENTO DE TRABAJO
MULTAS POR CONDUCTAS
ANTICOMPETITIVAS
RECOMENDADAS POR LA CNDC |
1980-2023

JULIO 2023

Índice

1.	INTRODUCCIÓN.....	3
2.	CANTIDAD Y MONTO DE LAS SANCIONES POR CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS	4
3.	VARIABLES CUALITATIVAS PARA UN ANÁLISIS HISTÓRICO	10
3.1.	IMPACTO GEOGRÁFICO DE LOS CASOS SANCIONADOS.....	11
3.2.	LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y LA IMPORTANCIA DEL MERCADO	14
3.2.1.	<i>Salud</i>	16
3.2.2.	<i>Productos de consumo masivo</i>	17
3.2.3.	<i>Gas Licuado de Petróleo</i>	19
3.2.4.	<i>Construcción</i>	20
3.2.5.	<i>Servicios convergentes de telecomunicaciones</i>	21
3.2.6.	<i>Comentarios generales sobre las actividades económicas investigadas por la CNDC</i>	22
4.	CONCLUSIONES.....	24

Documento de Trabajo: Multas por conductas anticompetitivas recomendadas por la CNDC | 1980-2023

1. Introducción

En el presente documento se realiza un estudio sobre las multas recomendadas por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) a lo largo de su vida institucional, en el marco de la sanción de conductas anticompetitivas.¹ En términos históricos, la investigación y sanción de estas prácticas se configura como la actividad fundamental en lo que hace al posicionamiento del organismo en la realidad económica y en la defensa del Interés Económico General (IEG), el bien jurídico tutelado por la legislación de defensa de competencia argentina desde 1980. Tanto es así que, desde la sanción de la Ley 11.210 en 1923, primer antecedente en materia de derecho de la competencia en Argentina, hasta el año 1999 —año en el que se sanciona la Ley 25.156—, el texto legislativo solamente contemplaba la penalización de los actos o conductas restrictivos de la competencia como única forma de intervención en los mercados. Recién a partir de lo incorporado en el capítulo III de la Ley 25.156, y en línea con otros organismos internacionales, la CNDC incluye un procedimiento para prevenir la conformación de estructuras de mercado facilitadoras de este tipo de prácticas, conocido como control previo de concentraciones económicas.²

El presente estudio comprende el período que abarca desde 1980 a 2023, y tiene como punto de partida la creación de la CNDC como organismo encargado de investigar las infracciones a la Ley de Defensa de la Competencia (LDC). Desde el punto de vista normativo, se distinguen las sanciones realizadas en el marco del procedimiento establecido por las leyes 22.262 y 25.156. La Ley 27.442, promulgada en 2018, aún no ha sido aplicada por la CNDC en ninguno de los casos sancionados de prácticas anticompetitivas por la autoridad hasta la fecha. En lo que compete al presente trabajo, la aplicación de las distintas leyes tiene consecuencias sobre los montos económicos que la autoridad emplea para la sanción de las conductas contrarias a la LDC.

El análisis histórico de las conductas sancionadas pretende estudiar la manera en que fue modificándose la injerencia de la CNDC en los distintos mercados de manera particular, pero también busca conocer la importancia del organismo en un aspecto más amplio y transversal, como

¹ La ley argentina prevé que la CNDC elabore un dictamen técnico que recomiende a la autoridad de aplicación la imposición de sanciones económicas como resultado de las investigaciones realizadas. Si bien tanto en la derogada Ley 25.156 como la actual 27.442 se previa la creación de una autoridad nacional autárquica, hasta el momento ello no pudo ser concretado.

² La facultad de la autoridad de aplicación de la LDC de emitir recomendaciones y opiniones respecto a la dinámica de competencia de los mercados y a la normativa que los afecta es incorporada en la Ley 25.156 en el artículo 20 inc. c) y d). Estas recomendaciones y/o opiniones son de carácter no vinculante.

la actividad económica en general. Para ello, en primer lugar, se realizará una recapitulación de la cantidad de casos sancionados con multa y el monto impuesto en cada uno de ellos. En segundo lugar, se introducirán otros encuadres analíticos que permitirán reflexionar sobre un mayor o menor posicionamiento a nivel general por parte del organismo. Para ello, se realizará una comparación de los sujetos sancionados, de la actividad económica que desarrollan, del ámbito geográfico en el que se desenvuelven y de la relevancia de los mercados en los que se detectaron las prácticas.

Cuando nos referimos al rol del organismo en la realidad económica debemos distinguir dos instancias que conforman el procedimiento sancionatorio. La primera de ellas, se vincula con lo que sucede en sede administrativa y tiene relación directa con el rol de la CNDC como fiscal de las conductas investigadas en su defensa del IEG. La segunda instancia, en sede judicial, ocurre en los tribunales de apelaciones y en la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). Para el objetivo de este estudio, que es realizar un análisis histórico del rol que ocupó la CNDC en la realidad económica y del posicionamiento del organismo en los mercados, creemos primordial focalizar, en una primera etapa, el estudio sobre las decisiones del organismo en lo que comprende a su rol como fiscal. Consideramos que esto permitirá dar cuenta de las intenciones de la agencia, de los propósitos de sus decisiones y de su aspiración y voluntad de intervención sobre la realidad económica, siempre en defensa del IEG. No obstante, para un análisis integral resulta insoslayable contemplar la posibilidad que tienen los sujetos sancionados de realizar la apelación de la sanción en sede judicial, dado que ello tiene efectos directos sobre el monto de la sanción en términos reales y, por ende, están incorporados en los riesgos y beneficios de realizar conductas antijurídicas contrarias a la LDC. De este modo, si bien algunas de las sanciones que se toman en consideración en este documento para el análisis histórico del posicionamiento del organismo en los mercados fueron revertidas en sede judicial, consideramos que resulta correcto incluirlos a los fines del objetivo que aquí nos proponemos.

El documento está estructurado de la siguiente manera: en primer lugar, se presentan los datos de cantidad de casos sancionados con multa en el período analizado y se realiza una aproximación de los montos para su comparación; en segundo lugar, se describen algunas características de las conductas sancionadas en función de una serie de categorías aquí propuestas; finalmente, se presentan las conclusiones.

2. Cantidad y monto de las sanciones por conductas anticompetitivas

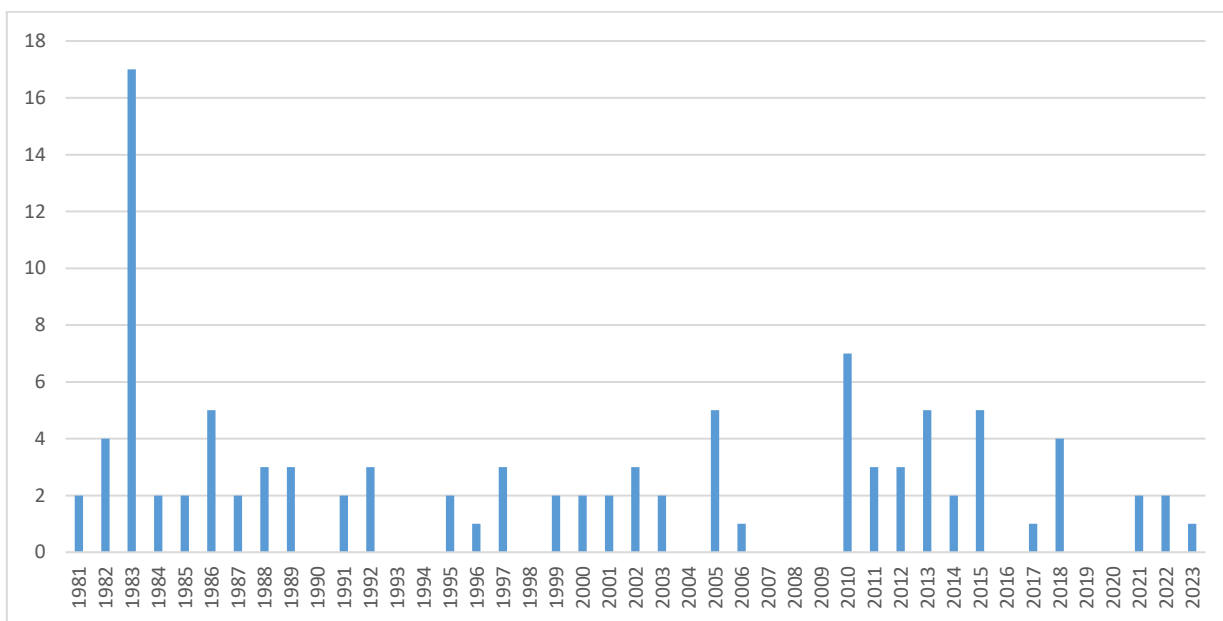
El total de sanciones económicas recomendadas por la CNDC a la autoridad de aplicación desde su conformación en el año 1980 asciende a 103.³ El primer caso sancionado, con fecha de resolución

³ La CNDC recomienda la imposición de multas a la autoridad de aplicación, que es quien adopta la decisión final. En el presente documento, “imposición” y “recomendación” se utilizarán como sinónimos cuando se trate de dictámenes de la CNDC que recomienden a la autoridad de aplicación la imposición de sanciones a personas humanas o jurídicas.

el 28 de agosto de 1981, corresponde a una investigación iniciada de oficio por la CNDC contra la Cámara Inmobiliaria Argentina por restringir la libre formación de los precios de los inmuebles tras la depreciación de la moneda local.⁴

A continuación, se detalla la cantidad de multas impuestas por año.^{5/6}

Gráfico N° 1 - Cantidad de casos por año sancionados por recomendación de la CNDC



Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la CNDC

Tal como se observa en el gráfico precedente, los primeros años de la CNDC resultaron un período de gran actividad en lo que concierne a la defensa del IEG. En esta primera etapa, la mayoría de los casos fueron investigaciones de oficio promovidas por el organismo, o bien alertadas por otros

⁴ Ver resolución 325/1981 y dictamen 4 en <http://cndc.produccion.gob.ar/sites/default/files/cndcfiles/4.pdf>.

⁵ En el presente documento nos referimos a las multas como sanciones económicas por casos de conductas anticompetitivas en los que se sanciona a una persona humana o jurídica por actos restrictivos de la competencia. No se toman en consideración las multas por otros motivos o infracciones a LDC ni tampoco decisiones que únicamente ordenan el cese de la conducta investigada.

⁶ Para la contabilización de la cantidad de sanciones se utilizó el año correspondiente a la fecha de resolución de la autoridad de aplicación. La decisión metodológica sobre tomar la fecha del dictamen de la CNDC o de resolución de la autoridad de aplicación obedece estrictamente a la calidad de la información recolectada y a una mejor aproximación del valor económico de cada multa. Si bien puede considerarse preferible la fecha de dictamen del organismo para evaluar el rol de la CNDC como fiscal de manera más estricta, en casi el 80% de los casos coincide el año de dictamen con el año de resolución. Casi la mitad de los casos en los que difiere el año de firma del dictamen respecto del de la resolución corresponden a dictámenes que se firmaron en el último trimestre del año.

organismos del sector público, incluyendo estados provinciales. Es en estos años cuando se empieza a construir la jurisprudencia del organismo y cuando se observa una posición activa para dar a conocer la política de competencia y sus beneficios para el correcto funcionamiento de los mercados. Esto se pone de manifiesto al observar los argumentos esgrimidos por las partes denunciadas, que consideran como prácticas habituales para la época conductas como recomendaciones de precios, aranceles u honorarios mínimos, etc. Se podría afirmar que las prácticas sancionadas en los primeros años del organismo tuvieron un doble rol: la penalización de las prácticas anticompetitivas y la promoción de la competencia. A partir de la primera década de existencia de la CNDC se observa cierta estabilización en la cantidad de casos sancionados por año, la cual no suele ser mayor que tres en cada año del período considerado. Por otro lado, se destaca que la autoridad de aplicación sancionó al menos una conducta en 32 de los 44 años que se encuentra en funciones.⁷

La comparación del monto de las multas a lo largo de la historia de la CNDC es una tarea compleja que, en ciertas ocasiones incluso implica cierta arbitrariedad. La existencia de desequilibrios financieros y monetarios durante el período estudiado dificulta la comparación. Las sanciones, por ejemplo, se impusieron en cuatro monedas diferentes: (i) “Peso Ley 18.188” hasta el 1 de junio de 1983, (ii) “Pesos Argentinos” hasta el 15 de junio de 1985, (iii) “Australes” hasta el 1 de enero de 1992, y (iv) “Pesos”, moneda que continúa vigente en la actualidad, aunque no exenta de vicisitudes macroeconómicas. En este sentido y tal como se describe más adelante en el **Recuadro 1: Consecuencias de la nominalidad de la Ley 25.156**, la valuación en pesos de las sanciones y la existencia de topes máximos para dichas multas, según lo establecido por la Ley 25.156 –vigente desde 1999 hasta mayo de 2018– implicó, inflación mediante, la depreciación del poder sancionatorio del organismo.⁸

Una manera de presentar los datos con cierta uniformidad, al menos en cuanto a la denominación de la moneda, es valorar cada una de las sanciones al valor del dólar estadounidense según el tipo de cambio correspondiente a la fecha de la resolución emitida por la autoridad de aplicación. Este método, sin embargo, no permite captar la diferencia de precios relativos ni las modificaciones propias de la moneda estadounidense en un período tan extenso como el que se pretende abarcar. De todos modos, con propósito ilustrativo, la Tabla N° 1 presenta el monto total anual que resulta de sumar las multas por sanciones de conductas anticompetitivas en dólares estadounidenses por año calendario.

⁷ Si se toma en cuenta el año de dictamen, se observa que la CNDC recomendó sanciones en 34 de los 44 años que lleva de existencia. La diferencia son los años 2004, 2008 y 2009 en los que la CNDC emitió dictámenes con sanción de multa, pero la autoridad de aplicación los resolvió en 2005 y 2010, respectivamente, y el año 2023, en el que se firmó la resolución de una sanción que corresponde a un dictamen del año 2022.

⁸ Esta problemática fue resuelta en el texto normativo de la Ley 27.442 al utilizar como unidad de cuenta para las sanciones, las “unidades móviles”, cuyo valor se actualiza anualmente según la variación del IPC que publica el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de la República Argentina.

Tabla N° 1: Monto total anual en dólares estadounidenses de multas económicas recomendadas por la CNDC en el marco de conductas anticompetitivas. ⁹

Año	Monto total en USD	Año	Monto total en USD	Año	Monto total en USD
1981	1.149	1995	131.000	2010	2.221.132
1982	11.362	1996	360.000	2011	1.892.861
1983	5.439.355	1997	245.000	2012	500.000
1984	1.675	1999	109.784.000	2013	1.306.547
1985	2.055	2000	535.000	2014	123.933.025
1986	220.667	2001	65.000	2015	13.537.560
1987	5.237	2002	685.436	2016	-
1988	75.521	2003	621.108	2017	1.290.020
1989	802	2004	-	2018	2.066.309
1990	-	2005	132.401.824	2019	-
1991	43.496.009	2006	160.772	2020	-
1992	192.850	2007	-	2021	1.495.191
1993	-	2008	-	2022	5.228.181
1994	-	2009	-	2023	798.935
Total			448.705.584		

Fuente: elaboración propia en base resoluciones de la autoridad de aplicación y al Banco Central de la República Argentina

Si observamos el monto total anual, existen cuatro años (1991, 1995, 2005 y 2014) que se destacan por sobre el resto. En un segundo orden, podemos distinguir otros tres años (1983, 2015 y 2022) que también cuentan con cifras muy superiores al resto de los años reseñados.

En estos períodos se sancionaron casos significativos en lo que hace al accionar de la CNDC, lo que implica, generalmente, multas elevadas para los sujetos sancionados. Además, la mayoría de estos casos corresponden a prácticas concertadas, lo que redundó en la sanción de más de una persona humana o jurídica, lo que contribuye a elevar el monto total. La excepción a lo mencionado es el año 1999, cuando la CNDC aplica la mayor sanción en dólares estadounidenses a una empresa en su historia, como resultado de un abuso de posición dominante.¹⁰

⁹ El tipo de cambio utilizado para la conversión de la moneda se corresponde con el tipo de cambio para la venta correspondiente a la fecha de resolución de la autoridad de aplicación. El valor del tipo de cambio puede consultarse en la página web del Banco Central de la República Argentina (BCRA): https://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Cotizaciones_por_fecha.asp.

¹⁰ Se aclara que cuando se afirma que es la mayor sanción a una empresa en la historia de la CNDC, se está tomando en cuenta su valuación en dólares estadounidenses.

Dentro del primer grupo (1991, 1999, 2005, 2014), el monto total del año 1991 se explica principalmente por un caso vinculado al mercado de fraccionamiento de Gas Licuado de Petróleo (GLP) que incluye multas a diez empresas y a la cámara de empresas argentinas de gas licuado por prácticas concertadas.¹¹ El monto también está comprendido por un caso de empresas areneras en el área de la ciudad de Rosario, provincia de Santa fe, en el que la CNDC sancionó a once empresas areneras y a tres entidades sindicales que actuaban como vigilantes del cartel. Esta última decisión, sin embargo, fue revisada por la Cámara Federal de Apelaciones de Rosario, que ordenó disminuir el monto total de la multa en un valor inferior al 1% del originalmente recomendado por la CNDC.¹²

Tal como se dijo, el año 1999 se distingue porque a diferencia de los años señalados, el elevado monto tiene que ver con una conducta por abuso de posición dominante de la empresa YPF S.A. en el mercado de GLP.

El valor del año 2005, el mayor de todos, se corresponde principalmente a la suma de dos de los casos de mayor impacto en el accionar de la CNDC a lo largo de su historia, y que fueron motivados por investigaciones de oficio por parte de la autoridad de aplicación: el cartel del cemento, en el que se sancionó a las cuatro empresas que operan a nivel nacional y a la asociación que las nuclea;¹³ y el cartel de oxígeno medicinal, en el que fueron multadas las cuatro empresas multinacionales presentes en Argentina.

Finalmente, el valor del año 2014 se explica mayormente por la sanción a ocho empresas automotrices por una conducta coordinada en la provincia de Tierra del Fuego, decisión que fue revertida en instancia judicial.

Recuadro 1: Consecuencias de la nominalidad de la Ley 25.156

El artículo 46 de la Ley 25.156, sancionada en el año 1999, establece que quienes realicen los actos prohibidos en los Capítulos I y II podrán ser sancionados con una multa de diez mil hasta ciento cincuenta millones de pesos. El monto se graduaría en función de la pérdida incurrida por todas las personas afectadas por la actividad prohibida, y del beneficio obtenido y el valor de los activos involucrados por todas las personas involucradas en la actividad prohibida. A su vez, la ley preveía que la reincidencia de los actos fuera un agravante que permitiera duplicar el valor de la multa.

La legislación no preveía un mecanismo de actualización en el tiempo de los montos establecidos en la ley en caso de que se suscitara una pérdida del valor real del monto nominal impuesto. En el año 1999, debe destacarse, se encontraba vigente la Ley de Convertibilidad N° 23.928, sancionada

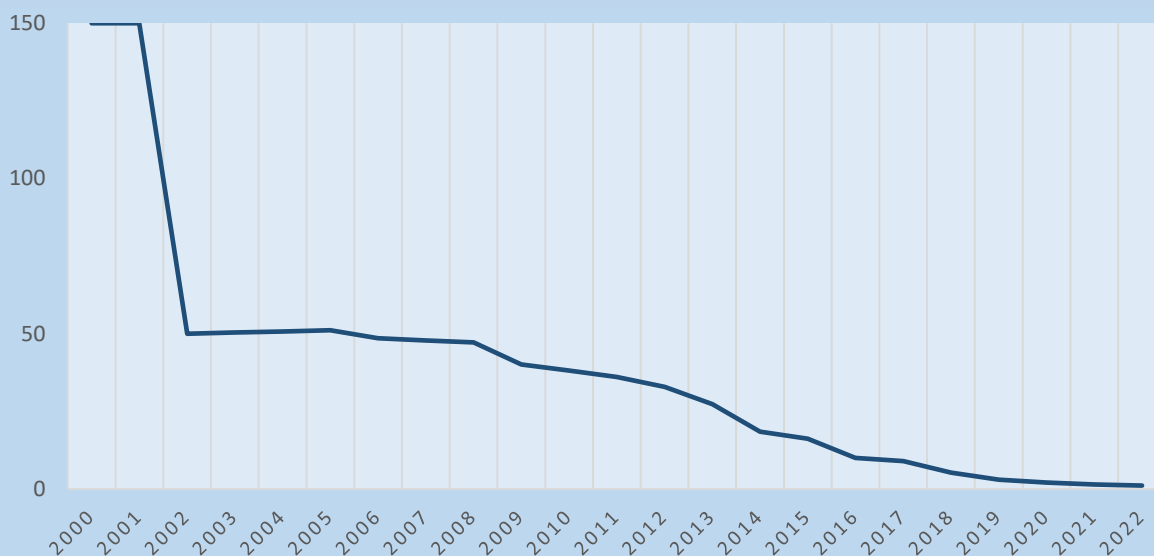
¹¹ En instancia judicial se anuló la sanción a la Cámara Argentina de Gas Licuado y a una de las empresas que, según la CNDC, había participado del cartel.

¹² Ver resolución 379/92 de la Secretaría de Industria y Comercio en <http://cndc.produccion.gob.ar/sites/default/files/cndcfiles/157.pdf>

¹³ Los tribunales de apelaciones y la CSJN ratificaron la existencia de la conducta, pero disminuyeron la sanción total en un monto cercano al 0,5%.

en 1991, que establecía un sistema monetario que fijó el valor de la moneda nacional respecto del dólar estadounidense. Esta ley fue derogada en el año 2002.

Gráfico N° 2: Tope máximo de la Ley 25.156 en dólares estadounidenses



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco de la Nación Argentina

Como se dijo previamente, podemos agrupar un segundo conjunto de años que se destacan por el monto total de las multas impuestas (1983, 2015 y 2022).

El año 1983 es el período en el que más casos se sancionan. Por el monto de las multas, se destaca la sanción a la Federación de Médicos de la provincia de Buenos Aires por abuso de posición dominante que, además, es uno de los primeros antecedentes en mercados vinculados a la salud. También resalta la multa impuesta a la firma Igarreta S.A. por distorsionar una licitación pública para la compra de ambulancias en la provincia de La Rioja. Finalmente, resulta importante mencionar el caso iniciado de oficio contra el ingenio azucarero Industria Welbers Ltda.¹⁴

El segundo período que se destaca es el año 2015, con cinco casos sancionados. Aquí sobresale la multa a la multinacional Clorox S.A. por abuso de posición dominante en el mercado de lavandinas, sanción revertida en instancia judicial por prescripción. En este caso, la CNDC consideró que correspondía una sanción por imponer un diferencial máximo de precios entre su producto y el de sus competidores en las góndolas de los comercios. Otro caso a subrayar es la sanción a cuatro laboratorios y tres personas humanas por prácticas concertadas en licitaciones de hospitales

¹⁴ Este caso reviste particular importancia porque la CNDC, además, recomendó una sanción por precios abusivos en la adquisición de caña de azúcar en la zona norte de la provincia de Santa Fe, decisión que fue ratificada por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico.

públicos para la compra de expansor plasmático en el Área Metropolitana de Buenos Aires y La Plata, también anulada en instancia judicial.

Finalmente, el año 2022 resulta un período destacable en función del monto total de multas, a pesar de verse agudizada la pérdida del valor real de la capacidad sancionatoria del organismo, por tratarse todos los casos sancionados bajo la Ley 25.156. A diferencia del año 1983, para este año sólo se observan dos casos; sin embargo, estos revisten singular relevancia. El primero de ellos es un cartel de harina de trigo a nivel nacional en el que la CNDC sancionó a la mayor empresa del mercado y a tres entidades vinculadas; el segundo involucra un caso de discotecas estudiantiles en San Carlos de Bariloche, provincia de Río Negro, en el que además se impuso una orden de desinversión sobre uno de los activos de las empresas sancionadas.

En esta primera parte, hemos visto que el accionar del organismo en su rol de fiscalizador de la competencia en el período analizado da lugar a diferentes escenarios. La primera etapa de la CNDC se caracteriza por una intensa actividad que se refleja en la sanción de 40 casos hasta el año 1989, lo que implica casi el 40% del total de casos sancionados por prácticas anticompetitivas en la historia del organismo. A excepción de las ya mencionadas sanciones al cartel de GLP en 1991 y a YPF en 1999, la injerencia de la CNDC en los mercados disminuye considerablemente durante la década del noventa. Entre los años 2002 y 2006 se observa uno de los períodos más prolíficos, con 11 sanciones que representan, en valor, el 30% del monto total histórico, medido en dólares estadounidenses. Es en estos años cuando la CNDC visibiliza su accionar a nivel nacional con casos emblemáticos como el cartel del cemento y el de oxígeno medicinal. Luego de tres años sin sanciones impuestas por la autoridad de aplicación, en 2010 se inicia un período que finaliza en el año 2015, en el que se aplican 25 sanciones que representan más del 30% del monto total histórico. Finalmente, en los años recientes se observa un promedio apenas superior a un caso por año, lo que se explica, en parte, por lo sucedido durante los años 2016, 2019 y 2020, en los que la CNDC no recomendó ninguna sanción. En los períodos correspondientes a los años 2017-2018 y a la post-pandemia (2021-2023), se sancionaron cinco casos en cada período, que representaron el 0,7% y el 1,7% del monto total histórico, respectivamente. Esto último tuvo que ver, en parte, con la falta de actualización de los valores reales para la sanción de conductas anticompetitivas previstos por la Ley 25.156.

3. Variables cualitativas para un análisis histórico

En el presente capítulo proponemos comparar el rol de la CNDC en los mercados a través de distintos ejes de discusión. Entendemos que el estudio histórico de la injerencia del organismo en la realidad económica argentina a partir de los datos sobre cantidad y monto de las sanciones puede y debe ser complementado con un abordaje que involucre otras dimensiones de análisis.

En líneas generales, y siempre considerando el rol fiscalizador de la CNDC como defensor del IEG, lo que se pretende es evaluar la relevancia de los casos sancionados, no solo por el valor pecuniario de la sanción, sino también por la importancia del mercado en términos de la actividad económica,

y el impacto en la cantidad de población afectada en función del tamaño y la composición de los mercados geográficos.

Si se considera, tal como recoge el documento de trabajo elaborado en 2006 por el Secretariado del Comité de Competencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),¹⁵ que las sanciones suelen tener por objeto disuadir de la conducta ilícita en el futuro y, en algunas jurisdicciones, también obligar a los infractores a deshacerse de sus ganancias ilegales e indemnizar a las víctimas,¹⁶ se podría considerar que el monto de la sanción puede entenderse como una cuantificación aproximada del daño ocasionado por la conducta. Sin embargo, esta graduación del daño a partir de la magnitud de la multa resulta, en muchos casos, difícil de aplicar. En primer lugar, porque el daño sobre la competencia o el “beneficio ilícito obtenido” por las sancionadas, mencionado en la Ley 22.262, no siempre resulta estimable. En segundo lugar, porque hasta la promulgación de la Ley 27.442 en 2018 no estaba prevista por la legislación una actualización del valor real de la multa, lo cual, tal como se subrayó, menguó el poder del organismo (ver **Recuadro 1: Consecuencias de la nominalidad de la Ley 25.156**), generando un desacople cada vez más significativo entre la magnitud del daño y el monto de la multa.

3.1. Impacto geográfico de los casos sancionados

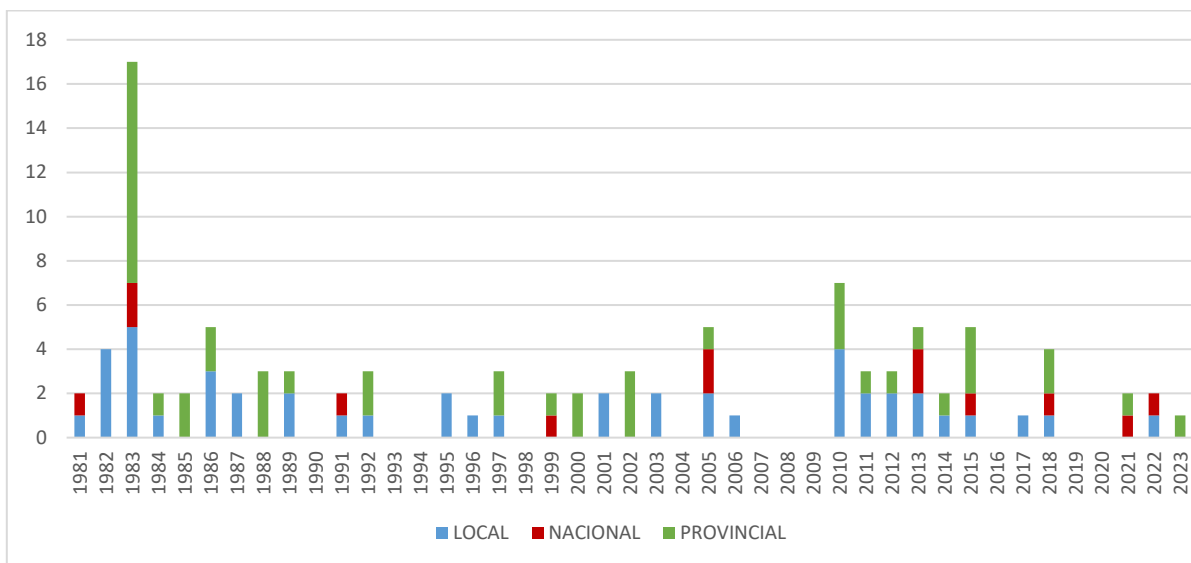
Del total de sanciones recomendadas por la CNDC se observa que 46 de ellas (que representan un 45% de la cantidad total) atañen a conductas realizadas en un ámbito geográfico de carácter local, otras 44 multas (43%) a un ámbito provincial y 13 (12%) a casos donde la conducta sancionada tuvo un alcance nacional.¹⁷

¹⁵ Ver <https://www.oecd.org/daf/competition/38623413.pdf>.

¹⁶ En el caso de la legislación argentina, la Ley 25.156 y la vigente 27.442 han previsto la posibilidad para las personas humanas o jurídicas damnificadas por actos prohibidos por la LDC, de promover una acción de daños y perjuicios conforme a las normas del derecho común ante juez competente en esa materia.

¹⁷ Es importante aclarar que la mayoría de los dictámenes emitidos por la CNDC hasta mediados de los años 90 no contaban necesariamente con un análisis económico que explicitara definiciones de mercado geográfico relevante de manera taxativa. Por otro lado, también es importante resaltar que los casos no siempre se ajustan a las categorías propuestas en el presente documento. En efecto, algunos de los casos involucran dos provincias adyacentes (como algunos casos de empresas areneras), o bien dos ciudades de provincias adyacentes (como el caso de transporte de pasajeros de Rosario a Victoria). En otros casos, la conducta ocurre en muchas provincias, pero no en todo el territorio nacional (como un caso de sanción a Telecom, licenciataria del servicio de telefonía en las provincias del “norte” del país), o bien en conglomerados urbanos como el AMBA, Córdoba y Rosario (tal es el caso de la sanción al Grupo Clarín de 2023).

Gráfico N° 3: tipo de mercado geográfico donde se verifica la conducta sancionada



Fuente: elaboración propia sobre la base de dictámenes emitidos por la CNDC

A grandes rasgos, podría decirse que aquellas conductas de carácter “local”; es decir, con un alcance geográfico menor al provincial e incluso menor a una ciudad,¹⁸ son casos en los que la visibilidad y el impacto del accionar de la CNDC en la realidad económica resulta menor. Esto tiene que ver con que el daño de una conducta anticompetitiva en un mercado más acotado afecta, en teoría, a una población menos numerosa; por el contrario, los casos “nacionales” se asocian con una afectación a un mayor número de empresas y consumidores, y por ende a un mayor daño al IEG. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, la existencia de casos singulares que exponen las limitaciones de esta aproximación teórica. Como ejemplo de estos casos excepcionales puede mencionarse la sanción a las discotecas para fiestas estudiantiles en la ciudad de San Carlos de Bariloche, provincia de Río Negro, en el año 2022. En esta oportunidad, si bien el mercado geográfico se definió como local, la conducta tuvo un impacto nacional debido a que estudiantes de todo el país asisten a esa ciudad con motivo de celebrar la finalización de sus estudios secundarios, por lo que los afectados por la conducta no se circunscribían a consumidores de la ciudad en la que se realizaban las prácticas anticompetitivas. Otro ejemplo podría ser el de un puerto específico, cuyo tráfico ulterior de mercaderías resulta, lógicamente, mucho más amplio que el sitio donde amarran las embarcaciones para efectuar la descarga.

¹⁸ Vale aclarar que hay mercados geográficos locales menores a una ciudad e incluso a un barrio. Se puede mencionar el análisis circunscripto a la “Facultad de derecho de la UBA”, en un caso correspondiente a una licitación de un puesto de diarios y revistas, o bien, el alcance de un mercado ceñido a las “librerías cercanas a la facultad de filosofía y letras”, en un caso que concernía la distribución de un libro para los alumnos.

Recuadro 2: Bariloche. Multa y orden de desinversión

La CNDC recomendó a la Secretaría de Comercio sancionar a la empresa Alliance S.A.S. con una multa de 150 millones de pesos y a la empresa Grisú S.A. con una multa de 90,3 millones de pesos, por encontrarse evidencia de la existencia de un acuerdo colusorio para fijar precios y repartirse el mercado de servicios de discoteca para el turismo estudiantil en la ciudad de Bariloche.

La investigación comenzó en 2018, a raíz de una denuncia del socio gerente de Powerlink S.R.L., una empresa que se dedica a organizar espectáculos y reuniones de carácter artístico y cultural en el establecimiento denominado Puerto Rock Bariloche y que, para el turismo estudiantil que visita la ciudad de Bariloche, organiza la denominada “fiesta de bienvenida” y otras fiestas destinadas a este público. Las empresas denunciadas (Alliance S.A.S y Grisú S.A.), ofrecían servicios de discoteca en la ciudad de Bariloche y, específicamente, los ofrecían a las agencias de turismo que comercializan paquetes de viajes estudiantiles para egresados de las escuelas secundarias de todo el país.

En la investigación se corroboró que las empresas Alliance S.A.S y Grisú S.A. establecieron un acuerdo para la fijación conjunta de los precios de las entradas a las discotecas operadas por ellas, emitiendo un tarifario único que hacían llegar a las agencias de turismo de forma periódica, incluyendo el porcentaje de aumento. Asimismo, se verificó un acuerdo para el reparto de mercado por franja horaria entre las empresas denunciadas y la denunciante. Dicho acuerdo estuvo instrumentado por medio de un «Memorándum de Entendimiento» (vigente desde 2004 hasta el año 2017, inclusive). A su vez, se corroboró el reparto de clientes para que, a lo largo de la duración del viaje de egresados, los estudiantes concurren, como mínimo, una noche a cada discoteca en horario nocturno y para que concurren tanto a las fiestas prestadas en horarios de matinée como en horario nocturno.

Además de las multas aplicadas a las empresas Alliance S.A.S y Grisú S.A. y la desconcentración ordenada a Alliance, la CNDC dispuso: i) ordenar a Alliance S.A.S, Grisú S.A. y Powerlink S.R.L el cese de la cartelización e intercambio de información, y proceder a la comercialización y fijación de condiciones comerciales de forma independiente y competitiva y; ii) ordenar a Alliance S.A.S abstenerse de comercializar noches de discoteca por cuenta de terceros y, en particular, no cooperar ni coordinar la venta conjunta de servicios de discoteca con otros operadores, no exigir a terceros ningún tipo de negociación exclusiva que condicione la adquisición de los servicios de Alliance S.A.S , Grisú S.A., Powerlink S.R.L. u otro competidor y abstenerse de realizar la venta conjunta de las discotecas que ésta controle y/o administre.

Aunado a lo anterior, la CNDC dispuso que la discoteca Genux (Cadehsur S.A.) no sea controlada por una persona humana o jurídica que tenga vinculación con Alliance S.A.S., ni sus directivos o accionistas.

En el **Gráfico N° 3: tipo de mercado geográfico donde se verifica la conducta sancionada** se observa que casi el 60% de los casos categorizados como nacionales se sancionaron a partir del año 2005,

mientras que aproximadamente la mitad de ellos se multaron en la última década.¹⁹ Por otro lado, si se calcula el porcentaje de casos locales, provinciales y nacionales sobre el total, y se lo agrupa por década, se obtiene lo siguiente:

Tabla N° 2: Porcentaje de casos sancionados por tipo de mercado geográfico por década

Período	Local	Provincial	Nacional
1980-1989	45%	48%	8%
1990-1999	46%	38%	15%
2000-2009	47%	40%	13%
2010-2019	47%	40%	13%
2020-2023	20%	40%	40%

Fuente: elaboración propia sobre la base a dictámenes emitidos por la CNDC

Al introducir una primera consideración de índole cualitativa, en este caso la dimensión geográfica de la conducta sancionada, se observa que el posicionamiento de la CNDC fue modificándose a lo largo del tiempo. Durante la década del ochenta, tal y como se describió en el capítulo anterior agrupa casi el 40% de los casos sancionados, la CNDC focalizó sus investigaciones en casos locales y provinciales. En la década del 90, si bien la cantidad de casos nacionales disminuye respecto a la década previa, la participación aumenta, tendencia que continúa en el tiempo. El último período, si bien cuenta con menos años y por ende con una menor cantidad de casos sancionados, resulta disruptivo en términos del porcentaje de casos nacionales respecto del total. En definitiva, se advierte que en el período analizado, la CNDC ha intentado focalizar sus recursos en la investigación de conductas que afecten a mercados de mayor alcance lo que, de alguna manera, se traduce en una mayor injerencia en la realidad económica.

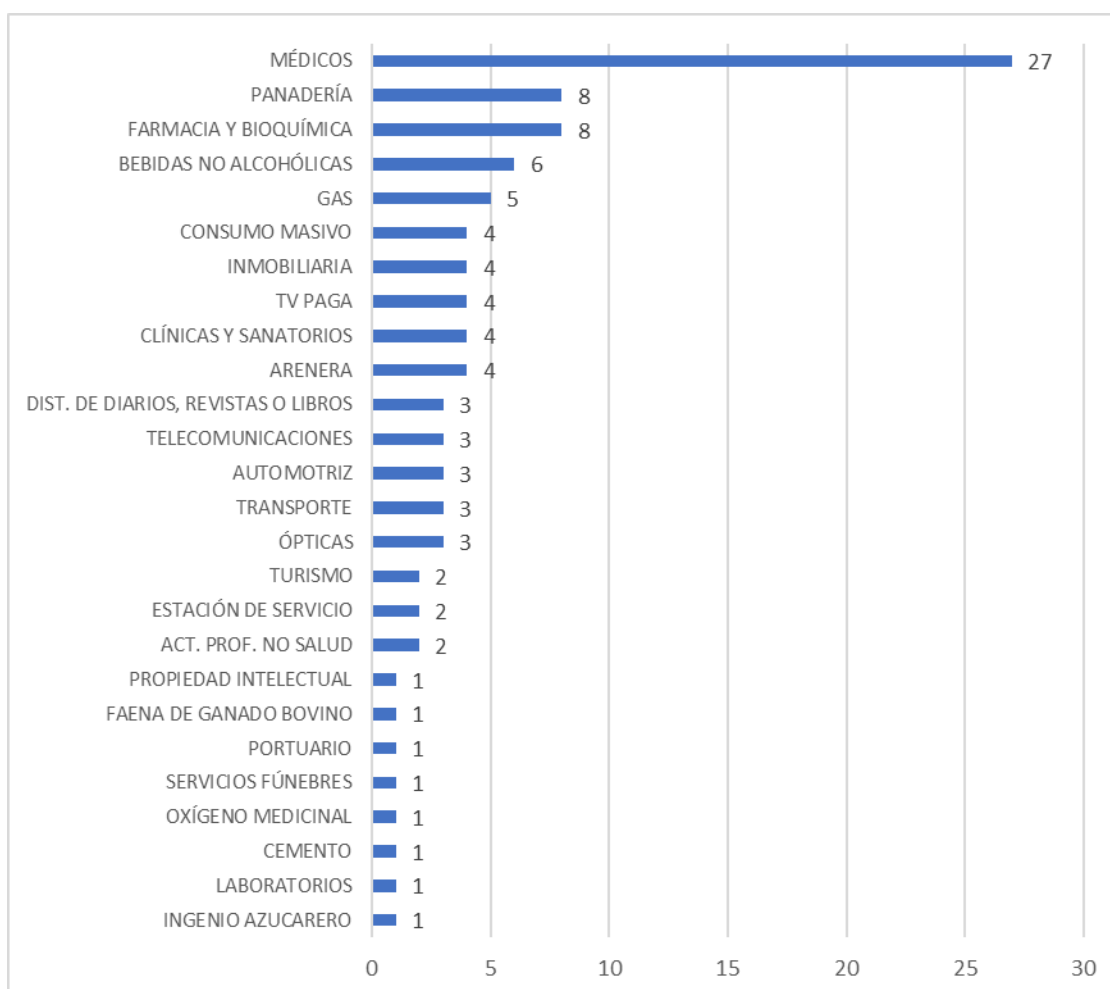
3.2. La actividad económica y la importancia del mercado

Otra de las dimensiones para analizar el rol de la CNDC en la defensa del IEG tiene que ver con la importancia del mercado donde se lleva a cabo la conducta. A grandes rasgos, podemos suponer que un caso vinculado a la venta de pan, de harina de trigo o de distribución de garrafas a los hogares tiene más impacto para la población que una conducta en el mercado de servicios fúnebres, de alquileres temporales en la localidad de Pinamar, de venta de hielo fraccionado en estaciones de servicio o de un libro de filosofía, por citar algunos casos. Para justificar esta proposición podemos

¹⁹ Los primeros dictámenes emitidos por la CNDC no explicitaban una definición de mercado geográfico relevante. En este sentido, es importante aclarar que, de los casos de la década del 80, se tomaron como nacionales las resoluciones N° 325/81 y N° 453/83 donde se sanciona a la Cámara Inmobiliaria Argentina, y la N° 368/83 donde se sanciona a la empresa Igarreta S.A. Asimismo, la resolución N° 129/2013, a efectos de este análisis, fue categorizada como nacional pese a involucrar a las provincias donde Telecom Argentina S.A. era licenciataria del servicio de telefonía. En este caso, en rigor, existen numerosos mercados locales en todas las provincias del norte y centro del país.

considerar el carácter básico o superfluo del bien o servicio, la frecuencia de su consumo, el porcentaje del ingreso que hogares y empresas destinan a dicho consumo, la cantidad de hogares y empresas que acceden a dicho bien o servicio, entre otros aspectos. Lógicamente, la intersección de la importancia de la actividad económica con el mercado geográfico donde se verifica la conducta permite establecer nuevos parámetros de relevancia. Los casos que involucran una actividad económica de alta ponderación para la población en un ámbito geográfico nacional, como puede ser la comercialización de oxígeno medicinal o de harina de trigo, entre otros, resultan de mayor impacto.

Gráfico N° 4: Cantidad de casos sancionados por actividad económica



Fuente: elaboración propia sobre la base de dictámenes emitidos por la CNDC

A continuación, y para una mejor comprensión, se analizarán de manera separada algunos de los sectores más representativos en lo que hace a casos sancionados.

3.2.1. Salud

En el **Gráfico N° 4: Cantidad de casos sancionados por actividad económica** se observa que los rubros vinculados a la salud son los que cuentan con la mayor cantidad de sanciones. Si se adicionan “médicos”, “farmacia y bioquímica”, “clínicas y sanatorios” y “ópticas” se llega a la suma de 42 casos; si además se suman las categorías “laboratorios” y “oxígeno medicinal”, se alcanza la suma de 44. Esto representa más del 40% de los casos multados en la historia de la CNDC. Dentro de este grupo, el caso más resonante es, sin dudas, la multa al cartel de oxígeno líquido del año 2005. Aquí, la CNDC sancionó a cuatro empresas multinacionales por conductas concertadas a nivel nacional, y el valor de la multa impuesta explica más del 60% del valor total de las sanciones económicas que la CNDC impuso en mercados vinculados a la salud.²⁰

La mayoría de los casos, sin embargo, son menos significativos para la población en general debido a que suelen ocurrir en mercados locales y, generalmente, están vinculados con cláusulas restrictivas para el ejercicio profesional. En este orden, de los 44 casos analizados, más de la mitad tienen un alcance provincial, mientras que solamente dos de ellos son nacionales. A su vez, de los 44 casos, 35 implican sanciones a por lo menos una agrupación profesional (típicamente médicos, pero también farmacéuticos y ópticos, entre otros), ya sea por abuso de posición de dominio o por prácticas concertadas. La Tabla N° 3 resume algunos de estos datos agrupándolos por décadas.

Tabla N° 3: Casos vinculados a la salud. Indicadores.

Período	Total	Agrupaciones profesionales	Ámbito nacional
1980-1989	8	7	0
1990-1999	7	7	0
2000-2009	10	6	1
2010-2019	18	14	1
2020-2023	1	1	0

Fuente: elaboración propia sobre la base de dictámenes emitidos por la CNDC

Recuadro 3: Cartel de oxígeno líquido.

La CNDC investigó de oficio las actividades de las productoras de oxígeno líquido entre 1997 y 2002. La investigación arrojó como resultado que las firmas hacían un reparto de los clientes y acordaban su participación en las licitaciones.

Se consideró que las prácticas de las empresas permitieron a éstas apropiarse ilegalmente de excedentes de los consumidores vía los sobrepuestos que cobraron entre 1997 y 2002 a los hospitales en la venta de oxígeno medicinal. También se comprobó que la conducta sancionada se

²⁰ La participación en valor aplica a modo ilustrativo debido a las dificultades metodológicas expuestas oportunamente.

llevó a cabo, tanto respecto de instituciones de salud públicas como privadas, las que, aunque convocaban a licitaciones para proveerse del producto, solían encontrarse con un mismo proveedor (sólo en 23% de los contratos se pudo determinar un cambio de proveedor) porque se presentaban muy pocas empresas a la licitación, o las ofertas postuladas adolecían de defectos formales que las invalidaban y obligaban a los hospitales o clínicas a contratar siempre con aquella empresa que determinaba el cártel.

La CNDC recomendó sancionar a la filial de la francesa Air Liquide con \$24,9 millones, a la filial de la estadounidense Praxair con \$26,1 millones, a la filiar de la alemana AGA con \$14,2 millones y a la filial de la chilena Indura con \$5,1 millones

3.2.2. *Productos de consumo masivo*

Otro de los sectores que ha reunido una considerable cantidad de sanciones a lo largo de la historia de la CNDC es el vinculado a la producción y comercialización de productos de consumo masivo (alimentos, bebidas y artículos de limpieza). Conforme surge del **Gráfico N° 4: Cantidad de casos sancionados por actividad económica**, si se suman las categorías “panaderías”, “bebidas no alcohólicas”, “consumo masivo”,²¹ “faena de ganado bovino” e “ingenio azucarero”, se reúnen 20 casos, equivalentes a casi el 20% del total de sanciones recomendadas por la CNDC. La mayoría de estos casos podrían ser catalogados de trascendencia baja o media debido al ámbito geográfico de la conducta. Sin embargo, tal como se verá, existen tres casos de alta relevancia que se sancionaron a nivel nacional en los años 2015, 2021 y 2022.

Los casos de “panadería” y “bebidas no alcohólicas” que ha sancionado la CNDC en el período analizado se corresponden con mercados típicamente locales. Los primeros tienen como sujeto sancionado a cámaras de panaderos de alguna localidad (Lanús, Berazategui, San Martín –todas del AMBA–, ciudad de Santa Fe) o bien de alguna provincia (Catamarca y La Rioja, por citar dos casos). Todos ellos se corresponden con acuerdos de precios, que se sancionaron durante la década del ochenta, a excepción de la multa al Centro de Industriales Panaderos de Lanús que se aplicó en 1995. Por su parte, los casos de “bebidas no alcohólicas” se relacionan con empresas embotelladoras y distribuidoras de gaseosas o soda a nivel provincial (Jujuy, Chaco) o local (casos en Avellaneda y Mar del Plata), y fueron sancionados entre 1984 y 1989, a excepción de la conducta llevada a cabo por la empresa Frontera S.A. en la provincia del Chaco, sancionada en 1992.

A diferencia de lo hasta aquí descripto, las investigaciones reseñadas relativas a la industria láctea, azucarera y de carne bovina son tres casos locales que corresponden al eslabón industrial y no al comercial o de distribución. Las dos primeras surgieron a partir de conflictos de productores

²¹ No debe confundirse la categoría “consumo masivo” del **Gráfico N° 4: Cantidad de casos sancionados por actividad económica** más vinculada a las tiendas de consumo masivo, con los casos de “productos de consumo masivo” que se describen en este apartado, y que reúnen a un conjunto más amplio de investigaciones.

primarios (tambos y cañeros) con sus respectivos compradores (usina láctea e ingenio azucarero), en los años 1982 y 1983, respectivamente; el último implica la negativa de venta del servicio de faena por parte de un frigorífico a un hacendado que contaba con carnicería propia, para la venta al público de la carne proveniente de su propio ganado, en la localidad de Vera, provincia de Santa Fe (1982).

En el año 2015, la CNDC sancionó a la empresa multinacional Clorox S.A., líder en el mercado de lavandinas, por abuso de posición dominante en todo el territorio nacional. Esta es la única sanción sobre productos de consumo masivo que no tiene que ver con alimentos o bebidas, sin embargo, esta decisión fue revocada en instancia judicial por prescripción. Finalmente, es en los años 2021 y 2022 cuando la CNDC sancionó dos casos que conjugan mercados de gran envergadura con un alcance geográfico nacional. El primer caso es la denuncia a la Cervecería y Maltería Quilmes S.A., subsidiaria local de Anheuser Busch Inbev N.V, la mayor compañía cervecera del mundo, por abuso de posición dominante en los canales *on premise* y *off premise*. El segundo caso es un cartel de harina de trigo, en el que se sancionó a la principal empresa del país, Molino Cañuelas S.A., y a tres entidades que nuclean empresas del sector (federación, cámara y asociación) por establecer precios mínimos para la comercialización de ese producto.

Recuadro 4: CMQ. Multa por abuso de posición de dominio y nueva multa por incumplimiento de orden de cese.

La investigación del caso comenzó en 2016 como consecuencia de las denuncias presentadas por las empresas cerveceras Compañía Cervecerías Unidas S.A., Compañía Industrial Cervecera S.A. y Otro Mundo Brewing Company S.A. En la investigación se corroboró que Cervecería y Maltería Quilmes S.A. (CMQ) desarrolló un conjunto de estrategias de fidelización con el propósito de generar espacios exclusivos de venta minorista de cervezas, a partir del cual se produjo un cierre vertical del mercado para los competidores actuales y potenciales. Todas las prácticas y estrategias desplegadas se tradujeron en el establecimiento de barreras a la entrada en el mercado de producción y distribución de cervezas.

Por recomendación de la CNDC, el 24 de agosto de 2021, la ex Secretaría de Comercio Interior sancionó a CMQ con 150 millones de pesos –el máximo admitido por la Ley 25.156– a partir de la acreditación de un abuso de posición dominante de tipo exclusorio.

Además de la multa, la CNDC estableció distintas medidas correctivas para impedir que se reiteraran las conductas sancionadas. Entre ellas, se destaca que CMQ no pudiera instrumentar ningún tipo de acuerdo comercial formal o informal con los puntos de venta –tanto *on premise* como *off premise*– que tuviera por objeto o efecto generar restricciones verticales sobre los canales de comercialización con la finalidad de obtener la exclusividad de venta; que sus productos sean la primera opción; eliminar a los competidores de las cartas, menú u otros; o limitar la exhibición de los productos de la competencia a través de acuerdos de espacios exclusivos en góndolas o punteras, entre otras limitaciones. Además, se dispuso que CMQ debía mantener una estrategia de

comercialización de sus marcas de cerveza en forma independiente del resto de las bebidas que distribuye. Por lo que no podría establecer descuentos cruzados entre distintos productos, ni sujetar la venta de un producto a la adquisición de otro. Además, entre las medidas dispuestas, se estableció que los acuerdos de publicidad y promoción exclusiva de sus marcas de cerveza –a través de la entrega de mobiliario, marquesina u otros– debían tener una duración máxima de tres años con la posibilidad de la rescisión anticipada luego del primer año y sin renovaciones automáticas, no debían prohibir la venta de productos de la competencia, ni órdenes de preferencia en la oferta de productos, y permitirían la inclusión de los productos de los competidores en las cartas o menú.

Posteriormente, la CNDC constató que la empresa cervecera no estaba dando cumplimiento a las medidas correctivas, por lo que la Secretaría de Comercio multó a CMQ con \$389,56 millones de pesos.

La sanción a CMQ por las prácticas anticompetitivas constatadas fue ratificada en abril de 2023 por la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal.

3.2.3. Gas Licuado de Petróleo

Un mercado que ha sido objeto de estudio por parte de la CNDC y que es de alto impacto para los hogares ha sido el correspondiente al gas licuado de petróleo (GLP). Aquellos hogares que no se encuentran interconectados a la red de gas natural demandan GLP fraccionado, esto es, garrafas de butano y/o propano que se utilizan como fuente de energía calórica para cocinar, calentar agua y calefaccionar los ambientes. En síntesis, es un producto fundamental para la vida cotidiana y de casi imposible sustitución para ese tipo de hogares.

El primer caso se sancionó en 1983 y corresponde a una denuncia contra Atlante Gas S.A.C.I por una exclusión vertical entre la empresa fraccionadora y la empresa distribuidora en la provincia de Córdoba. Otros casos sub-nacionales, en este caso locales, corresponden a las ciudades de San Carlos de Bariloche, provincia de Río Negro (2003), y Posadas, provincia de Misiones (2006). En ambos casos, si bien se trata de una definición local del mercado, la CNDC sancionó a grandes empresas que operaban a nivel nacional como Repsol YPF Gas S.A., Shell Gas S.A. y Totalgaz Argentina S.A.²²

Los casos más relevantes, que adicionan el alcance geográfico nacional de la conducta al ya demostrado nivel de relevancia de la actividad económica, se sancionaron en los años 1991 y 1999. En el primero de ellos, la CNDC determinó que las empresas AGIP Argentina S.A., Autogas S.A., Algas S.A., Central Gas S.A., Argon S.A., Udepla S.A., Sánchez Gas S.A., Gas Areco S.A., Multigas S.A. y Argengas S.A., habían realizado conductas concertadas consistentes en un acuerdo de precios y un

²² La conducta sancionada en San Carlos de Bariloche en el año 2003 por prácticas concertadas también incluyó a la Cooperativa de Obras y Servicios Públicos, Sociales y Viviendas de El Bolsón. El reparto de mercado en Posadas, sancionado en 2006, motivó multas a Shell Gas S.A. y Totalgaz Argentina S.A.

reparto de clientes a nivel nacional. Este acuerdo tuvo lugar a través de la Cámara de Empresas Argentinas de Gas Licuado, que organizaba un servicio de información, control e inspección para garantizar el acuerdo, y que también fue sancionada.²³ El otro caso trata de una actuación de oficio por parte de la CNDC contra la empresa YPF S.A., en el que la empresa fue sancionada por un abuso de posición dominante consistente en una discriminación de precios. En esta oportunidad, se demostró que YPF exportaba GLP a un precio inferior al comercializado en el mercado interno sin justificación de costos ni de bonificaciones por volumen comercializado. La CNDC determinó que esta práctica pudo llevarse a cabo porque YPF tenía una posición dominante en el mercado doméstico que le permitía fijar precios locales, pero que cuando se veía expuesto a competencia en el mercado internacional, donde era tomador de precios, debía adecuar sus precios a las condiciones de competencia que imponía el mercado.

3.2.4. Construcción

Un sector que resulta importante para la realidad económica por ser transversal a toda la industria es el relativo a la construcción. Además, este conlleva un impacto significativo para la población en general, en tanto no solo comprende obras privadas, sino también obras públicas que son financiadas por los contribuyentes a nivel nacional, provincial y municipal. Este sector acumula cinco casos, si se adicionan las categorías “cemento” y “areneras”. Los casos de areneras se corresponden con episodios de colusión locales o provinciales, que fueron sancionados en los años 1987, 1988, 1991 y 2003. Los tres primeros conciernen a áreas de las provincias de Buenos Aires y Corrientes, y a la ciudad de Rosario, respectivamente. En estos casos, las empresas areneras realizaron un acuerdo colusivo junto a entidades sindicales marítimas. El sancionado en 2003 involucra a empresas areneras que operaban en la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos, que crearon una cooperativa para la ejecución del acuerdo anticompetitivo.

El caso más significativo, sin lugar a dudas, es el cartel del cemento, sancionado en 2005 y ratificado por la CSJN, en el que la CNDC demostró la existencia de un acuerdo colusivo consistente en un reparto de cuotas de mercado a nivel nacional. Esta práctica, que se extendió entre 1981 y 1999, se pudo realizar como consecuencia del rol que tuvo la Asociación de Fabricantes de Cemento Portland, que nucleaba a las cuatro empresas, y que contaba con un sistema de información para monitorear el acuerdo realizado entre ellas. A diferencia de los otros casos vinculados al sector de la construcción, aquí se verificó una conducta que afectó a la totalidad del cemento comercializado en todo el país durante un extenso período de tiempo, lo que implicó un daño directo y significativo para toda la población argentina.

Recuadro 5: cartel del cemento

²³ Este caso fue ratificado por los tribunales de apelaciones y por la CSJN.

El 25 de julio de 2005 la ex Secretaría de Coordinación Técnica, mediante Resolución N° 124/2005, adoptando la recomendación del Dictamen CNDC N° 513, impuso una multa a las productoras de cemento del país y a la Asociación de Fabricantes de Cemento Portland (AFCP), por haber instrumentado un acuerdo colusivo.

La CNDC identificó una conducta de cartelización de la industria del cemento, que tenía como eje la concertación de cuotas y porcentajes de mercado a escala nacional, monitoreado a través del sistema estadístico de la AFCP. En función de dicha concertación, las empresas cementeras también realizaban acuerdos de precios y demás condiciones comerciales en diferentes localidades o zonas del país. Asimismo, la CNDC identificó una acción concertada de intercambio de información competitivamente sensible entre las empresas cementeras, instrumentado a través del sistema estadístico de la AFCP.

El período por el cual se imputaron las conductas anticompetitivas mencionadas abarcó el lapso comprendido entre julio del año 1981 y el 31 de agosto de 1999. Ello con la salvedad hecha para el caso de la empresa cementera Petroquímica Comodoro Rivadavia S.A. respecto de la concertación de cuotas y participaciones de mercado, en el que la conducta que se imputó lo fue para el período comprendido entre el 30 de agosto de 1989 y el 31 de agosto de 1999.

Las multas aplicadas resultaron ser de \$ 138.7000.000 para Loma Negra S.A., \$ 100.100.000 para Minetti S.A., \$ 34.600.000 para Cementos Avellaneda S.A., \$ 7.300.000 para Petroquímica Comodoro Rivadavia S.A. y \$ 28.500.000 para Cemento San Martín S.A.. En el caso de la AFCP, la multa impuesta ascendió a \$529.289 en razón de que dicha entidad tuvo un papel imprescindible tanto en la conducta de concertación de cuotas y participaciones de mercado como en la conducta de intercambio de información competitivamente sensible. Además, obró sistemática y deliberadamente en el perfeccionamiento de su sistema estadístico como mecanismo de soporte y control de la concertación de cuotas y participaciones de mercado.

3.2.5. Servicios convergentes de telecomunicaciones

El último sector en el que profundizaremos el análisis histórico de las sanciones recomendadas por la CNDC será el de los servicios convergentes de telecomunicaciones. Aquí agruparemos las categorías “telecomunicaciones”, que hace específica referencia a aquellas causas de los mercados de telefonía, y “tv paga”, ambas incluidas en el **Gráfico N° 4: Cantidad de casos sancionados por actividad económica**.

Estos casos revisten particular importancia para la población debido a que son servicios altamente demandados por los hogares, en los cuales se abona una cuota mensual. El servicio de televisión paga ha sido especialmente relevante en Argentina, país que se ha caracterizado por tener uno de

los índices de penetración de tv paga más altos de la región.²⁴ Con relación a los ejes de análisis utilizados, es importante aclarar que, si bien algunos mercados geográficos de los servicios de telecomunicaciones suelen tener una definición local debido a la competencia física de las redes, el sector se caracteriza por la presencia de grandes empresas nacionales y multinacionales en las principales aglomeraciones del país.²⁵

El primer caso sancionado corresponde al año 2002 y se origina por una investigación de oficio contra Tele Red Imagen S.A. y Televisión Satelital Codificada S.A., proveedoras de señales y licenciatarias de la radiodifusión de los partidos de fútbol de la liga nacional en vivo, por la fijación vertical de precios mínimos a cobrar a los abonados de televisión por cable para las zonas de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires.²⁶ Estas firmas, ambas controladas por el Grupo Clarín y por Torneos y Competencias S.A, contaron con la participación de las operadoras de tv paga VCC (entonces controlada por Cablevisión S.A. y Multicanal S.A.), Cablevisión S.A. (entonces controlada por el Grupo Hicks y Liberty Media) y Multicanal S.A. (entonces también controlada por el Grupo Clarín). Este caso, sin embargo, fue revocado en instancia judicial, decisión que ratificó la CSJN.

Otros casos locales contra empresas nacionales fueron los sancionados en 2010 en la ciudad de Santa Fé, de la provincia homónima,²⁷ y en 2011 en la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos, ambas contra Cablevisión S.A. y Multicanal S.A., por reparto de mercado.

El caso que afectó mercados geográficos de mayor población, tales como los conglomerados urbanos de AMBA, Córdoba y Rosario, fue el sancionado en 2023. Aquí, la CNDC determinó que el Grupo Clarín, a través de la empresa Telecom Argentina S.A., que provee servicios residenciales, y la empresa ARTEAR S.A., que posee una posición dominante en ciertos segmentos de señales de televisión paga, impuso condiciones discriminatorias para la adquisición de sus señales, dificultando y obstaculizando el ingreso de AMX Argentina S.A. (*Claro*) al mercado de televisión paga.

3.2.6. Comentarios generales sobre las actividades económicas investigadas por la CNDC

En el presente apartado repasamos las actividades económicas que reúnen la mayor cantidad de casos sancionados y que pueden agruparse de la siguiente manera:

²⁴ Ver <https://datosabiertos.enacom.gob.ar/dashboards/20002/television-paga/> y <https://es.statista.com/estadisticas/598786/penetracion-tv-de-pago-en-america-latina/>

²⁵ Para una caracterización del sector, ver dictámenes N° 42066149 y N° 835.

²⁶ El sector de telecomunicaciones cuenta con la particularidad de haber sido objeto de aperturas regulatorias a partir de la década del noventa, el de “tv paga” surge mayormente en los últimos años del siglo XX y se desarrolla con mayor dinámica en el siglo XXI gracias a los adelantos tecnológicos experimentados en los últimos 25 años.

²⁷ La sanción recomendada por la CNDC se redujo en un 20% en instancia judicial.

Tabla N° 4: Casos sancionados por sector económico

Sector	Participación en cantidad	Participación en valor
Salud (médicos, farmacia y bioquímica, clínicas, laboratorios, oxígeno, óptica)	43%	9%
Consumo masivo (alimentos, bebidas, limpieza)	19%	3%
GLP	5%	31%
Construcción (areneras y cemento)	5%	27%
Servicios convergentes de telecomunicaciones (tv paga y telecomunicaciones)	7%	1%
Otros	21%	29%

Fuente: elaboración propia sobre la base de dictámenes emitidos por la CNDC

Si bien algunas categorías podrían resultar, *a priori*, más relevantes que otras, al examinar los casos al interior de ellas se observan características disímiles. Tal como se ha visto, la mayoría de los casos han tenido una afectación local o provincial. Aquellos vinculados a servicios fundamentales como la salud de la población, son mayormente explicados por restricciones a la competencia en mercados locales que tienen que ver con el ejercicio de la profesión. Las conductas sancionadas en los sectores de consumo masivo y de GLP, mercados vinculados a la canasta básica y que afectan fuertemente a las poblaciones más vulnerables, también se han caracterizado por tener incidencia sobre mercados geográficos locales, aunque en algunos casos fueron conductas concertadas a nivel nacional. Por su parte, las investigaciones en mercados relativos a la construcción han mostrado cierta similitud en el sector arenoso, mientras que la relativa al mercado de cemento tuvo un impacto mucho más significativo. Finalmente, las de servicios convergentes de telecomunicaciones se destacan por ser casos de empresas nacionales en mercados locales.

En consecuencia, dentro del grupo de sanciones en sectores económicos que hemos considerado de alta relevancia con una afectación nacional del mercado geográfico, y por ende con impacto sobre un mayor número de empresas y consumidores, podemos mencionar el cartel de GLP (1991), la multa a YPF S.A. por discriminación de precios en el mercado de GLP (1999), los carteles de oxígeno medicinal y cemento (2005), la multa a Clorox S.A. en el mercado de lavandinas (2014), la sanción a CMQ en el mercado de cervezas (2021) y el cartel de harina de trigo (2022). Cabe destacar que, de todos estos casos, el único que ha sido anulado en sede judicial es el de lavandinas, mientras que los carteles de cemento y GLP tuvieron modificaciones leves en el monto total de la multa.²⁸

²⁸ En el caso de cemento, la multa a Petroquímica Comodoro Rivadavia disminuyó un 18%. En el cartel de GLP, la Cámara de Apelaciones anuló las sanciones a la Cámara Argentina de Gas Licuado y a sociedad anónima Sánchez Gas.

4. Conclusiones

La primera ley de defensa de la competencia en la República Argentina fue sancionada en 1923. Sin embargo, hasta 1980 la aplicación de la legislación antimonopolio había tenido una jurisprudencia muy escasa. En virtud de ello, en 1980 se sancionó la Ley 22.262 que creó a la CNDC, el primer órgano administrativo específicamente dedicado a la materia, con el objetivo de fortalecer la presencia del Estado Nacional en la política de la defensa de la competencia.

En el presente documento hemos repasado brevemente el accionar de la CNDC en su rol de fiscal de la competencia y defensor del IEG a través del análisis de los casos sancionados por conductas anticompetitivas. Para obtener una mejor aproximación a la injerencia de la CNDC en la realidad económica, introdujimos algunas dimensiones de análisis de tipo cualitativo. Con ello, se pretendió evaluar el nivel de las sanciones por su impacto en el mercado y por su afectación a empresas y consumidores. A nivel general se puede afirmar que menos del 15% de los casos reseñados corresponden a mercados geográficos nacionales, y que más de la mitad de ellos fueron sancionados a partir de 2005. En paralelo, si se distinguen los casos en función del bien o servicio analizado, se puede pretender establecer un tipo de ordenamiento jerárquico en función de la relevancia de ellos, que puede realizarse siguiendo criterios como el carácter básico de su consumo, el nivel y frecuencia del gasto de los hogares y empresas, los sobre costos generados debido a su utilización transversal en la industria, etc.

Los primeros años, más específicamente los comprendidos en la década del ochenta, se caracterizaron por una intensa actividad, durante la cual el organismo tuvo una posición activa en su doble misión de fiscalizar y difundir la cultura de la competencia. Esto puede observarse tanto en la cantidad de casos sancionados (40% del total de casos multados por la CNDC) como en sus características, dado que muchos de ellos fueron iniciados de oficio, lo que destaca la iniciativa de la CNDC. Esta primera etapa, no obstante, no estuvo exenta de reveses judiciales, en la medida en que los tribunales de apelaciones fueron delimitando y fijando criterios sobre la aplicación de la ley.

A partir de los años 90, el promedio de casos sancionados por año se reduce considerablemente, pasando de 4 a 1,3 casos anuales. No obstante, se observan algunas sanciones muy significativas en el mercado de GLP, un insumo de alta relevancia para los hogares que no se encuentran interconectados a la red de gas natural, como el cartel sancionado 1991 y el abuso de posición dominante en 1999, ambos con efectos a nivel nacional.

La década subsiguiente muestra un promedio anual de casos multados similar a la anterior. Es en el año 2005, con la sanción de dos de los casos más importantes de la historia de la CNDC, tanto por el mercado relevante afectado como por las características de las conductas investigadas – tal como

fueron los carteles de cemento y de oxígeno medicinal– que se observa que el posicionamiento del organismo en los mercados toma otra dimensión.²⁹

Durante el período 2010-2015 se sancionaron casi el 25% del total de casos que tuvieron multas, con una participación en valor superior al 30%. Algunos de los casos más relevantes, tanto en términos del valor de la sanción (automotrices de Tierra del Fuego) como de injerencia de la CNDC en la realidad económica (lavandinas y laboratorios), fueron anulados en sede judicial. El resto de la década presenta sanciones, únicamente en los años 2017 y 2018, vinculados a mercados locales o provinciales en el sector de la salud y un caso de propiedad intelectual a nivel nacional revertido posteriormente en sede judicial. Desde 2020 a la fecha, la CNDC sancionó, entre otros, dos casos de productos de consumo masivo en mercados geográficos nacionales que, pese al bajo valor económico de la sanción motivado por el tope de la Ley 25.156, dan cuenta del objetivo de un mayor posicionamiento en la realidad económica.

Cabe destacar que la sanción de conductas anticompetitivas implica extensas labores, una ardua instrucción e investigaciones que transcurren durante años. Es por ello que no debe concluirse que aquellos años en los que no se aplicaron sanciones, la labor de la CNDC en su defensa del IEG ha sido nula, ínfima o poco significativa. Adicionalmente, en distintos períodos, el organismo ha destinado recursos a otras funciones, como por ejemplo el control de concentraciones económicas, el fortalecimiento institucional y la elaboración de normativas, guías y otros documentos de trabajo, entre otras actividades. En efecto, lo apreciable de las sanciones que recalamos a lo largo de este documento no impide destacar al resto de los casos, cuya sanción ha sido producto del trabajo acumulado de la CNDC desde su creación. En este sentido, se resalta que la función del organismo es la defensa de la competencia en cada uno de los mercados nacionales, provinciales y locales de toda actividad económica acontecida en el territorio argentino y, por lo tanto, es menester su investigación.

²⁹ Debe destacarse que, tal como se dijo previamente, la CNDC elaboró dictámenes con recomendación de sanción en nueve de esos diez años, y que, debido a la demora en la resolución, se contabilizan solamente seis de los diez años con sanciones aplicadas.