



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
1983/2023 - 40 AÑOS DE DEMOCRACIA

Resolución

Número: RESOL-2023-2198-APN-SC#MEC

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Jueves 30 de Noviembre de 2023

Referencia: EX-2021-39518527- -APN-DGD#MDP - C. 1766

VISTO el Expediente N° EX-2021-39518527- -APN-DGD#MDP, y

CONSIDERANDO:

Que, el Expediente citado en el Visto se inició el día 5 de mayo de 2021 como consecuencia de la denuncia efectuada ante la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado entonces en el ámbito de la ex SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR del ex MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO por la ASOCIACIÓN ARGENTINA DE PRODUCTORES ASESORES DE SEGUROS contra la firma MERCADO LIBRE SRL, por la presunta violación a la Ley N° 27.442.

Que la denunciante planteó la posible aprobación por parte de la Superintendencia de Seguros de la Nación del registro de la firma MERCADO LIBRE S.R.L. como Agente Institorio, a razón que dicha inscripción constituye una tentativa de conducta anticompetitiva y de abuso de posición dominante.

Que la denunciante, argumentó que el Agente Institorio es un auxiliar de la actividad aseguradora previsto en los Artículos 54 y 55 de la Ley de Seguros N° 17.418, cuya incorporación tuvo como objetivo invertir a personas humanas, de mandato y representación de las entidades aseguradoras en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y/o algunas otras pocas ciudades del interior del país.

Que, la ASOCIACIÓN ARGENTINA DE PRODUCTORES ASESORES DE SEGUROS enumeró ciertos requisitos que se deben cumplir a la hora de ser aceptado como Agente Institorio, dentro de los cuales destaca, que la oferta de seguros en la que se circunscriba el solicitante sólo debe ceñirse a su ámbito de negocios y sustraerse del resto del universo asegurable.

Que, por ese motivo, hizo hincapié en que dado que la firma MERCADO LIBRE S.R.L. tiene como una de sus actividades principales la intermediación y distribución de bienes y servicios, esto abarcaría todo el universo asegurable, proporcionándole un mayor poder de mercado del que ya posee.

Que el 14 de septiembre de 2021, se celebró la audiencia de ratificación de la denuncia, de conformidad con el

Artículo 35 de la Ley de Defensa de la Competencia.

Que, el ejercicio de la actividad aseguradora se encuentra regulado por las Leyes N° 17.418, 20.091 y 22.400, y su control está reservado a la Superintendencia de Seguros de la Nación.

Que la Ley N° 17.418 en su Artículo 54 establece que: “(...) cuando el asegurador designa un representante o agente con facultades para actuar en su nombre se aplican las reglas del mandato. La facultad para celebrar seguros autoriza también para pactar modificaciones o prórrogas, para recibir notificaciones y formular declaraciones de rescisión, salvo limitación expresa. Si el representante o agente de seguro es designado para un determinado distrito o zona, sus facultades se limitan a negocios o actos jurídicos que se refieran a contratos de seguro respecto de cosas que se hallen en el distrito o zona, o con las personas que tienen allí su residencia habitual”.

Que, de acuerdo a los términos de la denuncia, la firma MERCADO LIBRE S.R.L. no cumpliría con algunos de los requisitos que establece la normativa aplicable para constituirse en Agente Institorio.

Que, la denunciante establece que la inscripción de la firma MERCADO LIBRE S.R.L. implicaría llevar adelante una tentativa de varias conductas anticompetitivas y de abusos de posición dominante.

Que, conforme surge de las presentes actuaciones y en razón a la denuncia incoada, la firma denunciada hasta el momento solo ha iniciado los trámites necesarios para constituirse como Agente Institorio ante la autoridad de controladora del mercado en cuestión, su actuar responde al orden jurídico vigente y es la Superintendencia de Seguros de la Nación quien debe determinar el cumplimiento de los recaudos necesarios para poder ejercer la actividad solicitada.

Que, dado lo prematuro de los actos denunciados, más aún teniendo en cuenta su juridicidad dentro del régimen legal de la Ley de Seguros, no surgen de autos indicios que permitan presuponer una intención contraria a la normativa de competencia.

Que, los posibles efectos denunciados se encuentran sujetos a una multiplicidad de hechos que hasta el día de la fecha no se encuentran acaecidos, entre los cuales cabe destacar el permiso oportunamente otorgado por la autoridad de aplicación correspondiente, el inicio de prácticas tendientes a excluir a un competidor del mercado o el perfeccionamiento de una conducta explotativa, ambas en ejercicio de un abuso de posición dominante, y una posible afectación al interés económico general.

