



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Resolución

Número: RESOL-2024-89-APN-SC#MEC

CIUDAD DE BUENOS AIRES

Jueves 14 de Marzo de 2024

Referencia: EX-2019-14757115- -APN-DGD#MPYT - "C. 1720"

VISTO el Expediente N° EX-2019-14757115- -APN-DGD#MPYT, y

CONSIDERANDO:

Que, el expediente citado en el Visto, se inició con fecha 12 de marzo de 2019 como consecuencia de la denuncia de la firma SOCORRO MÉDICO PRIVADO S.A. contra la firma INTERNATIONAL HEALTH SERVICES ARGENTINA S.A. por la presunta comisión de conductas anticompetitivas, en violación a la Ley N° 27.442 de Defensa de la Competencia.

Que la firma SOCORRO MÉDICO PRIVADO S.A. expuso en su escrito de inicio que el Instituto Obra Social de las Fuerzas Armadas y de Seguridad (IOSFA), organismo creado por el Poder Ejecutivo Nacional, requirió ofertas para la prestación del servicio de ambulancia con cobertura en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y alrededores para sus afiliados, de conformidad con la Licitación Pública N° 12/2018.

Que la firma SOCORRO MÉDICO PRIVADO S.A. agregó que la firma INTERNATIONAL HEALTH SERVICES ARGENTINA S.A. habría incurrido en una práctica predatoria de precios, pasible de ser encuadrada en el Artículo 3°, inciso k) de la Ley N° 27.442.

Que la firma SOCORRO MÉDICO PRIVADO S.A. señaló que la conducta anticompetitiva en cuestión se repitió en otras licitaciones públicas correspondientes a iguales servicios licitados por otros organismos públicos con similar cantidad de afiliados y zona de cobertura, como ser la Obra Social del Poder Judicial de la Nación y la de la Policía Federal Argentina.

Que, formalizada la queja ante este organismo, el acta de ratificación de denuncia de fecha 8 de abril de 2019, da cuenta que han sido cumplidos por la firma SOCORRO MÉDICO PRIVADO S.A. los requisitos de admisibilidad de la denuncia, previstos por el Artículo 35 de la Ley N° 27.442.

Que mediante el dictado de la Disposición N° 59 de fecha 9 de junio de 2021 de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA concluyó que ameritaba correr el traslado previsto por el Artículo 38 de la Ley N° 27.442 a la firma INTERNATIONAL HEALTH SERVICES ARGENTINA S.A. respecto de la denuncia

formulada.

Que la firma INTERNATIONAL HEALTH SERVICES ARGENTINA S.A. hizo uso de su derecho a dar explicaciones en los términos del Artículo 38 de la Ley N° 27.442 mediante su presentación de fecha 13 de julio de 2021.

Que la firma INTERNATIONAL HEALTH SERVICES ARGENTINA S.A. aseguró que la denunciante en su denuncia no ha acreditado ni probado ninguno de los TRES (3) requisitos para que se configure un precio predatorio previstos en la Guía para el Análisis de Casos de Abuso de Posición Dominante.

Que la firma INTERNATIONAL HEALTH SERVICES ARGENTINA S.A. afirmó que fija precios como el ofertado dada su capacidad operativa basada en estructura y recursos propios y a la menor necesidad de tercerizar servicios.

Que la firma INTERNATIONAL HEALTH SERVICES ARGENTINA S.A. aseguró que no desplaza por sí sola a competidores, sino que participaría de procesos de selección legalmente llevados a cabo por organismos públicos con la existencia de pliegos de bases y condiciones y valores de mercado, periodos de observación e impugnación, donde participa en igualdad de condiciones entre oferentes, presentando oferta, concurre en el marco de evaluación de ofertas, se somete al proceso de observaciones e impugnaciones, y son los propios organismos públicos que, en base al análisis y ponderación de las ofertas por una comisión evaluadora, recomiendan las ofertas más convenientes para satisfacer el interés público comprometido en las licitaciones.

Que la firma INTERNATIONAL HEALTH SERVICES ARGENTINA S.A. destacó que los valores son ofertados por cada uno de los oferentes, y el valor adjudicado puede ser evaluado y revisado por el organismo licitante al finalizar el periodo por el cual dura el contrato u orden de compra, teniendo la facultad de controlar los valores a adjudicar o que pagará por la contraprestación del servicio.

Que mediante la Disposición N° 2 de fecha 27 de enero de 2022 de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA consideró que correspondía instruir el sumario a fin de verificar o descartar la comisión de presuntas infracciones a los Artículos 1° y 3°, inciso k) de la Ley de Defensa de la Competencia N° 27.442.

Que el Artículo 3°, inciso k) de la Ley N° 27.442 menciona como posible práctica anticompetitiva a la venta de bienes o servicios “a precios inferiores a su costo, sin razones fundadas en los usos y costumbres comerciales con la finalidad de desplazar la competencia en el mercado”.

Que los precios predatorios constituyen una política de precios mediante la cual una empresa establecida en un mercado vende un bien o servicio a un precio inferior al esperable en un contexto competitivo, con el objetivo de lograr que uno o varios de sus competidores incurran en pérdidas y, a consecuencia de ello, se retiren del mercado.

Que, a fin de que una política de precios pueda considerarse predatoria, resulta necesario que se den TRES (3) condiciones básicas: i) Los precios bajos no se deben a ventajas de costos asociadas con mayor eficiencia por parte de la empresa depredadora; ii) Como consecuencia de tales precios, la empresa depredadora puede excluir competidores y, de ese modo, obtener una mayor participación y un mayor poder de mercado; y iii) una vez obtenido dicho poder de mercado, la empresa puede ejercerlo efectivamente (por ejemplo, incrementando sus precios de venta).

Que, pasados DOS (2) años de la conducta denunciada, DOS (2) de las TRES (3) empresas que compitieron con

la firma INTERNATIONAL HEALTH SERVICES ARGENTINA S.A. en la licitación del año 2018 volvieron a presentarse a la del año 2020 —SOCORRO MÉDICO PRIVADO S.A. y AGRUPACIÓN DE COLABORACIÓN EMPRESARIA A+V—, además de agregarse una nueva oferente —GRUPO AYUDA MÉDICA ACE—.

Que, por lo tanto, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA entiende que la conducta no trajo como consecuencia exclusión alguna de competidores.

Que la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA entendió que no surge evidencia suficiente compatible con la existencia de una estrategia de precios predatorios por parte de la firma INTERNATIONAL HEALTH SERVICES ARGENTINA S.A.

Que, en función del análisis realizado, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA consideró que los hechos denunciados no constituyen una conducta sancionable a la luz de la Ley de Defensa de la Competencia.

Que, en consecuencia, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, emitió el Dictamen de fecha 22 de febrero de 2024, correspondiente a la “C. 1720”, en el cual recomienda al señor Secretario de Comercio desestimar la denuncia efectuada por la firma SOCORRO MÉDICO PRIVADO S.A. contra la firma INTERNATIONAL HEALTH SERVICES ARGENTINA S.A. por no haber mérito alguno para la prosecución del procedimiento y, consecuentemente, disponer su archivo en los términos del Artículo 40 de la Ley N° 27.442.

Que ha tomado la intervención el servicio jurídico competente.

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

Por ello,

EL SECRETARIO DE COMERCIO

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Desestímase la denuncia efectuada por la firma SOCORRO MÉDICO PRIVADO S.A. contra la firma INTERNATIONAL HEALTH SERVICES ARGENTINA S.A., por no haber mérito alguno para la prosecución del procedimiento.

ARTÍCULO 2°.- Ordénase el archivo de las presentes actuaciones en los términos del Artículo 40 de la Ley N° 27.442.

ARTÍCULO 3°.- Notifíquese a las partes interesadas.

ARTÍCULO 4°.- Comuníquese y archívese.

Digitally signed by LAVIGNE Pablo Agustin
Date: 2024.03.14 18:41:21 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Pablo Agustin Lavigne
Secretario
Secretaría de Comercio
Ministerio de Economía



AL SEÑOR SECRETARIO DE COMERCIO:

Elevamos para su consideración el presente dictamen, referido a las actuaciones que tramitan bajo el expediente EX-2019-14757115-APN-DGD#MPYT, caratulado: “(C.1720) – *INTERNATIONAL HEALTH SERVICES ARGENTINA S.A. S/ INFRACCIÓN LEY 27.442*”.

I. SUJETOS INTERVINIENTES.

I.1. El denunciante

1. El denunciante es SOCORRO MÉDICO PRIVADO S.A., (“VITTAL”), empresa cuya actividad principal es la de brindar servicios de emergencias y traslados.¹

I.2. La denunciada

2. La denunciada es INTERNATIONAL HEALTH SERVICES ARGENTINA S.A. (“EMERGENCIAS”), empresa cuya actividad principal es también brindar servicios de emergencias y traslados.²

II. LOS HECHOS DENUNCIADOS

3. Estas actuaciones iniciaron por una denuncia³ de VITTAL contra EMERGENCIAS por la presunta comisión de conductas anticompetitivas en violación a la Ley 27.442 de Defensa de la Competencia (“LDC”).
4. VITTAL expuso que el Instituto Obra Social de las Fuerzas Armadas y de Seguridad (IOSFA) requirió ofertas para la prestación del servicio de ambulancia con cobertura en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y alrededores para sus afiliados, de conformidad con la Licitación Pública 12/2018 (“LICITACIÓN IOSFA”).
5. Según VITTAL, hasta la adjudicación de la LICITACIÓN IOSFA, diferentes obras sociales de las fuerzas de seguridad nacional —concretamente, INSTITUTO DE OBRA SOCIAL DEL EJERCITO (“IOSE”), DIRECCION DE BIENESTAR DE LA ARMADA (“DIBA”) y DIRECCION DE BIENESTAR DEL PERSONAL DE LA FUERZA AEREA (“DIBPFA”) — brindaban el servicio licitado.

¹ Fuente consultada: AFIP según CUIT.

² Fuente consultada: AFIP según CUIT.

³ Cfr. IF-2019-14753605-APN-DR#CNDC y documental adjunta obrante como IF-2019-17592654-APN-DR#CNDC.

6. Detalló que se presentaron cuatro ofertas en la LICITACIÓN IOSFE. Mientras que tres de ellas pertenecían a Uniones Transitorias de Empresas (UTE), la cuarta fue presentada exclusivamente por EMERGENCIAS.
7. Afirmó que el organismo público licitante realizó la apertura de sobres de ofertas el 18 de febrero de 2019, arrojando los siguientes valores:

<i>Oferente</i>	<i>Valor de Cápita (\$)</i>	<i>Valor total de la oferta (\$)</i>
Socorro Médico Privado S.A. – Unión Transitoria	53,35	74.286.747,30
Agrupación de Colaboración – Grupo Paramedic	56,18	77.799.736,04
Agrupación de Colaboración Empresaria A+V	54,00	77.648.412,00
International Health Services Argentina S.A.	39,80	57.465.662,00

8. VITAL aseguró que los costos de la industria son iguales para todos, y el principal componente es el costo laboral del personal médico y paramédico.
9. En consecuencia, entendió que EMERGENCIAS habría incurrido en una práctica predatoria de precios, pasible de ser encuadrada en el artículo 3º, inciso k), de la LDC.
10. La oferta de EMERGENCIAS, según VITAL, es “... a todas luces irrisoria y no sería, ya que existe una total desproporción entre la oferta presentada y el valor real de los servicios licitados ...”⁴
11. Según VITAL, esta “conducta anticompetitiva” se habría repetido en otras licitaciones públicas por iguales servicios licitados por otros organismos públicos con similar cantidad de afiliados y zona de cobertura, como ser la Obra Social del Poder Judicial de la Nación y la de la Policía Federal Argentina.
12. En la licitación pública convocada por el Poder Judicial de la Nación en mayo de 2016, EMERGENCIAS habría ofertado la suma de \$71,90.- (SETENTA Y UN PESOS CON NOVENTA CENTAVOS) *per cápita* para prestar el servicio de atención de urgencias, emergencias médicas, visitas domiciliarias y traslados programados en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En paralelo, en la licitación pública convocada por la Policía Federal Argentina, EMERGENCIAS habría ofertado \$58,00 (CINCUENTA Y OCHO PESOS) por el mismo servicio.
13. Acompañó un cuadro con el detalle de la facturación del último año de las principales empresas del sector, con los siguientes valores:

⁴ Vide pág. 5 del IF-2019-14753605-APN-DR#CNDC.

<i>Razón Social</i>	<i>Monto de Facturación anual</i>
International Health Services Argentina S.A	\$ 3.693.569.096,14
Acudir S.A.	\$ 1.121.720.728,51
Emergencia Norte S.A.	\$ 299.327.692,00
Socorro Médico Privado S.A.	\$ 1.376.097.533,41
MPE S.A.	\$ 164.111.396,61
MERMOR S.A.	\$ 32.734.775,31
ACZEP S.A.	\$ 57.342.351,75
EMECA S.A.	\$ 76.481.137,95
Unidad Coronaria Móvil Quilmes S.A.	\$ 152.878.170,78
Instituto de Investigaciones del Corazón - UNICOR S.A.	\$ 65.808.489,53
Centromedica S.A.	\$ 417.182.753,99
GAM Salud S.A.	\$ 65.888.847,00
Agrupación de Colaboración Grupo Paramedic	\$ 583.989.812,04

14. VITAL afirmó que el costo unitario de la actividad de las empresas que brindan atención médica pre-hospitalaria para marzo de 2019, sin considerar la antigüedad del personal, sería de \$47,53.- (CUARENTA Y SIETE PESOS CON CINCUENTA Y TRES CENTAVOS), lo cual surgiría del pliego de la LICITACIÓN IOSFE. Si se considera la antigüedad media del personal, dicha *cápita* —según VITAL— ascendería a \$51,65 (CINCUENTA Y UN PESOS CON SESENTA Y CINCO CENTAVOS).
15. Aseguró que EMERGENCIAS sería la firma con la mayor facturación anual en el mercado en cuestión.
16. Finalmente, ofreció prueba e hizo reserva de la cuestión federal.
17. Al ratificar su denuncia —ver apartado III.1—, VITAL aseguró que existen barreras a la entrada dentro de la actividad donde tendrían lugar los hechos denunciados, porque hay que contar con habilitación del Ministerio de Salud de la Nación y de Provincia de Buenos Aires, quienes regulan la actividad.
18. Agregó que, para brindar el servicio debe contarse, además con dos ambulancias por base operatoria, con once personas por vehículo, cuatro paramédicos, cuatro choferes y tres médicos. Tanto paramédicos como choferes bajo convenio colectivo de trabajo (459/06) y deben cumplir con mayores horas de descanso, no así los médicos, quienes tienen una actividad desregulada desde el punto de vista sindical en la Provincia de Buenos Aires.

19. VITTAL remarcó también que para cubrir el área de cobertura de una base se necesitarían, al menos, dos ambulancias que puedan brindar el servicio en un área de cobertura de quince minutos en todas direcciones y que, cada veinte mil afiliados, habría que tener un móvil más.
20. Al serle preguntado para que dijera con qué frecuencia se producen modificaciones en las condiciones de la demanda, aseveró que en los períodos de mayo a septiembre hay mayor demanda del servicio por condiciones de estacionalidad.
21. Por fin, al preguntársele para que indicara el grado de sustitución de los servicios ofrecidos en la contratación pública en cuestión, aseguró que no habría sustitución.

III. EL PROCEDIMIENTO

22. Estas actuaciones se iniciaron el 12 de marzo de 2019 a partir de la denuncia presentada por VITTAL contra EMERGENCIAS ante esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (“CNDC”), por la presunta comisión de conductas anticompetitivas en violación a la LDC.

III.1. Ratificación de la denuncia

23. El acta de ratificación de denuncia del 8 de abril de 2019⁵ da cuenta que han sido cumplidos los requisitos de admisibilidad previstos por el artículo 35 de la LDC, ante la autoridad facultada por el artículo 1° de la Resolución SC 359/2018, y a los fines previstos en el numeral 16) de su Anexo.⁶
24. En dicha oportunidad, VITTAL se comprometió a facilitar ciertos datos que le fueran requeridos, entre ellos, los relativos a brindar información referida a su eventual asociación a alguna cámara que nuclea a los actores de la actividad de emergencias médicas y, en su caso, desde que fecha; a señalar la fuente de los datos que obran en la foja 7 de la denuncia y a acompañar copias simples de cierto expediente licitatorio; y a identificar la cantidad de licitaciones de características similares a la de la denuncia en las que se presentó ofertas entre el año 2014 y momento de la ratificación de denuncia.
25. La información ante referida luce agregada en IF-2019-40403961-APN-DR#CNDC de fecha 15 de abril de 2019.

III.2. Medidas dispuestas antes de la instrucción

26. El punto 17) del Anexo de la Resolución SCI 359/18 faculta a esta CNDC a realizar las medidas necesarias para decidir acerca de la procedencia del traslado previsto en el artículo 38 de la LDC.

⁵ Cfr. IF-2019-21503697-APN-DR#CNDC.

⁶ *Vide* IF-2018-28401183-APN-DGEEYL#CNDC.

27. En tal sentido, mediante la PV-2019-93545867-APN-DNCA#CNDC del 16 de octubre de 2019, se dispuso requerir al Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, al Ministerio de Salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y al Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, que proporcionaran: *“(a) la nómina de empresas habilitadas para brindar los servicios de atención médica pre-hospitalaria de emergencias médicas, visitas médicas domiciliarias y traslados sanitarios en el ámbito territorial de su competencia; en su caso, identificándose las mismas con razón social y C.U.I.T.; (b) informar la cantidad de ambulancias con las que cuenta cada una de las empresas reseñadas en el punto anterior; y (c) detallar si dichos servicios se encuentran segmentados por administradoras de fondos para la salud (atención pública y gratuita, por obras sociales, o instituciones de medicina prepaga); en su caso, señalar que empresas se desempeñan en cada segmento”* (sic)⁷.
28. La respuesta de Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires luce en IF-2021-09755683-APN-DR#CNDC.
29. Por su parte, la respuesta de Ministerio de Salud de la Nación se encuentra glosada en IF-2021-86016811-APN-DR#CNDC.

III.3. Traslado del artículo 38 de la LDC

30. El 9 de junio de 2021, mediante Disposición DISFC-2021-59-APN-CNDC#MDP, esta CNDC corrió el traslado previsto en el artículo 38 de la LDC a EMERGENCIAS respecto de la denuncia formulada en su contra por VITAL. Ello, a fin de que fueran brindadas las explicaciones que estimare corresponder dado que se entendió que la conducta denunciada encuadraba *a priori* en los supuestos previstos en los artículos 1° y 3°, inciso k), de la LDC y resultaba pertinente profundizar en su estudio a fin de proteger el interés económico general.

III.4. Explicaciones

31. El 13 de julio de 2021, EMERGENCIAS brindó explicaciones en los términos del artículo 38 de la LDC.⁸
32. EMERGENCIAS negó enfáticamente haber realizado prácticas anticompetitivas prohibidas previstas en la LDC y remarcó que VITAL no habría conseguido acreditar que EMERGENCIAS hubiese ofertado precios predatorios.
33. EMERGENCIAS citó a las «Guías para el Análisis de Casos de Abuso De Posición Dominante de Tipo Exclutorio» (“Guías”) y sostuvo que la conducta denunciada exige la concurrencia de tres requisitos esenciales para que se pueda configurarse: (a) los precios “bajos” no deben obedecer a ventajas de costos asociadas con mayor eficiencia de la empresa depredadora; (b) como consecuencia de tales precios, la empresa depredadora

⁷ Vide también su reiteratorio en IF-2020-12092072-APN-DNCA#CNDC.

⁸ Vide IF-2021-62818853-APN-DR#CNDC.

puede excluir competidores y, de ese modo, obtener una mayor participación y un mayor poder de mercado; y (c) una vez obtenido dicho poder de mercado, la empresa puede ejercerlo efectivamente (*e.g.*, incrementando sus precios de venta).

34. EMERGENCIAS sostuvo que la denuncia no habría acreditado ni probado ninguno de estos tres requisitos.
35. Respecto al primer requisito, EMERGENCIAS afirmó que fija precios como el ofertado dada su capacidad operativa basada en estructura y recursos propios y a la menor necesidad de tercerizar servicios. Esto permite eficiencia en los costos, y no genera costos adicionales por constitución de uniones transitorias de empresas para la prestación del servicio.
36. En relación al segundo requisito, aseguró que EMERGENCIAS no desplaza por sí sola a competidores, sino que participaría de procesos de selección legalmente llevados a cabo por organismos públicos, en los que existen pliegos de bases y condiciones y valores de mercado, periodos de observación e impugnación. EMERGENCIAS afirmó que participa en estos procedimientos en igualdad de condiciones, y su oferta es evaluada y sometida al proceso de observaciones e impugnaciones, y que serían los propios organismos públicos quienes, en base al análisis y ponderación de las ofertas por una comisión evaluadora, recomiendan las ofertas más convenientes. Luego de ello, conforme a un dictamen previo efectuado por el área jurídica del organismo, deciden seleccionar y adjudicar a la oferta técnica y económicamente más conveniente, siendo esta decisión ajena a la voluntad de EMERGENCIAS, y que existe en todos los procesos de selección un ámbito de concurrencia adecuado en los que se respetarían los tres principios básicos de todo procedimiento de selección: publicidad, igualdad de trato entre oferentes, y concurrencia.
37. Aseguró que, por tal motivo, en dos de los procedimientos de selección referenciados por VITTAL para justificar su denuncia, los organismos públicos determinaron la conveniencia de la oferta de EMERGENCIAS.
38. En alusión al caso de la LICITACIÓN IOSFA, alegó que esta fue dejada sin efecto por la Resolución RESFC-2019-35-APN-D#IOSFA, razón por la cual la misma no habría tenido ningún impacto real en el mercado, por lo que ningún actor pudo excluir competidores ni mejorar su posición.
39. Con relación al último de los requisitos enunciados en las Guías, destacó que los valores son ofertados por cada uno de los oferentes, y el valor adjudicado puede ser evaluado y revisado por el organismo licitante al finalizar el periodo por el cual dura el contrato u orden de compra, teniendo la facultad de controlar los valores a adjudicar o que pagará por la contraprestación del servicio. Ello implicaría que no puede existir una fijación de precios arbitraria por parte de EMERGENCIAS.
40. Afirmó que no había sido acreditado ningún justificativo válido por parte de VITTAL al respecto, y habiendo transcurrido más de dos años desde la denuncia, se puede apreciar que

EMERGENCIAS no mejoró su posición en el mercado y no llevó a cabo una política de incremento de precios que generara un perjuicio en el interés económico general.

41. EMERGENCIAS afirmó que la facturación anual de una empresa del sector no resulta un argumento válido y justificación suficiente para tener por acreditada una práctica anticompetitiva.
42. Recordó que el bien jurídico que protege la LDC es el interés económico general, lo cual es distinto a un interés económico particular, encarnado en esta oportunidad por el patrimonio de VITAL.
43. EMERGENCIAS señaló que, para sustentar la conducta antijurídica, la denunciante afirmó: “... *Se acompaña a continuación, un detalle de la facturación del último año de las principales empresas del sector, en el cual se aprecia claramente, el avance que ha tenido la empresa denunciada en relación a las demás empresas del mercado, consecuencia de las prácticas anticompetitivas ...*” (sic).
44. Al respecto, destacó que el dato de la facturación anual de cada una de las principales empresas del sector no constituye evidencia suficiente para evaluar la existencia de una afectación al bien jurídico protegido y un consecuente perjuicio para el consumidor, y menos aún, para acreditar ello.
45. Consignó que tal argumento resultaba “vago, impreciso, infundado e improcedente” para tener como constituida y acreditada una conducta como la endilgada por el denunciante.
46. De tal modo, el cuadro de valores ofertados presentados por VITAL en su denuncia — reseñado en el párrafo 13 de este dictamen— no permitirían deducir cómo evolucionó el mercado en el tiempo, ni determinar si existe alguna relación entre las facturaciones exhibidas y los hechos que posteriormente se le imputan a EMERGENCIAS.
47. También aseguró que la denuncia no logra justificar que se encuentre acreditada una posición dominante por parte de EMERGENCIAS “... *en los términos de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA ...*” (sic).
48. Sostuvo que el cuadro de facturación referenciado resulta insuficiente también para derivar la existencia de una posición dominante en el mercado, citando las Guías cuando estas consignan que: “*En cualquier caso, una elevada participación de mercado durante un período de tiempo prolongado es una condición necesaria, pero no suficiente, para identificar la existencia de una posición dominante*”.
49. Aseguró que tampoco se encuentra acreditado ni comprobado en la denuncia que EMERGENCIAS, en su legal ejercicio de su derecho de presentarse a licitaciones y prestar servicios, haya producido un daño patrimonial a otras empresas, como en el caso de la denunciante, y que ello afecte su capacidad operativa, dando lugar a una práctica anticompetitiva.

50. Agregó que el daño patrimonial y la pérdida de la capacidad operativa alegada por la denunciante no resulta acreditada ni justificable, ya que en dos de los tres procesos licitatorios referenciados por el denunciante para justificar su denuncia, EMERGENCIAS ya se encontraba prestando el servicio a los organismos públicos previo al inicio de los procesos licitatorios referenciados por la denunciante, por lo que mal puede afectarse algún derecho de un servicio que no se prestaba y menos aún, la capacidad operativa que no se tenía.
51. Además sostuvo que VITTAL “... no acreditó la existencia de fijación de precios y precios viles pues, cuando habla de fijación de precios existe una contradicción manifiesta en la acusación contra EMERGENCIAS visto que en dos de las tres licitaciones que presenta como ejemplos de precios viles, dichos clientes ya pertenecían a la cartera de EMERGENCIAS, tal y como se indicara en la denuncia: *Obra Social del Poder Judicial de la Nación y la Obra Social de la Policía Federal Argentina, instituciones que desde hace ya varios años son clientes de International Health Services Argentina*” (sic); razón por la cual estos no pueden jamás ser casos de ofertas que buscan atacar la facturación de la competencia o disminuir su capacidad operativa.
52. En lo que respecta a la LICITACIÓN IOSFA, si bien se trataría de varios servicios que eran prestados por distintos operadores del mercado, la decisión de unificar todos estos servicios en un solo contrato, y por ende en el marco de un único procedimiento licitatorio, fue del propio Estado Nacional, cosa que habría sido reconocido el denunciante en su denuncia al sostener: *“En este punto, es importante aclarar que el Instituto Obra Social de las Fuerzas Armadas y de Seguridad IOSFA es un organismo creado por el Poder Ejecutivo Nacional, para unificar las obras sociales de las distintas fuerzas de seguridad nacional, como ser el IOSE del Ejército Argentino, Gendarmería Nacional, DIBA de la Armada Argentina, Prefectura Nacional Argentina, y la OSFA de la fuerza Aérea Argentina. Hasta la adjudicación de la licitación IOSFA, las distintas obras sociales mencionadas cubrían el servicio licitado por zonas y áreas de cobertura, distribuyendo las prestaciones en distintas empresas del sector con asiento en distintas localidades de la provincia de Buenos Aires, y Ciudad autónoma de Buenos Aires”* (sic).
53. Interpretó que se trata de un accionar totalmente ajeno a EMERGENCIAS, no pudiendo acreditarse en la denuncia la existencia de una posición dominante por parte de la misma, requisito esencial para el análisis del caso.
54. Para finalizar, alegó que no se encuentra acreditada la existencia y generación de un perjuicio concreto y acreditable en detrimento de VITTAL y que no se encuentra afectado el interés general económico general.
55. Por último, EMERGENCIAS hizo reserva de la cuestión federal.

III.5. Traslado del artículo 39 de la LDC

56. Mediante la DISFC-2022-2-APN-CNDC#MDP del 27 de enero de 2022, esta CNDC consideró que correspondía instruir el sumario a fin de verificar o descartar la comisión de presuntas infracciones a los artículos 1° y 3°, inciso k), de la LDC.
57. Esta CNDC señaló entonces que no quedaba demostrado que el precio más bajo ofrecido por EMERGENCIAS respecto a sus competidores fuera debido a una mayor eficiencia en sus costos, y no a consecuencia de que se estuviera implementando una práctica de precios predatorios. Esta CNDC sostuvo que *“no se puede determinar liminarmente cómo ha sido la política de precios de EMERGENCIAS a lo largo del tiempo, ni en las licitaciones convocadas por IOSFA ni en otras licitaciones similares”*.
58. La CNDC concluyó que la sola negativa de parte de EMERGENCIAS respecto de los hechos anticompetitivos que se le atribuyeron en la denuncia no la desligaba de la investigación porque se podría estar solapando un abuso de posición dominante—en caso de existir—, circunstancia que no fue aclarada en las explicaciones y que debía de definirse a base de un análisis más profundo.

III.6. Medidas dispuestas durante la instrucción

59. El 22 de febrero de 2022, esta CNDC requirió al Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas y de Seguridad (“IOSFA”), a la Obra Social del Poder Judicial de la Nación (“OSPJN”), y a la Superintendencia de Bienestar de la Policía Federal Argentina (“OSPF”), que: *“(a) Informe el listado de las licitaciones públicas convocadas por su entidad para proveerse del servicio de ambulancias con cobertura en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, indicando: i) las empresas que se presentaron a cada una de las licitaciones; ii) el precio que ofertaron cada una de las empresas licitantes, y iii) la empresa adjudicataria del servicio; para el período entre el año 2015 al presente. (b) Informe los requisitos necesarios que tienen que cumplir las empresas que brindan el servicio de ambulancias para presentarse a las licitaciones del punto 1). En caso de corresponder, acompañe a modo de ejemplo, pliegos de algunas de las licitaciones antes mencionadas. (c) Informe el listado de empresas que brindan el servicio de ambulancias en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (d) Informe la/s empresa/s que brindan el servicio de ambulancias para su entidad actualmente en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (e) Informe si la empresa INTERNATIONAL HEALTH SERVICES ARGENTINA S.A. es cliente/proveedor de esa obra social. En su caso, indique desde cuándo poseen dicha relación comercial y si la misma se mantiene vigente en la actualidad”*.
60. También se requirió a EMERGENCIAS que: *“(a) Informe la cantidad de ambulancias que poseen indicando como ha variado dicha cantidad durante el período comprendido entre el año 2015 al presente. (b) Informe cuántas de las ambulancias del punto 1) son utilizadas en CABA. (c) Informe cuáles son sus principales clientes en el servicio de ambulancias en CABA indicando: i) cuál es la relación comercial, y ii) desde cuándo. (d) Informe cuáles son sus principales competidores que ofrecen el servicio de ambulancias en CABA. (e) Informe cuáles son los requisitos necesarios para presentarse a una licitación pública para brindar el servicio de ambulancias”*.

61. En lo que se refiere a VITTAL, le fue solicitado que: *“(a) Informe la cantidad de ambulancias que poseen indicando como ha variado dicha cantidad durante el período comprendido entre el año 2015 al presente. (b) Informe cuántas de las ambulancias del punto 1) son utilizadas en CABA. (c) Informe cuáles son sus principales clientes en el servicio de ambulancias en CABA indicando: i) cuál es la relación comercial, y ii) desde cuándo. (d) Informe cuáles son sus principales competidores que ofrecen el servicio de ambulancias en CABA. (e) Informe cuáles son los requisitos necesarios para presentarse a una licitación pública para brindar el servicio de ambulancias”*.
62. OSPJN respondió el 14 de febrero de 2022 y IOSFA lo hizo el 17 de febrero de 2022. La OSPF contestó el 25 de marzo de 2022.
63. EMERGENCIAS respondió mediante sendas presentaciones del 13 y 29 de abril de 2022.
64. A VITTAL se le reiteró el pedido de informes mediante la providencia de fecha 04-05-2022 (cfr. PV-2022-43803843-APN-DNCA#CNDC) y la de fecha 26-05-2022 donde fuera conminada bajo apercibimiento de resolver con las constancias de autos para el caso de verificarse un nuevo incumplimiento (PV-2022-52654201-APN-DNCA#CNDC), los cuales no fueron contestados.
65. El 23 de junio de 2022 se volvió a recabar información del Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, cuando se solicitó a la Gerencia Operativa de Regulación y Fiscalización y a la Dirección General de Planificación Operativa de esa repartición que proporcione: *“(a) la nómina de empresas habilitadas para brindar los servicios de atención médica pre-hospitalaria de emergencias médicas, visitas médicas domiciliarias y traslados sanitarios en el ámbito territorial de su competencia; en su caso, identificándose las mismas con razón social y C.U.I.T.; (b) informar la cantidad de ambulancias con las que cuenta cada una de las empresas reseñadas en el punto anterior; y (c) detallar si dichos servicios se encuentran segmentados por administradoras de fondos para la salud (atención pública y gratuita, por obras sociales, o instituciones de medicina prepaga); en su caso, señalar que empresas se desempeñan en cada segmento”*.
66. El antecitado pedido de información hacia el Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, se reiteró mediante PV-2022-97612531-APN-DNCA#CNDC, PV-2022-118725273-APN-DNCA#CNDC y PV-2022-136994711-APN-DNCA#CNDC.
67. También mediante la propia PV-2022-118725273-APN-DNCA#CNDC y teniéndose a la vista <https://www.buenosaires.gob.ar/emergencias/requisitos-para-la-inscripcion-ante-el-resem> y <https://www.buenosaires.gob.ar/tramites/inscripcion-al-registro-de-empresas-de-servicios-de-emergenciasmedicas>, se ordenó la digitalización de ciertas publicaciones por resultar de interés a la presente causa y su incorporación a esta investigación.
68. De tal modo, en IF-2022-118934182-APN-DR#CNDC se encuentra anexada la información individualizada como: *“COND. 1720 RESEM —Registro de Empresas de Servicios de Emergencias Médicas— LISTADO DE EMPRESAS PRESTADORAS Y REQUISITOS DE INSCRIPCIÓN”*.

IV. ANÁLISIS DE LA CONDUCTA DENUNCIADA.

69. La denuncia que se analizará en esta sección se sustenta en el supuesto abuso de posición dominante por parte de EMERGENCIAS, el que se materializaría mediante la prestación de servicios a precios inferiores a sus costos sin razones fundadas en los usos y costumbres comerciales. Dicha práctica denunciada se encuadra en la conducta tipificada en los artículos 1° y 3°, inciso k), de la LDC.
70. Esta CNDC ya sostuvo que, para determinar si una práctica configura una conducta sancionable, es necesario analizar tres aspectos básicos: (i) que se trate de actos o conductas relacionados con el intercambio de bienes o servicios; (ii) que dichos actos o conductas impliquen una limitación, restricción, falseamiento o distorsión de la competencia, o un abuso de posición dominante; y (iii) que de tales circunstancias resulte un perjuicio al interés económico general.
71. En los considerandos subsiguientes se desarrollará el análisis del mercado involucrado y de la conducta denunciada.

IV.1. Mercado Relevante

72. En la Resolución 749/2000 del Ministerio de Salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se define a una ambulancia como un vehículo diseñado para traslado de pacientes y provisión de atención médica extrahospitalaria. Además, las ambulancias deben necesariamente formar parte de un sistema de atención médica extrahospitalaria que respalde su operatoria.
73. Dicha resolución incluye dentro del Sistema de Atención Médica Extrahospitalaria al a) Sistemas de Emergencias Médicas, definido como la organización de recursos físicos y humanos coordinados para implementar la asistencia de pacientes en situaciones críticas, con riesgo de vida real (emergencias) o potencial (urgencias) y en el lugar donde circunstancialmente se encuentra; al b) Sistemas de Traslados Terrestres Programados, descrito como la organización de recursos físicos y humanos coordinados para implementar el transporte de pacientes de un punto a otro con distintos niveles de complejidad, en condiciones de seguridad acordes a los requerimientos del estado clínico del paciente; y al c) Sistemas de Consultas Médicas Domiciliarias determinado como la organización de recursos físicos y humanos orientados a efectuar consultas médicas en el domicilio del paciente que, a priori, no presentan riesgo de vida ni evidencian necesidad de concurrir a un centro de salud. Para los sistemas a) y b) son necesarias las ambulancias, para el tercer sistema dependerá de cada caso específico.
74. Las obras sociales y empresas de medicina prepaga, además de incluir el servicio de ambulancias en sus prestaciones, también cuentan con servicios de internación, consultorios externos de diversas especialidades, servicio de guardia, etc. Por lo tanto, prestan servicios hospitalarios y extra-hospitalarios, con una mayor infraestructura.

75. Por su parte los pliegos de las licitaciones públicas son los que determinan qué producto/s o servicio/s se van a licitar. En el caso de la presente investigación, el servicio en cuestión se refiere al del “*Servicio de Ambulancias con cobertura en la ciudad Autónoma de Buenos Aires y alrededores (emergencias, urgencias, visitas domiciliarias y prácticas domiciliarias, traslados sanitarios programados, derivaciones, interconsultas, estudios programados, altas, diálisis)*”. Esta será entonces la definición del mercado y su alcance geográfico dentro de los cuales se evaluarán los hechos denunciados.

IV.2. Análisis de la conducta denunciada

76. El artículo 3º, inciso k), de la LDC menciona como posible práctica anticompetitiva a la venta de bienes o servicios “... a precios inferiores a su costo, sin razones fundadas en los usos y costumbres comerciales con la finalidad de desplazar la competencia en el mercado”. Comúnmente se la denomina “precios predatorios”.
77. Los precios predatorios constituyen una política de precios mediante la cual una empresa vende un bien o servicio a un precio inferior al esperable en un contexto competitivo, con el objetivo de lograr que uno o varios de sus competidores incurran en pérdidas y, a consecuencia de ello, se retiren del mercado.
78. Según las Guías, una política de precios pueda considerarse predatoria si reúne tres condiciones básicas: i) los precios “bajos” no se deben a ventajas de costos asociadas con mayor eficiencia por parte de la empresa depredadora; ii) como consecuencia de tales precios, la empresa depredadora puede excluir competidores y obtener una mayor participación y un mayor poder de mercado; y iii) obtenido dicho poder de mercado, la empresa puede ejercerlo efectivamente (e.g., incrementando sus precios de venta).
79. Por tanto, para analizar la existencia de la conducta denunciada —precios predatorios en licitaciones públicas para brindar el servicio de ambulancias— se solicitó el detalle de las licitaciones del “*Servicio de Ambulancia en la Ciudad de Autónoma de Buenos Aires*” convocadas por IOSFA, desde el año 2015 a la actualidad. Paralelamente, se le solicitó la misma información a la OSPJN y a la Superintendencia de Bienestar de la Policía Federal Argentina.
80. A raíz estos pedidos, esta CNDC pudo establecer que IOSFA convocó a dos (2) licitaciones, OSPJN a tres (3), y la OSPF a 3 (tres) a lo largo del periodo comprendido entre 2015 y 2021, que se analizan a continuación.

IV.2.1. IOSFA

81. El siguiente cuadro tarifario muestra las ofertas presentadas en el marco de las licitaciones públicas N° 12/2018 y N° 20/2020 convocadas por IOSFA:

Tabla 1 | Cuadro Tarifario de las licitaciones convocadas por IOSFA dentro de CABA desde el año 2015 hasta el 2021.

Fecha	Licitación Pública N°	Empresas Presentadas para el AMBA	Valor	Empresa Elegida
Feb-19	12/2018	Agrupación de Colaboración Grupo PARAMEDIC	\$77.799.736,04	Se dejó sin efecto
		VITTAL Unión Transitoria	\$74.286.747,30	
		Agrupación de Colaboración Empresaria A+V	\$77.648.412,00	
		EMERGENCIAS	\$57.465.662,00	
Ene-21	20/2020	Grupo Ayuda Médica ACE	SIN OFERTA TOTAL	Se declaró fracasada
		VITTAL	SIN OFERTA TOTAL	
		Agrupación de Colaboración Empresaria A+V	SIN OFERTA TOTAL	

Fuente: CNDC en base a información obrante en el expediente.

82. La primera LICITACIÓN IOSFA dentro del periodo analizado es la del año 2018 —que dio origen a las presentes actuaciones—, en la que se presentaron cuatro (4) empresas a competir: (i) AGRUPACIÓN DE COLABORACIÓN GRUPO PARAMEDIC, (ii) SOCORRO MÉDICO PRIVADO S.A. UNIÓN TRANSITORIA (VITTAL), (iii) AGRUPACIÓN DE COLABORACIÓN EMPRESARIA A+V, y (iv) EMERGENCIAS.
83. Se observa que EMEGENCIAS ofreció un monto inferior a las otras 3 (tres) empresas, particularmente casi un 23% menor que la segunda oferta más baja, que fue la presentada por la VITTAL.
84. El análisis de los pliegos de la licitación en cuestión, más precisamente en el artículo 16 —que establecen los criterios de evaluación y adjudicación—, menciona lo siguiente: “Para la adjudicación se tendrá en cuenta el siguiente criterio de evaluación: a) La adjudicación se realizará por la totalidad de los renglones licitados en forma global a un solo adjudicatario; b) Se controlará que ninguna de las ofertas posean causales de inadmisibilidad y/o desestimación del Pliego Único de Bases y Condiciones Generales y las determinadas en el presente pliego; c) Se controlará si el oferente es hábil para contratar con el Estado Nacional y si se encuentra inscripto en el rubro comercial relacionado con el objeto de la presente licitación; d) Se controlará si el oferente es hábil para contratar con el IOSFA de acuerdo a la establecido en los Artículos 20 y 21 del PUByCG; e) Se tomará especialmente en cuenta:

— El análisis, recomendaciones y propuestas efectuadas por la Comisión Evaluadora.

— *La cantidad y tipos de ambulancias habilitadas.*

— *Las Bases operativas, las cuales deberán cubrir la totalidad de las localidades, cumpliendo los tiempos establecidos en la Especificación Técnica y su Apéndice.*

— *La dotación de médicos, enfermeros, personal paramédico y choferes en relación de dependencia.*

— *La oferta económica.”*

85. El Directorio de IOSFA, mediante Resolución 35/2019 (RESFC-2019-35-APN-D#IOSFA), resolvió dejar sin efecto la Licitación Pública 12/2018, ya que tanto la Comisión Evaluadora de Ofertas como la Subgerencia de Administración de Prestadores no lograron completar el análisis de las ofertas presentadas, lo que imposibilitaba determinar la admisibilidad de los oferentes, tanto técnica como administrativamente.
86. Dejar sin efecto la licitación tornó inviable cualquier intento de práctica predatoria que, por lo demás, hubiera resultado imposible de concretar. En el marco de la LICITACIÓN IOSFA, de haber sido adjudicataria EMERGENCIAS, el precio de las prestaciones a brindar habría quedado establecido por todo el período de vigencia de la contratación, no habiendo posibilidad de aplicar posteriormente un precio mayor que le permitiera a la EMERGENCIAS resarcirse de las pérdidas incurridas por ofertar un precio por debajo de sus costos.
87. IOSFA convocó a otra licitación para el año 2020. En la respuesta presentada por dicha obra social en fecha 17 de marzo de 2022, dejó constancia acerca de cuáles fueron las empresas que presentaron sus ofertas, pero no así los montos ofrecidos.
88. Al igual que la LICITACIÓN IOSFA, la misma no fue adjudicada y se declaró fracasada. Según dijo el subgerente de la Subgerencia de Administración de Prestadores: “...*sólo puedo informar lo que conozco desde mi arribo a la Subgerencia el 1/3/20, más algunas vagas constancias halladas en el área. Así, el Directorio de este Instituto el día 3/8/21 declaró formalmente fracasada la última licitación que se abrió en este IOSFA para la prestación del servicio de ambulancias para el ámbito geográfico cubierto por la Delegación AMBA, a través de su RESFC-2021-22-D#IOSFA, cayendo de esta manera la Licitación Pública N° 20/2020 que tramitara en el EX-2020-79627755-APN-SAP#IOSFA*”⁹.
89. EMERGENCIAS no se presenta a esta última licitación, por lo cual no pudo haber instrumentado una estrategia de precios predatorios contra la denunciada en este caso.
90. En ese sentido, IOSFA aclaró en la respuesta del 31 de marzo del año 2022 que “*INTERNATIONAL HEALTH SERVICES ARGENTINA S.A. [EMERGENCIAS]*

⁹ *Vide* IF-2022-25617455-APN-DR#CNDC

no es prestador de este instituto en la actualidad y no obran antecedentes en esta Delegación de que lo haya sido con anterioridad”¹⁰.

91. Se observa también que, pasados dos años del episodio denunciado, 2 (dos) de las 3 (tres) empresas que compitieron con EMERGENCIAS en la licitación del 2018 volvieron a presentarse a la del 2020 —VITTAL y AGRUPACIÓN DE COLABORACIÓN EMPRESARIA A+V—, además de agregarse una nueva oferente —GRUPO AYUDA MÉDICA ACE. Por lo tanto, esta CNDC entiende que la conducta no trajo como consecuencia exclusión alguna de competidores.
92. En conclusión, y en virtud del análisis de la licitación en conflicto, así como de la que se convocó en 2020, esta CNDC entiende que no surge evidencia suficiente compatible con la existencia de una estrategia de precios predatorios por parte de la DENUNCIADA.

IV.2.2. OSPJN

93. Durante el periodo analizado la OSPJN convocó a tres (3) licitaciones. Las ofertas presentadas son las siguientes:

Tabla 2 | Cuadro Tarifario de las licitaciones convocadas por OSPJN dentro de CABA desde el año 2016 hasta el 2021.

Fecha	Lic. Pública N°	Empresas Presentadas para el AMBA	Valor ofertado por cápita				Empresa Elegida
			Traslados programados en ambulancia		Atención médica de emergencias y consultas domiciliarias		
			Primeros 12 meses	Segundos 12 meses	Primeros 12 meses	Segundos 12 meses	
may-16	05/2016	VITTAL	\$22,00	\$27,60	\$51,21	\$64,38	EMERGENCIAS
		Ecco S.A.	\$16,91	\$21,14	\$39,45	\$49,32	
		EMERGENCIAS	\$21,10	\$21,10	\$50,80	\$50,80	
		Grupo Ayuda Médica A.C.E.	\$21,39	\$26,73	\$49,91	\$62,39	
jul-18	07/2018	EMERGENCIAS	\$62,80	\$62,80	\$147,00	\$147,00	EMERGENCIAS
		Centromédica S.A.	\$67,00	\$67,00	\$156,00	\$156,00	
may-21	05/2021	VITTAL	\$171,00	\$171,00	\$400,70	\$400,70	Declarada sin efecto
		EMERGENCIAS	\$162,20	\$162,20	\$378,64	\$378,64	

Fuente: CNDC en base a información obrante en el expediente.

94. La primera licitación fue convocada para el 2016 y se presentaron 4 (cuatro) empresas, entre ellas VITTAL y EMERGENCIAS.

¹⁰ Vide IF-2022-30712127-APN-DR#CNDC

95. Si se comparan las ofertas de las dos empresas, EMERGENCIAS ofreció precios más bajos, con diferencias inferiores al 5% para los primeros 12 (doce) meses de ambos servicios, y entre un 20% y un 25% inferiores para los segundos 12 (doce) meses para ambos servicios. Sin embargo, esta oferta no fue la más baja de la licitación, sino que lo fue la de Ecco S.A. Y la oferta de VITAL fue la más alta.
96. En conclusión, no se puede afirmar que —en la licitación del 2016— el precio ofertado por EMERGENCIAS sea lo suficientemente bajo como para considerar que estaría realizando una práctica anticompetitiva de precios predatorios.
97. Por otro lado, en las dos licitaciones siguientes convocadas por la OSPJN dentro del período analizado, han ofertado dos (2) empresas en cada una. La primera (julio 2018) fue adjudicada a EMERGENCIAS, mientras que la segunda (mayo 2021) quedó sin efecto.
98. EMERGENCIAS compitió con una empresa nueva —Centromédica S.A.— que no se había presentado a la licitación del 2016 y, en la licitación de mayo de 2021, la otra empresa que ofertó fue VITAL —en este último caso la licitación se dejó sin efecto.
99. Se observa que, en ambas licitaciones, las diferencias en los precios ofertados son insustanciales, ya que se ubicaron en torno al 6%. Son diferencias marginales como para ser consideradas indicios de precios predatorios aplicados por EMERGENCIAS.
100. Vale mencionar lo informado en la respuesta de OSPJN del 14 de marzo de 2022, lo siguiente: *“La empresa International Health Services Argentina [EMERGENCIAS] es en la actualidad la prestadora de los servicios de Traslados programados en ambulancia y atención médica de emergencias y consultas médicas domiciliarias en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y diversos partidos del Conurbano. Dicha prestación la presta en forma ininterrumpida (a través de haber sido adjudicada en diversas licitaciones) desde el 01 de octubre de 2011”*.¹¹ Esto se puede ver reflejado en los resultados de las licitaciones, donde EMERGENCIAS se adjudicó las primeras 2 (dos) licitaciones, y la tercera se declaró sin efecto.

IV.2.3. OSPF

101. Por último, la OSPF convocó tres (3) licitaciones para el servicio de ambulancias dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el período analizado.
102. A continuación, se encuentra el cuadro tarifario de dichas licitaciones:

¹¹ Respuesta de OSPJN al «Punto e)» del requerimiento mencionado en el párrafo 58 de este dictamen.

Tabla 3 | Cuadro Tarifario de las licitaciones convocadas por la OSPF dentro de CABA desde el año 2015 hasta el 2021.

Fecha	Licitación Pública N°	Empresas presentadas	Valor	Adjudicada
oct-15	21/2015	VITTAL	\$111.825.432,00	Proceso fracasado
		EMERGENCIAS	\$104.610.888,00	
		Grupo Ayuda Médica A.C.E.	\$108.189.618,48	
jul-19	487-0022-LPU19 (2019)	Grupo Ayuda Médica A.C.E.	\$119.822.540,00	Proceso declarado sin efecto
		Agrupación de Colaboración Empresaria A+V	\$122.380.397,60	
		VITTAL	\$61.391.517,20	
		EMERGENCIAS	\$107.879.348,40	
nov-21	487-0042-LPU21 (2021)	EMERGENCIAS	\$204.836.405,40	EMERGENCIAS
		Agrupación de Colaboración Empresaria A+V	\$15.710.800,00	
		Medizin de Servicios S. A	\$196.519.920,00	
		VITTAL	\$209.420.271,60	

Fuente: CNDC en base a información obrante en el expediente.

103. La primera de ellas fue en el año 2015, donde se presentaron 3 (tres) empresas: VITTAL, EMERGENCIAS y GRUPO AYUDA MÉDICA A.C.E.
104. En esta licitación se puede apreciar que los precios son muy similares, menos de un 7% de diferencia entre la oferta de mayor monto respecto de la menor y menos de 4% entre esta última y la más cercana. Finalmente, la licitación resultó fracasada. Por tanto, nuevamente la hipótesis de precios predatorios llevados a cabo por la EMERGENCIAS carece de sustento.
105. La segunda licitación convocada por la OSPF, en 2019, tuvo ofertas de las mismas empresas de la anterior licitación, con el agregado de AGRUPACIÓN DE COLABORACIÓN EMPRESARIA A+V.
106. Las cuatro (4) ofertas presentadas son bastante disímiles. Entre las dos ofertas más bajas existió más de un 40% de diferencia. La oferta de menor valor es la presentada por VITTAL, mientras que la de EMERGENCIAS fue la segunda oferta más baja. Esto derivó en una presentación con observaciones de la oferta de VITTAL, la cual fue desestimada por la Comisión Evaluadoras de Ofertas de la Superintendencia de la Policía Federal Argentina.¹²

¹² Información obtenida de <https://comprar.gob.ar/>. Dentro de IF-2019-86111056-APN-J%PFA DILIGENCIA CONJUNTA.pdf

107. Nuevamente, el proceso terminó siendo declarado sin efecto. Ello, sumado a que VITAL ofertó un menor precio que la EMERGENCIAS, permiten descartar cualquier hipótesis de precios predatorios para analizar esta licitación por parte de esta última firma.
108. En la licitación convocada para el 2021 ofertaron MEDIZIN DE SERVICIOS, AGRUPACIÓN DE COLABORACIÓN EMPRESARIA A+V, VITAL y EMERGENCIAS.
109. Aquí cabe resaltar que la oferta presentada por la AGRUPACIÓN DE COLABORACIÓN EMPRESARIA A+V fue un 92% inferior a la segunda oferta de menor valor. Sin embargo, esta oferta no se evaluó por “...resultar... inadmisibles, por incumplir con el Requisito N° 8.1.1. del P.B. Y C.P.”¹³
110. Las otras tres (3) ofertas fueron similares en precios, incluso la oferta de la EMERGENCIAS no fue la de menor valor. A pesar de esto, se le adjudicó la licitación, ya que las otras 2 (dos) empresas no se evaluaron por “...resultar su oferta inadmisibles por poseer deuda líquida y exigible o previsional ante AFIP.”¹⁴
111. Finalmente, la Unidad de Auditoría General, Procesos y Control de Gestión de la Policía Federal Argentina el 25 de marzo de 2022 informó que “La Empresa INTERNATIONAL HEALTH SERVICES ARGENTINA S.A. [EMERGENCIAS] presta servicio actualmente desde el año 2012”¹⁵.
112. Sin embargo, que EMERGENCIAS se mantenga como proveedor del servicio en cuestión por muchos años no es atribuible a una política de precio predatorio.
113. Como se expuso, los precios ofertados por EMERGENCIAS fueron similares al del resto de los participantes de los procesos licitatorios analizados, o inclusive mayores. Y mientras que en la primera de las licitaciones se presentaron tres (3) ofertas, en las dos (2) siguientes se presentaron cuatro (4) competidores y entre estas dos últimas se registró una baja (GRUPO AYUDA MÉDICA ACE) así como un alta (MEDIZIN DE SERVICIOS S.A.), lo que sugiere que es un mercado con alta desafiability donde no es muy viable realizar una práctica de precios predatorios.

IV.3. Consideraciones finales

114. En síntesis, EMERGENCIAS presentó ofertas en siete (7) de las ocho (8) licitaciones analizadas y fue adjudicataria en tres (3).

¹³ Información obtenida de <https://comprar.gob.ar/>.

¹⁴ Información obtenida de <https://comprar.gob.ar/>.

¹⁵ Respuesta de la PFA, punto 4.

115. En dos (2) de estas tres (3) licitaciones, no fue la empresa que ofertó los menores precios (mayo 2016 -OSPJN- y noviembre 2021 -OSPF-), por lo que las instituciones licitantes evaluaron otros aspectos de los pliegos para definir el ganador, lo cual resultaría contrario a cualquier intento de práctica de precios predatorios. Además, en la mayoría de los casos observados (5 de un total de 8) las licitaciones resultaron fracasadas o sin efecto.
116. Asimismo, de las siete (7) licitaciones en las cuales se presentó EMERGENCIAS no surge un patrón de cotizaciones con valores significativamente inferiores a las de sus competidores.
117. Además, una práctica predatoria en este tipo de mercado resulta improbable porque ganar una licitación ofertando un precio debajo del costo no permite recuperación posterior mediante suba de precios para compensar las pérdidas incurridas, dado que este queda fijado para todo el periodo de vigencia del contrato adjudicado.
118. La única posibilidad de excluir competidores sería mediante una práctica sistemática —de elevado riesgo por su costo— que consistiría en desplazarlos de la mayor parte de las licitaciones ofertando precios muy bajos en todas o en la mayoría de las que se presentara EMERGENCIAS, lo cual no surge de las tablas expuestas sino más bien la situación contraria.
119. Por lo expuesto, estando agotada la instrucción y en función del análisis realizado, esta CNDC considera que los hechos denunciados no constituyen una conducta sancionable a la luz de la LDC y corresponde archivar las actuaciones.

V. CONCLUSIONES

120. Por lo expuesto, se aconseja al SEÑOR SECRETARIO DE COMERCIO desestimar la denuncia efectuada por SOCORRO MÉDICO PRIVADO S.A. contra INTERNATIONAL HEALTH SERVICES ARGENTINA S.A. por no haber mérito alguno para la prosecución del procedimiento y, consecuentemente, disponer su archivo en los términos del artículo 40 de la Ley 27.442.
121. Elévese el presente dictamen al SEÑOR SECRETARIO DE COMERCIO, para su conocimiento.



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Hoja Adicional de Firmas
Dictamen de Firma Conjunta

Número: IF-2024-18677460-APN-CNDC#MEC

CIUDAD DE BUENOS AIRES

Jueves 22 de Febrero de 2024

Referencia: C.1720 - Dictamen - Archivo Art. 40 Ley 27.442

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 19 pagina/s.

Digitally signed by Eduardo Rodolfo Montamat
Date: 2024.02.21 16:12:52 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Eduardo Rodolfo Montamat
Vocal
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by Lucas TREVISANI VESPA
Date: 2024.02.21 16:15:27 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Lucas TREVISANI VESPA
Vocal
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by Florencia Bogo
Date: 2024.02.22 08:02:14 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Florencia Bogo
Vocal
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by Alexis Pirchio
Date: 2024.02.22 10:11:27 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Alexis Pirchio
Presidente
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia