

Unclassified

Spanish - Or. English

6 October 2026

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE**

Latin American and Caribbean Competition Forum

**FOROLATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA - Sesión III: Resolución
anticipada de casos de carteles en América Latina y el Caribe**

- Contribución de Argentina -

14 y 15 de octubre de 2026

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Argentina PARA SU DEBATE en la Sesión III del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 14 y 15 de octubre de 2026, en Buenos Aires, Argentina.

Sr. Pablo Ramírez Ayala (PabloEmmanuel.RamirezAyala@oecd.org).

JT03594303

Sesión III: Resolución anticipada de casos de carteles en América Latina y el Caribe

– Contribución de Argentina –

Este trabajo pretende contribuir a la reflexión sobre el diseño institucional, la aplicación y los efectos de los mecanismos de resolución anticipada de casos de carteles para la defensa de la competencia en Argentina.

El trabajo describe primero la herramienta del compromiso bajo la Ley de Defensa de la Competencia 27.442 (LDC) y su aplicación en los últimos diez años. Luego aborda otras herramientas previstas en la normativa —como las medidas de tutela anticipada y el Programa de Clemencia— que, en determinadas circunstancias, permiten a la agencia obtener resultados que restauran las condiciones de competencia en un mercado. Por último, presenta las conclusiones.

1. La Resolución anticipada de casos de carteles en la ley 27.442

1.1. Diseño Normativo

1. Se entiende por resolución anticipada de un caso de cartel el acuerdo entre la autoridad de competencia y las partes investigadas que pone fin a la investigación antes de la decisión final sobre el fondo. En teoría, un acuerdo supone ventajas para ambas partes. La autoridad obtiene el cese de la conducta, y eventualmente otras medidas, sin agotar un procedimiento extenso y costoso, y puede asignar esos recursos a otras investigaciones. Las partes investigadas reducen o evitan la sanción, acotan la incertidumbre y los costos del litigio y, en algunos diseños, evitan una declaración de responsabilidad que podría invocarse en su contra en acciones de daños.

2. Según el diseño normativo, el acuerdo puede adoptar distintas formas. En general supone concesiones recíprocas: a cambio de la reducción o eliminación de la sanción económica, las partes investigadas asumen medidas estructurales o conductuales, modifican cláusulas contractuales o aceptan otras condiciones. El acuerdo puede exigir o no que las partes investigadas admitan su responsabilidad.

3. La LDC establece en su artículo 45 que hasta el dictado de la resolución final del Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) —luego de la imputación y del período de prueba de cargo—, el presunto responsable podrá comprometerse al cese inmediato o gradual de los hechos investigados, o a la “... modificación de aspectos relacionados con ello”. La norma agrega que el compromiso estará sujeto a la aprobación del TDC a los efectos de producir la suspensión del procedimiento. Finalmente, establece que, transcurridos tres años del cumplimiento del compromiso, siempre que no haya reincidencia de la presunta conducta, se procederá al archivo del caso.

4. La reglamentación de la LDC mediante el Decreto PEN 480/2018 establece que el presunto responsable podrá presentar la propuesta de compromiso por sí solo o en forma conjunta con el denunciante. En el primer supuesto se pondrá en conocimiento del denunciante a fin de que manifieste lo que considere oportuno.

5. De esta forma, el compromiso permite cerrar el caso sin una resolución sancionatoria.
6. La normativa argentina no prevé una herramienta específica para la resolución anticipada de casos de carteles tal como fue presentada. El ofrecimiento de compromisos puede darse tanto en casos de conductas coordinadas como en investigaciones por abuso de posición dominante.
7. La normativa establece que el compromiso debe presentarse y ser aceptado por la autoridad con anterioridad a la resolución final del caso. De ahí se desprenden dos consecuencias. Por un lado, la propuesta de compromiso no implica aceptación por parte de la autoridad. Su aprobación depende de que su contenido resulte adecuado para poner fin a los hechos investigados, ponderando además el efecto disuasorio de la decisión sobre conductas futuras.
8. Por otro lado, la LDC solo permite declarar la infracción e imponer una sanción en la resolución final. Como el compromiso debe aceptarse antes de esa resolución, el acto que lo acepta no puede, al mismo tiempo, pronunciarse sobre la conducta ni sancionarla.
9. Más allá de la oportunidad procesal y del aspecto temporal en el que puede proponerse y resolverse un compromiso, la norma no exige una admisión de responsabilidad por parte de quien propone un compromiso.
10. En resumen, y en contraposición al modelo teórico descripto, se presentan dos diferencias significativas. La primera es que no habría lugar para una reducción en la sanción económica (multa), sino que la aplicación de esta herramienta en Argentina solo llevaría a su eliminación; es decir, a la falta de imposición de una sanción. La segunda es la ausencia de una declaración de responsabilidad por la presunta conducta investigada. Como se ha mencionado, por un lado, la norma no exige admisión de responsabilidad; por otro lado, la aceptación del compromiso por parte de la autoridad tendría como efecto la suspensión del procedimiento y, luego de tres años y verificado su cumplimiento, el archivo de las actuaciones.
11. La rapidez con que un compromiso puede restablecer la competencia depende también del diseño institucional de la LDC. Los órganos de aplicación en funcionamiento desde el 17 de noviembre de 2025 están conformados por la Autoridad Nacional de la Competencia (ANC), compuesta por el Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC), la Secretaría de Concentraciones Económicas (SCE) y la Secretaría de Instrucción de Conductas Anticompetitivas (SICA).
12. Dentro de las funciones de la SICA se encuentra la instrucción de la investigación a fin de recabar medidas de prueba que permitan determinar la existencia de la práctica investigada. En caso de reunir las pruebas necesarias que permitan acreditar la existencia de una conducta, la SICA propone al TDC las imputaciones que podrían corresponder como conclusión de sumario (artículo 30, inc. d), de la LDC). Es decir que el TDC tomaría conocimiento del caso recién en la instancia en la que la SICA considera que las partes investigadas deben ser imputadas por las conductas investigadas. Esto es así salvo que en el caso concreto exista alguna instancia procesal que prevea la intervención del TDC con anterioridad a la etapa de imputación; por ejemplo, mediante la resolución de una medida de tutela anticipada en los términos del artículo 44 de la LDC.
13. Una resolución anticipada ofrece beneficios concretos. Reduce el tiempo de investigación y los recursos que insume, y permite que la conducta cese o que se modifiquen las condiciones restrictivas antes de que el daño se prolongue, lo que protege con mayor eficacia el bien jurídico tutelado por la ley. Estos beneficios son mayores cuanto antes se alcanza el acuerdo.

14. De este modo, si bien el TDC podría eventualmente solicitar opinión a la SICA en caso de que exista una propuesta de compromiso de las partes investigadas, con el objeto de analizar y fundamentar su decisión, el tratamiento y la aceptación del compromiso son competencia del TDC, que recibe el caso recién cuando concluye la instrucción del sumario, con el pedido de imputación de la SICA. En efecto, al rechazar compromisos ofrecidos, la jurisprudencia administrativa ha ponderado que la promesa de no reiterar la conducta en una etapa avanzada del procedimiento puede resultar insuficiente desde el punto de vista de la disuasión, como surge de los casos que se reseñan en la sección siguiente.

15. En definitiva, la resolución anticipada de casos que prevé la LDC, entendida como la propuesta de compromisos, tiene un ámbito de aplicación más amplio que el de carteles. Por otro lado, no exige admitir responsabilidad, y la autoridad tampoco puede declararla, porque eso solo puede ocurrir en la resolución final del caso. En consecuencia, la propuesta de compromiso no permite reducción en las sanciones sino su eliminación. Finalmente, del análisis del procedimiento se observa una falta de incentivos para que las partes investigadas presenten un compromiso en una etapa inicial del procedimiento, porque la norma permite su presentación hasta la resolución final del caso.

2. Aceptación de compromisos por parte de la autoridad durante la última década

16. A continuación, se reseñan brevemente, en orden cronológico, dos casos en los que la ex Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (ex CNDC) aceptó compromisos ofrecidos por las partes investigadas como mecanismo de resolución anticipada del procedimiento durante la última década. El primero corresponde a una investigación por posibles prácticas abusivas y otras restricciones a la competencia en el mercado de medios de pago, vinculadas con la posición y la estructura societaria de Prisma, cuyos accionistas eran catorce bancos comerciales. El segundo corresponde a una posible conducta concertada, en la que una unión industrial de empresas habría desempeñado un papel de coordinación.

