

---

**Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and Policy**

16th Session  
5-7 July 2017  
Room XVII, Palais des Nations, Geneva

Thursday, 6 July 2017  
Afternoon Session

**Agenda Item 3b. Challenges faced by young and small  
competition agencies in the design of merger control**

Contribution by  
National Competition Commission  
Paraguay

La Constitución Nacional de 1992 introdujo, entre otras novedades, dos conceptos cardinales para la posterior concreción de la Comisión Nacional de la Competencia: el Derecho a la Concurrencia y el Derecho a la Libre Competencia, de los que se habla en el Art. 178. El propósito era, naturalmente, crear las bases legislativas que permitieran tener en nuestro país las herramientas destinadas a atraer inversionistas, apostar al desarrollo nacional estimulando la participación del sector privado, y ajustarse a las exigencias internacionales en términos de competencia y rendición de cuentas, en línea con los esfuerzos que en toda Latinoamérica se hicieron en los años 1990 y siguientes.

La elaboración del proyecto de ley significó un largo y sinuoso camino, en el que se unieron colaboradores de varios países, distintos grupos de interés, empresarios, y el sector público. Los trabajos iniciales datan del año 1999 y el borrador sufrió modificaciones y retrasos en muchos casos relacionados con los aspectos políticos del proyecto.

Finalmente, la Ley 4956 de Defensa de la Competencia, fue promulgada en el año 2013, la que a su vez fue reglamentada por el Decreto 1490 del año 2014.

Solo a fines de Julio de 2015 fueron designadas las autoridades, lo cual planteo el primer problema respecto del control de concentraciones en nuestra Agencia, dado que como queda dicho, la ley ya estaba vigente dos años antes y se habían producido operaciones de concentración, algunas de ellas notificadas ante el Ministerio de Industria y Comercio, en el periodo comprendido entre ambos momentos.

En efecto, inevitablemente surge la duda respecto de la eficiencia de las notificaciones practicadas en oficinas del Ministerio de Industria y Comercio, en razón de que no existían aun autoridades ni oficinas de la Comisión Nacional de Competencia. Las empresas que si notificaron, evidentemente han cumplido con la ley al Notificar al Estado, a través de uno de sus órganos. Pero también es evidente que no han notificado al ente correcto, aunque no les sea imputable el error. La ley no nos habilita a establecer periodos extraordinarios de gracia para cumplir con la obligación de notificar, y menos a aquellos que, estando obligados, no han procedido de acuerdo a la ley. Esta situación impide que estemos en condiciones de sancionar a las empresas concentradas en este periodo.

### La ley 4956/13

La ley, como se dijo antes es el resultado de un largo proceso durante el cual los impulsores bebieron de fuentes diversas (asesores de países con cultura distinta de la Competencia). Ello se traduce en algunos defectos de la ley en términos de adecuación con el sistema local de administración financiera y la ley que rige al funcionariado público. Tal vez esto se haya debido a la ausencia en el grupo de trabajo de un técnico que ayudara a encajar la ley dentro del sistema y constituye esta una segunda lección aprendida.

**OBJETO de la ley:** (Art. 1º) Es la defensa y promoción de la libre competencia en los mercados. *Los actos contra la libre competencia quedan prohibidos y serán corregidos o castigados, mediante los mecanismos y sanciones previstas en esta ley.*

En el Art. 2º, párrafo 2 se prohíbe el Abuso de Posición Dominante, *así como todas las practicas, conductas o recomendaciones individuales o concertadas que tengan por efecto u objeto restringir, limitar, obstaculizar, distorsionar o impedir la competencia existente o futura en el mercado relevante.*

Ámbito de aplicación de la ley: *todos los actos, prácticas o acuerdos llevados a cabo por personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, con domicilio legal en el país o en el extranjero, sean de derecho público o privado, o cualesquiera entidades que desarrollen actividades económicas, con o sin fines de lucro, y que produzcan efecto sobre la competencia, en todo o en parte del territorio nacional, excepto las limitaciones establecidas por Ley, debidamente justificadas por razones de interés general.*

Quiero destacar además el numeral 3 del mismo artículo que se refiere a *las personas físicas que, ejerciendo a representación de las personas jurídicas comprendidas en el ámbito de aplicación de la misma, hubieran intervenido en la realización de los actos sancionados por esta ley.*

Los párrafos anteriores fueron intencionalmente seleccionados del texto legal porque la interpretación generalizada de los mismos es que los afectados por la ley son solo los operadores económicos del mercado y no comprende a los Entes Reguladores, salvo que estos estén comprendidos tácitamente en el enunciado del numeral 3. A mi entender, si están prohibidas TODAS las prácticas, conductas o recomendaciones individuales o concertadas que tengan por objeto o efecto limitar, restringir etc. la competencia, y por ello, pueden ser anulados, la misma suerte deberían correr las resoluciones de los entes reguladores que, aún actuando dentro del ámbito de su competencia, por negligencia, lenidad o corrupción de sus funcionarios pueden tener efectos absolutamente perjudiciales para la libre competencia. Una cosa distinta son aquellas resoluciones legítimas que constituyen barreras legales o impositivas para el libre ejercicio comercial y que pueden ser objeto de Abogacía de la Competencia.

DE LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN: Tanto en la Ley 4956, como en el Decreto Reglamentario, queda expresamente claro que la Comisión Nacional de la Competencia, es una entidad de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y capacidad para actuar en los ámbitos del Derecho Público y Privado. Tiene autonomía orgánica y funcional, patrimonio propio y plena independencia. La ley atribuye a la entidad la facultad de sancionar las conductas que distorsionan la libre competencia, teniendo para ello amplios poderes para ordenar medidas cautelares, prohibir conductas, denegar o condicionar operaciones de concentración. Y tiene expresamente la competencia exclusiva a nivel nacional para la determinación y sanción de actos que constituyen una infracción de las normas de defensa de la competencia.

Siendo el Directorio la máxima autoridad institucional, la ley estableció la necesidad de nombrar un Director Suplente, para aquellas situaciones en que, por cualquier razón, alguno de los Directores se encontrare imposibilitado. Sin embargo, no se determinó con precisión, en qué circunstancias (salvo aquellas definitivas como muerte, incapacidad total etc.) se produciría esa suplencia, ni están reservados presupuestariamente los recursos para solventarla.

Otros aspectos que han generado confusión o merecerían alguna modificación legal serían aquellos relacionados con la posibilidad no establecida en la ley de inhibición – o de recusación- de los miembros del Directorio cuando una notificación, o un caso de conductas prohibidas, se presentare por parte de un estudio jurídico con el que se tengan o hayan tenido vinculaciones profesionales o de parentesco. Lo mismo puede decirse de la intervención de terceros en los expedientes de concentración, en nuestro caso hemos resuelto que no es conveniente darle al tercero (que intenta oponerse) intervención de parte para no volver litigioso el procedimiento, pero admitimos la información que pudiera otorgarnos en calidad de testigo.

### LA CONACOM ACTUAL

En cuanto a la labor específica de la Comisión, hasta la fecha se han presentado Notificaciones de operaciones de concentración en rubros diferentes: Bebidas refrescantes, Agroquímicos, Servicio prepagado de Televisión, importadoras de Soda cáustica y PVC que operan en el mercado argentino y brasileño, empresas de transporte de contenedores; y se halla en etapa inicial una operación de concentración de una empresa dedicada a la fabricación de Maquinaria Pesada con otra de construcción; y una última concentración de empresas operadoras de grandes frigoríficos. Muchas de las mencionadas corresponden a operaciones de multinacionales con operaciones en Paraguay.

Con referencia a Denuncias de Conductas anticompetitivas se han presentado varias, relativas a empresas operadoras de tarjetas de crédito y débito, cableoperadores, licitaciones públicas, y empresas cerveceras.

### En resumen

En esta primera etapa, gran parte del tiempo hemos dedicado a los trámites relativos a la puesta en marcha de una institución nueva, y a la inserción de la misma en el sistema de las instituciones públicas y del Presupuesto General de Gastos. La elaboración de nuestro presupuesto, y su discusión en sede legislativa, la burocracia interna, redacción de informes de inicio a distintos estamentos de control, búsqueda y montaje de la oficina, selección de personal, adquisición de equipos, etc. Y todo ello con las sumas y restas que implica el aprendizaje, y los tiempos establecidos por los sistemas de la Administración Pública.

Asimismo, hemos trabajado en difusión de la Ley, dictando charlas, conferencias y seminarios en universidades de la capital y del interior.

La escasa cantidad de funcionarios hizo que, sin importar jerarquías ni posiciones, todos los que trabajamos en CONACOM (actualmente 9, contando los miembros del Directorio y el Director de Investigación) compartiéramos labores en todos los órdenes mencionados. Todavía no contamos con la dotación de funcionarios necesarios para la Dirección de Investigación, Abogacía de la Competencia, Dirección de Estudios Económicos y Jurídicos, Auditoría y otras dependencias administrativas cuyo llamado está siendo procesado actualmente con la necesaria participación de la Dirección de Contrataciones Públicas y la Secretaría de la Función Pública. Esperamos que, en los próximos dos meses, estaremos completando la dotación prevista.

La nuestra es la mas joven agencia de competencia de America, en un ambiente en el que varios países cuentan con legislación de competencia con mas de cincuenta anos. Entonces tenemos la desventaja de empezar cuando todos los demás nos llevan muchos anos de experiencia, de modernización legislativa, de practica en mercados en permanente evolución.

Pero precisamente esa nuestra condición juvenil, ha despertado interés y simpatía de las demás y hemos recibido muestras de colaboración generosa de muchas agencias de competencia de nuestro continente con las que hemos suscriptos convenios de cooperación interinstitucional, de los que somos los grandes beneficiarios pues nos ayudan a crecer, a recibir información, a compartir experiencias y a recibir capacitación.

Y al hablar de capacitación, no puedo omitir mencionar a la UNCTAD, y al Programa Compal, que tantos beneficios ha dejado para todas nuestras agencias, y en lo personal a centenares de funcionarios que han concurrido a cursos, seminarios y otros eventos organizados por esta Comisión de NNUU, formando un nutrido equipo de profesionales de altísimo nivel al servicio de sus países.

Siendo este probablemente el último evento internacional al que asisto en condición de Presidente de la Comisión Nacional de Competencia de la República del Paraguay, quisiera expresar mi reconocimiento especial a todo el equipo de Compal por toda la contribución que hicieron a favor de la institución que represento, pero, además, por la gran calidez humana y la predisposición siempre favorable con la que nos han atendido.

Y naturalmente, agradezco a todos los amigos, comisionados y miembros de agencias americanas y europeas, que he tenido oportunidad de conocer, por todas las muestras de amistad y la colaboración que me han brindado en todo momento.