Que aun sin probar la existencia de posición dominante por parte de la denunciada, esto no es requisito suficiente para presuponer que hubo o habrá perjuicio al interés económico general, dado que “posición dominante puede ser adquirida a través de la competencia por los méritos y una empresa innovadora puede obtenerla porque crea nuevos productos o procesos y beneficia a los consumidores”.

Que, en consecuencia, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado en la órbita de la SECRETARÍA DE COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMÍA, emitió el Dictamen de fecha 3 de julio de 2023, correspondiente a la “C.1766”, recomendando a esta Secretaría, ordenar el archivo de las presentes actuaciones de conformidad con el Artículo 38 de la Ley N° 27.442 y el Artículo 38 del Decreto N° 480 de fecha 23 de mayo de 2018.

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, 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°.- Ordénase el archivo de las presentes actuaciones de conformidad con el Artículo 38 de la Ley N° 27.442 y el Artículo 38 del Decreto N° 480 de fecha 23 de mayo de 2018, en razón de lo dispuesto en los considerandos de la presente medida.

ARTÍCULO 2°.- Considérase al Dictamen de fecha 3 de julio de 2023, correspondiente a la “C. 1766”, emitido por la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado en el ámbito de la SECRETARÍA DE COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMÍA, que identificado como Anexo IF-2023-75825924-APN-CNDC#MEC, forma parte integrante de la presente medida.

ARTÍCULO 3°.- Notifíquese a la parte interesada.

ARTÍCULO 4°.- Comuníquese y archívese.

Digitally signed by TOMBOLINI Matias Raul
Date: 2023.11.30 17:58:22 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Matias Raúl Tombolini
Secretario
Secretaría de Comercio
Ministerio de Economía



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
1983/2023 - 40 AÑOS DE DEMOCRACIA

Dictamen firma conjunta

Número: IF-2023-75825924-APN-CNDC#MEC

CIUDAD DE BUENOS AIRES

Lunes 3 de Julio de 2023

Referencia: Cond. 1766 - Dictamen - Archivo, Artículo 38 de la Ley N.º 27.442, y artículo 38 del Decreto N.º 480/2018

SEÑOR SECRETARIO DE COMERCIO

Elevamos a su consideración el presente dictamen referido a las actuaciones que tramitan bajo el Expediente N.º EX-2021-39518527- -APN-DGD#MDP, del Registro del MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO, caratulado “**C.1766 - ASOCIACION ARGENTINA DE PRODUCTORES ASESORES DE SEGUROS (AAPAS) S/ SOLICITUD DE INTERVENCION.**”

I. SUJETOS INTERVINIENTES

1. La firma denunciante es la Asociación Argentina de Productores Asesores de Seguros (en adelante “AAPAS”), que nuclea productores y asesores de seguros profesionales e independientes para la representación, defensa y promoción de sus intereses profesionales.
2. La firma denunciada es MERCADO LIBRE SRL (en adelante “MERCADO LIBRE”, empresa multi-mercado dedicada principalmente a la compra, comercialización, venta, distribución, intermediación de bienes y servicios, así como a realizar gestiones de cobranzas y/o de pagos través de sistemas de transferencia electrónica por internet y/o cualquier otro medio de pago tanto por cuenta propia como en representación de terceros.

II. LA DENUNCIA Y SU RATIFICACIÓN

3. Con fecha 5 de mayo de 2021, AAPAS presentó una denuncia ante esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (en adelante, “CNDC”) por presunta tentativa de violación a la Ley N.º 27.442 de Defensa de la Competencia (en adelante, “LDC”),

la cual dio origen a las presentes actuaciones.

4. Concretamente denunció la posible aprobación por parte de la Superintendencia de Seguros de la Nación (en adelante “SSN”) del registro de MERCADO LIBRE como Agente Institorio.

5. Explica que dicha inscripción constituye una tentativa de conducta anticompetitiva y de abuso de posición dominante.

6. Argumentó que el Agente Institorio es un auxiliar de la actividad aseguradora previsto en los artículos 54 y 55 de la Ley de Seguros N.º 17.418, cuya incorporación tuvo como objetivo invertir a personas humanas, de mandato y representación de las entidades aseguradoras en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y/o algunas otras pocas ciudades del interior del país.

7. La ASOCIACIÓN especificó que realizaron una denuncia similar ante la SSN la cual acompañó como Anexo II.

8. Al respecto, enumeró ciertos requisitos que se deben cumplir a la hora de ser aceptado como Agente Institorio; dentro de los cuales destaca, que la oferta de seguros en la que se circunscriba el solicitante solo debe cernirse a su ámbito de negocios y sustraerse del resto del universo asegurable.

9. Por ese motivo hizo hincapié en que, dado que la DENUNCIADA tiene como una de sus actividades principales la intermediación y distribución de bienes y servicios, esto abarcaría todo el universo asegurable, proporcionándole un mayor poder de mercado del que ya posee.

10. De igual forma, encuentran contradictorio que pueda llegar a ser aceptado en el Registro de Agentes Institorios (en adelante “RAI”) para todo tipo de productos según la delimitación normativa que exige el artículo 4 inciso f) de la Resolución SSN N.º 38.052 que reclama se informe la actividad económica principal de la empresa y cantidad y perfil de los clientes.

11. Aclaró en su denuncia que, si su pedido fuese aceptado por la SSN, MERCADO LIBRE se convertiría en el mayor intermediario de seguros de Argentina y Latinoamérica, causando a su vez el menor nivel de protección de los consumidores de seguros dado el no cumplimiento de los requisitos enumerados en la denuncia.

12. Encuadró la denuncia dentro del artículo 1 segundo párrafo, así como también en el artículo 3 inciso f) de la LDC.

13. Mencionó la semejanza entre LA DENUNCIADA y las empresas denominadas FAANG’s¹ por su intermediación multi plataforma a nivel internacional y por este motivo entiende que debe ser estrictamente vigilada a la hora de promover la competencia.

14. Estipuló posibles efectos que surgirían de la inscripción como Agente Institorio de MERCADO LIBRE; entre ellos se mencionó la transferencia de su poder de mercado al mercado de seguros, eliminación de la competencia y ventas atadas a servicios de seguros.

15. Finalizó la denuncia solicitando que esta CNDC recomiende a la SSN que no acepte la inscripción de dicha empresa como Agente Institorio.

16. De esta forma solicitan a esta CNDC que le remita a la SSN un oficio en el cual le recomiende no inscribir a MERCADO LIBRE como Agente Institorio, dada la tentativa de perjuicio al interés económico general.

17. Con fecha 14 de septiembre de 2021, tuvo lugar la audiencia de ratificación de denuncia, conforme lo establece el artículo 35 de la LDC.

18. La DENUNCIANTE ratificó lo denunciado principalmente haciendo hincapié en la estricta capacitación constante que debe poseer un Agente Institorio y que MERCADO LIBRE no cumpliría con esto debido que no ser su objeto social principal.

19. Remarcó que la posibilidad de vender seguros e incluso atarlos a la venta de los bienes y servicios de su plataforma, colocaría a MERCADO LIBRE en una posición ventajosa que podría generar quiebras de las sociedades de productores y pérdida de trabajo de los productores particulares.

III. ANÁLISIS JURÍDICO ECONÓMICO DE LA CONDUCTA

20. Planteados los principales puntos de la denuncia en autos, y atento al estado de las presentes actuaciones, corresponde decidir acerca del traslado previsto en el artículo 38 de la LDC, o en su caso, recomendar el archivo de las mismas.

21. Tal como fuera explicado tanto en la denuncia como en la audiencia de ratificación, la firma MERCADO LIBRE se encuentra solicitando ante la SSN el permiso correspondiente para ser Agente Institorio.

22. Por su parte, el ejercicio de la actividad aseguradora se encuentra regulado por las Leyes N.º 17.418, 20.091 y 22.400, y su control está reservado a la SSN.

23. En tal sentido, un Agente Institorio es un auxiliar de la actividad aseguradora. Este representante es designado por el asegurador para actuar en su nombre y se aplican las reglas del mandato.

24. Específicamente, la Ley N.º 17.418 en su artículo 54 establece lo siguiente: *“cuando el asegurador designa un representante o agente con facultades para actuar en su nombre se*

aplican las reglas del mandato. La facultad para celebrar seguros autoriza también para pactar modificaciones o prórrogas, para recibir notificaciones y formular declaraciones de rescisión, salvo limitación expresa. Si el representante o agente de seguro es designado para un determinado distrito o zona, sus facultades se limitan a negocios o actos jurídicos que se refieran a contratos de seguro respecto de cosas que se hallen en el distrito o zona, o con las personas que tienen allí su residencia habitual”.

25. De acuerdo a los términos de la denuncia, la empresa MERCADO LIBRE no estaría cumpliendo con algunos de los requisitos que establece la normativa aplicable para constituirse en Agente Institorio.

26. Cabe señalar al respecto que es la Autoridad de Aplicación del régimen de seguros quien debe establecer el cumplimiento de los recaudos pertinentes. Más aun teniendo en cuenta que la denuncia versa sobre un proceso de inscripción que se está llevando adelante.

27. Por su parte, la denuncia establece que la inscripción de MERCADO LIBRE implicaría llevar adelante una tentativa de varias conductas anticompetitivas y de abusos de posición dominante.

28. Hasta el momento, y de acuerdo a lo manifestado por la AAPAS, la empresa MERCADO LIBRE solo ha iniciado los trámites para establecerse como Agente Institorio.

29. De acuerdo a la doctrina, hay tentativa cuando el autor, con el fin de cometer un delito determinado, comienza su ejecución, pero no lo consuma por circunstancias ajenas a su voluntad².

30. Aquello que caracteriza a la tentativa es la ausencia de alguno de los requerimientos del tipo objetivo, generalmente, la falta de producción del resultado típico. En la tentativa, efectivamente, el tipo objetivo se encuentra incompleto.

31. En un sentido similar, Jescheck sostiene que la tentativa se castigaría por la elevada probabilidad de la producción del injusto del resultado. Así la tentativa precisa de tres requisitos para el autor: la resolución de realizar el tipo, dar comienzo a la realización del tipo y la falta de consumación del tipo³.

32. En las presentes actuaciones, de acuerdo a la denuncia incoada, la firma denunciada, hasta el momento, solo ha iniciado los trámites necesarios para constituirse como Agente Institorio ante la autoridad de controladora del mercado en cuestión. Su actuar responde al orden jurídico vigente y es la SSN quien debe determinar el cumplimiento de los recaudos necesarios para poder ejercer la actividad solicitada.

33. Dado lo prematuro de los actos denunciados, más aún teniendo en cuenta su juricidad dentro del régimen legal de la Ley de Seguros, no surgen de autos indicios que permitan presuponer una intención contraria a la normativa de competencia.

34. Los posibles efectos denunciados se encuentran sujetos a una multiplicad de hechos que hasta el día de la fecha no se encuentran acaecidos, entre los cuales cabe destacar el permiso oportunamente otorgado por la autoridad de aplicación correspondiente, el inicio de prácticas tendientes a excluir a un competidor del mercado o el perfeccionamiento de una conducta explotativa, ambas en ejercicio de un abuso de posición dominante, y una posible afectación al interés económico general.

35. Cabe aclarar que aun sin probar la existencia de posición dominante por parte de la denunciada, esto no es requisito suficiente para presuponer que hubo o habrá perjuicio al interés económico general, dado que *“posición dominante puede ser adquirida a través de la competencia por los méritos y una empresa innovadora puede obtenerla porque crea nuevos productos o procesos y beneficia a los consumidores”*⁴.

36. Por los motivos expuestos, y dada la falta de presupuestos imputables a la firma denunciada que permitan presuponer al día de la fecha una conducta contraria a la Ley N.º 27.442, esta CNDC entiende que deben archivarse las presentes actuaciones.

IV. CONCLUSIÓN

37. En virtud de lo expuesto, esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA aconseja al SEÑOR SECRETARIO DE COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMÍA a ordenar el archivo de las presentes actuaciones, de conformidad con el artículo 38 de la Ley N.º 27.442, y el artículo 38 del Decreto N.º 480/2018.

38. Elévese el presente Dictamen al SEÑOR SECRETARIO DE COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMÍA para su conocimiento.

[1] FAANG es un acrónimo formado por el nombre comercial de las cinco grandes empresas tecnológicas cotizadas en el mercado del Nasdaq, en Estados Unidos; estas empresas son Facebook, Amazon, Apple, Netflix y Google.

[2] Conf. Enrique Bacigalupo en "Derecho Penal - Parte General", 2da edición, editorial Hammurabi, Bs. As. 1999, pág.464

[3] Jescheck, Hans Heinrich, Tratado de Derecho Penal, Parte General, Editorial Comares –Granada, 1993.

[4] Guías para el análisis de casos de abuso de posición dominante de tipo exclusorio – CNDC – Buenos Aires, Mayo 2019.

Digitally signed by Gestion Documental Electronica
Date: 2023.06.30 16:04:20 -03:00

Guillermo Marcelo Perez Vacchini
Vocal
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by Gestion Documental Electronica
Date: 2023.06.30 17:00:07 -03:00

Balbina Maria Griffa Diaz
Vocal
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by Gestion Documental Electronica
Date: 2023.07.03 12:46:19 -03:00

Pablo Lepere
Vocal
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by Gestion Documental Electronica
Date: 2023.07.03 13:37:56 -03:00

Rodrigo Luchinsky
Presidente
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia