



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
26 de abril de 2023

Original: español

Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de Comercio y Desarrollo
Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho
y Política de la Competencia
21^{er} período de sesiones
Ginebra, 5 a 7 de julio de 2023
Tema 8 del programa provisional

Examen voluntario entre homólogos del derecho y la política de la competencia del Paraguay: resumen* **

* Las observaciones, interpretaciones y conclusiones que figuran en este documento pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas, su personal o los Estados Miembros. El presente documento es un resumen del informe completo sobre el examen voluntario entre homólogos del derecho y la política de la competencia del Paraguay.

** La mención de cualquier empresa o proceso autorizado no implica el respaldo de las Naciones Unidas. El presente documento no fue objeto de revisión editorial.



I. El contexto social, económico y político

1. El Paraguay, situada en América del Sur, tiene una superficie de 406.752 km². Es un país mediterráneo, limita con la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Brasil. El territorio nacional se divide físicamente por el río Paraguay en dos regiones que presentan características físicas, climáticas, ecológicas, administrativas y poblacionales distintas, el Chaco y la Región Oriental. El Paraguay Oriental es el espacio nacional por excelencia debido a que concentra el 97 % de la población (7.232.889 habitantes)¹.
2. Con una población de 7.453.694 personas, se encuentra en la posición 105 de la tabla de población, compuesta por 196 países y mantiene una muy baja densidad de población, 18 habitantes por km². La capital es Asunción y su moneda es el guaraní.
3. La estructura económica y el producto interno bruto (PIB) del Paraguay se compone principalmente de dos elementos, el sector agropecuario y el sector de comercio y finanzas. Este último se desarrolla en Asunción, Ciudad del Este, Encarnación y Pedro Juan Caballero. La participación del sector agropecuario en el PIB es de alrededor del 26 % y genera casi la totalidad de las exportaciones del país. Examinando los componentes del sector, se observa que la agricultura ocupa el 17 % de ese valor y la ganadería el 7 % del mismo. A su vez, de la agricultura el 93 % pertenece a la soja, y lo restante corresponde al algodón y al tabaco.
4. La ganadería es otro de los pilares de la economía paraguaya. En 2010, el Paraguay logró ser el octavo más grande exportador mundial de carne vacuna, alcanzando un grado de excelencia reconocido a nivel mundial. En los últimos 10 años las exportaciones de carne vacuna del Paraguay pasaron de los 50 millones de dólares a los 1.700 millones de dólares, el stock ganadero creció un 49 %, aumentó la faena y se triplicó la cantidad de frigoríficos².
5. Otro importante sector que merece ser destacado es el de la energía eléctrica ya que tan solo consume el 16 % de la energía que produce y el resto se exporta a países como la Argentina y el Brasil, con quienes el Paraguay comparte las hidroeléctricas Yacyretá (Argentina–Paraguay) e Itaipú (Brasil–Paraguay)³.
6. En cuanto al contexto económico actual, el Paraguay cuenta con un PIB de casi 41.000 millones de dólares y registró un crecimiento del 4.1 % en 2021. Su deuda pública en 2021 fue de 14.642 millones de dólares, con una deuda del 37,72 % del PIB. Su deuda per cápita es de 1.991 dólares por habitante⁴.
7. En el contexto político, el Paraguay es una república presidencialista en la que la Jefatura del Estado y del Gobierno recae en la figura del presidente de la República. El 20 de junio de 1992 fue aprobada la actual Constitución, cuyo texto se inspira en las constituciones occidentales, bajo los principios fundamentales de la democracia republicana representativa y pluralista en un Estado social de derecho⁵.
8. Los modelos de integración territorial de la región son el Mercosur (Mercado Común del Sur), la Zicosur (Zona de Integración del Centro-Oeste sudamericano) e IIRSA (Iniciativa

¹ Instituto Nacional de Estadística. Véase <https://www.ine.gov.py/publicacion/2/poblacion>.

² Véase <https://cifca.agr.una.py/novedades/paraguay-ganaderia-y-su-crecimiento/>.

³ En 2022, el Paraguay se convirtió en el único país del mundo con generación eléctrica 100 % limpia y renovable, tras la desconexión de la última central térmica. No obstante, el Paraguay es el país más vulnerable al cambio climático en Sudamérica, ubicándose entre las 10 naciones de riesgo extremo en el continente, debido a sus bajos indicadores de desarrollo y su economía dependiente del sector agropecuario, según el Índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe del CAF. Mientras el Paraguay se debate entre sequías, inundaciones, eventos cada vez más extremos, falta de seguridad hídrica y desplazamientos de personas, el futuro energético tampoco se vislumbra de manera optimista. El Viceministerio de Minas y Energía ha señalado que, a partir del año 2030, la producción energética será insuficiente para cubrir la demanda local.

⁴ Véase <https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview>.

⁵ El ordenamiento jurídico se basa en el derecho romano y códigos franceses y la constitución promulgada en 1992 se erige en la “norma normarum” y sienta las bases de la división tripartita del poder ejecutivo, legislativo y judicial.

para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana), cada uno con estrategias diferenciadas y zonas de acción específicas.

II. Antecedentes de la legislación de competencia

9. La Constitución Nacional del Paraguay en su Art. 107 “De la Libre Concurrencia” establece lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a dedicarse a la actividad económica lícita de su preferencia, dentro de un régimen de igualdad de oportunidades. Se garantiza la competencia en el mercado. No serán permitidas la creación de monopolios y el alza o la baja artificial de precios que traben la libre concurrencia. La usura y el comercio no autorizado de artículos nocivos serán sancionados por la Ley Penal”.

10. Por otro lado, hay que mencionar la Ley N° 1.143/97. “Que aprueba el Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR” que tiene por objeto la Defensa de la Competencia en el ámbito del MERCOSUR internalizado el 15 de octubre de 1997 y la Ley N° 3026/06. “Que aprueba el acuerdo sobre el Reglamento del Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR”. El Reglamento del Protocolo fue internalizado por el Paraguay en fecha 07 de septiembre del año 2006.

11. El proceso de aprobación de la Ley de Competencia no fue pacífico. Tuvieron que transcurrir 10 años desde que se presentó el primer proyecto de ley ante las cámaras parlamentarias hasta su aprobación en 2013. El Sistema de Información Legislativa (SIL) del Parlamento paraguayo da cuenta de tres anteproyectos de Ley de Defensa de la Competencia presentados tanto en 2003 como en 2008 y en 2010⁶.

12. El tercer proyecto de ley que prosperó en el Congreso Nacional fue fruto de un consenso entre el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), y el sector empresarial representado por la Unión de Industrias Paraguayas (UIP) y la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO).

13. El proyecto elaborado por el MIC fue tramitado ante las cámaras legislativas y recibió su aprobación en la Honorable Cámara de Senadores el 21 de marzo de 2013⁷. La Ley n°4956/2013 de Defensa de la Competencia (“la Ley”) fue sancionada por el Congreso de la Nación el 21 de junio de 2013.

III. Régimen jurídico de la libre competencia

14. La Ley se divide en seis títulos cada uno con sus correspondientes capítulos. Para efectos de un mejor orden, se divide este apartado en cuatro títulos referidos a i) disposiciones sustantivas; ii) aspectos institucionales; iii) procedimientos; y iv) otras materias.

A. Disposiciones sustantivas

15. Cabe mencionar que en el artículo 2.1, la ley reconoce que puede haber sectores o actividades económicas a las cuales no le sean aplicables sus disposiciones por razones de interés general.

16. Con respecto al ámbito de aplicación, el artículo 3 establece que la Ley se aplica de manera general a todos los actos, prácticas y acuerdos que produzcan efectos en la libre competencia en el país, incluidos aquellos que se desarrollen fuera del país, los cuales pueden ser cometidos por cualquier sujeto de derecho, esto es, personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, domiciliadas en el país o en el extranjero.

⁶ Véase <http://silpy.congreso.gov.py>.

⁷ Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores, n° 235 de 21 de marzo de 2013, págs. 24 y siguientes.

17. Por último, la Ley contiene una definición general de mercado relevante en su artículo 6°, tanto desde el punto de vista del producto como geográfico, sin perjuicio de los criterios complementarios que puede establecer la autoridad cuando resuelve un caso concreto.

1. Acuerdos prohibidos

18. Los acuerdos prohibidos se encuentran regulados en el Capítulo II del Título I de la Ley, artículo 8° y en el Capítulo I del Título I del Reglamento. el mencionado artículo 8°. es abierto ya que en su primer párrafo incluye todo acuerdo, decisión o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto o efecto restringir la libre competencia, para luego especificar este tipo de conductas en un listado no taxativo.

19. la Ley no diferencia la práctica concertada de la práctica conscientemente paralela. Las prácticas concertadas indudablemente constituyen una conducta contraria a la libre competencia porque, de algún modo, se elimina la incertidumbre propia de un mercado competitivo. Las conductas conscientemente paralelas o el paralelismo, en cambio, son aquellas que adoptan racionalmente los agentes económicos en un mercado oligopólico, en el que sus decisiones son interdependientes.

20. El inciso final de este artículo 8° reitera el deber de la autoridad de analizar las ganancias en eficiencia que puedan derivarse de la conducta sometida a su análisis, lo que se reproduce en el artículo 5° del Reglamento. Este análisis no se debería realizar en el caso de los carteles duros, que deberían analizarse bajo la regla *per se* y, respecto de los demás acuerdos horizontales, debe corresponder a las partes y no a la autoridad probar las ganancias en eficiencia.

2. Conductas abusivas

21. Las normas concernientes a los abusos de posición dominante se encuentran en el Capítulo III del Título I de la Ley, artículos 9° a 11 y en el Capítulo II del Título I del Reglamento.

22. Con respecto a la figura general del abuso de posición dominante y su prohibición establecida en el artículo 9° de la Ley, cabe destacar, en primer lugar, que se prohíbe también el abuso colectivo de una posición de dominio.

23. La Ley dedica un artículo especial a los precios predatorios. De acuerdo con información recabada en el Paraguay, esta disposición obedece a una preocupación especial del sector privado por el alto grado de contrabando que existe en el país.

24. Finalmente, se introduce una norma sobre contrapartidas abusivas, esto es, la prohibición de aquel acto mediante el cual se subordina la celebración de contratos a la aceptación de condiciones gravosas.

25. La Ley no contiene disposiciones tendentes a controlar los actos de autoridad que puedan infringir la libre competencia, como podría ser el caso de bases de licitación que contengan cláusulas contrarias a la libre competencia. Sería importante introducir una previsión legal a este respecto.

3. Concentraciones

26. Las operaciones de concentración económica se encuentran reguladas en el Capítulo IV del Título I de la Ley, en sus artículos 12 a 14 y extensamente en el Capítulo III del Título I del Reglamento.

27. Se establece el estándar de obstáculo significativo para una competencia efectiva. Para estos propósitos, se debe considerar la estructura de mercado, la posición en el mercado de los competidores y su fortaleza económica y financiera, las posibilidades de elección de proveedores y usuarios, entre otros elementos.

28. Sin perjuicio de los criterios que establece la Ley y la descripción detallada del procedimiento que se hace en el Reglamento, es conveniente que la autoridad dicte guías o lineamientos en esta materia en las que dé cuenta de su metodología para analizar una

operación de concentración, de manera a dar certeza a los agentes económicos⁸. Lo anterior conlleva ejercitar la facultad que señala el artículo 69 del Reglamento.

B. Aspectos institucionales

29. La aplicación de la ley de competencia radica en la Comisión Nacional de la Competencia (“Conacom”), autoridad única de carácter colegiada, cuyos principales órganos son el Directorio de tres miembros, que es la máxima autoridad, y la Dirección de Investigación, a cargo de un funcionario. Su objeto es promover y defender la libre competencia en los mercados. Sus facultades son las propias de las agencias de competencia, esto es, las investigativas y las decisorias.

30. El Reglamento establece los principios por los cuales debe estar guiada la gestión de la Conacom, siendo estos los de no restringir los incentivos de las firmas para competir, la motivación de sus decisiones, la predictibilidad de sus actuaciones, y el uso óptimo y eficiente de sus recursos.

1. Directorio de la Comisión Nacional de la Competencia

31. El Directorio dirige la Conacom para lo cual dispone de una amplia gama de atribuciones que se prevén en el artículo 29. Su representante legal es el presidente, quien ocupa el cargo por un período de dos años. Los integrantes permanecen en sus cargos por un período de 6 años renovables por una sola vez.

32. En relación a la independencia, autonomía y experiencia técnica de sus miembros, caben destacar una serie de disposiciones que apuntan a resguardar estos principios rectores esenciales en materia de política de competencia (art. 15 de la Ley).

33. Además, cabe destacar que a pesar de que los tres miembros son designados por el Poder Ejecutivo a partir de tres ternas presentadas por el Ministerio de Industria y Comercio, dichas ternas se elaboran tras llevar a cabo un concurso de méritos llevado a cabo por la denominada Junta de Calificaciones (en cuya composición el sector privado participa con un 50 %), lo que refuerza la independencia y, a la vez, fortalece la experiencia técnica.

34. En cuanto al régimen de incompatibilidades, los miembros tienen dedicación exclusiva y no pueden ser administradores gerentes ni trabajadores dependientes de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la ley.

35. La Conacom debe hacer pública su memoria anual enviando copia al Ministerio de Industria y Comercio, al Ministerio de Hacienda y a los Gremios de la Producción, Industria, Comercio y Servicios. El presidente del directorio debe comparecer, al menos una vez al año, al Congreso (Comisiones de Economía y Hacienda) a dar cuenta de su gestión.

36. El artículo 29 de la Ley indica las facultades y atribuciones que tiene la Conacom, en particular el Directorio de esta. El órgano cuenta con amplísimas facultades en orden a hacer aplicable la ley en sus dos dimensiones: la defensa y la promoción o abogacía de la competencia.

37. Resulta pertinente destacar las facultades y atribuciones en materia de aplicación de la Ley a las prácticas restrictivas contra la libre competencia (tanto en la fase de instrucción como en la toma de decisiones), el control de la aplicación de sus decisiones y el control previo de las operaciones de concentración.

38. En lo que se refiere a la promoción o abogacía de la competencia, se otorgan al Directorio una serie de facultades y atribuciones, tendentes a difundir los principios de la libre competencia a todo nivel, esto es, autoridades públicas, prensa, consumidores y empresarios.

⁸ Actualmente, Conacom aprobó un Instructivo para la Notificación de Operación de Concentración. Este documento contiene reglas para efectos de realizar la notificación de la operación. La guía o lineamiento que se propone dictar se refiere a los criterios que adoptará la autoridad cuando analiza una operación.

2. Dirección de Investigación

39. El Paraguay ha optado por el modelo de autoridad única. Consecuentemente, junto con el Directorio la Ley, en su artículo 30, establece la Dirección de Investigación, a cargo de un Director de Investigación cuyo nombramiento recae también en la Junta de Calificación.

40. El artículo 30 de la Ley dispone que, para instruir una investigación, el director debe solicitar autorización a la Comisión para su apertura, lo que puede afectar a la debida autonomía de las labores que debe desarrollar quien investiga las conductas atentatorias a la libre competencia. Un mayor detalle de las atribuciones que tiene la Dirección de Investigación se contiene en el artículo 54 de la Ley y 57 del Reglamento.

C. Procedimientos y facultades de investigación

41. La Ley regula en extenso el procedimiento para la aplicación de sanciones (Título III), en tanto que dedica solo un artículo para el procedimiento de notificación de operaciones de concentración (artículo 14), sin perjuicio de lo cual este último procedimiento se encuentra normado detalladamente en el Reglamento.

1. Procedimiento para la Aplicación de Sanciones

42. El procedimiento de aplicación de sanciones consta de dos etapas: la investigativa y el sumario disciplinario.

43. Para la etapa investigativa se establece un plazo de 90 días, prorrogables por igual término por el Directorio por una sola vez. Si bien es cierto que las investigaciones deben tramitarse de manera ágil y eficiente, en algunas ocasiones la complejidad de la conducta investigada o del mercado en que incide, podrían ameritar un plazo mayor⁹. La Ley asegura que los investigados puedan intervenir en la investigación y se faculta a la autoridad para terminar convencionalmente la misma o por compromisos de cese de conductas.

44. Cabe hacer presente que el artículo 75 del Reglamento enumera una serie de facultades de investigación, entre las que cabe destacar la de realizar inspecciones, con o sin previa notificación, para lo cual incluso puede solicitar el descerraje en el caso de establecimientos comerciales o industriales que estuvieran cerrados, en cuyo caso es necesario contar con autorización judicial.

45. En relación con el término de la etapa investigativa, la Ley contempla las opciones de desestimar la denuncia o la formulación de una acusación, lo que se materializa en un informe técnico que la Dirección de Investigación eleva al Directorio.

46. La etapa del sumario disciplinario se inicia con la acusación que formula la Dirección de Investigación, la que se notifica al acusado junto con todos los antecedentes que la respaldan, quien tiene 18 días para presentar sus descargos y 40 días para presentar pruebas.

47. Se contempla una fase de alegatos tras la cual el Directorio debe dictar la resolución definitiva en el plazo de 40 días contados desde que se presentan los memoriales o vence el plazo para hacerlo. En sus resoluciones puede imponer multas, el cese de las conductas y la imposición de condiciones u obligaciones.

48. La Ley es sumamente exigente con el cumplimiento del referido plazo de 40 días, ya que si el Directorio no se pronuncia dentro del mismo opera el silencio positivo. En este sentido, la experiencia comparada¹⁰ nos muestra que en investigaciones complejas el tiempo que toman dichas investigaciones excede con creces este plazo, por lo que sería conveniente ampliarlo.

⁹ En el caso de España, por ejemplo, el plazo de instrucción del expediente será de doce meses a contar desde la fecha del acuerdo de incoación. El plazo máximo es de dieciocho meses desde la fecha del acuerdo de incoación del procedimiento sancionador (artículo 28 N° 4 del Reglamento de Defensa de la Competencia).

¹⁰ Por ejemplo, en el caso de España, el plazo es de seis meses para la toma de decisiones (artículo 45 N° 5 del Reglamento de la Ley de Defensa de la Competencia).

49. Por último, la Dirección de Investigaciones puede proponer al Directorio las medidas cautelares que sean necesarias a asegurar la eficacia de la resolución que en definitiva se dicte.

50. El régimen de sanciones está establecido en los artículos 62 y siguientes de Ley, y 90 y siguientes del Reglamento, siendo las multas y la nulidad de los actos, las más relevantes. Estas se pueden imponer no solamente a la persona jurídica infractora, sino que también se pueden aplicar multas a los directores y altos ejecutivos de dicha persona jurídica.

51. Durante el procedimiento para la aplicación de sanciones solo procede el recurso de reconsideración o reposición ante la Conacom dentro del plazo de 10 días y en contra de las resoluciones dictada por el Directorio procede la denominada acción contenciosa-administrativa ante el Tribunal de Cuentas.

52. No se prevé como sanción la prohibición de contratación con órganos de la administración del Estado y empresas públicas en casos de actuaciones colusorias (manipulación de ofertas). Sería importante incluir este tipo de sanción altamente disuasiva.

2. Procedimiento de notificación de operaciones de concentración

53. El régimen de notificación y registro de operaciones de concentración se encuentra en el artículo 14 de la Ley y en detalle en los artículos 15 y siguientes del Reglamento.

54. En cuanto a los umbrales de notificación, se prevén dos umbrales alternativos. El primero en base a la cuota de mercado que alcance la empresa resultante de la operación (45 %) y el segundo la facturación global de las partes de la operación del último ejercicio contable (100.000 salarios mínimos mensuales¹¹, esto es, 35 millones de dólares aproximadamente). En el caso de que no se notifique una operación que haya superado esos umbrales, la Dirección de Investigaciones debe notificar a los interesados para que estos presenten la notificación en un plazo de 20 días.

55. El procedimiento consta de dos fases y la resolución final debe dictarse en un plazo máximo total de noventa días. En la primera fase, cuya duración no debe exceder de los 30 días, la Conacom puede i) declarar la improcedencia de la solicitud, ii) autorizar la operación cuando resulta evidente que la misma no supone un obstáculo significativo para una competencia efectiva o iii) pasar a fase dos en el caso que se requiera un mayor análisis.

56. En los artículos 23 y siguientes del Reglamento se norma como se debe evaluar una operación de concentración. En particular se regula la forma de proceder a la evaluación, el análisis de eficiencias y la carga de la prueba que recae en las empresas notificantes.

57. En esta materia también opera el silencio positivo, esto es, si el Directorio no emite el correspondiente pronunciamiento dentro del plazo de 60 días, la operación se entenderá autorizada.

58. El Reglamento también introduce una serie de faltas relacionadas con incumplimiento derivados de procesos de concentración. En efecto, constituyen faltas i) omitir la notificación de la operación; ii) suministrar información fraudulenta; iii) no cumplir con los programas de cumplimiento de las condiciones. Junto con considerarse una falta, estas conductas conllevan la nulidad de la operación de concentración.

D. Sectores regulados

59. Una de las atribuciones de la Conacom es la de coordinar sus actuaciones con los reguladores sectoriales (artículo 29 letra f de la Ley). Además, la Ley contiene un título especial sobre este tópico (artículo 61), en el que se establece como principio general el deber de colaboración que deben tener no solamente los organismos reguladores con la Conacom sino también todas las instituciones públicas, quienes están obligados a proporcionar a la autoridad, bajo pena de multas, toda la información que esta les requiera y a comunicar cualquier hecho que, en su concepto, pudiere atentar en contra de la libre competencia. Del

¹¹ El salario mínimo legal es de 2.550.307 guaraníes, lo que equivale a 344 dólares.

mismo modo, las autoridades pueden solicitar un dictamen no vinculante a la Conacom que sea necesario para resolver un litigio en sede judicial y administrativa.

60. En estrecha relación con la necesaria coordinación y colaboración que debe darse con los organismos reguladores, se encuentra la facultad y atribución de la autoridad de emitir estudios sectoriales. Esta facultad se encuentra expresamente prevista en la letra h) del artículo 29 de la Ley.

E. Otros aspectos legales de interés

1. Efectos extraterritoriales

61. Como se señaló precedentemente, la ley se aplica a personas físicas o jurídicas, tanto nacionales como extranjeras, sea que tengan su domicilio en el Paraguay o en el extranjero. En cuanto a las conductas, lo importante es que tengan efecto sobre la competencia en el territorio nacional para que las mismas puedan ser conocidas por la Conacom (artículo 3.2 de la Ley).

62. La manera más eficiente de llevar adelante una investigación en la que los investigados sean empresas extranjeras es a través de mecanismos eficaces de coordinación y cooperación con otras agencias. Hasta ahora Conacom ha suscrito 20 convenios internacionales, de los cuales 16 son convenios de cooperación técnica, en los que su objeto principal es la realización de actividades de cooperación técnica e intercambio de experiencias sobre la aplicación de la legislación de competencia, así como aquellas relacionadas con la promoción de la política de competencia en sus respectivas jurisdicciones. En este marco, han intercambiado información solo una vez con la agencia de Costa Rica.

2. Indemnizaciones de perjuicios

63. Para promover una competencia efectiva es importante que el régimen legal de protección de la libre competencia deba contemplar normas que permitan y faciliten a los consumidores y empresas perjudicadas, poder resarcirse de los daños causados por una conducta restrictiva de la libre competencia.

64. La Ley contempla una norma que se hace cargo de esta temática en su artículo 84. Para iniciar una acción de daños ante la jurisdicción civil, la infracción debe haber sido declarada previamente por la Conacom por resolución firme y ejecutoriada, limitándose el juicio civil, en consecuencia, a la prueba del daño y a la relación de causalidad entre este y la actuación ilícita. La Conacom puede ser requerida para emitir un informe sobre la práctica restrictiva, y sobre la procedencia y la cuantía de las indemnizaciones (*amicus curiae*).

3. Prescripción de las acciones

65. La Ley establece un plazo de cuatro años para la prescripción de las infracciones y las acciones de nulidad e indemnización de daños y perjuicios. Convendría hacer una distinción en el plazo de prescripción entre las acciones para perseguir las infracciones desde la perspectiva pública de las acciones privadas con finalidad indemnizatoria, por cuanto estas últimas solo pueden ser ejercidas una vez que existe una decisión firme de la Conacom.

III. Aplicación de la Ley de Competencia

A. Acuerdos restrictivos

66. Los acuerdos horizontales entre competidores y las prácticas concertadas que tienen por objeto fijar precios de compra o venta, limitar la producción, asignarse zonas o cuotas de mercado, o afectar el resultado de procesos de licitaciones, son las conductas más graves en contra de la libre competencia, y la mayoría de las autoridades suele priorizar la investigación de estas prácticas.

67. Sin embargo, en el caso del Paraguay se han llevado muy pocas investigaciones relativas a acuerdos restrictivos entre otras razones por no disponer de un programa de delación compensada. A continuación, se presentan dos casos sobre esta materia¹².

Caso licitación de insumos médicos

68. La Dirección de Investigación instruyó una investigación por una presunta colusión de las empresas Eurotec S.A. e Imedic S.A., quienes se habrían concertado para afectar el resultado de ocho licitaciones públicas, entre los años 2018 y 2020, recaídas en diversos medicamentos, entre los cuales se encontraban los insumos especiales para el tratamiento del Covid 19.

69. El Directorio de la Conacom rechazó la propuesta de acusación del Director de Investigación por un argumento más bien formal, amparándose en lo dispuesto en el artículo 2° N° 4 de la Ley, según el cual “[e]l ejercicio de un derecho, facultad o prerrogativa excepcional otorgada o reconocida por la Ley, no se considerará práctica anticompetitiva ni abuso de posición dominante”.

70. Esta decisión del Directorio de Conacom no fue apelada ante el Tribunal de Cuentas.

Caso anuncios de la Asociación Gremial de Combustibles

71. Otra investigación instruida por la Conacom por infracción al artículo 8° de la Ley fue aquella relativa a los anuncios públicos que había realizado la Cámara de Distribuidoras Paraguayas de Combustibles, asociación gremial que agrupa a diez empresas mayoristas de combustibles. En dichos anuncios, se habían recomendado los precios de venta de combustibles.

72. El Directorio en este caso admitió a trámite la acusación formulada por la Dirección de Investigaciones, pero no aplicó una multa por la conducta, sino ciertas medidas conductuales. Así, se ordenó a la antedicha asociación gremial a emitir un comunicado sobre la prohibición de realizar este tipo de anuncios en un diario de circulación nacional y preparar mil ejemplares de un folleto que contuviese información sobre el régimen legal en la materia. Además, se estableció una multa de un salario mínimo mensual por cada día de atraso en el cumplimiento de las medidas.

B. Abusos de posición dominante

73. La Conacom ha conocido pocos casos de abusos de posición dominante. El más relevante es aquel relacionado con los derechos de retransmisión televisiva de fútbol nacional, que se describe a continuación.

74. En 2020, en el caso Teledeportes Paraguay S.A. la Dirección de Investigación acusó a Teledeportes Paraguay S.A. del Grupo Millicom, por haber abusado de su posición de dominio en el mercado de distribución mayorista de señales –incluidas las de transmisión en vivo y directo de los partidos de fútbol– por haberse negado a responder los requerimientos que le hicieran las empresas AMX Paraguay S.A. y Tuves Paraguay S.A. relacionados con el licenciamiento de los derechos de retransmisión de las señales que contienen el fútbol paraguayo de primera división.

75. La Dirección de Investigación consideró que esta conducta estaba expresamente prohibida en el artículo 9° N° 3 de la Ley –negativa injustificada a satisfacer las demandas de compras de productos o de prestación de servicios– y, en consecuencia, procedía que se declarara culpable a la empresa acusada. Sin embargo, el Directorio no acogió esta propuesta pues no existía una prueba clara y concluyente que la denegación estuviere injustificada.

¹² Véase <https://www.conacom.gov.py/ambitos-de-actuacion/practicas-restrictivas/historial-de-expedientes>.

76. La decisión del Directorio de Conacom no fue objeto de la acción contenciosa administrativa a que se refiere el artículo 68 de la Ley¹³.

C. Concentraciones

77. Las investigaciones de operaciones de concentración económica han sido las que han demandado la mayor parte del trabajo de la Comisión. Desde que Conacom inició sus actividades en noviembre de 2015 hasta la finalización de este informe, ha conocido 47 notificaciones de operaciones de concentración, todas las cuales salvo tres fueron revisadas en fase dos¹⁴.

78. La mayor parte de las operaciones notificadas (30) han sido aprobadas pura y simplemente, mientras que siete fueron aprobadas con remedios y una sola fue rechazada. Actualmente existen tres causas pendientes ante el Tribunal de Cuentas relacionadas con operaciones de concentración.

79. La única operación que fue rechazada por Conacom tuvo lugar en el sector de la industria cárnica (*Frigomerc S.A. con Frigorífico Norte S.A.*).

80. La operación rechazada por Conacom consistió en un contrato celebrado entre Frigomerc S.A., la empresa más importante de la industria de carne bovina del Paraguay, que cuenta con cuatro plantas frigorífica en el país y un centro de distribución, subsidiaria de la Multinacional Athena Foods, y Frigorífico Norte S.A. (Frigonorte), mediante el cual esta última se comprometía a favor de Frigomerc al faenamiento, procesamiento y empaquetado mensual de doce mil cabezas de carne vacuna, en su Planta Frigorífica. El plazo del contrato era de un año renovable por periodos iguales a su vencimiento.

81. El análisis de concentración involucró dos mercados que resultaban afectados por la operación. Un primer mercado era el de venta de carne *in natura*, en el cual Frigomerc era el principal proveedor del mercado con una cuota de mercado de aproximadamente un 30 %. El otro mercado era el de adquisición de ganado bovino para faena, en el que Frigomerc tenía un 40 % de participación de mercado, seguido muy de lejos por sus competidores más cercanos. En este último mercado la concentración *ex post* alcanzaría un 50 % a favor de Frigomerc ya que Frigonorte tenía una cuota de mercado que rondaba el 8 % del total. Así, el mercado pasaría de estar moderadamente a altamente concentrado. En este caso, si se sumaba la producción de las 12.000 cabezas de ganado de Frigonorte a favor de Frigomerc, esta tendría el 47,36 % del mercado.

82. Conacom llegó a la conclusión de que la operación reforzaría la posición dominante de Frigomerc, rechazando la operación, decisión que fue recurrida ante el Tribunal de Cuentas.

D. Estudios sectoriales

83. A la fecha de confección de este informe, Conacom ha elaborado un informe de competitividad del sector cárnico en toda su cadena de valor y, en especial, de exportación de los últimos cinco años. Dicho estudio se realizó a solicitud de dos Senadores, miembros del Congreso Nacional, en abril de 2020. La finalidad del informe versaba sobre los estudios o investigaciones de comportamiento de mercado realizados con respecto al sector cárnico nacional, las actividades realizadas en el marco del sector, la evaluación de competitividad y el análisis de la existencia de trabas normativas que limitan la competitividad, así como las herramientas normativas disponibles para promoverla a nivel nacional.

¹³ Véase <https://www.conacom.gov.py/ambitos-de-actuacion/practicas-restrictivas/historial-de-expedientes>.

¹⁴ Véase <https://www.conacom.gov.py/ambitos-de-actuacion/concentraciones/listado-de-operaciones-de-concentracion>.

IV. Abogacía de la competencia

84. Conacom ha realizado diversas actuaciones en el ámbito de la abogacía de la competencia. En los últimos años la autoridad ha tenido una actividad muy intensa ya que ha emitido en el período 2020–2022 un total de 28 opiniones (no vinculantes) sobre proyectos de ley, regulaciones, pliegos de bases y condiciones de procesos de contratación públicas.

85. También resultan destacables en materia de abogacía de la libre competencia, los convenios marco y específicos que ha suscrito Conacom con una serie de autoridades públicas para una mejor coordinación y cooperación interinstitucional y, dentro de ella, la capacitación de dichas autoridades en materia de libre competencia¹⁵.

86. Asimismo, ha realizado diversas charlas de presentación institucional con gremios, universidades y público en general, así como a través de entrevistas con medios de prensa.

VI. Relación con reguladores sectoriales y otros entes públicos

87. A principios de los 2000, se liberalizaron algunos sectores clave de la economía paraguaya, estableciendo al efecto los entes que debían regular las actividades de los prestadores privados de servicios de estos sectores.

88. **Telecomunicaciones.** Los servicios de telecomunicaciones del Paraguay se encuentran regulados en la Ley N° 642 de 1995. La Autoridad de Aplicación de esta ley es la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), quien está encargada de regular las telecomunicaciones nacionales.

89. Conatel otorga licencias para la prestación de los servicios de telefonía móvil, televisión, proveedores de servicios de Internet y radiodifusión. Estas licencias se otorgan por cinco años renovables.

90. En lo que se refiere a la relación entre la autoridad de competencia y el regulador sectorial, en noviembre de 2017, Conacom y Conatel suscribieron un Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional, cuyo objeto es establecer los lineamientos generales de dicha cooperación.

91. **Energía.** En 1964 se dictó la Ley N° 966 que creó la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) como ente autárquico. De acuerdo con lo dispuesto en su artículo 5°, su objeto es satisfacer con exclusividad las necesidades de energía eléctrica del país y regular las actividades de generación, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica.

92. Los segmentos de transporte y generación de energía se han liberalizado parcialmente y se encuentran normados en la citada ley. El sector de distribución eléctrica no se ha liberalizado, salvo contadas excepciones, y sus servicios siguen siendo prestados por ANDE.

93. Conacom no ha celebrado convenios de colaboración y/o coordinación con ANDE.

94. **Combustibles.** La refinación, importación, distribución y comercialización de los combustibles derivados del petróleo se encuentran regulados por el Decreto 10.911/20. A su vez, el Decreto N° 10.183 del año 2000 autorizó la libre comercialización de todos los tipos de nafta a la empresa Petróleos Paraguayos (Petropar) y a las empresas distribuidoras de combustible autorizadas por el Ministerio de Industria y Comercio.

95. En relación con Petropar, la normativa le permite participar en todos los segmentos de la industria, explorar, evaluar y explotar yacimientos de hidrocarburos; importar, exportar y reembarcar hidrocarburos, sus derivados y afines; transportar, almacenar, refinar y distribuir hidrocarburos; y comercializarlos en el mercado nacional e internacional.

¹⁵ Hasta la fecha de este informe, Conacom había celebrado 28 convenios de este tipo, destacando aquellos celebrados con el Banco Central, la Dirección Nacional de Propiedad Intelectual, la Secretaría de Defensa del Consumidor, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de Valores y el Instituto Nacional de Estadísticas, entre otros organismos.

96. Si bien Petropar es una empresa pública, ella no actúa como reguladora del mercado, función esta última que realiza el Ministerio de Industria y Comercio a través de la Dirección General de Combustibles, del Viceministerio de Comercio y Servicios.

97. **Transporte público.** El organismo que regula los servicios de transportes de pasajeros y carga nacional e internacional es la Dirección Nacional de Transporte (Dinatran) creada en el año 2000 por la Ley N° 1590/2000. De acuerdo con lo establecido en el artículo 37 de dicha ley, las concesiones de los servicios se otorgan por licitación pública y por un tiempo limitado.

98. El sector requiere una reforma por lo que es aconsejable que Conacom realice un estudio de este sector con el objeto de evaluar el grado de competencia que existe en este mercado.

99. **Suministro de agua y servicios sanitarios.** Los servicios sanitarios del Paraguay se encuentran regulados en la Ley N° 1614, que establece el Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público de Provisión de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario. El artículo 8 crea el regulador sectorial denominado Ente Regulador de Servicios Sanitarios (Erssan), una de cuyas principales funciones es reglamentar el régimen tarifario establecido en esta ley. En cuanto a los prestadores de los servicios sanitarios, la ley dispone que pueden actuar bajo una concesión o mediante un permiso.

100. La principal prestadora de servicios sanitarios es la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (Essap) fue creada por la Ley 1615 de 31 de octubre de 2000, de Reorganización y Transformación de Entidades Públicas Descentralizadas y de Reforma y Modernización de Organismos de la Administración Central.

101. **Protección de los consumidores.** La Ley N° 1334/98 de Defensa del Consumidor y del Usuario fue modificada por la Ley N° 6366 de 2019. Su objeto es el propio de estas materias, vale decir, consagrar los derechos básicos de los consumidores, como la libre elección y la información clara y transparente de los productos y servicios que se ofrecen en el mercado. La autoridad encargada de aplicar la ley y de velar por el cumplimiento de la ley es la Secretaría de Defensa del Consumidor (Sedeco), creada mediante la Ley N° 4974 de 2013.

102. Existe un convenio marco de cooperación institucional celebrado entre Conacom y Sedeco en el que se establecieron distintas modalidades posibles de cooperación. Pese a la estrecha relación que existe entre la política de competencia y la de protección de los derechos de los consumidores, Conacom no ha recibido reclamos derivados de Sedeco.

103. **Contratación pública.** La legislación de la competencia asigna una especial importancia a las compras públicas. Por una parte, el artículo 6° del Reglamento explica que es una licitación colusoria y los indicios o antecedentes deben tenerse en consideración para investigar este tipo de prácticas.

104. El 24 de julio de 2020 se firmó un Convenio Marco de Cooperación entre ambas instituciones, mediante el cual se pactaron una serie de modalidades de colaboración y, en particular, el intercambio de información y de datos.

105. En cuanto a la capacitación y asesoría en materia de competencia, en septiembre de 2022, Conacom emitió una Guía de Recomendaciones en Materia de Colusión en Contrataciones Públicas.

VII. Compromisos internacionales

106. Los principales compromisos internacionales que ha celebrado el Paraguay se han realizado a través del Mercosur¹⁶. En materia de competencia, cabe mencionar el Protocolo

¹⁶ El Mercosur es un mecanismo de integración económico y comercial cuyos fundadores fueron la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay en 1991. Posteriormente, se incorporó la República Bolivariana de Venezuela, cuyos derechos y obligaciones están suspendidos, y el Estado Plurinacional de Bolivia se encuentra en proceso de adhesión. También participan Chile, Colombia, el Ecuador, Guyana, el Perú y Suriname, como Estados asociados.

de Defensa de la Competencia del Mercosur¹⁷, suscrito los días 16 y 17 de diciembre de 1996, que fue aprobado por la Ley N° 1143 el 15 de octubre de 1997.

107. De acuerdo con lo informado por Conacom, el Comité de Defensa de la Competencia funciona y se reúne esporádicamente, pero no se cuenta con información sobre la aplicación de sanciones a los agentes económicos.

108. Cabe destacar que, en tanto miembro del Mercosur, el Paraguay se ha visto beneficiado de los acuerdos de libre comercio que dicho bloque ha celebrado con otros países. No obstante, sólo en el acuerdo celebrado con Chile de forma individual se contempla un capítulo relativo a la política de competencia¹⁸.

109. Por otra parte, Conacom ha participado en las cinco últimas reuniones del Grupo Intergubernamental de Expertos de la UNCTAD¹⁹. A su vez, asiste y participa regularmente desde el año 2017 en el Foro Latinoamericano de Competencia organizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en el Foro Iberoamericano de Competencia organizado anualmente por España y Portugal.

VIII. Conclusiones y recomendaciones

110. La República del Paraguay cuenta desde hace 10 años con una ley de competencia (21 de junio de 2013), que contiene y regula las materias más importantes para aplicar efectivamente una política de competencia. Desde el punto de vista institucional, se optó por una autoridad única, la Conacom, compuesta por un Directorio y una Dirección de Investigación.

111. En la aplicación de las reglas antitrust, la Conacom ha instruido pocos casos de prácticas restrictivas y de abusos de posición dominante debido a la falta de recursos y en todos ellos no ha acogido las acusaciones de la Dirección de Investigación. Por otro lado, el régimen sancionatorio es poco disuasivo, ya que contempla multas hasta el equivalente al 150 % de las ganancias o el 20 % de las ventas de los productos objeto de la práctica, lo que puede dar lugar a multas exiguas. Además, no contempla un programa de inmunidad y clemencia, lo que sin duda constituye un déficit importante en la lucha contra los carteles duros.

112. El control de concentraciones ha absorbido la funcionalidad de la autoridad debido a las limitaciones en los recursos disponibles ya que la Dirección de Investigación ha estado enfocada fundamentalmente a evaluar estas operaciones.

113. En materia de abogacía de la competencia, Conacom ha emitido diversas opiniones no vinculantes sobre proyectos de ley, regulaciones, pliegos de bases y otras. Adicionalmente, ha suscrito una serie de convenios marco con autoridades públicas para mejorar la coordinación interinstitucional y la capacitación de autoridades públicas en libre competencia.

114. En el orden internacional, la Conacom ha suscrito un buen número de convenios de cooperación técnica con otras agencias de competencia, y ha participado en los foros más importantes en materia de competencia, esto es, los organizados por la Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico (OCDE), la Red Internacional de Competencia (ICN) y la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD).

115. Si bien la adopción de la ley ha permitido establecer las bases para desarrollar una política de competencia y prohibir las prácticas anticompetitivas, el sistema de defensa de la competencia requiere una revisión que afecta a disposiciones sustantivas del texto legal y reglamentario, a disposiciones de orden institucional y de asignación presupuestaria, a la operatividad del sistema y de la Conacom.

¹⁷ Aprobado en el Paraguay por la Ley N° 3026.

¹⁸ Véase <https://www.bizlatinhub.com/es/tratado-libre-comercio-chile/>.

¹⁹ Véase <https://unctad.org/topic/competition-and-consumer-protection/intergovernmental-group-of-experts-on-competition-law-and-policy>.

A. Recomendaciones al poder legislativo y ejecutivo

1. Modificaciones sustantivas

116. En materia de carteles es recomendable que se establezca una regla *per se* para los carteles duros. En este sentido, debe modificarse el artículo 2.3 de la Ley a fin de eximir a la autoridad de la obligación de evaluar las posibles ganancias en eficiencias o los efectos de estas conductas.

117. Es recomendable que se modifique el artículo 8° de la Ley en el sentido de eliminar las prácticas conscientemente paralelas dentro de los acuerdos prohibidos.

118. Conviene modificar lo dispuesto en la letra a) del artículo 9° de la Ley, en el sentido de aclarar que la lista de abusos prevista es indicativa. También es recomendable incluir en el artículo 9° letra b) de la Ley una referencia a las barreras artificiales y estructurales para determinar la posición de dominancia.

119. Es recomendable que el sistema de libre competencia contemple un programa de delación o clemencia que otorgue inmunidad (total o parcial) a las empresas que deseen colaborar con la autoridad en la investigación de los cárteles duros.

2. Modificaciones relativas a la institucionalidad

120. Con el objeto de asegurar la debida independencia de la Dirección de Investigación y el Directorio de Conacom, es recomendable que se elimine la aprobación previa del Directorio para el inicio de las investigaciones.

121. Resulta aconsejable que no se limite el margen de apreciación de la Junta de Calificaciones en los procesos de selección, al determinar el perfil profesional de cada uno de los miembros del Directorio.

122. Los plazos previstos en la Ley para llevar a cabo las investigaciones resultan claramente insuficientes, por lo que deberían ser ampliados para abordar con más garantías los trámites aferentes a la instrucción.

123. Sería oportuno considerar el aumento del presupuesto de Conacom, de manera que pueda reclutar más profesionales, sobre todo en la Dirección de Investigación.

3. Modificaciones en la operatividad del sistema

124. En el sector eléctrico, resulta recomendable la creación de un ente público que tenga exclusivamente potestades regulatorias.

125. Para el cálculo de las multas, debe tomarse en consideración el volumen total de las ventas de las empresas infractoras, y no sólo el volumen de las ventas relativas a los productos objeto de la conducta.

126. Se sugiere incorporar la sanción de prohibición de contratación con órganos de la administración del Estado y empresas públicas, y de adjudicarse concesiones, por un plazo acotado a 3 o 5 años, para los casos de conductas colusorias.

127. Con el fin de promover la aplicación privada del derecho de la competencia, es conveniente que se establezcan plazos de prescripción más amplios.

128. Por último, es conveniente que los actos de autoridad (inferiores al rango de ley) susceptibles de obstruir la competencia efectiva puedan ser objeto de impugnación por parte de Conacom ante el Tribunal de Cuentas.

B. Recomendaciones relativas a la operatividad de la Comisión Nacional de la Competencia

129. Resulta conveniente que la autoridad emita guías en las que dé cuenta de su metodología para analizar las operaciones de concentración.

130. Debería aclararse si la notificación de una operación de concentración suspende la ejecución o materialización del acto consultado en tanto no se resuelva dicha notificación.
131. En materia de estudios sectoriales, es recomendable que se explícite que facultades puede ejercer la Conacom para recabar la información necesaria para su elaboración.
132. Es aconsejable que en adelante se otorgue prioridad a las investigaciones de conductas prohibidas en los mercados afectados, ya que hasta el momento han sido escasas.
133. La Conacom ha desplegado distintas actividades de abogacía, sin embargo, resulta recomendable que se redoblen los esfuerzos de promoción de la cultura de la competencia, con el objeto de ir creando un conocimiento de la materia en la población y, sobre todo, en el ámbito empresarial.
134. Resulta recomendable que la Conacom intensifique la coordinación con los reguladores sectoriales a través de la celebración de convenios de cooperación.
135. Es muy conveniente realizar un estudio sectorial sobre el transporte público con el objeto de verificar el grado de competencia que existe en esta industria.
136. Debe profundizarse la cooperación con la autoridad de protección de los consumidores (Sedeco) y con la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas por las evidentes interacciones que pueden producirse en las materias que conocen cada uno de estos organismos.
137. En relación al poder judicial, es muy conveniente establecer mecanismos de colaboración que permitan mejorar la formación de los jueces en esta materia, en particular de los miembros del Tribunal de Cuentas.
-