



EL CARTEL DE LAS ARENERAS, EL PRIMER CASO DE CARTEL SANCIONADO POR LA AUTORIDAD NACIONAL DE LA COMPETENCIA ARGENTINA

Federico Volujewicz

EL CARTEL DE LAS ARENERAS, EL PRIMER CASO DE CARTEL SANCIONADO POR LA AUTORIDAD NACIONAL DE LA COMPETENCIA ARGENTINA

Septiembre 2026



Federico Volujewicz

Abogado. Socio en De Dios & Goyena en el área de Defensa de la Competencia, Compliance y Derecho Corporativo. Fue parte de la CNDC de Argentina como Director de Promoción de la Competencia (2016-2018) y como Director de Conductas Anticompetitivas Concertadas (2018-2019).

Abstract: El recientemente constituido Tribunal de Defensa de la Competencia (“TDC”) de la Autoridad Nacional de la Competencia Argentina (“ANC”) resolvió el primer caso de cartel bajo la Ley de Defensa de la Competencia 27.442 (“LDC”) sancionada en 2018. Se trató asimismo del primer caso decidido por la ANC desde su puesta en funcionamiento en noviembre de 2025. Se trata de un precedente de gran importancia tanto para la institucionalidad de la ANC como para la interpretación de las disposiciones centrales de la LDC en materia de sanción de carteles en adelante.

La decisión fue tomada en el expediente “C. 1732 – Cooperativa Minera de Productores de Arena y Piedra del Noreste Ltda. s/ Infracción Ley 27.442”, y confirma en lo sustancial (aunque con algunas diferencias conceptuales) el dictamen que dos meses antes había emitido la Secretaría de Instrucción de Conductas Anticompetitivas (SICA), también de reciente formación.

Por primera vez, la nueva Autoridad Argentina impuso multas que en el caso totalizaron 1.230.891 Unidades Móviles a catorce responsables de un acuerdo de cartel para la fijación conjunta de precios y otras condiciones comerciales en el mercado de la arena de la Provincia del Chaco. También se ordenó el cese inmediato de las conductas investigadas y se dispuso la modificación del estatuto de la Cooperativa Minera de Productores de Arena y Piedra del Noroeste Limitada (la “Cooperativa”) para eliminar las disposiciones que le atribuían funciones de fijación de precios entre sus miembros.

Desde el punto de vista técnico, la decisión resuelve dos cuestiones que servirán para orientar la aplicación futura de la LDC en materia de investigación y sanción de carteles. En primer lugar, el TDC consolida la lectura del artículo 2 como una “prohibición categórica”, descartando la tesis que se había construido desde la sanción de la LDC en 2018, según la cual las conductas absolutamente restrictivas de la competencia implicaban una inversión de la carga de la prueba, y no una prohibición per se en sentido literal. En segundo, la decisión del “caso areneras” construye un estándar propio a la hora de evaluar los compromisos del artículo 45 de la LDC cuando el cartel ya está acreditado, dejando de lado el criterio más rígido propuesto por la SICA en su dictamen.

I. INTRODUCCIÓN

El 29 de julio, el aún recientemente constituido Tribunal de Defensa de la Competencia (“TDC”) de la Autoridad Nacional de la Competencia Argentina (“ANC”) resolvió el primer caso de cartel bajo la aplicación de la ley de Defensa de la Competencia 27.442 (“LDC”) en 2018, y a su vez, el primero resuelto por la ANC desde su conformación y puesta en funcionamiento en 2025. Se trata de un primer antecedente que resulta particularmente relevante tanto desde el punto de vista institucional de la ANC, como desde la interpretación y aplicación de ciertas disposiciones centrales de la Ley de Defensa de la Competencia Argentina en materia de sanción de carteles.

La decisión fue tomada en el expediente “C. 1732 – Cooperativa Minera de Productores de Arena y Piedra del Noreste Ltda. s/ Infracción Ley 27.442”¹, y confirma en lo sustancial el dictamen que dos meses antes había emitido la Secretaría de Instrucción de Conductas Anticompetitivas (SICA)², también de reciente formación y puesta en funcionamiento.

Como resultado, el TDC impuso multas por un total de 1.230.891 Unidades Móviles³ a los catorce responsables de la implementación de un acuerdo de cartel para la fijación conjunta de precios y otras condiciones comerciales en el mercado de la arena en la provincia del Chaco, en la República Argentina; se ordenó el cese inmediato de las conductas cuestionadas y se dispuso la modificación del estatuto de la Cooperativa Minera de Productores de Arena y Piedra del Noroeste Limitada (la “Cooperativa”), a fin de eliminar todas aquellas disposiciones que le atribuían funciones vinculadas con la fijación de precios entre sus miembros.

Pero no sólo eso. Desde el punto de vista técnico, la decisión aborda dos cuestiones particularmente relevantes en cuanto a la aplicación e interpretación de la LDC y sienta criterios que servirán para orientar la actuación de la nueva autoridad en casos futuros.

En primer lugar, el TDC consolida la lectura del artículo 2 de la norma como una “prohibición categórica”, descartando expresamente la interpretación doctrinaria desarrollada desde la sanción de la LDC en 2018, conforme a la cual la caracterización de las conductas absolutamente restrictivas de la competencia no establecía una prohibición per se en sentido estricto, sino una presunción susceptible de prueba en contrario que trasladaba la carga probatoria a las partes⁴.

En segundo lugar, la decisión construye, sin que ello le hubiera sido solicitado, un estándar propio para evaluar los compromisos del artículo 45 de la LDC⁵ cuando la existencia del cartel ya se encuentra acreditada, apartándose del criterio más rígido que propuso la SICA en su dictamen.

1 RESFC-2026-47-APN-TDC#ANC, del 29 de julio de 2026, dictada en el marco del Expediente EX-2019-57480721- -APN-DGD#MPYT.

2 RE-2026-46351428-APN-SICA#ANC, del 8 de mayo de 2026, emitido en los términos del artículo 30 inc. h) de la Ley 27.442.

3 Conforme establecido en la Resolución 6/2026 el valor de la Unidad Móvil se fijó para 2026 en AR\$ 1.450,05, equivalentes a aproximadamente 1 USD.

4 Whish, Richard, “Comentarios y evaluación general de la ley 27.442 desde una perspectiva europea del derecho de la competencia”, Comentarios a la Ley de Defensa de la Competencia, La Ley, Buenos Aires, 2018, pp. 653-655, quien sostiene que el artículo 2 no establece una prohibición per se en sentido estricto, sino una presunción susceptible de prueba en contrario que traslada la carga probatoria a las partes. En igual sentido, Irizar, Gabriela Ariel y Boidi, Carla Antonella, “La persecución de cárteles en la República Argentina”, en la misma obra, pp. 170, 176 y 180. A su vez, el propio TDC identifica y resume esta postura, calificándola de ‘interpretación alternativa’, antes de rechazarla y menciona que: “dicho artículo (2) no consagraría una prohibición categórica de los acuerdos de cartelización empresarial sino meramente una “inversión de la carga de la prueba” del potencial perjuicio al interés económico general’ (Res. TDC RESFC-2026-47-APN-TDC#ANC, 29/7/2026, secc. 4).”

5 Art. 45.- Hasta el dictado de la resolución del artículo 43 el presunto responsable podrá comprometerse al cese inmediato o gradual de los hechos investigados o a la modificación de aspectos relacionados con ello. El compromiso estará sujeto a la aprobación del Tribunal de Defensa de la Competencia a los efectos de producir la suspensión del procedimiento. Transcurridos tres (3) años del cumplimiento del compromiso del presente artículo, sin reincidencia, se archivarán las actuaciones.

II. LA MECÁNICA DEL CARTEL ARENERO Y SUS ANTECEDENTES

La investigación se inició a partir de una denuncia presentada en 2019 ante la ex Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (“CNDC”) por un comerciante dedicado a la extracción y comercialización de arena. El denunciante sostuvo que los integrantes de la Cooperativa habían llegado a un acuerdo para controlar y fijar el precio de la arena en la Provincia del Chaco y que, a partir de la implementación del acuerdo, el metro cúbico de arena había aumentado aproximadamente un 250%.

La arena en cuestión era extraída del lecho del Río Paraná mediante dragado con buques areneros y se destinaba principalmente para su uso en la construcción, tanto de obra pública como privada. A su vez, se comercializaba a hormigoneras, quienes la utilizaban como insumo para la elaboración de hormigón, y a corralones y empresas dedicadas a obras viales. El expediente distingue arena gruesa (más cara) y fina, según el uso. Legalmente se la clasifica como mineral de tercera categoría.

El esquema del cartel se había estructurado alrededor de la actuación de la Cooperativa como vehículo común de comercialización. Ocho empresas areneras del margen chaqueño del río Paraná, vendían su arena a un precio único. Si bien el TDC destaca en su decisión que la prueba obrante en las actuaciones le permitió concluir que la Cooperativa operaba con la modalidad de fijación conjunta del precio de venta de arena de sus asociados desde hace décadas, el período investigado y sancionado fue desde 2019 hasta el momento de la imputación el 8 de mayo de 2024.

El esquema funcionaba del siguiente modo, la Cooperativa facturaba las ventas, percibía los pagos y fijaba el precio de venta en nombre de todas. Cada asociado le entregaba su producción y la Cooperativa la revendía bajo un solo esquema de precios, retenía un 9% por sus gastos de funcionamiento y liquidaba el remanente entre sus miembros. Según relata la SICA, el propio estatuto de la entidad contemplaba expresamente este mecanismo incluyendo entre las atribuciones de su Consejo de Administración la de “fijar los precios de los materiales y demás elementos que provea el asociado”⁶.

Cabe destacar que no se trató del primer caso en que la Autoridad de Competencia Argentina analizó un esquema de características similares. En 1988 la Secretaría de Comercio Interior había sancionado a un grupo de areneras del mismo Puerto de Barranqueras en la Provincia del Chaco por un acuerdo de fijación de cuotas de extracción. Lo llamativo es que algunas de las personas investigadas en aquel momento llevaban los mismos apellidos que algunas de las involucradas en el caso actual.

A su vez, en 2003 la ex CNDC sancionó a la “Cooperativa Entrerriana de Productores Mineros Ltda.”, que agrupaba a productores de arena de Paraná y Entre Ríos, bajo un mecanismo prácticamente calcado: despachantes propios, facturación centralizada y precios fijados en asamblea.

Estos antecedentes resultaron particularmente relevantes al momento de la graduación de las sanciones, ya que al analizar la intencionalidad de la conducta, el TDC consideró que las partes investigadas sabían, o debían saber, que la organización bajo la forma de una cooperativa no les daba inmunidad respecto de la aplicación de las normas de defensa de la competencia, precisamente porque el antecedente de 2003 involucraba una estructura cooperativa cuya conducta había sido considerada una infracción⁷.

⁶ Dictamen SICA RE-2026-46351428-APN-SICA#ANC, 8/5/2026, párr. 469.

⁷ RESFC-2026-47-APN-TDC#ANC, secc. IV, graduación de la multa, ap. “c) Intencionalidad de la conducta”, p. 68.

III. EL ARTÍCULO 2: DE “INVERSIÓN DE LA CARGA DE LA PRUEBA” A UNA “PROHIBICIÓN CATEGÓRICA”

La LDC distingue dos regímenes bien diferentes para analizar conductas anticompetitivas. Por un lado, el artículo 1 prohíbe aquellos acuerdos que tengan por objeto o efecto restringir, falsear o distorsionar la competencia *“de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico general”*⁸. Esta fórmula exige probar, caso por caso, el daño potencial, típicamente mediante un análisis de poder de mercado. Se trata de la clásica **“regla de la razón”**, que la Corte Suprema ya había caracterizado, bajo la ley anterior, como una infracción de peligro concreto⁹.

Por su parte, el artículo 2 de la LDC tipifica cuatro categorías de acuerdos anticompetitivos que la propia norma califica como **“prácticas absolutamente restrictivas de la competencia”**: la concertación de precios, la restricción de cantidades, el reparto de mercados o clientes y la coordinación de posturas en licitaciones. Respecto de estas conductas, la norma dispone que *“se presume que producen perjuicio al interés económico general”* y establece que los acuerdos que las tengan por objeto o efecto *“serán nulos de pleno derecho”*¹⁰.

La cuestión que el TDC analiza en el caso del cartel de las areneras, y que hasta el momento no había tenido tratamiento específico, consiste en determinar la naturaleza y los efectos de esa presunción establecida en el mencionado artículo 2.

Una primera interpretación desarrollada a partir de la sanción de la LDC en 2018 refiere a una *“teoría de la inversión de la carga de la prueba”* que establecía una presunción relativa o iuris tantum, de perjuicio al interés económico general, bajo la cual correspondería a los investigados la carga de demostrar la ausencia de ese perjuicio para desvirtuar la presunción y evitar la responsabilidad¹¹.

No obstante, para el TDC esa interpretación de la inversión de la carga de la prueba no es la correcta. Menciona que, si los investigados pudieran excluir su responsabilidad demostrando que carecen de poder de mercado o que el acuerdo no produce efectos anticompetitivos, el análisis previsto por el artículo 2 terminaría siendo sustancialmente idéntico al exigido por el artículo 1 y quedaría vacío de contenido propio. La única diferencia consistiría en quién soporta la carga de probar la existencia o ausencia de poder de mercado. De este modo, la interpretación basada en la inversión de la carga de la prueba volvería a introducir, por otra vía, el análisis propio de la regla de la razón y privaría al artículo 2 del contenido autónomo que le otorga la norma¹².

8 Artículo 1º. Están prohibidos los acuerdos entre competidores, las concentraciones económicas, los actos o conductas, de cualquier forma manifestados, relacionados con la producción e intercambio de bienes o servicios, que tengan por objeto o efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado o que constituyan abuso de una posición dominante en un mercado, de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico general. Se les aplicarán las sanciones establecidas en la presente ley a quienes realicen dichos actos o incurran en dichas conductas, sin perjuicio de otras responsabilidades que pudieren corresponder como consecuencia de los mismos.

9 “A. Gas S.A. y Otros c. AGIP Argentina S.A. y Otros s/ Infracción Ley 22.262”, Fallos 316:2561.

10 Art. 2- Constituyen prácticas absolutamente restrictivas de la competencia y se presume que producen perjuicio al interés económico general, los acuerdos entre dos o más competidores, consistentes en contratos, convenios o arreglos cuyo objeto o efecto fuere: a) Concertar en forma directa o indirecta el precio de venta o compra de bienes o servicios al que se ofrecen o demandan en el mercado; b) Establecer obligaciones de (i) producir, procesar, distribuir, comprar o comercializar sólo una cantidad restringida o limitada de bienes, y/o (ii) prestar un número, volumen o frecuencia restringido o limitado de servicios; c) Repartir, dividir, distribuir, asignar o imponer en forma horizontal zonas, porciones o segmentos de mercados, clientes o fuentes de aprovisionamiento; d) Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en licitaciones, concursos o subastas. Estos acuerdos serán nulos de pleno derecho y, en consecuencia, no producirán efecto jurídico alguno.

11 Res. TDC RESFC-2026-47-APN-TDC#ANC, secc. 4 (‘El artículo 2º y la sistemática de la LDC’), p. 35.

12 Res. TDC RESFC-2026-47-APN-TDC#ANC, secc. 4 (‘El artículo 2º y la sistemática de la LDC’), pp. 34-36. Sobre el mecanismo de inversión: *“... el análisis de poder de mercado sería un elemento indispensable de la infracción del artículo 2º tal como ocurre con el artículo 1º de la LDC (...). Ello por cuanto de aceptarse “la teoría de la inversión de la carga de la prueba” la forma natural que tendrían los investigados para escapar a la responsabilidad (...) sería aduciendo carencia de poder de mercado...”* (p. 34). Sobre la conclusión: *“...la teoría de la inversión de la carga de la prueba propone un análisis bajo el artículo 2º de la LDC cuya aplicación práctica resulta idéntica que bajo el artículo 1º, es decir según la regla de la razón, desvirtuando con ello y vaciando de contenido especial al artículo mencionado en primer término...”* (p. 36)

Para el TDC, la creación de una categoría específica de prácticas absolutamente restrictivas responde precisamente a la decisión legislativa de prescindir del análisis bajo la regla de la razón en los carteles de núcleo duro. De este modo, una vez acreditada la existencia del acuerdo y que éste reúne los elementos de alguna de las conductas enumeradas en el artículo 2, los investigados no pueden eludir su responsabilidad alegando falta de poder de mercado o de efectos anticompetitivos.

El TDC funda esta conclusión en primer término en el tenor literal de la LDC. Mientras el artículo 1 exige que la conducta se realice “...de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico general...”, es decir en términos condicionales y de daño potencial, el artículo 2, directamente dispone que las conductas ahí contempladas “producen” ese perjuicio, sin condicionarlo a nada. En el primer caso, la ley utiliza una fórmula condicional que exige demostrar la aptitud lesiva de la conducta, mientras que en el segundo, atribuye esa consecuencia a la propia configuración del acuerdo.

De este modo, el TDC caracteriza entonces la presunción del artículo 2 como “*directa e incondicional*”¹³. Pero, aunque la norma utilice el término “*presunción*” ello no necesariamente implica que admita prueba en contrario, sino que el TDC la interpreta en los hechos, como una presunción *iuris et de iure*: una determinación legislativa adoptada ex ante para toda la categoría de conductas, y no como un mecanismo que reparte la carga de la prueba caso por caso.

A este argumento se le suma otro de carácter sistemático: mientras el artículo 3¹⁴ enumera las prácticas relativamente restrictivas de la competencia y remite expresamente al artículo 1 exigiendo que las prácticas ahí enumeradas reúnan las condiciones previstas en la prohibición general, el artículo 2 en cambio, no contiene una remisión equivalente. Para el TDC, esta diferencia confirma el tratamiento especial que la LDC asigna a las prácticas absolutamente restrictivas de la competencia y que su ilicitud no depende de acreditar las condiciones exigidas por el artículo 1.

Así, el TDC concluye que el artículo 2 establece una “prohibición categórica” y que, una vez acreditado que el acuerdo reúne las características de una práctica absolutamente restrictiva de la competencia, el perjuicio al interés económico general se presume, sin necesidad de demostrar poder de mercado ni efectos anticompetitivos.

Para arribar a esta decisión el TDC sigue la conclusión de la mayoría de las jurisdicciones relevantes en materia de competencia a nivel comparado. La Unión Europea trata a los cárteles como restricciones “por el objeto”, que no requieren prueba de efectos para tenerlas por acreditadas, aunque formalmente, el artículo

13 RESFC-2026-47-APN-TDC#ANC, secc. O.2 (“El tipo de prohibición aplicable”), p. 29.

14 Art. 3º- Constituyen prácticas restrictivas de la competencia, las siguientes conductas, entre otras, en la medida que configuren las hipótesis del artículo 1º de la presente ley: a) Fijar en forma directa o indirecta el precio de venta, o compra de bienes o servicios al que se ofrecen o demanden en el mercado, así como intercambiar información con el mismo objeto o efecto; b) Fijar, imponer o practicar, directa o indirectamente, de cualquier forma, condiciones para (i) producir, procesar, distribuir, comprar o comercializar sólo una cantidad restringida o limitada de bienes, y/o (ii) prestar un número, volumen o frecuencia restringido o limitado de servicios; c) Concertar la limitación o control del desarrollo técnico o las inversiones destinadas a la producción o comercialización de bienes y servicios; d) Impedir, dificultar u obstaculizar a terceras personas la entrada o permanencia en un mercado o excluirlas de éste; e) Afectar mercados de bienes o servicios, mediante acuerdos para limitar o controlar la investigación y el desarrollo tecnológico, la producción de bienes o prestación de servicios, o para dificultar inversiones destinadas a la producción de bienes o servicios o su distribución; f) Subordinar la venta de un bien a la adquisición de otro o a la utilización de un servicio, o subordinar la prestación de un servicio a la utilización de otro o a la adquisición de un bien; g) Sujetar la compra o venta a la condición de no usar, adquirir, vender o abastecer bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero; h) Imponer condiciones discriminatorias para la adquisición o enajenación de bienes o servicios sin razones fundadas en los usos y costumbres comerciales; i) Negarse injustificadamente a satisfacer pedidos concretos, para la compra o venta de bienes o servicios, efectuados en las condiciones vigentes en el mercado de que se trate; j) Suspender la provisión de un servicio monopólico dominante en el mercado a un prestatario de servicios públicos o de interés público; k) Enajenar bienes o prestar 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 o de producir daños en la imagen o en el patrimonio o en el valor de las marcas de sus proveedores de bienes o servicios; l) La participación simultánea de una persona humana en cargos ejecutivos relevantes o de director en dos o más empresas competidoras entre sí.

101 (3) del TFUE deja abierta una defensa de eficiencia, incluso para este tipo de restricciones¹⁵. Por su parte, Estados Unidos aplica la regla de ilegalidad *per se* a los acuerdos de precios y cantidades. A nivel regional, Chile, Perú y México siguen el mismo camino¹⁶.

La interpretación del artículo 2 fue la consecuencia concreta de la forma en que el TDC resolvió el caso. Mientras la parte sustancial de la defensa de la Cooperativa y sus asociados apuntó a cuestionar su poder de mercado, alegando la existencia de “al menos veintisiete” competidores, la atomización de la oferta y la ausencia de una posición dominante, bajo el criterio adoptado por el TDC, estos argumentos en realidad no resultaban aptos para excluir la responsabilidad, una vez acreditado que el acuerdo constituía una práctica absolutamente restrictiva de la competencia en los términos del artículo 2.

De esta manera, el análisis de poder de mercado y de los efectos de la conducta quedaron reservados a la contextualización y dimensionamiento de la infracción, fundamentalmente a los efectos de graduar la sanción.

La lectura del TDC pareciera entonces ser consistente con la sistemática de la LDC. El argumento de que la interpretación alternativa vacía de contenido específico al artículo 2 es difícil de refutar, y el alineamiento con el estándar comparado dominante refuerzan esa conclusión.

No obstante, corresponde destacar que el estándar comparado invocado no es en realidad enteramente equiparable. A diferencia de la Unión Europea, donde el artículo 101(3) del TFUE mantiene, al menos formalmente, una vía de defensa de eficiencia incluso para restricciones por el objeto, la lectura del TDC no deja margen alguno, una vez que la conducta encuadra en el artículo 2. Esa rigidez es defendible en un caso como el presente, donde no existía controversia real sobre la naturaleza cartelizada del acuerdo, pero podría generar tensión en casos futuros donde la línea entre integración procompetitiva y cartelización resulte menos nítida.

IV. AL INVESTIGAR UN CARTEL, EL CONTEXTO DE MERCADO NO DESAPARECE, SE TRASLADA A LA SANCIÓN

En su resolución el TDC menciona que el hecho que el artículo 2 de la LDC no exija acreditar poder de mercado, no significa que la investigación se lleve adelante “en el vacío”. Lo que el TDC intenta es evitar una posible interpretación que pretenda afirmar que al analizar un cartel podría prescindirse de cualquier análisis económico del caso¹⁷.

Al igual que la UE con las restricciones por el objeto o los Estados Unidos con la regla *per se*, la LDC Argentina plantea dos cuestiones a tener en cuenta: la primera, si hubo una infracción y la segunda, cuánto debe pagar el infractor.

15 Art. 101(3) TFUE. Sobre la inaplicabilidad práctica de la defensa de eficiencia a cárteles duros, ver Directrices relativas a la aplicación del apartado 3 del artículo 101 del Tratado (originalmente publicadas como Directrices del artículo 81 apartado 3, D C 101 de 27.4.2004) párr. 46.

16 Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del TFUE a los acuerdos de cooperación horizontal (2023/C 259/01); Antitrust Guidelines for Collaboration Among Competitors, DOJ-FTC (2000, retiradas en diciembre de 2024 por motivos ajenos a este punto); Ley N° 20.945 (Chile); Decreto Legislativo N° 1034, art. 11.2 (Perú); Ley Federal de Competencia Económica, art. 53 (México).

17 Res. TDC RESFC-2026-47-APN-TDC#ANC, Secc. 4 y 5.

Para responder al primer punto, alcanzaría con probar que el acuerdo pertenece al núcleo duro de conductas que la ley prohíbe, sin excepciones en el artículo 2 (fijación de precios, reparto de mercados, restricción de cantidades, manipulación de licitaciones). En tal caso, no es necesario medir el mercado ni el poder de las partes en él.

Respecto del segundo punto, el análisis del mercado sí vuelve a tener una actuación preponderante, pero como medio para realizar el cálculo de la multa.

Dicho de otro modo, al analizar un cartel de núcleo duro del artículo 2 de la LDC, el contexto económico cambia de función; deja de ser un requisito de tipicidad para convertirse en un insumo de la graduación de la sanción, conforme al artículo 56 de la LDC¹⁸. Allí la norma exige al TDC ponderar, entre otros factores, la gravedad de la infracción, el daño causado, el beneficio obtenido por los responsables, la duración de la práctica, la participación del infractor en el mercado y el tamaño del mercado afectado. Todos esos factores presuponen algún grado de caracterización del mercado en el que operó el cartel, aunque no con el rigor de una definición de mercado relevante en sentido técnico.

De ahí que el TDC trace una distinción neta entre dos planos de análisis. Por un lado, el de la responsabilidad: ahí el mercado relevante no juega ningún papel, porque el artículo 2 no lo exige y el análisis se agota en verificar si el acuerdo pertenece al núcleo duro de conductas tipificadas. Por otro, el de la sanción: ahí sí, el tamaño del mercado, la participación de cada asociado y el daño que la conducta generó vuelven a ser relevantes, no para decidir si hubo infracción, sino para decidir cuánto pesa.

Esta distinción explica por qué la resolución dedica páginas enteras a caracterizar el mercado arenero del Paraná (volúmenes de extracción por empresa, participación de cada asociado, radio geográfico de comercialización) sin que ese análisis contradiga la prohibición categórica que el propio TDC acaba de consolidar. Es información que no sirve para probar el cartel, pero sí para medir su impacto.

V. LA PRUEBA ECONÓMICA DEL CARTEL: QUÉ MUESTRAN LOS NÚMEROS

Más allá de la calificación jurídica de la conducta y la necesidad de analizar el mercado a la hora de fijar el monto de la sanción, la resolución aporta una base cuantitativa por demás detallada para medir el efecto del acuerdo, que forma parte como su Anexo I¹⁹.

El dato más contundente del Anexo surge de la Tabla 11, donde el TDC compara el volumen operado de arena con el precio implícito de venta (ventas netas sobre volumen, expresado en Unidades Móviles, que ya neutraliza el efecto de la inflación). Entre 2019 y 2023 ese precio real pasó de 15,79 a 37,88 UM por metro cúbico, un incremento acumulado del 140%. Ahora bien, la información muestra que en el mismo período, el volumen de arena operado por la Cooperativa investigada cayó de 590.565 en 2019 a 316.114 m³, en 2023, esto es un 46% menos. Ello demuestra el efecto “clásico” de un cartel de fijación de precios: vender menos, a un precio sustancialmente más alto en términos reales.

18 Art. 56.- El Tribunal de Defensa de la Competencia graduará las multas en base a: la gravedad de la infracción; el daño causado a todas las personas afectadas por la actividad prohibida; el beneficio obtenido por todas las personas involucradas en la actividad prohibida; el efecto disuasivo; el valor de los activos involucrados al momento en que se cometió la violación; la intencionalidad, la duración, la participación del infractor en el mercado; el tamaño del mercado afectado; la duración de la práctica o concentración y los antecedentes del responsable, así como su capacidad económica. La colaboración con el Tribunal de Defensa de la Competencia y/o con el Secretario Instructor de Conductas Anticompetitivas en el conocimiento o en la investigación de la conducta podrá ser considerada un atenuante en la graduación de la sanción.

19 Anexo I a la Resolución TDC RESFC-2026-47-APN-TDC#ANC (IF-2026-72455476-APN-TDC#ANC), Tablas 11, 14 y 15.

Tabla 11. Cooperativa: volumen de arena operado (M3), ventas netas en pesos corrientes (\$) y en Unidades Móviles (UM), precio implícito e incremento acumulado del precio implícito, años 2019 a 2023.

PERÍODO	VOLUMEN OPERADO DE ARENA (M3)	EVOLUCIÓN DEL VOLUMEN OPERADO (AÑO BASE: 2019)	VENTAS NETAS (\$ CORRIENTES)	VENTAS NETAS (UM)	PRECIO IMPLÍCITO (UM/M3)	INCREMENTO ACUMULADO DEL PRECIO IMPLÍCITO	VALOR DE LA UNIDAD MÓVIL (UM)
2019	590.565		246.226.845	9.326.774	15,79		26,40
2020	397.223	-33%	291.348.904	7.174.314	18,06	14%	40,61
2021	333.974	-40%	437.632.018	7.915.211	22,36	42%	55,29
2022	274.915	-53%	495.831.015	5.941.654	21,61	37%	83,45
2023	316.114	-46%	1.546.479.361	11.974.649	37,88	140%	162,55
PROMEDIO 2019-2023	386.558			8.466.521			

Fuente: IF-2024-62454071-APN-DR#CNDC

El Anexo también permite contrastar ese aumento contra un benchmark de mercado competitivo. La Tabla 15 del Anexo a la Resolución, compara la evolución del precio de lista mensual de la Cooperativa con los índices de precios del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo de la República Argentina (INDEC)²⁰ entre enero de 2019 y junio de 2021, y muestra que el precio de la arena subió 329% acumulado, mientras que el índice de precios mayoristas específico para arenas (IPIB) subió 164%, y el índice de precios mayoristas general, 177% en la misma ventana temporal. Esto demuestra que la Cooperativa subió su precio casi al doble de lo que subió el precio mayorista de la arena a nivel nacional.

Tabla 15. Comparación de la evolución del precio de lista mensual de venta del M3 de arena fina por parte de la COOPERATIVA con índices INDEC, enero 2019 a junio 2021

Mes Año	COOPERATIVA		INDEC IPIB (Arenas)		INDEC IP MAYORISTA	
	Precio de venta	Variación precio acumulada (base Ene. 2019)	Variación precio acumulada (base Ene. 2019)	Dif. Coop - IPIB	Variación precio acumulada (base Ene. 2019)	Dif. Coop - IP Mayoristas
	\$/M3	%	%	%	%	%
ene-19	289	0,0%				
feb-19	289	0,0%	4,0%	-4,0%	3,0%	-3,0%
mar-19	289	0,0%	4,0%	-4,0%	8,0%	-8,0%
abr-19	302	4,5%	5,0%	-0,5%	13,0%	-8,5%
may-19	331	14,5%	6,0%	8,5%	18,0%	-3,5%
jun-19	347	20,1%	7,0%	13,1%	20,0%	0,1%
jul-19	388	34,3%	11,0%	23,3%	20,0%	14,3%
ago-19	413	42,9%	19,0%	23,9%	34,0%	8,9%
sept-19	446	54,3%	23,0%	31,3%	39,0%	15,3%
oct-19	446	54,3%	25,0%	29,3%	44,0%	10,3%
nov-19	479	65,7%	33,0%	32,7%	52,0%	13,7%
dic-19	479	65,7%	35,0%	30,7%	58,0%	7,7%
ene-20	479	65,7%	46,0%	19,7%	60,0%	5,7%
feb-20	479	65,7%	47,0%	18,7%	62,0%	3,7%
mar-20	479	65,7%	52,0%	13,7%	63,0%	2,7%
abr-20	537	85,8%	53,0%	32,8%	61,0%	24,8%
may-20	537	85,8%	54,0%	31,8%	62,0%	23,8%
jun-20	579	100,3%	61,0%	39,3%	68,0%	32,3%
jul-20	579	100,3%	64,0%	36,3%	74,0%	26,3%
ago-20	579	100,3%	69,0%	31,3%	81,0%	19,3%
sept-20	579	100,3%	72,0%	28,3%	87,0%	13,3%
oct-20	661	128,7%	79,0%	49,7%	96,0%	32,7%
nov-20	909	214,5%	80,0%	134,5%	104,0%	110,5%
dic-20	909	214,5%	103,0%	111,5%	113,0%	101,5%
ene-21	909	214,5%	117,0%	97,5%	125,0%	89,5%
feb-21	950	228,7%	120,0%	108,7%	139,0%	89,7%
mar-21	950	228,7%	134,0%	94,7%	148,0%	80,7%
abr-21	1.240	329,1%	137,0%	192,1%	160,0%	169,1%
may-21	1.240	329,1%	160,0%	169,1%	168,0%	161,1%
jun-21	1.240	329,1%	164,0%	165,1%	177,0%	152,1%

Fuente: INDEC e información obrante en el expediente.

²⁰ El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) es el organismo público encargado de producir y difundir las estadísticas oficiales de la República Argentina. Funciona como organismo desconcentrado dependiente del Ministerio de Economía de la Nación.

Si bien los números no fueron necesarios para que el TDC tuviera por configurada la infracción, dado que como se dijo, bajo la prohibición categórica del artículo 2, y como deja planteado el TDC en su resolución, alcanza con acreditar que el acuerdo pertenece al núcleo duro de conductas tipificadas, lo cierto es que el análisis y el *benchmark* propuesto son exactamente el tipo de evidencia que el artículo 56 de la LDC exige ponderar al momento de graduar la sanción, en particular el daño causado y el beneficio obtenido por los responsables. Al mismo tiempo, los números analizados otorgan a la agencia la posibilidad de mostrar de forma directa una medida del daño al interés económico general que provocó la conducta sancionada.

VI. EL ESTÁNDAR DEL COMPROMISO DEL ARTÍCULO 45

Si bien las conclusiones a las que llega la resolución en relación al artículo 2 resultan particularmente relevantes y en definitiva, terminan alineando la interpretación del TDC al tratamiento que reciben los carteles en las jurisdicciones comparadas, otro aspecto novedoso de la decisión se encuentra en el tratamiento del compromiso ofrecido por la Cooperativa en los términos del artículo 45 de la LDC, el cual habilita al “presunto responsable” a comprometerse al cese de la conducta investigada en cualquier momento hasta que se dicte la resolución del artículo 43²¹.

Ocurrió que, en diciembre de 2024, con la instrucción del caso prácticamente agotada y luego de formulada la imputación, la Cooperativa ofreció el compromiso de reformar su estatuto para eliminar toda coordinación de precios, terminar con el “*clearing*” de arena entre asociados y prohibirse a sí misma intervenir en volúmenes o precios²².

La SICA recomendó rechazar el compromiso ofrecido. Manifestó que el compromiso del artículo 45 es una herramienta excepcional, pensada para conductas cuyos efectos todavía pueden prevenirse y no para un cartel ya consumado y probado, ya que aceptarlo en una situación como la generada a partir de la presentación del compromiso por parte de las investigadas, vaciaría la función disuasiva de la ley (bastaría con cartelizarse primero y, ante la sanción inminente, ofrecer el cese)²³.

Ahora bien, la parte quizás más interesante de la resolución, y que pone de manifiesto la relevancia de la separación funcional entre los órganos de instrucción y decisión dentro de la estructura de la nueva ANC, aparece precisamente en el análisis del compromiso ofrecido por la Cooperativa, donde el TDC se apartó de la propuesta realizada por la SICA en su dictamen.

Al respecto, el TDC menciona que el artículo 45 no califica al compromiso como excepcional ni lo subordina a la continuación del procedimiento, sino que es “*un instrumento ordinario de la política de defensa de la competencia*”, pensado para evitar el gasto de recursos que insume agotar un procedimiento sancionador cuando hay una vía más eficiente para restablecer la competencia²⁴. Sobre la naturaleza prospectiva del compromiso, si bien menciona que, cuanto más consumada se encuentre la conducta, menor será el margen de prevención, en definitiva, no acepta que funcione como un filtro automático.

21 El artículo 43 LDC refiere al plazo máximo de 60 días para que el TDC dicte resolución y finalice el procedimiento sancionador. Se trata del límite temporal que fija el art. 45 para ofrecer el compromiso de cese establecido en el artículo 45 de la LDC.

22 El *clearing* de arena refiere a un mecanismo de intercambio bilateral de material entre asociados, intermediado por la Cooperativa para cubrir faltantes de alguno de ellos, típicamente, ante bajantes del río Paraná. (Res. TDC RESFC-2026-47-APN-TDC#ANC, p. 56; Dictamen SICA RE-2026-46351428-APN-SICA#ANC, 8/5/2026, párr. 247).

23 Dictamen SICA RE-2026-46351428-APN-SICA#ANC, del 8 de mayo de 2026, emitido en el marco del Expediente EX-2019-57480721-APN-DGD#MPYT, caratulado “C. 1732 - COOPERATIVA MINERA DE PRODUCTORES DE ARENA Y PIEDRA DEL NORESTE LTA s/ INFRACCIÓN LEY 27.442” en los términos del artículo 30 inciso h) de la Ley 27.442, secc. IV.N (“Análisis y valoración de los compromisos ofrecidos por la COOPERATIVA”), párr. 255.

24 Res. TDC RESFC-2026-47-APN-TDC#ANC, secc. S.5, p. 59.

Finalmente, sobre la oportunidad del ofrecimiento del compromiso va todavía más lejos al mencionar que el artículo 45 no fija más límite temporal que la resolución del artículo 43, así que un compromiso presentado dentro de ese plazo no resulta “*extemporáneo*” por definición²⁵.

En este análisis, el TDC también hace su propio repaso comparado para fundamentar su postura y señala que en Chile, el Decreto Ley 211 habilita a la Fiscalía Nacional Económica a suscribir acuerdos extrajudiciales con los investigados sin excluir ninguna conducta, incluida la colusión; que en la Unión Europea, el mecanismo de compromisos del artículo 9 del Reglamento 1/2003 se reserva, en general, para infracciones distintas de los cárteles duros, para los cuales existe un procedimiento específico de transacción que sí admite un acuerdo, pero lo condiciona a que el investigado reconozca su participación en el cártel y los hechos que lo constituyen, y finalmente menciona que en Estados Unidos, los cárteles suelen resolverse mediante “*plea agreements*” que preservan la sanción penal, mientras que los “*consent decrees*”, que solo imponen cambios de conducta, sin sanción, quedan para el ámbito civil²⁶.

Del panorama comparado no surge una receta única, pero sí una tendencia común, que el TDC comparte, en cuanto a que los compromisos son una vía usual —no extraordinaria— para terminar una investigación de manera más eficiente que agotando el procedimiento sancionador; y cuanto más se acerca la conducta a un acuerdo de cartelización de precios ya consumado, más suele pesar, junto al compromiso de cesar hacia el futuro, algún reconocimiento o reparación del daño que pueda haber ocurrido²⁷.

En definitiva, aplicado al caso, el compromiso ofrecido por la Cooperativa no resultó suficiente para justificar el cierre del procedimiento sancionador. El TDC entendió que el compromiso de la Cooperativa era exclusivamente prospectivo, sin reconocimiento de responsabilidad y sin ninguna reparación por el sobreprecio cobrado durante más de cinco años. Frente a una conducta ya consumada, íntegramente probada, el ahorro de recursos que ofrecía aceptarlo era marginal, la instrucción estaba prácticamente terminada, y el costo en disuasión general era alto. El TDC rechazó el compromiso, pero, en forma coherente con su propio razonamiento, valoró el ofrecimiento como atenuante a la hora de la graduación de las multas.

25 TDC RESFC-2026-47-APN-TDC#ANC, secc. S.5, p. 60.

26 Res. TDC RESFC-2026-47-APN-TDC#ANC, secc. S.5, p. 60

27 Res. TDC RESFC-2026-47-APN-TDC#ANC, secc. S.5, p. 60



Este documento se encuentra sujeto a los términos y condiciones de uso disponibles en nuestro sitio web:
<http://www.centrocompetencia.com/terminos-y-condiciones/>

Cómo citar este artículo:

Federico Volujewicz, "El cartel de las areneras, el primer caso de cartel sancionado por la Autoridad Nacional de la Competencia Argentina", *Investigaciones CeCo* (septiembre, 2026),
<http://www.centrocompetencia.com/category/investigaciones>

Envíanos tus comentarios y sugerencias a centrocompetencia@uai.cl
CentroCompetencia UAI – Av. Presidente Errázuriz 3485, Las Condes, Santiago de Chile