



Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Coordinación Técnica



BUENOS AIRES, 10 MAY 2006

VISTO el Expediente N° S01:0306473/2004 del Registro del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, y

CONSIDERANDO:

Que el expediente citado en el Visto, se inició como consecuencia de la denuncia efectuada por la empresa MELENZANE S.A., ante la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado en la órbita de la SECRETARIA DE COORDINACION TECNICA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, a las empresas ICAP S.A. y STEIN Y TEICHBERG S.A.I.C.F.A.R.I.M.I.E., por presunta infracción a la Ley N° 25.156.

Que con fecha 15 de noviembre de 2004, la denunciante presentó su denuncia y manifestó que en la Licitación Pública Internacional N° 2/04 de la UNIDAD DE COORDINACION DEL PROYECTO DE DESARROLLO DE JUZGADO MODELO (PROJUM) CONVENIO DE PRESTAMO BIRF N° 4314-AR PROYECTO PNUD ARG/99/006, en la cual se había presentado como oferente, se produjo un acuerdo evidente entre las firmas STEIN Y TEICHBERG S.A.I.C.F.A.R.I.M.I.E. y la firma ICAP S.A. en infracción a lo dispuesto por la Ley N° 25.156 en sus Artículos 1° y 2°, incisos a) y d) (foja 2).

Que destacó la denunciante que, el día 30 de abril del 2004 se efectuó la Licitación Pública Internacional N° 1/04, para la adquisición de carpetas para la reforma del PODER JUDICIAL DE LA NACION, en la que las oferentes fueron: a) MELENZANE S.A. con una oferta de PESOS OCHOCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL



Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Coordinación Técnica



7

SEISCIENTOS (\$ 847.600), b) ICAP S.A. con una oferta de PESOS UN MILLON DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL CIENTO CINCUENTA Y DOS (\$ 1.296.152), c) STEIN Y TEICHBERG S.A.I.C.F.A.R.I.M.I.E., con una oferta de PESOS UN MILLON TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y SEIS (\$ 1.387.386), y d) DON S.A. con una oferta de PESOS UN MILLON TRESCIENTOS NOVENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS SETENTA Y OCHO (\$ 1.393.678) (foja 2).

Que indicó que, de esta comparativa, surgiría un comportamiento que haría suponer un previo acuerdo entre los distintos oferentes (foja 2).

Que la denuncia fue ratificada con fecha 14 de diciembre del 2004, de conformidad con las disposiciones de los Artículos 175 y 176 del Código Procesal Penal de la Nación, de aplicación supletoria de acuerdo a lo establecido en el Artículo 56 de la Ley N° 25.156 (foja 10).

Que el día 21 de abril del 2005, la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA solicitó información a la UNIDAD DE COORDINACION DEL PROYECTO DE DESARROLLO DE JUZGADO MODELO (PROJUM) CONVENIO DE PRESTAMO BIRF N° 4314-AR PROYECTO PNUD ARG/99/006, en uso de las facultades emergentes del Artículo 24 de la Ley N° 25.156 (foja 13).

Que el señor Director Ejecutivo de la UNIDAD DE COORDINACION DEL PROYECTO DE DESARROLLO DE JUZGADO MODELO (PROJUM) CONVENIO DE PRESTAMO BIRF N° 4314-AR PROYECTO PNUD ARG/99/006 informó que, habida cuenta de las notorias diferencias de precios existentes entre las ofertas de las demás firmas y la de MELENZANE S.A., las autoridades intervinientes consideraron procedente la anulación de la primera licitación y la apertura de una segunda, en virtud de los antecedentes habidos y previa consulta técnica, las autoridades intervinientes decidieron



Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Coordinación Técnica



74

regular el estándar de calidad para la segunda licitación dentro de un rango de DOSCIENTOS (200) a DOSCIENTOS TREINTA (230) micrones (fojas 31 y 32).

Que el señor Director Ejecutivo destacó que en este segundo llamado fueron TRES (3) las ofertas que se presentaron: a) MELENZANE S.A. por un monto de PESOS SETECIENTOS SETENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS DOS CON CUARETA Y SIETE CENTAVOS (\$ 775.702,47), b) STEIN Y TEICHBERG S.A.I.C.F.A.R.I.M.I.E. por un monto de PESOS SETECIENTOS NOVENTA Y TRES MIL (\$ 793.000,00), y c) ICAP S.A. por un monto de PESOS SETECIENTOS SETENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS CUATRO CON NOVENTA Y SEIS CENTAVOS (\$ 771.404,96), indicando que con fecha 8 de octubre del 2004 se procedió a realizar la adjudicación a favor de la firma ICAP S.A. (fojas 53 y 54).

Que concluyó el presidente de MELENZANE S.A., que centraba su denuncia en el acuerdo de partes en ambas licitaciones, tanto para elevar el precio en la primera como para reducir el precio en la segunda (foja 10 vta.).

Que cabe precisar, que para que un acto o conducta encuadre como una infracción a la Ley N° 25.156, debe tener por objeto o efecto una limitación, restricción, falseamiento o distorsión de la competencia, o bien debe constituir un abuso de posición dominante en un mercado y, además, debe tener potencialidad suficiente para afectar el interés económico general, tal como lo establece en su Artículo 1° la Ley N° 25.156 de Defensa de la Competencia.

Que la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA ha entendido en su dictamen que, toda licitación pública prevé una vía recursiva propia y que de los hechos expuestos por la denunciante se desprende que ha consentido la nulidad de la Licitación Pública Internacional N° 1/04, lo que implica que estamos ante

*YAC* - *[Firma]*



Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Coordinación Técnica



7

un acto administrativo que posee fuerza ejecutoria y goza de presunción de legitimidad, de conformidad con lo previsto en el Artículo 12 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549, y que eventualmente, la controversia suscitada debería ser planteada en un ámbito ajeno al de la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA.

Que la cuestión traída a examen no amerita un mayor despliegue procedimental, ya que no reviste entidad suficiente para afectar el interés económico general, único bien tutelado por la Ley N° 25.156.

Que la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA ha emitido su dictamen y aconseja al señor Secretario desestimar la presente denuncia en orden a lo previsto en el Artículo 29 de la Ley N° 25.156.

Que el suscripto comparte los términos del dictamen emitido por la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, al cual cabe remitirse en honor a la brevedad, y cuya copia autenticada se incluye como Anexo I y es parte integrante de la presente resolución.

Que el infrascripto es competente para el dictado del presente acto en virtud de lo establecido en el Artículo 58 de la Ley N° 25.156.

Por ello,

EL SECRETARIO DE COORDINACION TECNICA

RESUELVE:

ARTICULO 1°.- Desestímese la denuncia efectuada por MELENZANE S.A., de conformidad con lo previsto en el Artículo 29 de la Ley N° 25.156.

ARTICULO 2°.- Considérase parte integrante de la presente resolución, al dictamen



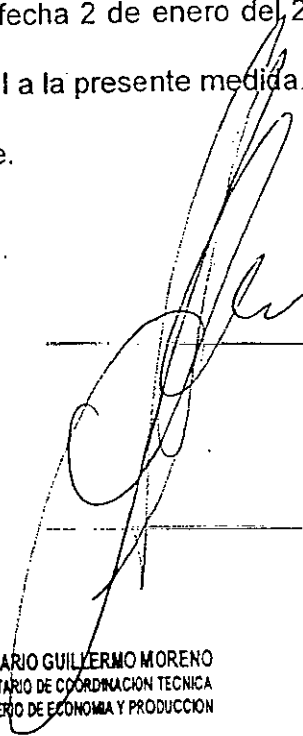
*Ministerio de Economía y Producción*  
*Secretaría de Coordinación Técnica*



emitido por la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado en la órbita de la SECRETARIA DE COORDINACION TECNICA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, de fecha 2 de enero del 2006, que en SEIS (6) hojas autenticadas se agregan como Anexo I a la presente medida.

ARTICULO 3°.- Regístrese, comuníquese y archívese.

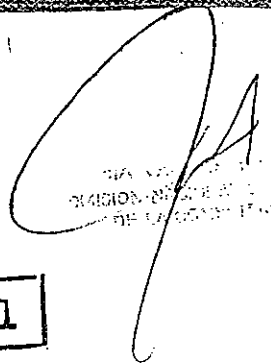
RESOLUCION SCT N° 7



LIC. MARIO GUILVERMO MORENO  
SECRETARIO DE COORDINACION TECNICA  
MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION

ES COPIA FIEL  
DEL ORIGINAL

7  
ANEXO 1





Expte. N° S01:0306473/2004 (C. 1002)  
DG-RG-DG/DP

Buenos Aires, 02 ENE 2006

DICTAMEN N° 527

**SEÑOR SECRETARIO:**

Elevamos para su consideración el presente dictamen referido a las actuaciones que tramitan por ante esta Comisión Nacional de Defensa de la Competencia bajo Expediente S01:0306473/2004 del Registro del Ministerio de Economía y Producción, caratulado "MELENZANE S.A. S/SOLICITUD DE INTERVENCION DE LA CNDC (C. 1002)".

**I.- SUJETOS INTERVINIENTES.**

El Denunciante:

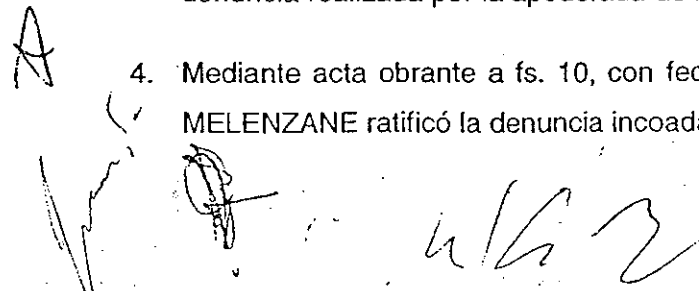
1. El denunciante es MELENZANE S.A. (en adelante "MELENZANE"), una empresa que desarrolla sus actividades en el mercado de la industria gráfica papelerera, produciendo carpetas, impresos en general, gráficos, folletos y libros, según definió su presidente.

Las Denunciadas:

2. ICAP S.A. (en adelante "ICAP") y STEIN & TEICHBERG S.A. (en adelante "S &T") son empresas competidoras del denunciante.

**II.- EL PROCEDIMIENTO.**

3. Las presentes actuaciones se iniciaron el día 15 de noviembre de 2004 en virtud de la denuncia realizada por la apoderada de MELENZANE.
4. Mediante acta obrante a fs. 10, con fecha 14 de diciembre de 2004, el presidente de MELENZANE ratificó la denuncia incoada.





Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Coordinación Técnica  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA FIEL  
DEL ORIGINAL

ANEXO 1

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN  
COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA  
FOLIO 182

5. El día 21 de abril de 2005 se solicitó información a la UNIDAD DE COORDINACIÓN DEL PROYECTO PROJUM.
6. El día 11 de mayo de 2005 se recibió en esta Comisión Nacional la información solicitada el Director Ejecutivo del PROYECTO DE DESARROLLO DE JUZGADO MODELO.
7. El día 30 de mayo de 2005 el Director Ejecutivo del PROYECTO DE DESARROLLO DE JUZGADO MODELO remitió copia del Pliego de Licitación Pública Internacional LPI N° 01/04, y documental relacionada con ese proceso licitatorio.

### III. LA DENUNCIA.

8. MELENZANE denunció que en la Licitación Pública Internacional N° 2/04 en la Unidad de Coordinación del Proyecto PROJUM, en la cual se había presentado como oferente, se produjo un "acuerdo evidente entre las firmas STEIN Y TEICHBERG S.A. y la firma ICAP S.A." en violación a lo dispuesto por la Ley 25.156 en sus artículos 1 y 2 incisos a) y d).
9. Según el relato de la denunciante, el día 30 de abril de 2004 se efectuó la Licitación Pública Internacional N° 1 para la adquisición de carpetas para la reforma del Poder Judicial de la Nación. En la misma las oferentes, fueron MELENZANE con una oferta de \$ 847.600, ICAP \$ 1.296.152, S&T \$ 1.387.386 y DON S.A. con \$ 1.393.678. Los precedentes importes incluyen el Impuesto al Valor Agregado (I.V.A).
10. Según la denunciante "de esta comparativa, surge un comportamiento que hace suponer un previo acuerdo".
11. En el marco de la primer licitación la firma MELENZANE consigna en su oferta Carpetas para Expedientes Judiciales de 200 micrones cuando las condiciones a seguir según pliego requerían un espesor de 220 micrones. Tal equívoco pretendió ser saldado por la firma mediante una nota aclaratoria a su anterior oferta, indicando que por un error involuntario de escritura se había colocado en la descripción de su oferta un espesor de 200 micrones, cuando debería haber sido de 220.
12. No obstante la pretensión de dicha firma, las autoridades a cargo del proceso licitatorio,

A

62



Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Coordinación Técnica  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA FIEL  
DEL ORIGINAL

ANEXO 1



MANIFIESTA  
COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA  
DE LA COMPETENCIA

en virtud de las restricciones reglamentarias del proceso, se vieron imposibilitadas de hacer lugar a tal rectificación.

13. En tal situación, la firma adjudicataria en la primer licitación hubiera sido ICAP S.A. Sin embargo, habida cuenta de las notorias diferencias de precios existentes entre la oferta de la referida firma y la de MELENZANE, las autoridades intervinientes consideraron procedente la anulación de la primer licitación y la apertura de una segunda. En virtud de los antecedentes habidos y previa consulta técnica, las autoridades intervinientes decidieron regular el estándar de calidad para la segunda licitación dentro de un rango de 200 a 230 micrones.
14. Expresó MELENZANE que se llamó a la Licitación Pública Internacional N° 2/04 en virtud de la anulación de la N° 1, el día 16 de septiembre de 2004, y se procedió a la apertura de sobres. Detalló la denunciante que las ofertas en este segundo llamado fueron las siguientes: MELENZANE \$ 938.600, ICAP \$ 933.400, y S&T \$ 959.530. Dichos importes incluyen el I.V.A.
15. La denunciante entendió que, tratándose de dos ofertas con una diferencia de 150 días entre ambos concursos, y habiéndose producido una suba en el precio del petróleo en el orden de más del 25 %, decisivo por cuanto se trata de material plástico, no se encontraba justificado un descenso del 39 % del precio de ICAP ni del 43,5 % de S&T.
16. En oportunidad de la ratificación de la denuncia, el presidente de MELENZANE expresó al preguntársele qué actividad desarrollaban ICAP y S&T, que desconocía a ambos competidores y que era la primera vez que los enfrentaba en licitaciones, pero que DON S.A. era un competidor ocasional, que se presentaba a veces.
17. Concluyó el presidente de MELENZANE que centraba la denuncia "en el acuerdo de partes en ambas licitaciones, tanto para elevar el precio en la primera como para reducir el precio en la segunda (...) que en el primero de los casos hubiera perjudicado notablemente al erario público, de no haber mediado la intervención de la empresa...".

#### IV. ANALISIS DE LA DENUNCIA





Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Coordinación Técnica  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

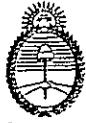
ES COPIA FIEL  
DEL ORIGINAL

ANEXO 1



18. La utilización de un mecanismo de selección de proveedores –la licitación– por definición está orientado a que los oferentes compitan en ciertas condiciones por la prestación de un servicio o provisión de uno o varios productos, con sustento en el interés que el órgano licitante tiene para escoger la opción más eficiente. En este caso en particular, los oferentes compiten por el precio del producto a proveer, una vez satisfechos requisitos determinados en cuanto a su calidad y demás especificaciones técnicas.
19. Al respecto, esta Comisión Nacional entiende que los procesos licitatorios como el del caso bajo análisis, suelen caracterizarse por estar dirigidos a otorgar condiciones de exclusividad en la provisión de productos determinados, con el objetivo subyacente de reducir los costos de transacción que podrían surgir de la contratación de diversos proveedores por lotes más pequeños, tanto con relación al precio como a las condiciones de calidad y entrega de los bienes y servicios objeto de la licitación. A ello deben sumarse las ventajas derivadas de la estandarización de las ofertas bajo determinada calidad y características físicas del producto y la competencia sobre la base de una variable cuantificable y observable como es el precio de provisión.
20. En efecto, a través del mecanismo de licitación, se reemplaza la competencia entre las empresas “en” el mercado y se implementa una competencia “por” el mercado. Si el proceso se diseña correctamente y no hay restricciones para la presentación de competidores, las empresas interesadas no tendrán incentivos a ofrecer el producto en condiciones abusivas, ya que podrían ser desplazadas de la adjudicación por empresas que estén dispuestas a recibir beneficios “normales” para la actividad.
21. Sin embargo, la conformación de eventuales acuerdos entre los oferentes en el marco de un proceso licitatorio distorsiona el objetivo buscado, causando mayores costos para las instituciones licitantes, generando con ello una ineficiente asignación de recursos, que redundaría en el perjuicio de consumidores y usuarios.
22. De los antecedentes que constan en el presente expediente, se da cuenta de la existencia de notorias diferencias de precios entre oferentes en el primer llamado a licitación, situación ésta que hubiera favorecido a la denunciante de no haberse verificado los hechos que condujeron a la segunda licitación.

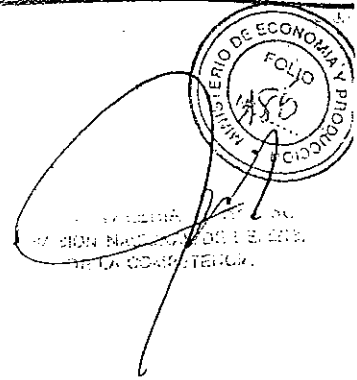
23. A su vez, en el marco de la segunda licitación abierta, se verifica una convergencia en



Ministerio de Economía y Producción  
Secretaría de Coordinación Técnica  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA FIEL  
DEL ORIGINAL

ANEXO 1



las ofertas presentadas hacia precios más competitivos, en forma consecuente con el relajamiento del estándar de calidad adoptado, y sin que esto último hubiera resultado en impedimento a la satisfacción del interés último del proceso licitatorio, que es el de obtener la provisión eficiente de un producto de cualidades definidas y suficientes para fines determinados.

24. El objetivo de la Ley de Defensa de la competencia es prevenir o sancionar aquellas conductas que, constituyendo una restricción de la competencia o un abuso de posición dominante, puedan perjudicar al interés económico general.

25. ~~De esta forma, para que la conducta denunciada constituya una infracción a la Ley se requiere, en primer lugar, que de la conducta en ciernes se produzca, en estado real o potencial, un perjuicio al interés económico general. Tal hecho, en el presente caso, no se verifica en estado real, toda vez que del comportamiento de las firmas en las referidas licitaciones deriva un mejoramiento de los términos de contratación sin que ello hubiera supuesto una limitación de facto al accionar competitivo de la denunciante. En estado potencial, el carácter del denunciante como oferente independiente y carente de vinculación con las demás firmas hubiera resultado suficiente para privar de efectos a la conducta que se denuncia, siendo reflejo de ello el hecho que el mismo denunciante hubiera resultado adjudicatario en caso de no haber mediado los hechos, no imputables a las denunciadas, que dieron origen a la segunda licitación.~~

26. Es de destacar que toda licitación pública prevé una vía recursiva propia. De los hechos expuestos por la denunciante se desprende que ha consentido la nulidad de la Licitación Pública Internacional N° 1, lo que implica que estamos ante un acto administrativo que posee fuerza ejecutoria y goza de presunción de legitimidad (cf. art. 12 Ley 19.549). Eventualmente, la controversia suscitada debería ser planteada en un ámbito ajeno al de esta Comisión Nacional.

27. En función de los elementos de juicio hasta aquí expuestos, los hechos denunciados no revisten entidad suficiente para proseguir con la presente investigación, por lo que, a fin de evitar mayor dispendio administrativo, corresponde aplicar, contrario sensu, el criterio previsto en el artículo 29 de la Ley N° 25.156 y archivar las presentes actuaciones.



Ministerio de Economía y Producción  
 Secretaría de Coordinación Técnica  
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ES COPIA FIEL  
 DEL ORIGINAL



SECRETARÍA DE COORDINACIÓN TÉCNICA  
 COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

ANEXO 1

IV.- CONCLUSIONES.

28. Por lo expuesto, esta COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA concluye que en el presente caso no existen elementos que acrediten la existencia de actos o conductas que tengan por objeto o efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado con entidad suficiente para provocar perjuicio al interés económico general.

29. Por todo lo expuesto, esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA aconseja al Señor Secretario de Coordinación Técnica desestimar la presente denuncia en orden a lo previsto en el artículo 29, contrario sensu, de la Ley 25.156.

A

DIEGO PABLO POYOL  
 VOCAL  
 COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

HUMBERTO GUARDIA MENDONCA  
 VOCAL  
 COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

HORACIO SALERNO  
 VOCAL  
 COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

ISMAEL P. G. DALIS  
 PRESIDENTE  
 COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

MAURICIO BUTERA  
 VOCAL  
 COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA