



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA RECONSTRUCCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA

Resolución

Número:

Referencia: EX-2018-60369699- -APN-DGD#MPYT

VISTO el Expediente N° EX-2018-60369699- -APN-DGD#MPYT, y

CONSIDERANDO:

Que el expediente citado en el Visto, se inició como consecuencia de la denuncia presentada ante la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado en el ámbito de la SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMÍA, por parte la firma HEXACOM S.A. contra el CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, por la presunta comisión de conductas anticompetitivas, en violación a la Ley N° 27.442.

Que el denunciante es una empresa prestadora de servicios y soluciones, relacionada con la ingeniería, el montaje de plantas industriales y las telecomunicaciones, mientras que la denunciada es una entidad de derecho público no estatal, con independencia funcional de los poderes del Estado, creada por la Ley N° 466 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuya función es reglamentar y ordenar el ejercicio de las profesiones de Ciencias Económicas.

Que el día 22 de enero de 2018, la denunciante denunció al CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES ante la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor por presunto abuso de posición dominante, quien remitió las actuaciones a la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA.

Que el día 22 de noviembre de 2018, la citada Comisión Nacional dio inicio a las presentes actuaciones, por la supuesta infracción a la Ley de Defensa de la Competencia.

Que la firma HEXACOM S.A. denunció que el CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES es la única institución habilitada para legalizar balances contables de todos los contadores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, siendo esta legalización obligatoria para empresas que requieren créditos bancarios o participan en licitaciones públicas.

Que la denunciante señaló que, desde el 1° de enero de 2018, la denunciada incrementó los valores de legalización en un TRESCIENTOS POR CIENTO (300%) y modificó tanto el procedimiento como la metodología de presentación de Estados Contables, por lo que esta modificación generaría un aumento significativo de costos para las PyMEs sin reportar beneficios, restringiendo la posibilidad de abonar únicamente el valor de los ejemplares necesarios.

Que, por estas razones consideró que se trataría de un abuso de posición dominante, dado que no existe en la Ciudad de Buenos Aires otro organismo con facultades para emitir dicha legalización.

Que el día 28 de enero de 2019, la denunciante ratificó la denuncia interpuesta, de conformidad con lo establecido en el Artículo 35 de la Ley N° 27.442.

Que Mediante la Disposición N° 22 de fecha 5 de abril de 2019 de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA se confirió el traslado previsto en el Artículo 38 de la Ley N° 27.442 a la denunciada, a fin de que brindara las explicaciones que considerara pertinentes.

Que el día 28 de mayo de 2019, el CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES brindó las explicaciones del caso y en líneas generales sostuvo que la conducta denunciada no constituye un abuso de posición dominante, sino un acto razonable que redundaría en ganancias de eficiencia, tanto para su entidad como para las empresas que solicitan las legalizaciones correspondientes.

Que, asimismo, expuso que tiene entre otras atribuciones, la facultad de certificar y legalizar las firmas de los profesionales matriculados que suscriban dictámenes, informes y trabajos profesionales en general —“artículo 2°, inc. j), de la Ley CABA 466—“ y fijar el monto de los aranceles por pago de derechos y servicios prestados y los eventuales recargos, todo ello de acuerdo a las necesidades de recursos que surjan del presupuesto de gastos de cada ejercicio.

Que, a su vez, remarcó que el nuevo sistema no constituía un mero aumento de precios, sino un cambio en la forma en que se determinan, pues otorgaba un servicio más especializado que discrimina positivamente las solicitudes.

Que, en ese sentido, dijo que no solo se establece el precio de las legalizaciones según el valor de los activos de las empresas que los solicitan, sino también en virtud del tipo de estados contables que se quiere legalizar.

Que, por otro lado, alegó que, en lo que respecta al caso puntual de la denunciante, de las constancias del sistema de registro del CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES surge que la denunciante ha realizado la legalización de VEINTIÚN (21) balances en los últimos CUATRO (4) años, y que el nuevo esquema tarifario, que —al que caracteriza de abusivo— ha implicado, en realidad, beneficios significativos tanto para la denunciante como para las demás empresas que legalizan sus estados contables en el citado Consejo, en particular en el caso de las pequeñas y medianas empresas.

Que también agregó que la propia COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA ha señalado que el ordenamiento de defensa de la competencia no tiene por objeto el conocimiento y juzgamiento de actos o hechos de personas de carácter público dictados o realizados en ejercicio de competencia pública de administración.

Que asimismo mencionó que la modificación al sistema de tarifas introducido por el CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES es justa, proporcional, y legítima de conformidad con las facultades conferidas por Ley N°466.

Que finalmente, sostuvo que el CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES no ha incurrido en conducta abusiva alguna ni ha ocasionado perjuicio al interés económico general.

Que mediante la Disposición N° 101 de fecha 19 de noviembre de 2019 de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA se dispuso la apertura de sumario respecto del CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, de conformidad con el Artículo 39 de la Ley N° 27.442, con relación a un supuesto abuso de posición dominante, en los términos de los Artículos 1° y 3°, incisos a) y h), de dicha norma.

Que concluida la etapa de instrucción y evaluadas las constancias recabadas en la presente causa, de conformidad con el Artículo 41 de la Ley N° 27.442, se dictó la Disposición N° 80 de fecha 14 de noviembre de 2023 de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, dando por concluida la instrucción sumarial y conferir traslado al CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES para que en el término de VEINTE (20) DÍAS tenga la oportunidad de presentar el descargo y ofrecer la prueba que estimase corresponder, con relación a la presunta violación a los Artículos 1 y 3, incisos a) y h), de la Ley N° 27.442 en virtud de un posible abuso de posición de dominio, de carácter explotativo, en el mercado de las legalizaciones de los estados contables desde el cambio de metodología en enero de 2018.

Que el día 18 de diciembre de 2023, el CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES presentó su descargo en legal tiempo y forma, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 41 de la Ley N° 27.442.

Que, en primer lugar, sostuvo que la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA era incompetente para imputar, y emitir resoluciones de este tipo, toda vez que éstas serían atribuciones que corresponden por Ley de Defensa de la Competencia a la Autoridad Nacional de Competencia y por Decreto Reglamentario al entonces Secretario de Comercio y que la Resolución N° 359/18 de la ex SECRETARÍA DE COMERCIO sólo habilita a la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA a ser un órgano técnico/consultivo.

Que, en consecuencia, planteó la nulidad de la Disposición N°80/23 de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA.

Que también alegó la nulidad del acto desde las normas de procedimiento administrativo, por incompetencia del órgano (Artículos 7° y 14, inciso b), de la LeyN° 19.549).

Que, asimismo, sostuvo la ausencia de mérito suficiente para la prosecución del procedimiento y la nulidad de la disposición por falta de motivación (Artículo 123 del Código Procesal Penal de la Nación).

Que manifestó que el CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES no sólo no ha realizado aumentos excesivos de sus tarifas que puedan constituir infracción a la Ley N° 27.442, sino muy por el contrario, estableció nuevas escalas tarifarias con el propósito de distribuir de forma más equitativa el costo de los aranceles, a la vez que incorporó la legalización de

hasta 10 ejemplares en pos de la mayor eficiencia y el cumplimiento de las normas regulatorias a las que las empresas en general se encuentran alcanzadas.

Que expresó que las tarifas establecidas por el CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES resultaron en un ahorro significativo de costos para todas las empresas y, en particular, para la propia denunciante, quien dijo que reconoció en la audiencia de ratificación legalizar cuatro balances al año, tal como hizo en el 2017, pero que en los años 2018 y 2019 legalizó DIEZ (10) balances, lo que se tradujo en un ahorro sustancial para el denunciante.

Que mediante la Disposición N° 10 de fecha 22 de febrero de 2024 de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, evaluó la prueba ofrecida por la denunciada en su descargo, resolviendo sobre su pertinencia, admisibilidad, idoneidad y conducencia, y fijó un plazo de NOVENTA (90) días para su producción.

Que entre la prueba admitida se incluyó la copia de los estados contables del CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES correspondientes a los ejercicios 2017-2021, y requerimientos de información a los Consejos de Profesionales de Ciencias Económicas de las Provincias de BUENOS AIRES, CHACO, ENTRE RÍOS, MENDOZA, SALTA, SAN JUAN, SANTA CRUZ y TUCUMÁN; y la selección de estas provincias se basó en que no habían sido requeridas previamente por la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, y abarcan todas las regiones del país y corresponden a las de mayor cantidad de habitantes.

Que, asimismo, se admitieron requerimientos de información a (i) ex ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS; (ii) COMISIÓN NACIONAL DE VALORES; (iii) INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA; (iv) SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACIÓN; y (v) BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA; siendo esos organismos los más representativos para la mayoría de las empresas, testigos y prueba pericial contable.

Que el día 2 de agosto de 2024, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPEENCIA, ordenó dar por concluido el período de prueba y poner los autos a alegar, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 43 de la Ley N° 27.442.

Que el día 15 de agosto de 2024, el CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES presentó su alegato en legal tiempo y forma.

Que el día 10 de diciembre de 2019 el CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES planteó la nulidad de la Disposición N° 101/19 de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA de apertura de sumario en los términos del Artículo 167, inciso 1), del Código Procesal Penal de la Nación, y de los Artículos 3° y 14 de la Ley N° 19.549, por considerar que la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA es incompetente para dictar el acto de apertura de instancia sumarial.

Que a través de la Disposición N° 16 de fecha 7 de julio de 2020 de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA se declaró improcedente el planteo de nulidad.

Que posteriormente y con similares argumentos, el CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES articuló la nulidad de la Disposición N° 80/23 de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA de imputación.

Que la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA consideró pertinente señalar que, si bien oportunamente dio resolución al planteo de nulidad opuesto por la denunciada contra la apertura de sumario mediante la Disposición N° 16/20 de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, y la nulidad opuesta contra la imputación por parte de la denunciada, comparte los términos de su anterior planteo, por lo que reiteró su postura en dicha disposición.

Que, en el planteo de nulidad efectuado por la denunciada, esta se manifestó agraviada fundamentalmente porque consideró que la citada Comisión Nacional carece de facultades para emitir la disposición de imputación.

Que la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA señaló en primer lugar que, por disposición del artículo 79 de la Ley N° 27.442 no son aplicables a este procedimiento las disposiciones de la Ley 19.549, motivo por el cual resulta improcedente el planteo efectuado en los términos de los artículos 3° y 14 de dicho cuerpo legal.

Que, en segundo lugar, surge palmariamente de la Ley N° 27.442 que el TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA puede delegar a la SECRETARÍA DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS cualquier tarea que considera pertinente (art. 30 inc. j, in fine), razón por la cual, en contra de la argumentación de la denunciada, la delegación cuestionada tiene fuente legal.

Que, en tercer lugar, hasta tanto se constituya la AUTORIDAD DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, la ex actuaba como Autoridad de Aplicación de la Ley N° 27.442, quedando a su cargo el ejercicio de las facultades atribuidas al TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA como así también las reservadas a la SECRETARÍA DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS.

Que, a su vez, y en cuarto lugar, la ex SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR —en su carácter de Autoridad de Aplicación de la Ley N° 27.442— podía hacer uso de la facultad de delegar, por ejemplo, determinados actos de instrucción, encontrándose además expresamente facultada para dictar normas complementarias y aclaratorias que sean necesarias para la implementación de la citada Ley y por esta razón, la Resolución N° 359/18 de la ex SECRETARÍA DE COMERCIO es una norma ajustada a derecho que está plenamente vigente.

Que en el presente caso, la disposición mediante la cual se corrió traslado del artículo 41 de la Ley N° 27.442, atacada de nulidad por la denunciada, es un acto que materializa el ejercicio de una competencia expresamente delegada por la Autoridad de Aplicación de la Ley de defensa de la competencia que tiene fuente legal y que ha sido dictada conforme a los precedentes jurisprudenciales de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, en tanto no versa sobre una cuestión resolutoria sino meramente instructoria, consagrando la operatividad del mandato constitucional de protección de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados.

Que finalmente, y en armonía con los precedentes de la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA recordó que los actos de instrucción como, por ejemplo, la imputación, entre otros, constituyen actos administrativos preparatorios que no producen efectos inmediatos y definitivos, no deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, no ocasionan indefensión ni impiden la prosecución del procedimiento hasta la decisión final.

Qué, asimismo, de ninguna manera la imputación afecta la revisión judicial suficiente que recae sobre los actos del Poder Ejecutivo Nacional, toda vez que la Ley N° 27.442 prevé una vía recursiva con causales específicas para habilitar la instancia judicial, las cuales no están dadas en este caso.

Que en consecuencia la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA propició el rechazo el planteo de nulidad efectuado por el CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES contra la Disposición N° 80/23 de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA.

Que la citada Comisión Nacional entendió que correspondía analizar si la denunciada ha llevado adelante la práctica anticompetitiva imputada basada en el poder de mercado que posee, por medio del cambio de modalidad en el cobro de las legalizaciones.

Que la conducta imputada se encuentra tipificada en los Artículos 1° y 3°, incisos a) y h), de la Ley N° 27.442.

Que el ámbito geográfico de la conducta imputada se limita a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que es la zona geográfica donde tiene jurisdicción el propio CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.

Que el inicio de la conducta imputada se determina a partir del cambio de modalidad de cobro de los aranceles para las legalizaciones de los estados contables —en enero de 2018— y se extiende hasta, al menos, el momento del dictado de la imputación.

Que el monopolio legal que posee el CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES permite que regule los montos de los aranceles de las legalizaciones de los balances, de la misma forma que puede definir la modalidad de este pago.

Que, de las constancias obrantes en el expediente, se pudo corroborar que, a partir del 1° de enero de 2018, la denunciada aumentó las distintas categorías de aranceles de legalizaciones en un rango entre el CUARENTA Y TRES POR CIENTO (43%) y el QUINIENTOS SESENTA Y SIETE POR CIENTO (567%).

Que simultáneamente, modificó el esquema de segmentación bajo el cual se establecen las categorías de empresas según el monto de los activos que figuran en sus respectivos balances, y se fijan aranceles diferenciados para cada categoría, de modo tal que incrementó la cantidad de categorías, mediante una mayor segmentación de los rangos de montos del activo.

Que, de acuerdo al nuevo esquema, se fijó como categoría más baja una cantidad mínima de legalizaciones de hasta a DIEZ (10) balances.

Que, en ese sentido, conforme surge de las constancias en autos, en el caso particular de la categoría que correspondía a la denunciante, hasta el día 31 de diciembre de 2017, la legalización de cada balance costaba PESOS TRES MIL (\$ 3.000), y luego del aumento, el precio por legalización ascendió a PESOS DOCE MIL (\$ 12.500), por hasta DIEZ (10) balances del mismo ejercicio fiscal sin costo adicional.

Que, en otros términos, el cambio de modalidad implicó un incremento en la cantidad mínima de legalizaciones que la Denunciada está dispuesta a ofrecer a quienes demanden sus servicios y así, el arancel por legalizaciones pasó de incluir UN (1) balance en el año 2017 a DIEZ (10) balances a partir del año 2018, lo cual supuso un aumento en el precio final total.

Qué, asimismo, se introdujo un esquema de diferenciación de precios en función del monto total de los activos de la empresa solicitante de la legalización del balance y en ese sentido, la Resolución N° 131/17 del CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

dispuso la diferenciación de aranceles según se trate de: 1) estados contables de ejercicios regulares e irregulares; 2) estados contables intermedios; o 3) estados de situación patrimonial y asimilables con fines específicos.

Que, en los dos primeros supuestos, el arancel permite la legalización de hasta DIEZ (10) ejemplares de un mismo estado contable (del mismo ente y con cierre en la misma fecha) sin costo adicional, y cada ejemplar tenía un valor de PESOS DOSCIENTOS (\$ 200), aplicable a cualquiera de las categorías.

Que, del análisis efectuado, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA concluyó que, dado que el incremento de aranceles fue acompañado por un incremento de la cantidad de legalizaciones, el impacto total de la modificación sobre las empresas no es igual para todas, sino que depende de la cantidad de legalizaciones que consumen.

Que en definitiva las características del nuevo esquema de segmentación hacen que el efecto el impacto económico sobre el total de empresas consumidoras de este servicio resulte altamente sensible a la cantidad de legalizaciones efectuadas en cada segmento.

Que luego de un pormenorizado análisis la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA concluyó que la nueva modalidad de cobro de aranceles implementada por la denunciada tuvo un efecto entre neutro o incluso negativo sobre el arancel promedio ponderado, en tanto refleja la incidencia de los aranceles diferenciales sobre el volumen de legalizaciones en cada categoría de empresa.

Que, en otros términos, si los ingresos se calculan como el precio de las legalizaciones multiplicado por la cantidad de las mismas ($I=P*Q$), y se advierte que la cantidad de balances legalizados aumentó en igual o mayor proporción que los ingresos reales, eso quiere decir que el precio real unitario tiene que ser menor o igual que el establecido el año anterior a la conducta.

Que, por consiguiente, corresponde considerar que el beneficio monetario agregado para aquellas empresas que abonaron aranceles más bajos por la legalización de balances fue superior al eventual perjuicio que pudieron haber experimentado las empresas que pagaron aranceles más elevados, ya que, de lo contrario, se habría verificado un incremento en la recaudación real, lo que no ocurrió.

Que, de este modo, la mencionada Comisión Nacional concluyó que la nueva modalidad de cobro de legalizaciones implementada por la denunciada no ha derivado en un efecto explotativo perjudicial al interés económico general.

Que, en consecuencia, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, emitió el Dictamen de fecha 18 de septiembre de 2025, correspondiente a la “COND. 1711”, en el cual recomendó al señor Secretario de Industria y Comercio rechazar el planteo de nulidad efectuado por el CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES contra la Disposición N° 80/23 de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA y ordenar el archivo de las presentes actuaciones en los términos del Artículo 43 de la Ley N° 27.442.

Que, mediante el Decreto N°650 de fecha 10 de septiembre de 2025, se asignó al señor Secretario de Coordinación de Producción Pablo Agustín LAVIGNE (D.N.I. N° 30.448.069), el ejercicio de las competencias atribuidas a la SECRETARÍA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA, EMPRENDEDORES Y ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO y a la SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, ambas del MINISTERIO DE ECONOMÍA

Que ha tomado intervención el servicio jurídico competente.

Que la presente medida se dicta en virtud de lo establecido en la Ley N° 27.442, en los Decretos Nros. 480 de fecha 23 de mayo de 2018, 50 de fecha 19 de diciembre de 2019 y sus modificatorios, y 650/25.

Por ello,

EL SECRETARIO DE COORDINACIÓN DE PRODUCCIÓN

EN EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS DE LA SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Recházase el planteo de nulidad efectuado por el CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES contra la Disposición N° 80 de fecha 14 de noviembre de 2023 de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA.

ARTÍCULO 2°.- Ordénase el archivo de las presentes actuaciones, de conformidad con lo establecido en el Artículo 43 de la Ley N° 27.442.

ARTÍCULO 3°.- Autorízase a la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, a publicar el Dictamen de fecha 18 de septiembre de 2025, correspondiente a la COND. 1711 identificado como IF-2025-104053926-APN-CNDC#MEC, en la página web oficial del organismo.

ARTÍCULO 4°.- Notifíquese a las partes interesadas de la presente medida.

ARTÍCULO 5°.- Comuníquese y archívese.



AL SEÑOR SECRETARIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO:

Se eleva para su consideración el presente dictamen referido a las actuaciones que tramitan bajo el expediente EX-2018-60369699- -APN-DGD#MPYT, caratulado: “C.1711 - CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES S/INFRACCIÓN LEY N° 27.442”.

I SUJETOS INTERVINIENTES

1. La denunciante es HEXACOM S.A. (“HEXACOM” o la “Denunciante”), una empresa prestadora de servicios y soluciones, relacionada con la ingeniería, el montaje de plantas industriales y las telecomunicaciones¹.
2. La denunciada es el CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES (el “CONSEJO” o la “Denunciada”), entidad de derecho público no estatal, con independencia funcional de los poderes del Estado, creada por la Ley 466 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuya función es reglamentar y ordenar el ejercicio de las profesiones de Ciencias Económicas.

II HECHOS DENUNCIADOS

II.1. La denuncia

3. El 22 de enero de 2018, HEXACOM denunció al CONSEJO ante la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor por presunto abuso de posición dominante. La Dirección Nacional de Defensa del Consumidor remitió las actuaciones a esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (CNDC).
4. El 22 de noviembre de 2018, esta CNDC decidió dar inicio a las presentes, por la supuesta infracción a la Ley de Defensa de la Competencia (LDC).
5. HEXACOM denunció que el CONSEJO es la única institución habilitada para legalizar balances contables de todos los contadores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, siendo esta legalización obligatoria para empresas que requieren créditos bancarios o participan en licitaciones públicas.
6. La denuncia señala que desde el 1 de enero de 2018 el CONSEJO incrementó los valores de legalización en un 300% y modificó tanto el procedimiento como la metodología de presentación de Estados Contables. Según HEXACOM, esta modificación genera un aumento significativo de costos para las PyMEs sin reportar beneficios, restringiendo la posibilidad de abonar únicamente el valor de los ejemplares necesarios.
7. Por estas razones, considera que se trata de un abuso de posición dominante, dado que no existe en la Ciudad de Buenos Aires otro organismo con facultades para emitir dicha legalización.
8. Según surge de la denuncia, hasta el 31 de diciembre de 2017 la legalización de cada balance costaba AR\$ 3000.² Luego del aumento mencionado, el precio por la legalización ascendió a

¹ <http://www.hexacomsa.net/index.asp>

AR\$ 12.500,³ cuantía que estimó excesiva, atribuyendo a la Denunciada un abuso de posición dominante.

9. El 28 de enero de 2019, de conformidad con lo previsto en el artículo 35 de la LDC, se celebró la audiencia de ratificación de denuncia, a la que asistió Alejandro Xavier RODRÍGUEZ en su carácter de presidente de HEXACOM.⁴

II.2. Explicaciones

10. El 5 de abril de 2019, la CNDC dictó la Disposición 22/19 (DISCFC-2019-22-APN-CNDC#MPYT) mediante la cual confirió el traslado previsto en el artículo 38 de la LDC al CONSEJO, a fin de que brindara las explicaciones que considerara pertinentes.
11. El CONSEJO brindó explicaciones el 28 de mayo de 2019.⁵
12. En líneas generales sostuvo que la conducta denunciada no constituye un abuso de posición dominante, sino un acto razonable que redunde en ganancias de eficiencia, tanto para su entidad como para las empresas que solicitan las legalizaciones correspondientes.
13. Expuso que tiene entre otras atribuciones, la facultad de certificar y legalizar las firmas de los profesionales matriculados que suscriban dictámenes, informes y trabajos profesionales en general —artículo 2º, inc. j), de la Ley CABA 466— y fijar el monto de los aranceles por pago de derechos y servicios prestados y los eventuales recargos, todo ello de acuerdo a las necesidades de recursos que surjan del presupuesto de gastos de cada ejercicio (artículo 3º - inciso g-). En uso de esa facultad legal se emitió la Resolución CPCECABA 131/17 (la “RESOLUCIÓN”).
14. Según dijo, se resolvió modificar la metodología de pago considerando, entre otras cosas: 1) los recursos económicos necesarios para la operatoria del CONSEJO; 2) la experiencia recogida, que indica que resulta conveniente mantener valores diferenciales para la legalización de los estados contables de acuerdo con el monto de los activos involucrados; y 3) el promedio histórico de ejemplares legalizados por entidad y por período fiscal.
15. También remarcó que el nuevo sistema no constituía un mero aumento de precios, sino un cambio en la forma en que se determinan, pues otorgaba un servicio más especializado que discrimina *positivamente* las solicitudes. En ese sentido, dijo que no solo se establece el precio de las legalizaciones *según el valor de los activos* de las empresas que los solicitan, sino también en virtud del *tipo de estados contables* que se quiere legalizar.
16. Además, resaltó que esa diferencia entre los distintos tipos de estados contables resulta del tercer considerando de la RESOLUCIÓN en el que se indica: *“Que se percibe que es necesario distinguir entre los encargos que tienen como objeto estados contables de ejercicios regulares e irregulares, los de períodos intermedios y los que tiene por objeto estados contables de situación patrimonial y similares cuya composición y finalidad es distinta de las anteriores.”*
17. El CONSEJO explicó que, en lo que respecta a la legalización de ejercicios regulares e irregulares al que HEXACOM hace referencia, el nuevo arancel introdujo en primer lugar una

² PESOS TRES MIL.

³ PESOS DOCE MIL QUINIENTOS.

⁴ IF-2019-06219669-APN-DR#CNDC (orden 8 sin pase)

⁵ IF-2019-50532159-APN-DR#CNDC (orden 19 sin pase)

modificación en la escala de los activos de hasta AR\$ 10.000.000,00⁶, lo que procuraría limitar el rango tarifario a pequeñas y medianas empresas

18. Por otro lado, continuó argumentando que se estableció un único valor por la legalización de hasta diez (10) estados contables de un mismo ente y cerrados en la misma fecha. Cada ejemplar adicional de un mismo estado contable, emitido en igual fecha tendría el valor de AR\$ 200.⁷ Bajo el sistema tarifario anterior, la entidad debía abonar el precio unitario por cada balance legalizado, sin ningún tipo de bonificación.
19. En función de ello, y en atención al promedio histórico de legalizaciones por rango, se estableció un precio incremental de acuerdo al valor de los activos de las compañías cuyo estado contable se legaliza. Al efecto se consideró que, a mayor nivel de activos, mayor es la probabilidad de que la empresa requiera un número mayor de estados contables, por entender que se verá involucrada en mayor cantidad de transacciones o expuesta a su presentación ante mayores entes reguladores.
20. Además, el CONSEJO sostuvo que dicho valor reviste escasa significancia en relación al valor de los activos de las entidades involucradas.
21. Por otro lado, alegó que, en lo que respecta al caso puntual de la Denunciante, de las constancias del sistema de registro del CONSEJO surge que HEXACOM ha realizado la legalización de 21 balances en los últimos 4 años, y que el nuevo esquema tarifario, que —al que caracteriza de abusivo— ha implicado, en realidad, beneficios significativos tanto para la Denunciante como para las demás empresas que legalizan sus estados contables en el CONSEJO, en particular en el caso de las pequeñas y medianas empresas.
22. También añadió que la Denunciante pasa por alto que desde la vigencia del sistema tarifario 2017 se acumulaba un incremento en el IPC superior al 180%. Explicó que, durante el 2018, y como resultado del nuevo sistema arancelario, la legalización de balances prácticamente duplicó en su volumen, manteniendo un precio unitario casi idéntico. Ello, a pesar que en el mismo período la inflación interanual superó el 30%. En respaldo de lo expuesto, acompañó tablas con aranceles comparativos y esquema actual de aranceles para legalizaciones.
23. En lo que respecta a la comparación con la legalización de los escribanos, indicó que, mediante el trámite de legalización de balances, el CONSEJO revisa en detalle el documento, y da fe no sólo de la identidad del profesional interviniente, de la habilitación y vigencia de su matrícula profesional, sino también del cumplimiento de la normativa y técnica vigente que regula la presentación de cada labor profesional en particular.
24. Por último, agregó que esta CNDC ha señalado que el ordenamiento de defensa de la competencia no tiene por objeto el conocimiento y juzgamiento de actos o hechos de personas de carácter público dictados o realizados en ejercicio de competencia pública de administración.
25. Asimismo, mencionó que la modificación al sistema de tarifas introducido por el CONSEJO es justa, proporcional, y legítima de conformidad con las facultades conferidas por Ley CABA 466.

⁶ PESOS DIEZ MILLONES.

⁷ DOSCIENTOS PESOS.

26. Finalmente, sostuvo que el CONSEJO no ha incurrido en conducta abusiva alguna ni ha ocasionado perjuicio al interés económico general.
27. Finalmente acompañó documental e hizo reserva del derecho a solicitar la aplicación de la ley más benigna. Planteó cuestión federal.

III PROCEDIMIENTO

III.1. Apertura de sumario

28. El 19 de noviembre de 2019, y mediante la Disposición CNDC 101/19 (DISFC-2019-101-APN-CNDC#MPYT), se dispuso la apertura de sumario respecto del CONSEJO, de conformidad con el artículo 39 de la LDC, con relación a un supuesto abuso de posición dominante, en los términos de los artículos 1º y 3º, incs. a) y h), de dicha norma.
29. Durante la instrucción de la causa se requirió información al propio CONSEJO, como así también al: (i) CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA; al (ii) CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE; y al (iii) CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN.

III.2. Imputación

30. Concluida la etapa de instrucción y evaluadas las constancias recabadas en la presente causa, el 14 de noviembre de 2023, de conformidad con el artículo 41 de la LDC, se dictó la Disposición CNDC 80/23 (DISFC-2023-80-APN-CNDC#MEC), que resolvió dar por concluida la instrucción sumarial y conferir traslado al CONSEJO para que en el término de VEINTE (20) DÍAS tenga la oportunidad de presentar el descargo y ofrecer la prueba que estimase corresponder, con relación a la presunta violación a los artículos 1 y 3, incs. a) y h), de la LDC en virtud de un posible abuso de posición de dominio, de carácter explotativo, en el mercado de las legalizaciones de los estados contables desde el cambio de metodología en enero de 2018.

III.3. Descargo

31. El 18 de diciembre de 2023, el CONSEJO presentó su descargo en legal tiempo y forma, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la LDC.
32. En primer lugar, sostuvo que la CNDC era incompetente para imputar, y emitir resoluciones de este tipo, toda vez que éstas serían atribuciones que corresponden por LDC a la Autoridad Nacional de Competencia y por Decreto Reglamentario al Secretario de Comercio y que la Resolución (ex) SC 359/18 sólo habilita a la CNDC a ser un órgano técnico/consultivo.
33. En consecuencia, planteó la nulidad de la Disposición CNDC 80/23.
34. También alegó la nulidad del acto desde las normas de procedimiento administrativo, por incompetencia del órgano (artículos 7º y 14, inc. b), de la Ley 19.549).
35. Sostuvo la ausencia de mérito suficiente para la prosecución del procedimiento y la nulidad de la disposición por falta de motivación (artículo 123 del Código Procesal Penal de la Nación).
36. Afirmó que la información fue obtenida de forma “coercitiva”, sin ningún acto “instructorio”, con una etapa sumarial que duró 4 años.

37. Soslayó que la instrucción sumarial sólo constó de requerimientos hacia el CONSEJO y tres consejos profesionales de la República Argentina, de los cuales sólo dos han respondido.
38. Señaló que existen 21 consejos profesionales de ciencias económicas restantes en el país a quienes se les ha omitido pedir información.
39. Se quejó de que se realice un análisis tan sólo del período 2017-2018 cuando la imputación alcanzó hasta el período de su emisión.
40. Manifestó que el CONSEJO no tiene ganancias o pérdidas, sino superávit o déficit, ya que cualquier ingreso tiene por único objeto financiar el ejercicio de las atribuciones que la ley le otorga, no siendo por ende los actos realizados por el CONSEJO actos relacionados con la producción o intercambio de bienes o servicios, susceptibles de ser sancionados por normas de defensa de la competencia.
41. Dijo que la propia CNDC sostuvo que existieron períodos donde los ingresos del CONSEJO por legalizaciones fueron deficitarios respecto del esquema tarifario anterior, y aun así, según su entender, arbitrariamente, se dispuso la imputación.
42. Consideró que a su entender la CNDC “omitió” cada uno de los argumentos y explicaciones y defensas planteadas por el CONSEJO, lo que atentaría contra el derecho a un debido proceso.
43. Manifestó que el análisis efectuado por la CNDC respecto del aumento de las tarifas del año 2018 como si se tratara de aumentos individuales por legalización es erróneo, ya que omite el hecho de que el promedio de las legalizaciones demuestra que en la práctica siempre se ha legalizado más de un estado contable.
44. Señaló que los cambios tarifarios han tenido un impacto positivo en la sociedad en general, que ha resultado en una disminución de los costos de las entidades y una mayor capacidad de cumplir con sus obligaciones regulatorias al contar con suficientes balances legalizados a un menor precio.
45. Negó categóricamente, de manera general y particular, cada uno de los hechos narrados en la imputación.
46. Dijo que la propia imputación no aclara en qué consistiría la discriminación, lo cual colisionaría con el principio de defensa en juicio.
47. Manifestó que el CONSEJO no sólo no ha realizado aumentos excesivos de sus tarifas que puedan constituir infracción a la LDC, sino muy por el contrario, estableció nuevas escalas tarifarias con el propósito de distribuir de forma más equitativa el costo de los aranceles, a la vez que incorporó la legalización de hasta 10 ejemplares en pos de la mayor eficiencia y el cumplimiento de las normas regulatorias a las que las empresas en general se encuentran alcanzadas.
48. Expresó que las tarifas establecidas por el CONSEJO resultaron en un ahorro significativo de costos para todas las empresas y, en particular, para la propia Denunciante, quien dijo que reconoció en la audiencia de ratificación legalizar cuatro balances al año, tal como hizo en el 2017, pero que en los años 2018 y 2019 legalizó 10 balances, lo que se tradujo en un ahorro sustancial para el Denunciante.
49. De tal modo señaló que, según el total de activos de la Denunciante, en el año 2017 el costo unitario del balance era de \$3.000 por lo cual incurrió en \$12.000 para legalizar los 4 balances

que solicitó al CONSEJO, o \$15.000 según los valores ajustados por inflación tomados por la CNDC en su imputación.

50. Así indicó que la CNDC se limitó a comparar el tarifario de 2017 y 2018 como si en ambos casos se tratase de precios unitarios, “omitiendo intencionalmente centrarse en el punto neurálgico” de la discusión: que a partir de 2018 por el precio allí dispuesto se legalizan hasta 10 balances en lugar de uno solo como venía ocurriendo hasta 2017.
51. Enmarcó al CONSEJO como un ente de derecho público no estatal, y citó jurisprudencia, incluso de esta CNDC sobre que el artículo 1º de la LDC, establece que su ámbito de aplicación alcanza a los actos “relacionados con la producción y el intercambio de bienes o servicios” y, por ende, no alcanza a los actos de gobierno, como los que ejerce el CONSEJO a través de las atribuciones y facultades que le han sido delegadas por Ley CABA 466.
52. Señaló que no es asimilable el servicio de legalizaciones del CONSEJO con el servicio de legalizaciones del Colegio de Escribanos.
53. Solicitó se aplique la Ley 25.156 por considerar que es la ley más benigna, toda vez que la denuncia se presentó el 22 de enero de 2018, y la Ley 27.442 entró en vigencia el 18 de mayo de 2018.
54. Indicó las variables que se tomaron en consideración para el cambio de sistema de legalización a las que remitimos por razones de brevedad.
55. Adjuntó un cuadro del que alegó que puede observarse la variación de lo abonado por una empresa promedio con ambos sistemas, pagando cada copia en el sistema del año 2017 y pagando una única vez hasta 10 copias en el año 2018.
56. Manifestó que la CNDC incurre en errores dada la prescindencia del ajuste por inflación y el hecho que todas las legalizaciones son contabilizadas por la CNDC como legalizaciones de balances, cuando el CONSEJO también realiza legalizaciones de otros documentos.
57. Negó la existencia de precios excesivos y de discriminación de precios.
58. Finalmente ofreció prueba e hizo reserva del caso federal.

III.4. Apertura a prueba – artículo 42 LDC

59. El 22 de febrero de 2024, mediante Disposición CNDC 10/24 (DISFC-2024-10-APN-CNDC#MEC), la CNDC evaluó la prueba ofrecida por el CONSEJO en su descargo, resolviendo sobre su pertinencia, admisibilidad, idoneidad y conducencia, y fijó un plazo de 90 días para su producción.
60. Entre la prueba admitida se incluye la copia de los estados contables del CONSEJO correspondientes a los ejercicios 2017-2021, y requerimientos de información a los Consejos de Profesionales de Ciencias Económicas de las provincias de Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, Mendoza, Salta, San Juan, Santa Cruz y Tucumán. La selección de estas provincias se basó en que no habían sido requeridas previamente por la CNDC, abarcan todas las regiones del país y corresponden a las de mayor cantidad de habitantes.
61. Asimismo, se admitieron requerimientos de información a (i) ex ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS; (ii) COMISIÓN NACIONAL DE VALORES; (iii) INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA; (iv) SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACIÓN; y (v) BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA; siendo

esos organismos los más representativos para la mayoría de las empresas, 4 testigos y prueba pericial contable.

III.5. Alegatos

62. El 2 de agosto de 2024, esta CNDC, ordenó dar por concluido el período de prueba y poner los autos a alegar, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 43 de la LDC.
63. El 15 de agosto de 2024, el CONSEJO presentó su alegato en legal tiempo y forma.
64. Como cuestión preliminar reiteró que se debe aplicar a Ley 25.156 por considerarse la ley más benigna.
65. Luego alegó que la Disposición CNDC 80/23 —que ordenó la imputación— es nula por arbitraria y por carecer de motivación en los términos del artículo 123 del Código Procesal Penal, sumado a que consideró que la acusación formulada tiene fue realizada en términos imprecisos.
66. Manifestó que de la prueba producida resulta que en ningún caso se ha logrado acreditar circunstancia que implique o pueda implicar una afectación al interés económico general.
67. Señaló que quedaría comprobado, a través de la prueba producida, que los actos llevados a cabo por el CONSEJO han generado eficiencias que se tradujeron en beneficios directos para las empresas que legalizan sus estados contables.
68. Manifestó que surge de la prueba producida, que las tarifas del CONSEJO que se cuestionan, son de las más económicas de todo el país, si se comparan con los consejos profesionales de las demás provincias.
69. Dijo que, de los informes periciales aportados, tanto el perito de parte como aquel designado por esta CNDC demuestran que no existe desconexión entre el arancel pagado por legalización de balances en la Ciudad de Buenos Aires y el valor económico a obtener por los servicios prestados.
70. Manifestó que el esquema tarifario del CONSEJO está perfectamente diferenciado según el valor de activos de cada empresa, razón por la cual, en ningún caso podría considerarse afectación al interés económico general a partir de una supuesta discriminación, ya que esta debería afectar la competencia entre empresas de cada segmento o rubro, lo cual no ocurre.
71. El CONSEJO señaló que no existe relación de competencia entre los clientes afectados y los beneficiados por la supuesta discriminación, por lo que la segmentación que realiza no ubica a sus clientes en desventajas competitivas frente a sus competidores. Agregó que, aún si existiera discriminación, las medidas probatorias demuestran que no llevó adelante conducta alguna con efectos reales en el mercado, sino que el esquema protege los intereses de empresas con menos activos, manteniendo criterios homogéneos para las segmentaciones planteadas.
72. El CONSEJO afirmó haber demostrado los siguientes puntos: la determinación del precio de legalizaciones es una facultad legítima otorgada por ley; tiene el deber de determinar valores acordes a sus necesidades presupuestarias; existe necesidad empresarial de legalizar más de un balance por ejercicio fiscal; el precio por legalización es menor bajo el nuevo esquema; y las escalas tarifarias no son discriminatorias sino basadas en equidad y capacidad económica de pequeñas, medianas y grandes empresas.

73. Adicionalmente, sostiene que el incremento anual de tarifas se mantuvo por debajo de la inflación; desde 2017 el precio del servicio a valores constantes ha sido descendente; presta los servicios de legalización más económicos del país; no hubo incremento en sus ingresos desde 2017; carece de propósito de lucro; y que la CNDC incurrió en errores al prescindir del ajuste por inflación en los balances y al calcular el nuevo precio del servicio a valores unitarios.
74. Finalmente hizo reserva del caso federal.

III.6. Planteos de nulidad

75. El 10 de diciembre de 2019 el CONSEJO planteó la nulidad de la Disposición CNDC 101/19 de apertura de sumario en los términos del artículo 167, inc. 1), del Código Procesal Penal de la Nación, y de los artículos 3º y 14 de la Ley 19.549, por considerar que la CNDC era incompetente para dictar el acto de apertura de instancia sumarial.
76. El 7 de julio de 2020, la CNDC dictó la Disposición 16/20 (DISFC-2020-16-APN-CNDC#MDP), declarando improcedente el planteo de nulidad del CONSEJO.
77. Posteriormente y con similares argumentos, el CONSEJO articuló la nulidad de la Disposición CNDC 80/23 de imputación.
78. Esta CNDC considera pertinente señalar que, si bien oportunamente dio resolución al planteo de nulidad opuesto por el CONSEJO contra la apertura de sumario mediante la Disposición CNDC 16/20, y la nulidad opuesta contra la imputación por parte de la Denunciada comparte los términos de su anterior planteo, por lo que cabe reiterar la postura de este organismo en la disposición premencionada.
79. En el planteo de nulidad efectuado por el CONSEJO se manifestó agraviado fundamentalmente porque consideró que la CNDC carece de facultades para emitir la disposición de imputación.
80. En primer lugar, cabe señalar que, por disposición del artículo 79 de la LDC, no son aplicables a este procedimiento las disposiciones de la Ley 19.549, motivo por el cual resulta improcedente el planteo efectuado en los términos de los artículos 3º y 14 de dicho cuerpo legal.
81. En segundo lugar, surge palmariamente de la LDC que el TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA puede delegar a la SECRETARÍA DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS cualquier tarea que considera pertinente (art. 30 inc. j, *in fine*), razón por la cual, en contra de la argumentación del CONSEJO, la delegación cuestionada tiene fuente legal.
82. En tercer lugar, hasta tanto se constituya la AUTORIDAD DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, la entonces Secretaría de Comercio Interior actuaba como Autoridad de Aplicación de la LDC, quedando a su cargo el ejercicio de las facultades atribuidas al TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA como así también las reservadas a la SECRETARÍA DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS.
83. A su vez, en cuarto lugar, la entonces Secretaría de Comercio Interior —en su carácter de Autoridad de Aplicación de la LDC— podía hacer uso de la facultad de delegar, por ejemplo, determinados actos de instrucción, encontrándose además expresamente facultada para dictar normas complementarias y aclaratorias que sean necesarias para la implementación de la citada

Ley (artículo 7° del Decreto PEN 480/18). Por esta razón, la Resolución (ex) SC 359/18 es una norma ajustada a derecho que está plenamente vigente.

84. En el presente caso, la disposición mediante la cual se corrió traslado del artículo 41 de la LDC, atacada de nulidad por el CONSEJO, es un acto que materializa el ejercicio de una competencia expresamente delegada por la Autoridad de Aplicación de la LDC que tiene fuente legal y que ha sido dictada conforme a los precedentes jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en tanto no versa sobre una cuestión resolutoria sino meramente instructoria, consagrando la operatividad del mandato constitucional de protección de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados.⁸
85. Cabe señalar que la imputación se dictó en uso de las facultades conferidas por los artículos 41 y 80 de la LDC e igual artículo del Decreto PEN 480/18, artículos 5° y 6° de dicha norma, y el apartado 19 del Anexo de la Resolución (ex) SC 359/18.
86. Finalmente, en armonía con los precedentes de la Procuración del Tesoro de la Nación, esta CNDC ha dicho en reiteradas oportunidades que los actos de instrucción como, por ejemplo, la imputación, entre otros, constituyen actos administrativos preparatorios que no producen efectos inmediatos y definitivos, no deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, no ocasionan indefensión ni impiden la prosecución del procedimiento hasta la decisión final.
87. Asimismo, de ninguna manera la imputación afecta la revisión judicial suficiente que recae sobre los actos del Poder Ejecutivo Nacional, toda vez que la LDC prevé una vía recursiva con causales específicas para habilitar la instancia judicial, las cuales no están dadas en este caso.
88. En virtud de lo expuesto precedentemente, se propicia el rechazo el planteo de nulidad efectuado por el CONSEJO contra la Disposición CNDC 80/23 de imputación.

IV ANÁLISIS JURÍDICO ECONÓMICO DE LA CONDUCTA DENUNCIADA

89. Se desarrollará a continuación un análisis determinando si el CONSEJO ha llevado adelante la práctica anticompetitiva imputada basada en el poder de mercado que posee, por medio del cambio de modalidad en el cobro de las legalizaciones.
90. La conducta imputada se encuentra tipificada en los artículos 1° y 3°, incs a) y h), de la LDC.
91. El ámbito geográfico de la conducta imputada se limita a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que es la zona geográfica donde tiene jurisdicción el propio CONSEJO.
92. El inicio de la conducta imputada se determina a partir del cambio de modalidad de cobro de los aranceles para las legalizaciones de los estados contables —en enero de 2018— y se extiende hasta, al menos, el momento del dictado de la imputación.
93. El mercado involucrado consiste en las legalizaciones de estados contables. Cabe recordar que, además de la Ley CABA 466, la Ley 20.488 (Estatuto Profesional de Ciencias Económicas) en su artículo 21, inc. i), otorga a los Consejos Profesionales de Ciencias Económicas la facultad

⁸ “Credit Suisse First Boston Private Equity II LLC-Sucursal Argentina, Nueve Artes S.A. y HFD Media S.A. - Expediente N.º S.C., C 1216, L.XLI”; “Recreativos Franco s/ apelación resolución Comisión Nac. Defensa de la Competencia - Expediente N.º R. 1170. XLII y R. 1172. XLII”; y “Belmonte, Manuel y Asociación Ruralista de General Alvear c/ Estado Nacional - Expediente N.º B. 1626. XLII”.

de “[c]ertificar las firmas y legalizar los dictámenes expendidos por los profesionales matriculados cuando tal requisito sea requerido”.

94. Además, la presentación de balances legalizados es un requisito que deben cumplir las empresas para iniciar diversos trámites ante la administración pública, entidades bancarias, entre otros.
95. El monopolio legal que posee el CONSEJO permite que regule los montos de los aranceles de las legalizaciones de los balances, de la misma forma que puede definir la modalidad de este pago.
96. Por lo tanto, quedarían reunidos los supuestos considerados en los artículos 5° y 6° de la LDC.
97. De las constancias obrantes en el expediente, se pudo corroborar que, a partir del 1 de enero de 2018, el CONSEJO aumentó las distintas categorías de aranceles de legalizaciones en un rango entre el 43% y el 567%.
98. Simultáneamente, modificó el esquema de segmentación bajo el cual se establecen las categorías de empresas según el monto de los activos que figuran en sus respectivos balances, y se fijan aranceles diferenciados para cada categoría, de modo tal que incrementó la cantidad de categorías, mediante una mayor segmentación de los rangos de montos del activo.
99. De acuerdo al nuevo esquema, se fijó como categoría más baja una cantidad mínima de legalizaciones de hasta a 10 balances.
100. En ese sentido, conforme surge de las constancias en autos, en el caso particular de la categoría que correspondía a la Denunciante, hasta el día 31 de diciembre de 2017, la legalización de cada balance costaba AR\$ 3.000, y luego del aumento, el precio por legalización ascendió a AR\$ 12.500, por hasta 10 balances del mismo ejercicio fiscal sin costo adicional.
101. En otros términos, el cambio de modalidad implicó un incremento en la cantidad mínima de legalizaciones que la Denunciada está dispuesta a ofrecer a quienes demanden sus servicios. Así, el arancel por legalizaciones pasó de incluir un (1) balance en el año 2017 a diez (10) balances a partir del año 2018, lo cual supuso un aumento en el precio final total.
102. Asimismo, se introdujo un esquema de diferenciación de precios en función del monto total de los activos de la empresa solicitante de la legalización del balance.
103. En ese sentido, la RESOLUCIÓN dispuso la diferenciación de aranceles según se trate de: 1) estados contables de ejercicios regulares e irregulares; 2) estados contables intermedios; o 3) estados de situación patrimonial y asimilables con fines específicos. En los dos primeros supuestos, el arancel permite la legalización de hasta diez (10) ejemplares de un mismo estado contable (del mismo ente y con cierre en la misma fecha) sin costo adicional. Cada ejemplar tenía un valor de AR\$ 200, aplicable a cualquiera de las categorías.
104. En virtud del análisis de las tablas de los aranceles presentados por el CONSEJO, se observan efectivamente los aumentos de los aranceles de las legalizaciones de los balances que las empresas tienen que abonar al CONSEJO a partir del año 2018, junto con su correspondiente cambio en la modalidad de los pagos.
105. En la Tabla 1, que se presenta a continuación, se exponen los aranceles establecidos por el CONSEJO correspondientes a los años 2017 y 2018 para el cobro de las legalizaciones, cada uno fijado en base a rangos de valores totales del activo reportado en los balances correspondientes, según los propios criterios establecidos por el CONSEJO.

106. Como se aclaró con anterioridad, para el año 2018 el número de categorías varió al incluirse mayor cantidad de rangos y también según cantidad de balances presentados.

Tabla 1 | Aranceles cobrados por el CONSEJO - Año 2017 -2018

Segmentos por Activo	Arancel 2017 (\$)	Segmentos por Activo	Arancel 2018 (\$)	Diferencia %
Hasta \$200.000	450 (1 unidad)	Hasta \$200.000	800 (hasta 10 unid.)	78%
Desde \$200.001 hasta \$1.000.000	700 (1 unidad)	Más de \$200.000 hasta \$500.000	1.000 (hasta 10 unid.)	43%
		Más de \$500.000 hasta \$1.000.000	2.000 (hasta 10 unid.)	186%
Desde \$1.000.001 hasta \$5.000.000	1.000 (1 unidad)	Más de \$1.000.000 hasta \$2.500.000	3.000 (hasta 10 unid.)	200%
		Más de \$2.500.000 hasta \$5.000.000	5.000 (hasta 10 unid.)	400%
Desde \$5.000.001 hasta \$10.000.000	1.500 (1 unidad)	Más de \$5.000.000 hasta \$7.500.000	7.000 (hasta 10 unid.)	367%
		Más de \$7.500.000 hasta \$10.000.000	9.000 (hasta 10 unid.)	500%
Desde \$10.000.001 hasta \$25.000.000	3.000 (1 unidad)	Más de \$10.000.000 hasta \$25.000.000	12.500 (hasta 10 unid.)	317%
Desde \$25.000.001 hasta \$50.000.000	4.000 (1 unidad)	Más de \$25.000.000 hasta \$50.000.000	15.000 (hasta 10 unid.)	275%
Desde \$50.000.001 hasta \$100.000.000	5.000 (1 unidad)	Más de \$50.000.000 hasta \$100.000.000	20.000 (hasta 10 unid.)	300%
Más de \$100.000.000	6.000 (1 unidad)	Más de \$100.000.000 hasta	25.000 (hasta 10 unid.)	317%

	\$250.0000.000		
	Más de \$250.000.000 hasta \$500.0000.000	30.000 (hasta 10 unid.)	400%
	Más de \$500.000.000 hasta \$1.000.0000.000	35.000 (hasta 10 unid.)	483%
	Más de \$1.000.000.000	40.000 (hasta 10 unid.)	567%

Fuente: Información provista por el CONSEJO

107. Como puede observarse, la nueva segmentación de aranceles determinó que se pasara de un esquema de 8 categorías de empresas a uno de 14.
108. Se estableció, además, que el arancel correspondiente a cada categoría se fije para una cantidad mínima de balances a legalizar por debajo de la cual el arancel no varía; es decir, que, si el arancel se fija por ejemplo para un mínimo de 10 balances, y el cliente demanda menos cantidad de legalizaciones, el importe total a abonar es el mismo que para la cantidad indicada.
109. Esto equivale en la práctica a un incremento en el monto mínimo a pagar, aunque también representa una reducción en el precio unitario de cada legalización.
110. A su vez, se puede apreciar que los aumentos de los aranceles han sido siempre mayores a la inflación del año 2018 (la inflación en ese período resultó ser de aproximadamente el 34,2%).⁹
111. Ahora bien, dado que el incremento de aranceles fue acompañado por un incremento de la cantidad de legalizaciones, el impacto total de la modificación sobre las empresas no es igual para todas, sino que depende de la cantidad de legalizaciones que consumen.
112. A modo de ejemplo, una empresa con un activo inferior a AR\$ 200.000 y que requería una sola legalización por año, debía abonar AR\$ 450; pero con el cambio y aumento de los aranceles pasó a abonar AR\$ 800, una variación del 78%.
113. Para el caso de empresas con activos superiores a AR\$ 100.000.000 e inferiores a AR\$ 250.000.000 que antes legalizaban hasta 3 balances por año, pasaron de abonar \$18.000 a \$25.000 para esa misma cantidad de legalizaciones; una variación de 39%. Ahora bien, si esta empresa legaliza 5 balances por año, pasaría de pagar \$ 30.000 a \$25.000, lo cual equivale a una contracción del -16,7%.
114. En otras palabras, las características del nuevo esquema de segmentación hacen que el efecto que el impacto económico sobre el total de empresas consumidoras de este servicio resulte altamente sensible a la cantidad de legalizaciones efectuadas en cada segmento. Por ello, el

⁹ Según el INDEC la variación interanual del nivel general IPC promedio para la Región GBA de 2018 fue de 34,2%. Ver: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-5-31>.

análisis subsiguiente debe necesariamente contemplar la evolución de dichas cantidades *vis a vis* la modificación de los aranceles.

115. A partir de un requerimiento formulado por esta CNDC al CONSEJO, se obtuvo información relativa a la cantidad de balances legalizados anualmente, agrupándolos en los períodos comprendidos entre julio y junio del año siguiente, comenzando por julio 2014 – junio 2015 y finalizando por julio 2021–junio 2022.
116. Sobre la base de estos datos se aprecia que, para los periodos posteriores a la conducta denunciada, es decir, los períodos de julio–junio de los años 2017-2018 (incluyendo medio año previo a la conducta), 2018–2019 y 2019–2020, la cantidad de balances legalizados se incrementó respecto al período comprendido entre los años 2016–2017.
117. Utilizando estos datos se presenta la siguiente tabla:

Tabla 2 | Ingresos por balance legalizado para el período 2014-2022.

Año	Ingresos generados por legalizaciones	IPC GBA (base 100: Julio-2016)	Ingresos generados por legalizaciones, deflactados por IPC GBA	Cantidad de balances legalizados	Ingresos reales por cada balance legalizado
Jul 14 - Jun 15	\$ 320.179.179	S/D	S/D	331.334	S/D
Jul 15 - Jun 16	\$ 394.764.112	S/D	S/D	311.991	S/D
Jul 16 - Jun 17	\$ 570.803.706	108,6	\$ 525.562.925	278.173	\$ 1.889
Jul 17 - Jun 18	\$ 891.833.372	135,6	\$ 657.657.334	333.980	\$ 1.969
Jul 18 - Jun 19	\$ 1.310.516.204	200,4	\$ 654.079.404	431.156	\$ 1.517
Jul 19 - Jun 20	\$ 1.326.440.357	297,6	\$ 445.692.465	339.069	\$ 1.314
Jul 20 - Jun 21	\$ 2.665.219.083	415,7	\$ 641.140.893	146.321	\$ 4.382
Jul 21 - Jun 22	S/D	644,4	S/D	149.116	S/D

Fuente: CNDC en base a datos obrantes en el presente expediente y a información pública del INDEC.

118. En la tabla precedente se muestran los ingresos percibidos por legalizaciones para cada período analizado; el Índice de Precios al Consumidor (IPC) GBA con base en julio 2016 (elaborado a partir de un empalme de series publicadas por el INDEC); los ingresos por legalizaciones deflactados por dicho índice; la cantidad de balances legalizados en el período correspondiente; y, finalmente, la cantidad de ingresos por cada balance legalizado o, lo que es equivalente, el

arancel promedio ponderado de la legalización de balances, expresado en términos reales, a fin de descontar el efecto de la inflación.

119. Del valor del indicador de la última columna de la Tabla 2 se desprende que el valor de ingresos reales por balance legalizado en el período comprendido entre julio del año 2017 hasta junio del 2018 (momento en que se implementa la modificación) fue apenas un 4,2% superior al período anterior. Sin embargo, en los dos períodos subsiguientes, se advierte que este indicador se contrae significativamente, a saber, un 23% en Jul-18/Jun-19 y un 13,4% en Jul-19/Jun-20.
120. Con respecto al período que se inicia en junio 2020, quedará fuera del presente análisis ya que los efectos de la pandemia del COVID-19 generaron una distorsión que no posibilita una comparación adecuada.
121. Ahora bien, a partir del análisis anterior, puede concluirse que la nueva modalidad de cobro de aranceles implementada por el CONSEJO tuvo un efecto entre neutro o incluso negativo sobre el arancel promedio ponderado, en tanto refleja la incidencia de los aranceles diferenciales sobre el volumen de legalizaciones en cada categoría de empresa.
122. En otros términos, si los ingresos se calculan como el precio de las legalizaciones multiplicado por la cantidad de las mismas ($I=P*Q$), y se advierte que la cantidad de balances legalizados aumentó en igual o mayor proporción que los ingresos reales, eso quiere decir que el precio real unitario tiene que ser menor o igual que el establecido el año anterior a la conducta.
123. Por consiguiente, corresponde considerar que el beneficio monetario agregado para aquellas empresas que abonaron aranceles más bajos por la legalización de balances fue superior al eventual perjuicio que pudieron haber experimentado las empresas que pagaron aranceles más elevados. De lo contrario, se habría verificado un incremento en la recaudación real, lo que no ocurrió.
124. De este modo, la nueva modalidad de cobro de legalizaciones implementada por el CONSEJO no ha derivado en un efecto explotativo perjudicial al interés económico general.
125. De lo expuesto y en función del análisis de la información recabada, puede concluirse que no surge evidencia en las presentes actuaciones de permita sostener que la conducta denunciada haya afectado el interés económico general y por lo tanto constituya una infracción a la LDC, por lo que se recomendará su archivo.

V CONCLUSIONES

126. En virtud de lo expuesto, esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, aconseja al SEÑOR SECRETARIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMÍA, rechazar el planteo de nulidad efectuado por el CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES contra la Disposición CNDC 80/23 (DISFC-2023-80-APN-CNDC#MEC) y ordenar el archivo de las presentes actuaciones en los términos del artículo 43 de la Ley 27.442.
127. Elévese el presente dictamen a la SEÑOR SECRETARIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, a sus efectos.

La Lic. Florencia BOGO no suscribe el presente dictamen por hallarse en uso de licencia ordinaria (NO-2025-97851738-APN-CNDC#MEC).



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA RECONSTRUCCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA

Hoja Adicional de Firmas
Dictamen de Firma Conjunta

Número:

Referencia: COND 1711 - Dictamen - Archivo (Art.43 Ley 27.442)

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 14 pagina/s.