2.1. El compromiso de Prisma: medidas estructurales y conductuales

17. El caso *Prisma* (C. 1613)¹ comenzó en mayo de 2016 como una investigación de mercado sobre tarjetas de crédito y medios de pago electrónico, encomendada por el Secretario de Comercio. El informe, publicado en agosto de 2016, recomendó al Banco Central de la República Argentina y a la Secretaría de Comercio medidas para mejorar la competencia, y el inicio de una investigación de oficio contra PRISMA MEDIOS DE PAGO S.A. (PRISMA).

18. PRISMA era propiedad de catorce de los principales bancos comerciales del país y agente exclusivo de *Visa* en la Argentina, con alrededor del 60% de las operaciones con tarjeta de crédito. La investigación de oficio se dirigió contra PRISMA y sus catorce bancos accionistas.

¹ Prisma (C. 1613) investigación de oficio contra PRISMA MEDIOS DE PAGO S.A. y sus catorce bancos accionistas. Tramitó por expediente EX-2019-71987879- -APN-DGD#MPYT, caratulado “INVESTIGACIÓN DE OFICIO CONTRA PRISMA MEDIOS DE PAGO S.A. Y SUS ACCIONISTAS EN LOS TÉRMINOS DEL ART. 1 Y 2, INC. a), f), g), h), j), k) y l) de la Ley 25156”. En ese marco se emitió la Resolución (ex) MP 493/2017 (RESOL-2017-493-APN-MP) de fecha 26 de septiembre de 2017, por medio de la cual la autoridad de aplicación aceptó el compromiso ofrecido por las partes investigadas.

19. Luego de presentar sus explicaciones acerca de los hechos investigados, PRISMA presentó el 17 de marzo de 2017 una propuesta de compromiso en los términos del artículo 36 de la Ley 25.156 de Defensa de la Competencia, entonces vigente y antecesora de la Ley 27.442. La redacción de esa norma no difiere sustancialmente de la del actual artículo 45 de la LDC. El compromiso obligaba a los accionistas de PRISMA a vender, en dos etapas, el 100% del paquete accionario y no permitía que más de un banco que operara en el país fuera accionista de la empresa, para impedir la integración vertical existente en ese momento. En el mismo sentido, prohibía a PRISMA comercializar otra marca de tarjetas de crédito hasta que hubiera otra empresa en el mercado que comercializara la marca *Visa*; y la obligaba a prestar sus servicios (de procesamiento de tarjetas de crédito y otros) de forma no discriminatoria a posibles competidores. A su vez, el compromiso obligaba a PRISMA a discontinuar su servicio de transferencias inmediatas, lo que permitía que ese servicio fuera brindado por un proveedor independiente que asegurara que otros medios de pago alternativos y competidores pudieran desarrollarse en forma no discriminatoria. En último lugar, previó el nombramiento de un auditor independiente, elegido por la ex CNDC, para verificar la marcha del cumplimiento.

20. Luego de someter la propuesta a consulta de distintos actores del mercado, la ex CNDC realizó diversas observaciones e introdujo algunas condiciones adicionales en el compromiso presentado por PRISMA y avalado por sus bancos accionistas. En septiembre de 2017, aconsejó al Secretario de Comercio la aceptación del compromiso, que fue el punto de inicio para desarmar la posición dominante de PRISMA en el mercado de medios electrónicos de pago, y para aumentar la competencia. Finalmente, en enero de 2019, PRISMA informó la venta del 51% de su capital a Advent, con lo que completó la primera de las dos etapas del cronograma de desinversión.

2.2. El compromiso ofrecido por la Unión de Industriales Fideeros de la República Argentina: la promoción de la competencia

21. En 2021, la ex CNDC, antecesora de la ANC, recomendó a la autoridad de aplicación de la LDC la aceptación de un compromiso en *UIFRA* (C. 1611)², una denuncia contra la Unión de Industriales Fideeros de la República Argentina (UIFRA), agrupación que nucleaba a empresas del sector, por presunta concertación de precios, fijación de precios mínimos de reventa e intercambio de información sensible.

22. En este caso, la ex CNDC analizó el accionar de la UIFRA que, mediante cartas dirigidas a supermercados mayoristas, procuró incidir en la fijación de precios de reventa de pastas secas. La UIFRA elaboró un estudio de costos a través de información de empresas productoras asociadas e indicó que los precios de reventa de algunos productos eran predatorios. Un supermercado presentó la denuncia en 2016, tras recibir una carta documento por parte de la UIFRA.

23. El compromiso ofrecido consistió en abstenerse de realizar estudios de costos de referencia con el fin de documentar o aportar pruebas por infracciones a la LDC; mejorar sus prácticas de acuerdo con las recomendaciones de la ex CNDC en su *Guía sobre Defensa de la Competencia para Asociaciones y Cámaras Empresarias*; abstenerse de notificar a sus asociados sobre posibles maniobras violatorias de la LDC y canalizar denuncias por conductas violatorias de la LDC por vía directa del organismo, evitando otros medios de protección, defensa o acción.

² UIFRA (C. 1611), “MAXICONSUMO S.A. c/ UNIÓN DE INDUSTRIALES FIDEEROS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA”, expediente EX-2018-48615778- -APN-DGD#MPYT, dictamen de la ex CNDC (IF-2021-31948906-APN-CNDC#MDP) del 13 de abril de 2021.

24. En oportunidad de aceptar el compromiso, la ex CNDC consideró que la presunta conducta no tuvo efectos en el mercado, porque la ausencia de actores fundamentales en la instrumentación del acuerdo le quitó toda posibilidad real de producir los efectos buscados. En efecto, se constató que las empresas líderes del sector no formaron parte del accionar de la UIFRA y que los precios de mercado estuvieron por debajo del precio de referencia informado. A su vez, la información intercambiada entre algunas de las empresas afiliadas se limitó al episodio puntual de la estimación del denominado “costo mínimo de referencia” y no operó como un mecanismo de monitoreo extendido en el tiempo.

25. Al fundar la aceptación en la ausencia de efectos, la ex CNDC realizó, en la etapa del compromiso, un análisis sustantivo propio de la resolución final, y la aceptación quedó ligada a la baja probabilidad de que la investigación concluyera en una sanción. Ese enfoque parece reemplazar la cuestión que plantea el artículo 45. Lo que corresponde evaluar no es si la conducta merece sanción, sino si el compromiso ofrecido resulta adecuado para poner fin a los hechos investigados y restablecer las condiciones de competencia.

26. En definitiva, la ex CNDC consideró que el análisis costo-beneficio de aceptar el compromiso propuesto, o continuar con la investigación para, eventualmente, llegar a una sanción, justificó su aceptación. La ex CNDC ponderó que no se habían comprobado efectos anticompetitivos, ni se podían generar perjuicios reales al accionar competitivo por carecer de los elementos determinantes del tipo de acción intentada. En consecuencia, priorizó la función de promoción y prevención de la defensa de la competencia.

3. Reflexiones generales respecto de la aplicación del artículo 45 de la LDC

27. La descripción de *Prisma* (C. 1613) y *UIFRA* (C. 1611) permite observar que la resolución anticipada mediante compromisos fue utilizada por la ex CNDC como un instrumento flexible, aunque con alcances diferentes según las características y los riesgos competitivos de cada caso. Mientras que en *Prisma* el compromiso procuró modificar de manera estructural y conductual las condiciones que podían afectar la competencia —incluida la desinversión de los bancos accionistas y diversas obligaciones de apertura y no discriminación—, en *UIFRA* la ex CNDC ponderó especialmente que la conducta investigada, vinculada con la promoción de precios mínimos de reventa y el intercambio de información sensible, no había producido efectos anticompetitivos ni reunía las condiciones para generar un perjuicio real al proceso competitivo.

28. Además de la naturaleza del compromiso y de la probabilidad de sanción por las conductas investigadas, otra de las diferencias sustanciales radica en la etapa procesal en la que el compromiso fue ofrecido. En *Prisma*, el ofrecimiento se dio en una etapa preliminar de la investigación, luego de la presentación de las explicaciones de las partes investigadas y antes de la instrucción del sumario y de la producción de la prueba destinada a determinar la eventual existencia de una infracción. En *UIFRA*, en cambio, el compromiso fue presentado con posterioridad a la imputación del caso.

29. De todos modos, a excepción de casos puntuales, la herramienta prevista por la LDC para lo que se ha denominado “la resolución de casos de manera anticipada”, que en este caso incluye tanto carteles como abusos de posición dominante, no ha sido utilizada con frecuencia por la autoridad de competencia, y sobre todo en casos de carteles, donde se observa una tendencia de la autoridad a rechazar los compromisos ofrecidos.

30. En efecto, la experiencia reciente muestra una utilización prudente del artículo 45 en investigaciones de carteles. En *Industria Molinera* (C. 1637)³, la autoridad rechazó compromisos presentados luego de la imputación y la investigación finalizó con una decisión sancionatoria contra tres entidades y una empresa molinera. En la resolución final del caso, la autoridad consideró probado que habían llevado a cabo una práctica horizontal concertada de fijación de precios mínimos e intercambio de información sensible, en el mercado de molienda de trigo y de la comercialización de harina de trigo. A su vez, en *Discos de Bariloche* (C. 1670)⁴ se imputó a determinadas empresas que explotaban discotecas en esa ciudad haber implementado un acuerdo colusorio para fijar precios y repartirse el mercado; las empresas también fueron sancionadas por realizar venta paquetizada de entradas. En este caso, una de las empresas investigadas ofreció un compromiso que también fue rechazado por la autoridad, que continuó con la investigación hasta la sanción.

31. Finalmente, en *Areneras del Chaco* (C. 1732)⁵, un caso reciente sobre cartelización de la oferta de arena en la provincia del Chaco por parte de una cooperativa y sus asociados, tanto la Secretaría de Instrucción de Conductas Anticompetitivas como el Tribunal de Defensa de la Competencia propiciaron el rechazo del compromiso ofrecido —presentado el 20 de diciembre de 2024, con posterioridad a la imputación—, aunque con fundamentos distintos. La resolución se encuentra recurrida en sede judicial.

32. El Tribunal se apartó expresamente del criterio de la instrucción en tres puntos. Primero, sostuvo que el artículo 45 no califica al compromiso como una herramienta excepcional ni subordinada a la prosecución del procedimiento sancionador, sino que se trata de un instrumento ordinario de la política de defensa de la competencia, cuya función específica es evitar el dispendio de recursos que insume la prosecución de un procedimiento cuando existe una vía más eficiente para restablecer la competencia. Segundo, consideró que el hecho de que la conducta ya estuviera consumada y acreditada es un dato relevante, pero no un filtro categórico que por sí solo cierre la puerta del instituto: reduce el margen de prevención que el compromiso puede ofrecer, y ese efecto se pondera junto con los demás factores del caso. Tercero, entendió que la oportunidad del ofrecimiento no constituye un fundamento autónomo de rechazo, dado que el artículo 45 no fija más límite temporal que el dictado de la resolución del artículo 43.

33. Aun así, el Tribunal rechazó el compromiso por el balance del caso concreto. La propuesta era exclusivamente prospectiva —reforma estatutaria, eliminación de las operaciones de compensación de arena entre asociadas, prohibición de intervenir en precios y volúmenes, y confidencialidad comercial sujeta a auditoría— y se ofreció dejando expresamente a salvo que no se reconocían los hechos ni la responsabilidad imputada, sin contemplar reparación alguna del sobreprecio que la cartelización impuso durante más de cinco años. Frente a una conducta consumada, íntegramente probada y con un daño

³ *Industria Molinera* (C. 1637), “IMPULSAR c/ MOLINO CAÑUELAS y FEDERACIÓN ARGENTINA DE LA INDUSTRIA MOLINERA”, expediente EX-2018-38894741- -APN-DGD#MP, Resolución (ex) SCI 332/2022 (RESOL-2022-332-APN-SCI#MDP) del 1 de abril de 2022.

⁴ *Discos de Bariloche* (C. 1670), “POWERLINK S.R.L. c/ ALLIANCE S.A.S. y GRISÚ S.A.”, expediente EX-2018-04238603- -APN-CME#MP, Resolución (ex) SC 115/2022 (RESOL-2022-115-APN-SC#MEC) del 25 de noviembre de 2022.

⁵ *Areneras del Chaco* (C. 1732), “JEREZ c/ COOPERATIVA MINERA DE PRODUCTORES DE ARENA Y PIEDRA DEL NORESTE LTDA. y otros”, expediente EX-2019-57480721- -APN-DGD#MPYT, Resolución TDC 47/2026 (RS-2026-73319650-APN-TDC#ANC), de fecha 29 de julio de 2026.

identificado, el ahorro de recursos resultaba marginal —la instrucción estaba prácticamente agotada— mientras que el costo en términos de disuasión general era alto. El ofrecimiento, no obstante, fue ponderado positivamente en la graduación de la multa.

34. En esa misma resolución, el Tribunal apoyó su lectura del artículo 45 en un repaso del derecho comparado. En Chile, el Decreto Ley 211 habilita a la Fiscalía Nacional Económica a suscribir acuerdos extrajudiciales con los agentes investigados, sin excluir ningún tipo de conducta, ni siquiera la colusión. En la Unión Europea, la decisión de compromisos del artículo 9º del Reglamento (CE) 1/2003 se orienta, en general, a infracciones distintas de los acuerdos de cartelización; para los cárteles de núcleo duro rige el procedimiento de transacción del Reglamento (CE) 622/2008, que exige que el investigado reconozca su participación y los hechos, y no solo que prometa cesar. En los Estados Unidos ocurre algo parecido: los cárteles se resuelven por acuerdos de culpabilidad —*plea agreements*— que preservan la sanción, mientras que los *consent decrees*, que solo imponen cambios de conducta, se reservan al ámbito civil.

35. De ese panorama el Tribunal no extrajo una receta única, pero sí una tendencia. Los compromisos son una vía usual, no extraordinaria, para terminar una investigación de manera más eficiente que agotando el procedimiento sancionador. Y cuanto más se acerca la conducta a un acuerdo de cartelización ya consumado, más pesa —junto al compromiso de cesar hacia el futuro— alguna forma de reconocimiento o reparación del daño.

36. Estos antecedentes muestran que el compromiso en la Ley 27.442 es una herramienta cuya aplicación está sujeta a una serie de evaluaciones por parte de la autoridad en cada caso concreto, y que, frente a la prueba de la comisión de una conducta de máxima gravedad como son los carteles y evidencia sólida que demuestre la existencia de la práctica, una mera promesa de no reiterar la conducta puede resultar insuficiente desde el punto de vista de la disuasión.

37. Estas limitaciones del artículo 45 ya fueron objeto de una propuesta de reforma. En abril de 2024, el Poder Ejecutivo Nacional impulsó una nueva versión del proyecto de “Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos”, cuyo Título VII contenía una nueva Ley de Defensa de la Competencia que derogaba la Ley 27.442 (artículo 141). Ese título retomaba el Anexo III del proyecto de diciembre de 2023 y quedó fuera del dictamen de comisión, por lo que no llegó a la ley sancionada, pero su diseño del acuerdo atiende varios de los problemas descriptos en este documento.

38. El artículo 119 del proyecto reemplazaba el compromiso por un acuerdo para la terminación del procedimiento sancionador. Lo negociaba el órgano de instrucción y lo homologaba el Tribunal. Así, el acuerdo podía alcanzarse mientras la investigación avanza, cuando el ahorro de recursos todavía es significativo, y el Tribunal conservaba la decisión final.

39. El acuerdo podía incluir compromisos conductuales y estructurales, y también compromisos de naturaleza económica a favor de terceros y de la Tesorería General de la Nación. Con esta herramienta, un acuerdo en un caso de cartel podría sumar al cese de la conducta la reparación del daño, un elemento que el derecho comparado reseñado considera relevante en los cárteles de núcleo duro.

40. La homologación cerraba la investigación y archivaba las actuaciones de forma definitiva, sin la suspensión de tres años que prevé la ley vigente. Tampoco equivalía a una resolución firme a los efectos de las acciones de daños, por lo que acordar no exponía a las partes a una declaración de responsabilidad.

4. Otras herramientas de la LDC

4.1. Las medidas de tutela anticipada y el Programa de Clemencia

41. La LDC establece en su artículo 44 que, en cualquier estado del procedimiento, el TDC podrá imponer el cumplimiento de condiciones que establezca u ordenar el cese o la abstención de las conductas restrictivas y absolutamente restrictivas de la competencia, a los fines de evitar que se produzca un daño, o disminuir su magnitud, su continuación o agravamiento. A su vez, agrega que cuando se pudiere causar una grave lesión al régimen de competencia podrá ordenar las medidas que según las circunstancias fueren más aptas para prevenir dicha lesión, y en su caso la remoción de sus efectos. Es la expresión de la función preventiva de la ley.

42. Por su parte, el Programa de Clemencia, incorporado en la normativa de defensa de la competencia a partir de 2018 en su Capítulo VIII, abarca específicamente las prácticas absolutamente restrictivas de la competencia del artículo 2º de la LDC. El diseño del programa presenta una serie de condiciones que facilitan una solicitud temprana en el procedimiento, a la vez que exige revelar y reconocer la conducta y cooperar plena, continua y diligentemente con la autoridad. En particular, y a diferencia del ofrecimiento del compromiso, la solicitud de clemencia debe realizarse con anterioridad a la notificación de la imputación, existiendo de esta forma una instancia procesal límite anterior a la prevista para la presentación de compromisos del artículo 45. Además, prevé la posibilidad de otorgar exención total al primer solicitante o reducciones de entre el 50% y el 20% para solicitantes posteriores que aporten elementos adicionales de convicción. La LDC también contempla un beneficio complementario para quien revele un segundo cartel diferente al investigado en esas actuaciones.

43. Las medidas de tutela anticipada, así como el Programa de Clemencia, no constituyen herramientas de resolución anticipada, en la medida en que no son modos anormales de terminación del proceso. Por un lado, las medidas de tutela anticipada, como su nombre lo indica, suelen dictarse en una etapa inicial del procedimiento y de esa forma tienen como efecto evitar un daño y restaurar las condiciones de competencia en un determinado mercado. Sin embargo, su otorgamiento no impide que la instrucción sobre el caso continúe y se desenvuelva transitando todas las instancias procesales.

44. Por su parte, el Programa de Clemencia en la legislación argentina constituye una herramienta que permite la detección de las prácticas absolutamente restrictivas de la competencia (artículo 2º de la LDC), tanto en casos en que la autoridad no tenga una investigación iniciada como en aquellos en los que no cuenta con evidencia suficiente sobre la existencia de la práctica. No obstante, el diseño del programa obliga a la parte investigada a transitar todas las instancias del procedimiento sancionador, porque el TDC otorga el beneficio en forma definitiva recién al emitir la decisión final del caso (artículo 31 del Reglamento para la Ejecución del Programa de Clemencia).

45. Ambos instrumentos, aunque tienen objetivos distintos, no permiten prescindir de la decisión final del TDC respecto del caso. Sin embargo, ambos producen efectos durante la instrucción: la tutela anticipada, el cese de la conducta investigada; la clemencia, la cooperación del solicitante a cambio de la exención o reducción de la sanción, que el Tribunal confirma en la decisión final.

46. En particular, la tutela anticipada permite evitar la producción de un daño, su continuidad o su agravamiento ante el inminente peligro de que la afectación ya no pueda remediarse con posterioridad o bien de que la decisión final a adoptarse se torne abstracta. Específicamente, la autoridad queda facultada para imponer condiciones que establezca,

ordenar el cese y abstención de conductas y las medidas que según las circunstancias fueren más aptas para prevenir la lesión, y ordenar la remoción de los efectos (Mariño, T; 2018)⁶. De este modo, el efecto sobre la competencia de un compromiso que contenga una orden de cese puede ser asimilable a lo ordenado en una medida de tutela anticipada.

47. Por su parte, el Programa de Clemencia acota la amplitud temporal de la solicitud en comparación con el compromiso, y exige cooperación con la autoridad, algo que la normativa no exige para la aceptación del compromiso. Desde el punto de vista procesal y de asignación de recursos, el acogimiento al Programa de Clemencia puede hacer más eficiente la actuación de la autoridad con relación al instrumento de resolución anticipada previsto por la LDC. La información aportada por el solicitante puede permitir orientar la investigación hacia los mercados, empresas, personas y períodos relevantes, identificar mecanismos de coordinación y obtener evidencia que de otro modo exigiría investigaciones prolongadas y costosas, con un claro incentivo a ser presentado en una etapa inicial del procedimiento en caso de que exista una investigación ya iniciada.

4.2. El caso de la medicina prepaga

48. En enero de 2024, un grupo de legisladores presentó una denuncia por fijación concertada del precio de las cuotas de la medicina prepaga, en los términos del artículo 2º, inc. a), de la LDC (*Medicina Prepaga*, C. 1848).⁷ Entre las denunciadas se encontraban las principales empresas del sector y la cámara que las nuclea. La denuncia apuntaba a que, después de que el Decreto PEN 70/2023 desregulara esos valores, los aumentos de empresas competidoras siguieron una trayectoria uniforme. La ex CNDC recomendó una medida de tutela anticipada del artículo 44 de la LDC.

49. El 17 de abril de 2024, la autoridad de aplicación hizo lugar a la recomendación. Ordenó limitar el ajuste de las cuotas a la variación del índice de precios al consumidor desde diciembre de 2023, y cesar el intercambio de información comercial sensible — precios, servicios y costos— en la cámara o en cualquier otro foro. La medida operó sobre dos planos: neutralizó el resultado de la conducta, porque los aumentos quedaron atados a un parámetro objetivo y el eventual sobreprecio dejó de trasladarse a los usuarios de inmediato; y alcanzó también al mecanismo que la hacía posible, el intercambio de información en un foro común.

50. En este punto, la tutela anticipada se acerca a la resolución anticipada, aunque la analogía tiene un límite. El efecto sobre el mercado es asimilable al de un compromiso que contenga una orden de cese: la conducta deja de producir efectos mucho antes de la decisión final. Pero la tutela anticipada no termina el proceso. No nace de un acuerdo sino de una decisión unilateral de la autoridad, no requiere el ofrecimiento ni la conformidad de nadie, y el procedimiento sigue su curso hacia la resolución del artículo 43. Es una herramienta preventiva, no un modo de resolver el caso.

⁶ Mariño y Busquet, T. M. (2018), “La tutela anticipada en Derecho de Defensa de la Competencia”, en Trevisán, P., del Pino, M. y Chamatropulos, D. A. (dirs.), *Comentarios a la Ley de Defensa de la Competencia*, cap. “Conductas Anticompetitivas”, Edición Especial, Buenos Aires, Thomson Reuters – La Ley, pp. 215-229, ISBN 978-987-03-3676-1.

⁷ *Medicina Prepaga* (C. 1848), expediente EX-2024-05378512- -APN-DGDMDP#MEC, Resolución (ex) SIYC 1/2024 (RESOL-2024-1-APN-SIYC#MEC) del 17 de abril de 2024.

5. Conclusiones

51. La Ley de Defensa de la Competencia no prevé una herramienta específica para resolver en forma anticipada los casos de carteles. El compromiso del artículo 45 alcanza a cualquier conducta, no exige reconocer responsabilidad y, si se acepta, elimina la sanción en lugar de reducirla. En los casos de carteles, esa combinación choca con la función disuasoria de la política de competencia.

52. La autoridad aceptó compromisos en *Prisma* (C. 1613), ofrecido en una etapa temprana y con medidas estructurales, y en *UIFRA* (C. 1611), donde ponderó la ausencia de efectos de la conducta. En los casos de carteles, en cambio, tendió a rechazarlos y a continuar la investigación hasta la sanción, porque frente a un cartel consumado y probado la sola promesa de no reiterar la conducta no alcanza.

53. La tutela anticipada y el Programa de Clemencia cubren parte de ese espacio, pero no terminan el procedimiento. La tutela anticipada logra el cese temprano de la conducta, como en *Medicina Prepaga* (C. 1848), sin que nadie tenga que ofrecer nada. La clemencia premia la cooperación temprana, pero obliga a llegar a la decisión final.

54. El proyecto de reforma de 2024 recogía estas lecciones: negociación a cargo del órgano de instrucción, homologación por el Tribunal y la posibilidad de incluir compromisos pecuniarios a favor de terceros. Ese diseño amplía lo que las partes pueden ofrecer y lo que la autoridad puede ponderar en un caso de cartel, sin alterar la exigencia de que el acuerdo resulte adecuado frente a la gravedad de la conducta.