



**República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional**  
2020 - Año del General Manuel Belgrano

**Resolución**

**Número:** RESOL-2020-479-APN-SCI#MDP

CIUDAD DE BUENOS AIRES  
Lunes 2 de Noviembre de 2020

**Referencia:** EX-2018-51851794- -APN-DGD#MPYT - C. 1637 INC

---

VISTO el Expediente N° EX-2018-51851794- -APN-DGD#MPYT, y

**CONSIDERANDO:**

Que el día 4 de abril de 2017, la firma IMPULSAR SIMPLE ASOCIACIÓN – INDUSTRIAS MEDIANAS Y PEQUEÑAS UNIDAS LOCALES SOCIEDAD ARGENTINA, interpuso una denuncia por presuntas conductas anticompetitivas contra la firma MOLINO CAÑUELAS S.A.C.I.F.I.A., en la cual sostuvo que la concentración de dicha firma y la firma CARGILL S.A. generaría una nueva estructura del mercado, posicionándose la firma IMPULSAR SIMPLE ASOCIACIÓN – INDUSTRIAS MEDIANAS Y PEQUEÑAS UNIDAS LOCALES SOCIEDAD ARGENTINA como capaz de producir un ejercicio de su posición de dominio, así como también podrían realizar prácticas anticompetitivas.

Que mediante la Disposición N° 70 de fecha 6 de julio de 2018 de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo descentralizado en el ámbito de la ex SECRETARÍA DE COMERCIO del ex MINISTERIO DE PRODUCCIÓN, se corrió traslado de la relación de los hechos a la firma MOLINO CAÑUELAS S.A.C.I.F.I.A., a la FEDERACIÓN ARGENTINA DE LA INDUSTRIA MOLINERA, a la CÁMARA DE INDUSTRIALES MOLINEROS y a la ASOCIACIÓN DE PEQUEÑAS Y MEDIANAS INDUSTRIAS MOLINERAS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, para que, en el término de QUINCE (15) días hábiles, brinden las explicaciones que estimen corresponder, de conformidad con lo previsto en el Artículo 38 de la Ley N° 27.442.

Que con fecha 6 de agosto de 2018, la FEDERACIÓN ARGENTINA DE LA INDUSTRIA MOLINERA brindó las explicaciones del caso, en legal tiempo y forma, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 38 de la Ley N° 27.442 e interpuso excepción de falta de legitimación activa por parte de la firma IMPULSAR SIMPLE ASOCIACIÓN – INDUSTRIAS MEDIANAS Y PEQUEÑAS UNIDAS LOCALES SOCIEDAD ARGENTINA.

Que el día 7 de agosto de 2018, la firma MOLINO CAÑUELAS S.A.C.I.F.I.A., brindó las explicaciones del caso, en legal tiempo y forma, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 38 de la Ley N° 27.442, e interpuso

excepciones de previo y especial pronunciamiento, como ser: falta de legitimación activa y pasiva, y falta de acción.

Que respecto a la excepción de falta de legitimación activa, la firma MOLINO CAÑUELAS S.A.C.I.F.I.A. sostuvo que la firma IMPULSAR SIMPLE ASOCIACIÓN – INDUSTRIAS MEDIANAS Y PEQUEÑAS UNIDAS LOCALES SOCIEDAD ARGENTINA carece de la representación necesaria para ser denunciante en autos, señalando que del estatuto acompañado a la denuncia efectuada oportunamente por la firma IMPULSAR SIMPLE ASOCIACIÓN – INDUSTRIAS MEDIANAS Y PEQUEÑAS UNIDAS LOCALES SOCIEDAD ARGENTINA, no surge que dicha asociación se encuentre facultada para realizar este tipo de denuncias en nombre y representación de sus miembros.

Que respecto al planteo de falta de acción, en los términos del Artículo 339 del Código Procesal Penal de la Nación, la firma MOLINO CAÑUELAS S.A.C.I.F.I.A. señaló que el objeto de la denuncia no coincide con la Disposición N° 70/18 de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, manifestando que la firma IMPULSAR SIMPLE ASOCIACIÓN – INDUSTRIAS MEDIANAS Y PEQUEÑAS UNIDAS LOCALES SOCIEDAD ARGENTINA denunció a la firma MOLINO CAÑUELAS S.A.C.I.F.I.A. por la compra de los molinos de la firma CARGILL S.A., y la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA extendió la denuncia a otras personas jurídicas como son las entidades FEDERACIÓN ARGENTINA DE LA INDUSTRIA MOLINERA, CÁMARA DE INDUSTRIALES MOLINEROS y la ASOCIACIÓN DE PEQUEÑAS Y MEDIANAS INDUSTRIAS MOLINERAS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.

Que, a su vez, se modificaron las conductas denunciadas para incluir un cartel de fijación de precios, que en la denuncia nunca se mencionó y que la firma IMPULSAR SIMPLE ASOCIACIÓN – INDUSTRIAS MEDIANAS Y PEQUEÑAS UNIDAS LOCALES SOCIEDAD ARGENTINA desistió expresamente de su denuncia respecto de un cartel en los términos del inciso g) del Artículo 2° de la Ley N° 25.156 en la audiencia de ratificación.

Que, con respecto a la excepción de falta de legitimación pasiva, la firma MOLINO CAÑUELAS S.A.C.I.F.I.A. se opuso a que se dirija contra ella una denuncia y un pedido de explicaciones que versa sobre una cuestión en la que no tiene derecho de contradicción.

Que la firma MOLINO CAÑUELAS S.A.C.I.F.I.A. manifestó ser ajena a esta investigación y no debió ser citada a dar explicaciones, atento no existir en el expediente pruebas de que haya participado en un cartel para fijar precios junto con la FEDERACIÓN ARGENTINA DE LA INDUSTRIA MOLINERA, la CÁMARA DE INDUSTRIALES MOLINEROS y la ASOCIACIÓN DE PEQUEÑAS Y MEDIANAS INDUSTRIAS MOLINERAS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.

Que la FEDERACIÓN ARGENTINA DE LA INDUSTRIA MOLINERA indicó que si bien el Artículo 34 de la Ley N° 27.442 establece que las denuncias podrán ser formuladas por cualquier persona, ello no facultaría a la asociación denunciante a ser parte de las presentes actuaciones, solicitar medidas cautelares, medidas de prueba ni a consultarlas.

Que surge de su propio Estatuto, que la firma IMPULSAR SIMPLE ASOCIACIÓN – INDUSTRIAS MEDIANAS Y PEQUEÑAS UNIDAS LOCALES SOCIEDAD ARGENTINA puede promover denuncias como la que dio origen a las presentes actuaciones.

Que tanto la Ley N° 25.156 (vigente al momento de interposición de la denuncia) como la actual normativa de defensa de la competencia, la Ley N° 27.442, en sus respectivos Artículos 26 y 34, son coincidentes en que el

procedimiento se iniciará de oficio o por denuncia realizada por cualquier persona humana o jurídica, pública o privada.

Que respecto a la falta de registración invocada por la FEDERACIÓN ARGENTINA DE LA INDUSTRIA MOLINERA, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado en el ámbito de la SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR del MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO, ha manifestado que una simple asociación no tiene la obligación de registrarse, sin perjuicio de ello existe un REGISTRO VOLUNTARIO DE LAS SIMPLES ASOCIACIONES (RVSA) implementado por el Artículo 380 de la Resolución General N° 7 de fecha 28 de julio de 2015 de la INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA, y a su vez, el Artículo 187 del Código Civil y Comercial de la Nación no prevé la registración del tipo de asociación de la firma IMPULSAR SIMPLE ASOCIACIÓN – INDUSTRIAS MEDIANAS Y PEQUEÑAS UNIDAS LOCALES SOCIEDAD ARGENTINA.

Que respecto de la falta de legitimación pasiva planteada por la firma MOLINO CAÑUELAS S.A.C.I.F.I.A., deviene necesario aclarar que, por disposición del Artículo 339 del Código Procesal Penal de la Nación, de aplicación supletoria en virtud de lo establecido por el Artículo 79 de la Ley N° 27.442, la excepción de falta de legitimación pasiva no se encuentra prevista.

Que en cuanto a la falta de acción planteada también por la firma MOLINO CAÑUELAS S.A.C.I.F.I.A., cabe decir que, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA no sólo dio traslado de la denuncia que originó las presentes actuaciones, sino que, en virtud de las constancias obrantes en autos, elaboró una fundada relación de los hechos.

Que la firma IMPULSAR SIMPLE ASOCIACIÓN – INDUSTRIAS MEDIANAS Y PEQUEÑAS UNIDAS LOCALES SOCIEDAD ARGENTINA en la audiencia de ratificación de denuncia se retractó respecto de la posible cartelización.

Que pese a la mencionada retractación, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA vislumbró elementos que podrían indicar la existencia de un cartel del cual la firma MOLINO CAÑUELAS S.A.C.I.F.I.A. podría ser participe.

Que la descripción de las presuntas prácticas anticompetitivas que podrían estar llevando a cabo la firma MOLINO CAÑUELAS S.A.C.I.F.I.A., la FEDERACIÓN ARGENTINA DE LA INDUSTRIA MOLINERA, la CÁMARA DE INDUSTRIALES MOLINEROS y la ASOCIACIÓN DE PEQUEÑAS Y MEDIANAS INDUSTRIAS MOLINERAS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA no implica de modo alguno prejuzgamiento, sino una determinación inicial de los hechos y conductas materia de esta investigación, susceptible de ser rebatida a lo largo del procedimiento.

Que la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, emitió el Dictamen de fecha 18 de abril de 2020, correspondiente a la “C. 1637 INC”, en el cual aconseja a la señora Secretaria de Comercio Interior, rechazar por improcedentes los planteos de falta de legitimación activa y pasiva, y de falta de acción efectuados por la FEDERACIÓN ARGENTINA DE LA INDUSTRIA MOLINERA –FAIM- y la firma MOLINO CAÑUELAS S.A.C.I.F.I.A., en el Expediente N° EX-2018-38894741-APN-DGD#MP.

Que con fecha 14 de septiembre de 2020 la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, con su nueva composición, emitió el dictamen correspondiente a la “C. 1637 INC”, en el cual no advirtió ninguna observación que formular al Dictamen de fecha 18 de abril de 2020.

Que la suscripta comparte los términos de los mencionados dictámenes, a los cuales cabe remitirse en honor a la brevedad, incluyéndolos como parte de la presente resolución.

Que, durante la tramitación de las presentes actuaciones, el día 24 de mayo de 2018, entró en vigencia la nueva Ley de Defensa de la Competencia N° 27.442 y su Decreto Reglamentario N° 480 de fecha 23 de mayo de 2018 derogando la Ley N° 25.156 que hasta entonces había regulado el ámbito de aplicación en la materia.

Que la Dirección de Asuntos Legales de Comercio y Minería de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO ha tomado la intervención que le compete.

Que la presente medida se dicta en virtud de lo establecido en los Artículos 80 de la Ley N° 27.442, 5° del Decreto N° 480/18 y el Decreto N° 50 de fecha 19 de diciembre de 2019 y sus modificatorios.

Por ello,

## LA SECRETARIA DE COMERCIO INTERIOR

### RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Recházanse por improcedentes los planteos de falta de legitimación activa y pasiva, y de falta de acción de la firma MOLINO CAÑUELAS S.A.C.I.F.I.A.

ARTÍCULO 2°.- Recházase por improcedente el planteo de falta de legitimación activa efectuado por la FEDERACIÓN ARGENTINA DE LA INDUSTRIA MOLINERA.

ARTÍCULO 3°.- Considéranse a los Dictámenes de fecha 18 de abril de 2020 y 14 de septiembre de 2020, correspondientes a la “C. 1637 INC”, emitidos por la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado en el ámbito de la SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR del MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO, que como, IF-2020-26548254-APN-CNDC#MDP e IF-2020-61266492-APN-CNDC#MDP, respectivamente, forman parte integrante de la presente medida.

ARTÍCULO 4°.- Notifíquese a las partes interesadas.

ARTÍCULO 5°.- Comuníquese y archívese.

Digitally signed by ESPAÑOL Paula Irene  
Date: 2020.11.02 19:25:47 ART  
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Paula Irene ESPAÑOL  
Secretaria  
Secretaría de Comercio Interior  
Ministerio de Desarrollo Productivo

Digitally signed by Gestion Documental  
Electronica  
Date: 2020.11.02 19:25:49 -03:00



**República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional**  
2020 - Año del General Manuel Belgrano

**Dictamen firma conjunta**

**Número:** IF-2020-26548254-APN-CNDC#MDP

CIUDAD DE BUENOS AIRES  
Sábado 18 de Abril de 2020

**Referencia:** COND.1637 - Dictamen CNDC resuelve excepciones previas

---

**SEÑORA SECRETARIA DE COMERCIO INTERIOR**

Elevarnos a su consideración el presente dictamen referido a las actuaciones que tramitan bajo el Expediente N.º EX-2018-51851794- -APN-DGD#MPYT, del Registro del ex MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO, caratulado: **“INCIDENTE DE EXCEPCIONES PREVIAS OPUESTAS POR LA FEDERACIÓN ARGENTINA DE LA INDUSTRIA MOLINERA –FAIM- Y MOLINO CAÑUELAS S.A.C.I.F.I.A.” en autos principales: “MOLINOS CAÑUELAS SOCIEDAD ANÓNIMA COMERCIAL, INDUSTRIAL FINANCIERA, INMOBILIARIA Y AGROPECUARIA S.A.C.I.F.I.A. S/INFRACCIÓN LEY 25156 (C.1637)”**.

**I. ANTECEDENTES Y CONDUCTA INVESTIGADA**

1. Con fecha 4 de abril de 2017, el Sr. Fernando César DI PAOLO, en su carácter de Presidente de IMPULSAR SIMPLE ASOCIACIÓN –INDUSTRIAS MEDIANAS Y PEQUEÑAS UNIDAS LOCALES SOCIEDAD ARGENTINA- (en adelante, “IMPULSAR” y/o “LA DENUNCIANTE”), con el patrocinio letrado del Dr. Eduardo M. FAVIER DUBOIS, interpuso ante la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (en adelante, “CNDC”), una denuncia por presuntas conductas anticompetitivas contra la firma MOLINO CAÑUELAS S.A.C.I.F.I.A. (en adelante, “CAÑUELAS” y/o “LA DENUNCIADA”).
2. En dicha oportunidad informó que, IMPULSAR es una organización no gubernamental que actúa en defensa de los derechos de empresas PyMES, que son clientes y competidores de CAÑUELAS. Acompañó copia del estatuto y del acta constitutiva al momento de interponer la denuncia.
3. Preciso que, la denuncia que dio origen a las presentes actuaciones *“... tiene como objeto denunciar una concentración económica que causa perjuicio al interés económico general generada entre Molinos Cañuelas SACIFIA, Molinos Florencia y los 7 molinos harineros que pertenecieran a Cargill SA, los cuales se han dado a llamar TRIGALIA...”*.
4. Al respecto, sostuvo que la concentración entre CAÑUELAS y CARGILL generaría una nueva estructura del mercado, posicionándose LA DENUNCIADA como capaz de producir un ejercicio de su posición de dominio, así como también podrían realizar prácticas anticompetitivas por medio de una actuación conjunta con asociaciones empresarias representantes del sector.
5. Destacó que, el interés económico general se vería directamente afectado por la conducta de CAÑUELAS, porque con su accionar limita, distorsiona y restringe la libre competencia en el mercado y el desarrollo de fuentes de trabajo generadas por los pequeños y medianos molinos, esenciales para el funcionamiento y la sustentabilidad de la economía nacional.
6. Indicó que, de acuerdo a información periodística publicada en diversos medios, se informó a la opinión pública la compra efectuada por parte de CAÑUELAS a la firma CARGILL de todo el *“negocio harinero”*, señalando que, como consecuencia de ello, LA DENUNCIADA se convertiría en propietaria de las plantas de molienda de CARGILL, incluyendo sus clientes –varios son supermercados-, pasando a controlar el 24% del mercado.

7. Realizó un breve relato de la evolución cronológica de la industria molinera, una descripción pormenorizada de la cadena argentina de industrialización del trigo, y detalló características del mercado relevante, al cual se remite *brevitatis causae*, y se dan por reproducidos en la presente.

8. Asimismo, señaló como “*un actor primordial*” que también debería ser convocado para el análisis del presente caso, a la FEDERACIÓN ARGENTINA DE LA INDUSTRIA MOLINERA –FAIM- (en adelante, “FAIM”), una asociación empresaria que reúne molinos de trigo.

9. Indicó que, la FAIM es la central molinera más antigua, afirmando que “*Está al servicio de un oligopolio y es conducida con un estatuto que establece un mecanismo de decisión en base a la capacidad de molienda. Por lo tanto, el más grande decide y los demás acatan.*”

10. Manifestó que, la toma de decisiones en la FAIM, por su organización estatutaria, se encuentra relacionada con la capacidad de molienda de cada molino miembro de la entidad, es decir, cuanto más grande el molino, más votos tendrá en la toma de decisiones.

11. Explicó que, dentro del mercado también existen otras asociaciones empresariales, como ser la ASOCIACIÓN DE PEQUEÑAS Y MEDIANAS INDUSTRIAS MOLINERAS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA –APYMIMRA- (en adelante, “APYMIMRA”) y la CÁMARA DE INDUSTRIALES MOLINEROS –CIM- (en adelante, “CIM”).

12. En relación al mercado relevante que atañe al presente caso, precisó que CAÑUELAS produce harina de trigo y también panificados, afectando la presente denuncia al sector industrial de la cadena del trigo, tanto en la industria de molienda como alimenticia. Añadió que, el mercado geográfico es todo el territorio de la República Argentina.

13. Respecto a la facilitación de un posible acuerdo de precios, indicó que fue a través de la FAIM donde se habría fomentado en su oportunidad, una afiliación compulsiva de todos los molineros de la República Argentina, incluyendo los miembros ya agrupados en otras instituciones gremiales empresarias, como ser la CIM y la APYMIMRA.

14. Señaló que lo previamente expuesto, habría generado un cartel institucionalizado, por medio de la creación de un sistema coordinado y auditado por la propia FAIM, con el objeto de sostener los precios con poder de policía y sanción.

15. En tal sentido, añadió que de forma simultánea comenzó un accionar de prácticas anticompetitivas por parte de CAÑUELAS, organizando reuniones de precios convocadas por la FAIM, que habrían perseguido la subordinación de parte de los pequeños molinos con la amenaza de eventuales sanciones institucionales y sus potenciales perjuicios y consecuencias económicas.

16. Las conductas denunciadas consistirían en infracciones a los artículos 1º, 2º incisos f) y g), 7º y 8º de la Ley N.º 25.156 de Defensa de la Competencia -ley vigente en el momento de interposición de la denuncia, actual Ley N.º 27.442-.

17. En su escrito de denuncia, también se solicitó el dictado de una medida cautelar en los términos del artículo 35 de la Ley N.º 25.156 –actual Art. 44 de la Ley N.º 27.442-, se ofreció prueba documental, y se hizo reserva del caso federal.

18. Con fecha 19 de mayo de 2017, LA DENUNCIANTE ratificó ante esta CNDC la denuncia oportunamente interpuesta, pero rectificó lo denunciado respecto al artículo 2 inciso. g) de la Ley N.º 25.156, en virtud de “*...no constarle la cartelización...*” referida en su escrito de denuncia.

19. Aclaró que, la presunta conducta denunciada se verificaría desde el año 2009 y se llevaría a cabo en todo el territorio nacional.

20. Asimismo, en dicha audiencia se comprometió a aportar información referente al caso, la que fue presentada ante esta CNDC y luce debidamente agregada en autos.

21. En referencia a la información comprometida en la audiencia, con fecha 19 de junio de 2017, LA DENUNCIANTE efectuó una presentación (en adelante, “LA PRESENTACIÓN”), mediante la cual aportó información sobre el mercado afectado y el desenvolvimiento de la firma CAÑUELAS, a la cual se remite en honor a la brevedad y se da por reproducida en la presente.

22. A su vez, en dicha PRESENTACIÓN describió la actuación de la FAIM en el mercado de la molienda de trigo. En relación a ello, expuso que el accionar de la FAIM quedaría evidenciado por su supuesta connivencia con el Grupo Navilli, propietario de la firma CAÑUELAS, a través de la utilización de dicha cámara para su provecho, mediante “*la subordinación y cartelización permanente*”.

23. Con posterioridad a la ratificación de la denuncia, con fecha 19 de junio de 2017, LA DENUNCIANTE efectuó una presentación mediante la cual aportó información sobre el mercado afectado, el desenvolvimiento de la firma CAÑUELAS y la actuación de la FAIM en el mercado de la molienda de trigo, a la cual se remite *brevitatis causae*.

24. Cabe destacar que, LA DENUNCIANTE adjuntó a la presentación antedicha, un soporte digital CD, en el cual se incluyó una serie de documentos probatorios para sustentar lo previamente expuesto. Entre ellos se destaca: 1) un documento Word titulado “ACUERDO GENERAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL SECTOR MOLINERO. Programa de estímulo a la producción de harina” (en adelante, el “ACUERDO”), cuyo contenido se detallará *ut infra*; 2) un archivo PowerPoint, cuyo título es coincidente con el título del ACUERDO, en el cual se describen sus lineamientos principales, sus miembros potenciales, mecanismos de auditoría y financiamiento, y como posible instancia de presentación el plenario del sector molinero ; y 3) una serie de correos electrónicos mediante los cuales se habría distribuido a los miembros de la FAIM valores de referencia para la harina de trigo, en bolsas de 50 kg y por tonelada a granel, respectivamente, para los meses de octubre y noviembre de 2015, los cuales responderían a costos aplicables en el marco del ACUERDO. Asimismo, en dichos correos se hacía referencia a un proceso de auditoría sobre los precios de venta de la industria molinera, el cual se habría puesto en funcionamiento en el marco del ACUERDO para analizar su desempeño, en función de las facultades disciplinarias que se desprenderían del mismo para sancionar su incumplimiento y/o violación.

25. El ACUERDO rezaba: “*Que la Asociación de Pequeñas y Medianas Industrias Molineras de la República Argentina (“APYMIMRA”) ha solicitado colaboración a la Federación Argentina de la Industria Molinera (“FAIM”) para garantizar la competencia de los pequeños industriales molineros, ya que las ventas por debajo de los costos afectan seriamente su subsistencia y permanencia en el mercado. Que en el mismo sentido se ha manifestado la Cámara de Industriales Molineros (“CIM”), en cumplimiento de su rol en defensa de los legítimos intereses de sus asociados. (...) Por lo expuesto, la FAIM, la CIM y APYMIMRA resuelven aprobar en conjunto el presente ACUERDO GENERAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL SECTOR MOLINERO, al cual podrán adherir las empresas molineras, sean socias o no de la FAIM, de la CIM o de APYMIMRA, [...]”.*

26. A su vez, el ACUERDO precisaba, entre otras cosas, que las empresas participantes debían “*...abstenerse de comercializar de cualquier manera (incluyendo sin limitación la venta y permuta) harina por debajo de los Costos de Referencia. La violación de la presente obligación dará lugar a la imposición de sanciones, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo”.*

27. Cabe aclarar que la FAIM, la APYMIMRA y la CIM, son las tres asociaciones empresariales representantes del sector molinero en el país.

## **II. LA RELACIÓN DE LOS HECHOS**

28. En virtud del análisis de la estructura del mercado involucrado en el presente caso, sumado a la prueba obrante en autos, esta CNDC efectuó una relación de los hechos, mediante la cual infirió la presunta existencia de un acuerdo suscripto por la FAIM, la CIM, la APYMIMRA, y la firma CAÑUELAS, para fijar precios e intercambiar información, que infringiría lo dispuesto en el Artículo 1º de la Ley N.º 27.442 de Defensa de la Competencia, específicamente en los inc. a) del Artículo 2º y del inc. a) del Artículo 3º de dicho plexo normativo.

29. Lo antedicho fue materializado en la Disposición CNDC N.º 70/2018 -DISFC-2018-70-APN-CNDC#MP-, de fecha 6 de julio de 2018 (en adelante, “LA DISPOSICIÓN”), a cuyos fundamentos se remite en honor a la brevedad y se dan por reproducidos en el presente, mediante la cual se dispuso: “*ARTÍCULO 1º: Córrese traslado de la presente relación de los hechos a la firma MOLINO CAÑUELAS S.A.C.I.F.I.A., a la FEDERACIÓN ARGENTINA DE LA INDUSTRIA MOLINERA –FAIM-, a la CÁMARA DE INDUSTRIALES MOLINEROS –CIM-, y a la ASOCIACIÓN DE PEQUEÑAS Y MEDIANAS INDUSTRIAS MOLINERAS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA –APYMIMRA-, para que, en el término de QUINCE (15) días hábiles, brinden las explicaciones que estimen corresponder, de conformidad con lo previsto en el artículo 38 de la Ley N.º 27.442. ARTÍCULO 2º: Amplíese el plazo previsto en el ARTÍCULO 1º en TRES (3) días hábiles, en virtud del volumen de las presentes actuaciones a efectos de la extracción de copias a su cargo, otorgándose un plazo total de DIECIOCHO (18) días hábiles, que deberán computarse a partir de la notificación de la presente. [...]”.*

30. Conforme el traslado previamente mencionado, la firma CAÑUELAS, y las asociaciones empresariales FAIM, CIM y APYMIMRA, brindaron las explicaciones del caso, conforme lo dispuesto en el Artículo 38 de la Ley N.º 27.442, a las cuales se remite en honor a la brevedad y se da por reproducidas en el presente.

## **III. LAS EXCEPCIONES DE FALTA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA, PASIVA, Y DE ACCIÓN OPUESTAS POR CAÑUELAS Y FAIM**

### **CAÑUELAS**

31. Con fecha 6 de agosto de 2018, el Dr. Santiago César DEL RÍO, en su carácter de apoderado de la firma CAÑUELAS, con el patrocinio letrado de la Dra. Gabriela Ariel IRIZAR, brindó las explicaciones del caso, en legal tiempo y forma, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 38 de la Ley N.º 27.442.

32. En oportunidad de brindar explicaciones, la firma CAÑUELAS interpuso excepciones de previo y especial pronunciamiento, como ser: 1) falta de legitimación activa y pasiva, y 2) falta de acción.

33. Respecto a la excepción de falta de legitimación activa, CAÑUELAS sostuvo que IMPULSAR carece de la representación necesaria para ser denunciante en autos, señalando que del estatuto acompañado a la denuncia efectuada oportunamente por IMPULSAR, no surge que dicha asociación se encuentre facultada para realizar este tipo de denuncias en nombre y representación de sus miembros.

34. Asimismo, indicó que IMPULSAR no es titular de un interés legítimo y carece de legitimación de derechos de incidencia colectiva.

35. En relación al planteo de falta de acción, en los términos del Art. 339 del CPPN, CAÑUELAS señaló que el objeto de la denuncia no coincide con LA DISPOSICIÓN. En tal sentido, manifestó que IMPULSAR denunció a CAÑUELAS por la compra de los molinos de la firma CARGILL, y la CNDC extendió la denuncia a otras personas jurídicas como son las entidades FAIM, CIM y APYMIMRA, modificando a su vez las conductas denunciadas para incluir un cartel de fijación de precios, que en la denuncia nunca se mencionó y que IMPULSAR desistió expresamente de su denuncia respecto de un cartel en los términos del art. 2 inc. g) de la Ley N.º 25.156 en la audiencia de ratificación obrante a fs. 86/87.

36. Respecto de la excepción de falta de legitimación pasiva, CAÑUELAS se opuso a que se dirija contra ella una denuncia y un pedido de explicaciones que versa sobre una cuestión en la que no tiene derecho de contradicción. Manifestó que CAÑUELAS es ajena a esta investigación y no debió ser citada a dar explicaciones, atento no existir en el expediente pruebas de que CAÑUELAS haya participado en un cartel para fijar precios junto con FAIM, CIM y APYMIMRA.

#### **FAIM**

37. Con fecha 7 de agosto de 2018, el Sr. Diego CIFARELLI, en su carácter de Presidente de la FAIM, con el patrocinio letrado del Dr. Ricardo RAMÍREZ CALVO, brindó las explicaciones del caso, en legal tiempo y forma, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 38 de la Ley N.º 27.442. En dicha oportunidad, interpuso excepción de falta de legitimación activa por parte de IMPULSAR.

38. En relación a la falta de legitimación activa, indicó que, si bien el artículo 34 de la Ley N.º 27.442 establece que las denuncias podrán ser formuladas por cualquier persona, ello no facultaría a la asociación denunciante a ser parte de las presentes actuaciones, solicitar medidas cautelares, medidas de prueba ni a consultarlo.

39. Asimismo, señaló que IMPULSAR no se encuentra afectada en forma directa por ninguna de las conductas denunciadas y que no tiene actividad en el sector, entendiendo que ello hace que carezca de legitimación para obrar en autos una vez formulada la denuncia.

40. Observó que, IMPULSAR no ha probado estar inscripta de acuerdo con lo que dispone la ley, razón por la cual, una vez hecha la denuncia, su actuación en el expediente debe terminar. A su vez, sostuvo que se debería prohibir que LA DENUNCIANTE consulte el expediente, ya que el artículo 34, segundo párrafo, de la Ley N.º 27.442 dispone expresamente que el expediente será siempre secreto para extraños.

41. Como colofón, introdujo la cuestión federal para el hipotético caso de que no se hiciera lugar a la presente excepción, toda vez que, en su opinión, se violaría el derecho de defensa de FAIM, permitiendo la intervención de un tercero ajeno a las actuaciones.

#### **IV. CONSIDERACIONES Y PROCEDENCIA DE LAS EXCEPCIONES PLANTEADAS POR CAÑUELAS Y FAIM**

42. En virtud de los planteos efectuados, esta CNDC ordenó la formación del presente incidente.

43. Corresponde expedirse acerca de los planteos opuestos por FAIM y la firma CAÑUELAS (en adelante, "LAS EXCEPCIONANTES"), en oportunidad de brindar las explicaciones al traslado conforme lo dispuesto en el Art. 38 de la Ley N.º 27.442, anticipando que, como se desarrollará *ut infra*, deberán denegarse los planteos realizados por resultar improcedentes, en base a las siguientes consideraciones.

44. En primer término, se dará tratamiento a la falta de legitimación activa por parte de IMPULSAR, planteada tanto por FAIM como por CAÑUELAS, sosteniendo que LA DENUNCIANTE carece de la representación necesaria para actuar en autos, y que la misma no se encontraría debidamente registrada.

45. Respecto a la falta de legitimación activa por parte de IMPULSAR, cabe señalar que, luce debidamente agregado a las presentes actuaciones, tanto el estatuto de IMPULSAR, como su acta constitutiva.

46. En el estatuto social de IMPULSAR (en adelante, "EL ESTATUTO"), en el artículo 1º, que se titula "DENOMINACIÓN, DOMICILIO Y OBJETO SOCIAL", dispone que: "*Con la denominación de IMPULSAR (INDUSTRIAS MEDIANAS Y PEQUEÑAS UNIDAS LOCALES SOCIEDAD ARGENTINA) SIMPLE ASOCIACIÓN se constituye una simple asociación, sin fines de lucro y con carácter de Organización No Gubernamental (O.N.G.), con domicilio legal en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina, y con personalidad jurídica en los términos del art.187 del código civil y comercial de la nación, la que podrá establecer delegaciones transitorias o permanente dentro del*

territorio de la República Argentina. Tendrá sede social y administrativa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.” (El destacado no pertenece al texto original).

47. Asimismo, en el artículo 2º, se enuncian los propósitos y objetivos de dicha simple asociación, los que se consignan a continuación: “1. *Difundir los valores sociales, económicos y morales de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) y la necesidad de protegerlas y garantizar su continuidad. Relevan las PYMES en la Argentina, su importancia económica y social y sus principales problemas y realizar acciones para brindarles herramientas y servicios para su fortalecimiento y continuación desde las áreas privadas y públicas. Desde el ámbito de las PYMES estimular el desarrollo familiar, la cultura-en todos los niveles-, la educación y formación –escuelas primarias y secundarias, institutos terciarios, universidades, clubes deportivos y sociales-, las organizaciones sociales civiles de bien público, la protección de los consumidores en general y el cuidado del medio ambiente, de las comunidades y de las regiones donde se desenvuelvan todas las personas alcanzadas y las actividades comerciales, industriales, de servicios y cuidado de su entorno social.* 2. *Promover el estudio y la investigación interdisciplinaria sobre las problemáticas de las PYMES.* 3. ***Vigilar la situación de las PYMES y realizar las acciones necesarias para permitir la creación, fortalecimiento, competitividad y continuación de las PYMES en el tiempo y para la activa defensa de sus intereses a nivel local, regional y nacional.***” (El destacado no pertenece al texto original).

48. Cabe destacar que, en su artículo 3º, EL ESTATUTO de IMPULSAR dispone que, para el cumplimiento de sus objetivos, dicha simple asociación podrá realizar las siguientes actividades: “ [...] 5. ***Promover las acciones administrativas, extrajudiciales y judiciales que correspondan en defensa de los derechos de las PYMES, sin necesidad de que se trate de asociados frente al accionar de otras empresas, grupos económicos nacionales o extranjeros y organismos públicos y privados. Realizar peticiones públicas. iniciar y proseguir acciones judiciales de todo tipo, incluyendo las fundadas y previstas por los arts. 41 y 42 de la Constitución Nacional.***” (El destacado no pertenece al texto original).

49. A las claras, queda acreditado que surge del propio ESTATUTO que IMPULSAR puede promover denuncias como la que dio origen a las presentes actuaciones.

50. No obstante lo antedicho, cabe señalar que, tanto la Ley N.º 25.156 (vigente al momento de interposición de la denuncia) como la actual normativa de defensa de la competencia, Ley N.º 27.442, en sus respectivos artículos 26 y 34, son coincidentes en que el procedimiento se iniciará de oficio o por denuncia realizada por cualquier persona humana o jurídica, pública o privada. Es decir, que lo previsto en los referidos plexos legales, prevé que la denuncia podrá ser realizada por cualquier persona, humana o jurídica, como la propia denunciante.

51. Respecto a la falta de registración invocada por la FAIM en su planteo, resulta menester señalar que, una simple asociación no tiene la obligación de registrarse. Existe un REGISTRO VOLUNTARIO DE LAS SIMPLES ASOCIACIONES (RVSA) implementado por el artículo 380 de la Resolución General N.º 7/2015 de la INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA -IGJ- más el artículo 187 Código Civil y Comercial de la Nación -CCyCN-, no prevé la registración del tipo de asociación de LA DENUNCIANTE.

52. En lo que refiere a la falta de legitimación pasiva planteada por CAÑUELAS, deviene necesario aclarar que, por disposición del artículo 339 del CPPN, de aplicación supletoria en virtud de lo establecido por el artículo 79 de la Ley N.º 27.442, la excepción de falta de legitimación pasiva no se encuentra prevista.

53. Independientemente de ello, la legitimación pasiva se vincula directamente con la investigación acerca de quién o quiénes han cometido la conducta prohibida por la ley, siendo suficiente en esta etapa que el/los denunciado/s hayan podido infringir la ley -aunque efectivamente no lo hayan hecho-, posibilidad que se investiga y se tiende a dilucidar, precisamente, con la instrucción del sumario.

54. Asimismo, cabe destacar que, CAÑUELAS fue denunciada por IMPULSAR, en primer término, dando origen así a las presentes actuaciones, siendo debidamente ratificada por LA DENUNCIANTE, y luego, formó parte de la relación de los hechos realizada por esta CNDC, cuyos fundamentos se encuentran plasmados en LA DISPOSICIÓN, y que motivó el pedido de explicaciones, a fin de que la excepcionante pueda ejercer su debido derecho de defensa.

55. Respecto de la falta de acción planteada también por la firma CAÑUELAS, cabe decir que, la CNDC no sólo dio traslado de la denuncia que originó las presentes actuaciones, sino que, en virtud de las constancias obrantes en autos, elaboró una fundada relación de los hechos, en la cual precisó cuáles fueron las razones por las cuales, no sólo se dio traslado a CAÑUELAS, sino también a las entidades FAIM, CIM y APYMIMRA, mediante LA DISPOSICIÓN.

56. No obstante LA DENUNCIANTE en la audiencia de ratificación de denuncia se retractó respecto de la posible cartelización, la CNDC vislumbró elementos que podrían indicar la existencia de un cartel del cual CAÑUELAS podría ser partícipe (de acuerdo a lo expuesto en la relación de los hechos, a la cual se remite y se da por reproducida en la presente). Asimismo, de conformidad con la normativa de defensa de la competencia, el Art.38 de la Ley N.º 27.442, la CNDC al poder actuar de oficio, puede correr traslado de la relación de los hechos con la fundamentación que la motivó, por lo que, a esos efectos, carece de relevancia que LA DENUNCIANTE se haya retractado al respecto.

57. La relación de los hechos desarrollada en LA DISPOSICIÓN, tuvo por finalidad que la firma CAÑUELAS, y las cámaras del sector FAIM, CIM y APYMIMRA brinden las explicaciones que estimen corresponder, conforme lo previsto en el artículo 38 de la Ley N.º 27.442.

58. Resulta menester señalar que, la descripción de las presuntas prácticas anticompetitivas que podrían estar llevando a cabo la firma CAÑUELAS, la FAIM, la CIM y la APYMIMRA no implica de modo alguno prejuzgamiento, sino una determinación inicial de los hechos y conductas materia de esta investigación, susceptible de ser rebatida a lo largo del procedimiento.

59. Como colofón, es dable destacar que, la CNDC, frente a la posible comisión de una infracción contraria a la normativa de defensa de la competencia, tiene la obligación, plasmada en la Carta Magna, de investigar, para ejercer una correcta defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados.

60. Por lo precedentemente expuesto, esta CNDC considera que corresponde rechazar las excepciones de falta de legitimación activa, pasiva, y de acción opuestas por LAS EXCEPCIONANTES por improcedentes.

61. Elévese el presente dictamen a la Señora SECRETARIA DE COMERCIO INTERIOR del MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO, para su conocimiento.

## V. CONCLUSIÓN

62. En virtud de lo expuesto, esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA aconseja a la Señora SECRETARIA DE COMERCIO INTERIOR del MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO, rechazar por improcedentes los planteos de falta de legitimación activa y pasiva, y de falta de acción efectuados por la FEDERACIÓN ARGENTINA DE LA INDUSTRIA MOLINERA –FAIM- y la firma MOLINO CAÑUELAS S.A.C.I.F.I.A., en el Expediente EX-2018-38894741-APN-DGD#MP, caratulado “MOLINOS CAÑUELAS SOCIEDAD ANÓNIMA COMERCIAL, INDUSTRIAL, FINANCIERA, INMOBILIARIA Y AGROPECUARIA S.A.C.I.F.I.A. S/ INFRACCIÓN LEY 25.156 (C.1637)”, del Registro del ex MINISTERIO DE PRODUCCIÓN.

63. Elévese el presente dictamen a la Señora SECRETARIA DE COMERCIO INTERIOR del MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO, para su conocimiento.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE  
Date: 2020.04.18 09:15:04 -03:00

María Fernanda Viecens  
Vocal  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE  
Date: 2020.04.18 09:57:33 -03:00

Rodrigo LUCHINSKY  
Presidente  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



**República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional**  
2020 - Año del General Manuel Belgrano

**Dictamen firma conjunta**

**Número:** IF-2020-61266492-APN-CNDC#MDP

CIUDAD DE BUENOS AIRES  
Lunes 14 de Septiembre de 2020

**Referencia:** COND. 1637 INC. - DICTAMEN RATIFICACIÓN

---

**SEÑORA SECRETARIA DE COMERCIO INTERIOR**

Elevamos para su consideración el presente dictamen complementario referido a las actuaciones caratuladas “INCIDENTE DE EXCEPCIONES PREVIAS OPUESTAS POR LA FEDERACIÓN ARGENTINA DE LA INDUSTRIA MOLINERA –FAIM- Y MOLINO CAÑUELAS S.A.C.I.F.I.A.” bajo el expediente EX-2018-51851794- -APN-DGD#MPYT, en autos principales: “MOLINOS CAÑUELAS SOCIEDAD ANÓNIMA COMERCIAL, INDUSTRIAL FINANCIERA, INMOBILIARIA Y AGROPECUARIA S.A.C.I.F.I.A. S/INFRACCIÓN LEY 25156 (C.1637)”, que tramitan por Expediente EX-2018-38894741-APN-DGD#MP del Registro del ex MINISTERIO DE PRODUCCIÓN

**I. ANTECEDENTES**

1. El día 18 de abril de 2020 esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (en lo sucesivo “CNDC”) emitió el Dictamen IF-2020-26548254-APN-CNDC#MDP, mediante el cual se aconsejó rechazar por improcedentes los planteos de falta de legitimación activa y pasiva, y de falta de acción efectuados por la FEDERACIÓN ARGENTINA DE LA INDUSTRIA MOLINERA –FAIM- y la firma MOLINO CAÑUELAS S.A.C.I.F.I.A., en el Expediente EX-2018-38894741- -APN-DGD#MP, caratulado “MOLINOS CAÑUELAS SOCIEDAD ANÓNIMA COMERCIAL, INDUSTRIAL, FINANCIERA, INMOBILIARIA Y AGROPECUARIA S.A.C.I.F.I.A. S/INFRACCIÓN LEY 25.156 (C.1637)”, del Registro del ex MINISTERIO DE PRODUCCIÓN.

2. A continuación, luce agregado un proyecto de Resolución IF-2020-42075579-APN-DGD#MPYT conforme a lo dispuesto por la Ley N° 27.442.

3. Posteriormente, el día 17 de julio de 2020 el SUBSECRETARIO DE POLÍTICAS PARA EL MERCADO INTERNO del MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO, de conformidad con las competencias establecidas por el Decreto N° 50 de: “asistir al Secretario en la supervisión del accionar de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA hasta tanto se constituya la AUTORIDAD NACIONAL DE LA COMPETENCIA, creada por el artículo 18 de la Ley N° 27.442”, remitió las presentes actuaciones mediante providencia PV-2020-45894854-APN-SSPMI#MDP, señalando que “... dado que la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA posee actualmente una nueva composición de sus miembros, se remiten las actuaciones de la referencia para su tratamiento por la totalidad de los nuevos integrantes de la mentada Comisión”.

## II. ANÁLISIS

4. Conforme a lo ordenado por el SUBSECRETARIO DE POLÍTICAS PARA EL MERCADO INTERNO y habiendo analizado de forma completa el dictamen emitido, agregado como IF-2020-26548254-APN-CNDC#MDP; esta CNDC con su actual composición no advierte observaciones que formular al mismo, dándolo por reproducido en honor a la brevedad.

## III. CONCLUSIONES

5. Por los argumentos señalados precedentemente, esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA recomienda a la SEÑORA SECRETARIA DE COMERCIO INTERIOR del MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO rechazar por improcedentes los planteos de falta de legitimación activa y pasiva, y de falta de acción efectuados por la FEDERACIÓN ARGENTINA DE LA INDUSTRIA MOLINERA –FAIM- y la firma MOLINO CAÑUELAS S.A.C.I.F.I.A., en el Expediente EX-2018-38894741- -APN-DGD#MP, caratulado “MOLINOS CAÑUELAS SOCIEDAD ANÓNIMA COMERCIAL, INDUSTRIAL, FINANCIERA, INMOBILIARIA Y AGROPECUARIA S.A.C.I.F.I.A. S/INFRACCIÓN LEY 25.156 (C.1637)”, del Registro del ex MINISTERIO DE PRODUCCIÓN.

6. Elévense estas actuaciones para la continuación de su trámite.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE  
Date: 2020.09.08 12:22:41 -03:00

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

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE  
Date: 2020.09.08 17:04:42 -03:00

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

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE  
Date: 2020.09.14 10:59:03 -03:00

Pablo Lepere  
Vocal  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE  
Date: 2020.09.14 18:38:31 -03:00

Rodrigo Luchinsky  
Presidente  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL  
ELECTRONICA - GDE  
Date: 2020.09.14 18:38:32 -03:00