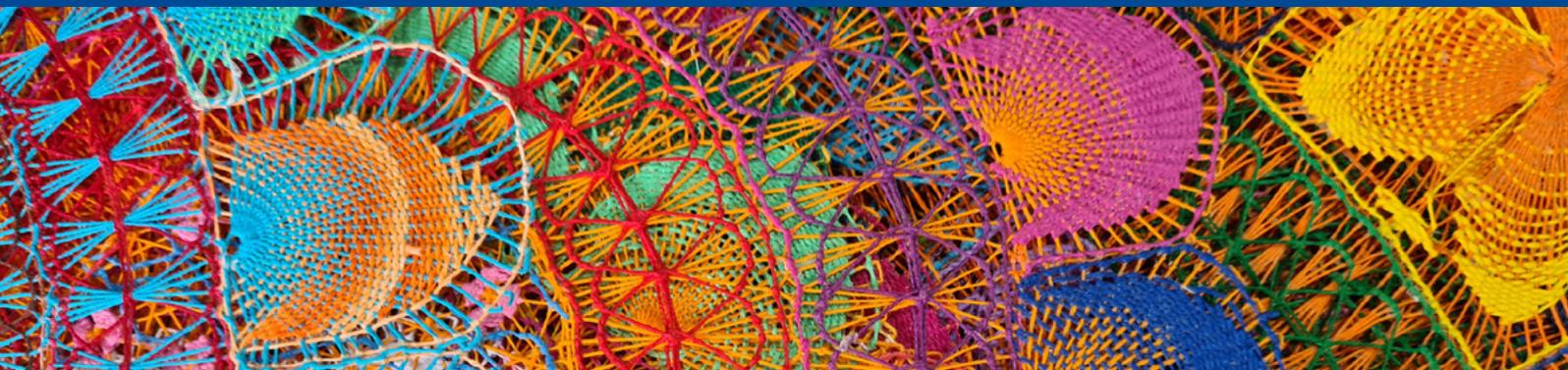




EXAMEN VOLUNTARIO ENTRE  
HOMÓLOGOS DEL DERECHO Y  
LA POLÍTICA DE COMPETENCIA  
**PARAGUAY**



EXAMEN VOLUNTARIO ENTRE  
HOMÓLOGOS DEL DERECHO Y  
LA POLÍTICA DE COMPETENCIA

**PARAGUAY**



**Naciones  
Unidas**

Genève, 2023

© 2023, Naciones Unidas

Esta obra es de acceso libre al cumplir los requisitos de la licencia Creative Commons creada para las organizaciones intergubernamentales, disponible en <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>.

Las denominaciones empleadas en esta obra y la forma en que aparecen presentados los datos que figuran en sus mapas no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en este documento son los de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas, sus funcionarios o los Estados Miembros.

La mención de cualquier empresa o proceso autorizado no implica el respaldo de las Naciones Unidas.

Se autorizan las fotocopias y reproducciones de extractos del presente documento con los créditos correspondientes.

La presente publicación no fue objeto de revisión editorial.

Publicación de las Naciones Unidas preparada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

UNCTAD/DITC/CLP/2023/4

eISBN: 978-92-1-002730-4

## **AGRADECIMIENTOS**

La Subdivisión de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor de la UNCTAD se encarga de la preparación sustantiva de los exámenes voluntarios entre homólogos del derecho y la política de competencia bajo la dirección del jefe de la subdivisión la Sra. Teresa Moreira.

El presente informe ha sido preparado para la UNCTAD por el Sr. Enrique Vergara, Profesor de la Universidad Adolfo Ibáñez de Santiago de Chile y ex presidente del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile, con la colaboración del Sr. Juan Luis Crucelegui, responsable de Capacitación y Servicios Consultivos y la Sra. Valentina Rivas, Oficial de Gestión de Proyectos, de la ya mencionada Subdivisión de la UNCTAD.

La UNCTAD desea agradecer la enriquecedora ayuda recibida del Sr. Rolando Diaz, Presidente de la CONACOM, y las valiosísimas aportaciones del Sr. Fabrizio Boggino y del Sr. Jesus Manuel Silveira, ambos asesores jurídicos de la CONACOM.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de las Naciones Unidas.

## ABREVIATURAS

<b>ANDE</b>	Administración Nacional de Electricidad
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CADE</b>	Consejo Administrativo de Defensa económica
<b>CONACOM</b>	Comisión Nacional de Competencia
<b>DNCP</b>	Dirección Nacional de Contrataciones Publicas
<b>EFTA</b>	Asociación Europea de Libre Comercio
<b>FEPRINCO</b>	Federación de la Producción, la Industria y el Comercio
<b>FNE</b>	Fiscalía Nacional Económica
<b>ICN</b>	International Competition Network
<b>MERCOSUR</b>	Mercado Común del Sur
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
<b>PETROPAR</b>	Petróleos Paraguayos
<b>SEDECO</b>	Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario
<b>SELA</b>	Sistema Económico Latino Americano
<b>TVDC</b>	Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UIP</b>	Unión de Industrias Paraguayas
<b>UNCTAD</b>	Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo
<b>ZHAW</b>	Universidad de Zúrich

# INDICE

<b>AGRADECIMIENTOS .....</b>	<b>iii</b>
<b>ABREVIATURAS .....</b>	<b>iv</b>
<b>PREFACIO .....</b>	<b>vii</b>
<b>1. EL CONTEXTO SOCIAL, ECONÓMICO Y POLÍTICO .....</b>	<b>1</b>
1.1. Estructura física y síntesis histórica .....	1
1.2. Estructura y contexto económico.....	2
1.3. Contexto político.....	4
<b>2. ANTECEDENTES DE LA LEGISLACIÓN DE COMPETENCIA .....</b>	<b>5</b>
<b>3. RÉGIMEN DE LA LIBRE COMPETENCIA.....</b>	<b>7</b>
3.1. Disposiciones sustantivas .....	7
3.1.1. Principios, ámbito de aplicación y definición de mercado relevante.....	7
3.1.2. Acuerdos prohibidos.....	8
3.1.3. Conductas abusivas .....	8
3.1.4. Concentraciones .....	10
3.2. Aspectos institucionales.....	10
3.2.1. Comisión Nacional de la Competencia (Conacom).....	10
3.2.2. Directorio de la Conacom .....	11
3.2.3. Dirección de Investigación .....	14
3.3. Procedimientos y facultades de investigación .....	14
3.3.1. Procedimiento para la Aplicación de Sanciones.....	15
3.3.2. Procedimiento de notificación de operaciones de concentración.....	17
3.4. Sectores regulados.....	18
3.4.1. Relación con reguladores sectoriales.....	18
3.4.2. Estudios sectoriales.....	19
3.5. Otros aspectos legales de interés .....	19
3.5.1. Efectos extraterritoriales .....	19
3.5.2. Indemnizaciones de perjuicios .....	20
3.5.3. Prescripción de las acciones .....	20

<b>4. APLICACIÓN DE LA LEY DE COMPETENCIA</b> .....	<b>21</b>
4.1. Acuerdos restrictivos.....	21
4.2. Abusos de posición dominante.....	22
4.3. Concentraciones.....	23
4.4. Estudios sectoriales.....	28
<b>5. ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA</b> .....	<b>29</b>
<b>6. SECTORES REGULADOS. RELACIÓN CON REGULADORES Y OTROS ENTES PÚBLICOS</b> .....	<b>32</b>
6.1. Telecomunicaciones.....	32
6.2. Energía.....	32
6.3. Combustibles.....	33
6.4. Transportes.....	34
6.5. Suministro de agua y servicios sanitarios.....	35
6.6. Protección de los derechos de los consumidores.....	35
6.7. Compras públicas.....	36
<b>7. ASPECTOS INTERNACIONALES</b> .....	<b>38</b>
7.1. Acceso al mercado y comercio internacional.....	38
7.2. Compromisos internacionales.....	38
<b>8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	<b>40</b>
8.1. Conclusiones.....	40
8.2. Recomendaciones al poder ejecutivo y legislativo.....	42
8.2.1. Modificaciones sustantivas.....	42
8.2.2. Modificaciones relativas a la orden institucional y procedimientos sancionatorios.....	42
8.2.3. Modificaciones en la operatividad del sistema.....	43
8.3. Recomendaciones a la Conacom.....	44
8.3.1. Concentraciones.....	44
8.3.2. Estudios sectoriales.....	44
8.3.3. Aplicación de la Ley.....	44
8.3.4. Abogacía de la Competencia.....	44
8.3.5. Sectores regulados, agencias de consumidores y compras públicas.....	44
<b>ANEXO</b> .....	<b>46</b>

## PREFACIO

El presente informe es parte del Examen Voluntario entre Homólogos sobre el Derecho y la Política de Competencia de la República del Paraguay. El objeto del examen es evaluar el marco jurídico e institucional del sistema de defensa de la competencia en el país y la experiencia práctica en la aplicación de la legislación de competencia hasta la actualidad.

El informe analiza la situación actual del Derecho y la Política de Competencia en Paraguay a partir de una extensa investigación documental y de opiniones expresadas por un selecto grupo de expertos, conformado por autoridades, cargos políticos, empresarios, académicos y profesionales liberales, durante una visita que la delegación de la UNCTAD realizó durante la semana del 17 al 21 de octubre de 2022, en Asunción.

La investigación documental tuvo en consideración tanto el examen del texto constitucional, la ley y el reglamento de competencia y otras normas sectoriales, como las decisiones adoptadas por la Conacom durante su periodo de vigencia. Asimismo, las opiniones y los testimonios de las personas entrevistadas han sido de gran utilidad para ofrecer a través de este informe una visión holística del sistema de defensa y promoción de la competencia en el país.



# 1. EL CONTEXTO SOCIAL, ECONÓMICO Y POLÍTICO

## 1.1. Estructura física y síntesis histórica

1. La República del Paraguay, situada en América del Sur, tiene una superficie de 406.752 km<sup>2</sup>. Es un país mediterráneo, limita con Argentina, Bolivia y 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 o Región Occidental y la Región Oriental. La Región Oriental es el espacio nacional por excelencia debido a que concentra el 97 % de la población (7.232.889 habitantes), alberga a las ciudades más importantes y posee casi la totalidad de las infraestructuras viales y equipamientos. En cambio, la Región Occidental, con el 3 % restante de la población (220.805 habitantes), se constituye en un espacio poco privilegiado con escasos servicios<sup>1</sup>.
2. Históricamente, la colonización se inició con la fundación de Asunción (1537), la capital del país. Los asentamientos se expandieron lentamente a sus alrededores y hacia el río Paraguay. Las fronteras fueron establecidas al finalizar la Guerra contra la Triple Alianza (1864- 1870). La venta de tierras fiscales en 1880 y 1883 promovió el control de gran parte del territorio por parte de empresas extranjeras y sin presencia del Estado principalmente en la frontera Este y en el Norte del Paraguay Oriental, y en el Chaco.
3. En 1950 la población se concentraba en Asunción, en las ciudades puertos fronterizas de Encarnación y Concepción, y alrededor de las vías del tren. El principal eje de conexión con el mundo era la hidrovía Paraguay-Paraná hacia el Sur a través de Argentina. En la década de los cincuenta, el Estado ejecutó proyectos con el objetivo de integrar las diferentes zonas de la Región Oriental, construyendo rutas con apoyo financiero del Brasil. El acercamiento al Brasil a través de las rutas, el puente Ciudad del Este-Foz do Iguazú, la hidroeléctrica Itaipú, la inmigración brasileña en la frontera Este, la reconversión productiva con el avance de la frontera agrícola

y la introducción de los cultivos de trigo y soja, transformaron profundamente la estructura territorial de la Región Oriental. Emergieron las ciudades que se encontraban alrededor de las rutas principales en detrimento de las ciudades-puertos. El eje Este se convirtió en el más dinámico y se debilitó el eje Sur. Por otro lado, el Chaco seguía otra lógica de ocupación y funcionamiento con la industria de extracción de tanino (extracto de quebracho utilizado para la fabricación de todo tipo de cuero) en el Alto Paraguay, a orillas del río; el desarrollo de las colonias menonitas en el Chaco Central y la formación de estancias ganaderas en el Bajo Chaco y a orillas del río Pilcomayo<sup>2</sup>.

4. 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 para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, cada uno con estrategias diferenciadas y zonas de acción específicas. No obstante, podemos mencionar que el Mercosur es el que tiene un impacto real en la economía del Paraguay localizado en ciertas zonas, con la producción de soja y la producción ganadera, cuyas dinámicas son claves para la organización económica del territorio<sup>3</sup>.
5. Con una población actual de 7.453.694 personas<sup>4</sup>, Paraguay se encuentra en la posición 105 de la tabla de población basada en datos de la Revisión de Perspectivas de la Población Mundial de 2022, de Naciones Unidas<sup>5</sup>, compuesta por 196 países y mantiene una muy baja densidad de población, 18 habitantes por km<sup>2</sup>. La capital es Asunción y su moneda es el guaraní.

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

<sup>2</sup> En el año 1925 se gestionó el ingreso de las Colonias Menonitas en Chaco Paraguayo, adjudicándoles tierras que les fueron vendidas con el trascurso del tiempo y hoy cuentan con 1.000.000 de hectáreas, convirtiéndose en un emporio de producción láctea, ganadera, agrícola e industrias aceiteras y frigoríficas.

<sup>3</sup> <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5654262>

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadística de Paraguay, 2022

<sup>5</sup> <https://population.un.org/wpp/>

6. En cuanto al Índice de Desarrollo Humano o IDH<sup>6</sup>, que elabora las Naciones Unidas para medir el progreso de un país y que en definitiva nos muestra el nivel de vida de sus habitantes, indica que los paraguayos se encuentran en el puesto 105<sup>7</sup>. El Índice de Percepción de la Corrupción que publica la Organización para la Transparencia Internacional, ubica a Paraguay en el puesto 137 de 180 países, es decir, sus habitantes creen que existe mucha corrupción en el sector público<sup>8</sup>.
8. El 70 % de la soja se exporta como grano y el 26 % va a la industria. El 60 % de la soja en grano se destina a los Estados Unidos, 28 % a la Argentina, y 1,07 % a Brasil. Por otro lado, el aceite de soja se exporta a la Comunidad Andina. En relación con los medios de transporte, la exportación se realiza por vía fluvial a través del río de la Plata en un 95 % y por vía terrestre al mercado interno brasileño en un 2 %.

### 1.2. Estructura y contexto económico

7. La estructura económica y el Producto Interno Bruto (PIB) de 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. El PIB en 2022 ha sido de 215.401.047 (en millones de guaraníes constantes<sup>9</sup>) con una variación interanual de 0.2. La variación interanual del sector primario fue del -9,2. 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. La soja y la carne son los principales productos de exportación, además son los que ocupan la mayor cantidad de espacio físico, la soja con 2,2 millones de hectáreas y la ganadería con cerca de 10 millones de hectáreas<sup>10</sup>.
9. La ganadería es otro de los pilares de la economía paraguaya que crece año a año potenciando el desarrollo del país. En 2010, 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 de Paraguay pasaron de los 50 millones de dólares a los 1700 millones de dólares, el stock ganadero creció un 49 %, aumentó la faena y se triplicó la cantidad de frigoríficos. En la última década se ha convertido en el sexto exportador de ganado bovino del mundo, superando a los países de referencia en la región como Argentina y Uruguay, aunque no al gigante Brasil, que se mantiene primero en la clasificación. El país ya exporta a la Unión Europea, Egipto, Colombia, Rusia, Taiwán, Brasil y busca nuevos mercados como Cuba o Dubái<sup>11</sup>. Los ganaderos se encuentran articulados en la Asociación Rural del Paraguay, una entidad gremial con fuerte influencia en la política nacional y se divide en regionales departamentales localizadas en todo el territorio nacional.
10. 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. El resto se exporta a países como Argentina y Brasil, con quienes Paraguay comparte las hidroeléctricas Yacyretá (Argentina-Paraguay) e Itaipú (Brasil-Paraguay). Cabe mencionar además que la venta de tal energía se realiza a un precio inferior al del mercado debido a tratados internacionales<sup>12</sup>.

<sup>6</sup> El IDH es una medida sintética utilizada para evaluar el progreso a largo plazo en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: una vida larga y saludable, el acceso al conocimiento y un nivel de vida digno. El indicador utilizado para medir una vida larga y saludable es la esperanza de vida. El acceso al conocimiento se mide con la tasa de alfabetización de adultos y las tasas brutas de matriculación primaria, secundaria y terciaria. El nivel de vida decoroso se mide por el Producto Interno Bruto – PIB per cápita.

<sup>7</sup> <https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data/#/countries/PRY>

<sup>8</sup> <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

<sup>9</sup> El Banco Mundial registró el PIB de 42'000 millones de dólares americanos constantes en 2021: <https://datos.bancomundial.org/pais/paraguay>

<sup>10</sup> [https://economia.gov.py/application/files/2716/7414/0750/COMPILADO\\_BOLETIN\\_INV-2022.pdf](https://economia.gov.py/application/files/2716/7414/0750/COMPILADO_BOLETIN_INV-2022.pdf)

<sup>11</sup> <https://cifca.agr.una.py/novedades/paraguay-ganaderia-y-su-crecimiento/>

<sup>12</sup> En 2022 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, 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

11. En cuanto al contexto económico actual, Paraguay cuenta con un PIB de casi 41 mil millones de dólares americanos 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<sup>13</sup>.
  12. La última tasa de variación anual del IPC publicada en Paraguay es de enero de 2023 y fue del 7,8 %. El PIB per cápita es un indicador del nivel de vida y en el caso de Paraguay, en 2021, fue de 6.264 dólares, lo que marca un nivel de vida muy bajo<sup>14</sup>.
  13. Sólidas políticas macroeconómicas han beneficiado a la economía de Paraguay durante las últimas dos décadas. De 2004 a 2019, la economía de Paraguay creció más rápido, registró déficits fiscales más pequeños y se endeudó menos que sus países pares. Gran parte de este crecimiento reflejó términos de intercambio favorables que respaldaron las exportaciones agrícolas y de energía hidroeléctrica, pero las reformas institucionales, como el mecanismo de metas de inflación y la legislación de responsabilidad fiscal, ayudaron a salvaguardar la estabilidad y sostener el crecimiento.
  14. La pobreza (6,85 dólares por día per cápita, PPA de 2017) se redujo del 40,2 % al 19,7 %, mientras que la desigualdad se redujo de 54 a 46 puntos Gini<sup>15</sup> durante el mismo período de 2001 a 2019.
  15. Más recientemente, múltiples choques externos han ralentizado el crecimiento y la reducción de la pobreza. La economía se contrajo en 2019
- debido a las sequías y al bajo desempeño de los socios comerciales, y posteriormente en 2020 debido a las restricciones de movilidad asociadas con el COVID-19. Esto último llevó a que la pobreza aumentara al 22,3 % en 2020 a pesar de las transferencias sociales adicionales. En 2022, se espera que la recesión inducida por la sequía y la inflación provoquen que la pobreza se mantenga por encima de los niveles previos a la pandemia y que la economía se contraiga un 0,3 % debido a la sequía, junto con condiciones monetarias y fiscales más estrictas. El informe de Política Monetaria de diciembre 2022 del Banco Central del Paraguay (BCP) indica que en el escenario base, la proyección de crecimiento del PIB para este año se mantiene en 0,2 %, mientras que para el 2023 se espera una expansión del 4,5 %<sup>16</sup>.
  16. Se prevé que la inflación se desacelerará a medida que se moderen los precios de las materias primas, surtan efecto las subidas de tipos de interés y disminuyan las facturas de servicios públicos de los hogares tras las reducciones de las tarifas energéticas. En 2023-2024, se prevé que la inflación regrese al límite superior del rango meta.
  17. Se espera que el saldo de la cuenta corriente se deteriore debido a las menores exportaciones de soja y las mayores importaciones de combustible. Se proyecta que permanezca en un pequeño déficit en 2023-2024 a medida que el crecimiento de las importaciones se acelere en línea con el crecimiento de la inversión fija.
  18. Se augura que las finanzas públicas sigan en la senda de la consolidación. Se han propuesto reformas para mejorar la eficiencia de la contratación pública, los salarios del servicio civil y las pensiones, pero no se han presentado en el Congreso. Sin nuevas reformas de ingresos planificadas, se espera una mayor consolidación del gasto de personal y capital a medida que el gobierno se esfuerza por alcanzar el objetivo de déficit del 1,5 % del PIB en 2024.
  19. Con la recesión y la alta inflación deprimiendo los ingresos reales disponibles, se prevé que la pobreza se sitúe en el 21,5 % en 2022. Los efectos de la guerra en Ucrania en el crecimiento

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 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.

<sup>13</sup> <https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview>

<sup>14</sup> [https://www.bcp.gov.py/userfiles/files/Anexo\\_Estad%C3%ADstico\\_del\\_Informe\\_Econ%C3%B3mico\\_16\\_02\\_2023.xlsx](https://www.bcp.gov.py/userfiles/files/Anexo_Estad%C3%ADstico_del_Informe_Econ%C3%B3mico_16_02_2023.xlsx)

<sup>15</sup> El índice de Gini o coeficiente de Gini es una medida económica que sirve para calcular la desigualdad de ingresos que existe entre los ciudadanos de un territorio, normalmente de un país.

<sup>16</sup> <https://www.bcp.gov.py/userfiles/getFile.php?file=userfiles/files/Perspectivas%202023.pdf>

regional y la lenta recuperación de los mercados laborales pueden aumentar la pobreza. Los programas de protección social mejor focalizados ayudarían a amortiguar el impacto de futuras crisis<sup>17</sup>.

### 1.3. Contexto político

20. 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 derecho<sup>18</sup>.
21. El Presidente y Vicepresidente de la República son elegidos por sufragio universal, directo y secreto por cinco años improrrogables. La Constitución prohíbe la reelección. El Presidente, que es, a su vez, el Jefe de Estado y de Gobierno, elige a sus Ministros.
22. El Congreso lo forman dos Cámaras: el Senado, con 45 miembros, elegidos de listas nacionales para un periodo de 5 años; y la Cámara de Diputados, con 80 miembros y base

departamental elegidos para un mismo periodo de cinco años. El Congreso goza de amplias prerrogativas, especialmente el Senado, y ejerce una función de control del Ejecutivo similar a la de los regímenes parlamentarios.

23. El Poder Judicial está presidido por una Corte Suprema de Justicia (CSJ), de nueve miembros elegidos por el Senado, a propuesta del Consejo Superior de la Magistratura. Existe también una Sala Constitucional (dentro de la CSJ) y un Tribunal Superior de Justicia Electoral, y sus miembros sólo pueden ser cesados mediante juicio político o al cumplir 75 años.
24. La República del Paraguay no responde exactamente al modelo clásico latinoamericano de república presidencialista, caracterizado por la acumulación total de poderes en la figura del Presidente de la República, debido al gran protagonismo que en la vida política tiene el poder legislativo, lo que le convierte en el gran poder, con capacidad para trabar la iniciativa política del ejecutivo. El territorio está dividido en 17 Departamentos y una ciudad capitalina, y sus representantes son elegidos por votación popular, al igual que los representantes municipales.

---

<sup>17</sup> <https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview>

<sup>18</sup> 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.

## 2. ANTECEDENTES DE LA LEGISLACIÓN DE COMPETENCIA

25. La Constitución Nacional del Paraguay en su artículo 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”.
26. Por otro lado, hay que mencionar la Ley N.º 1.143/97. “Que aprueba el Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR”. El mencionado Protocolo tiene por objeto la Defensa de la Competencia en el ámbito del MERCOSUR y ha sido incorporado al ordenamiento jurídico del Paraguay con fuerza de Ley en fecha 02 de octubre del año 1997.
27. Asimismo, es preciso mencionar la Ley N.º 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.
28. El proceso de aprobación de la Ley de Competencia fue complejo. Diez años transcurrieron 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 2010<sup>19</sup>.
29. El primer proyecto de ley fue presentado al Senado por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), en el año 2003.
30. El segundo fue presentado por dos Diputados en el año 2007. Cabe señalar que su aprobación fue rechazada por la Cámara de Senadores tras un debate parlamentario en el que parte del Senado demostró desafección con la necesidad de aprobar una ley de competencia para un país que, en su opinión, no estaba preparado para ello y desconfianza en la futura autoridad de aplicación cuyos miembros iban a ser designados por el Poder Ejecutivo<sup>20</sup>. Esta desconfianza en la futura autoridad de aplicación se basaba en su falta de independencia debido a que el nombramiento de sus miembros quedaba a cargo del MIC. Ello sembró el descontento en el sector empresarial y fue la causa que provocó el archivo del proyecto de ley<sup>21</sup>.
31. El tercer y definitivo proyecto de ley fue fruto de un consenso entre el Poder Ejecutivo, a través del 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), grupo de gremios empresariales.
32. En 2008, bajo el mandato del presidente Fernando Lugo, el gobierno adoptó un Plan Estratégico Económico y Social para el periodo 2008-2013 cuyo objetivo era impulsar un crecimiento económico sustentable e inclusivo. El plan promovía una política tributaria justa, alentar la responsabilidad fiscal, incrementar las inversiones físicas y de capital humano, y adecuar las instituciones del Estado para poder materializar los ideales constitucionales de un Estado Democrático y Social de Derecho. También pretendía remover obstáculos al

<sup>19</sup> <http://silpy.congreso.gov.py>

<sup>20</sup> A este respecto resulta ilustrativo lo mencionado por el Senador Luis Alfredo Jaeggli, presidente de la Comisión de Economía y Hacienda de la Cámara del Senado en su comparecencia durante el debate sobre el proyecto de ley de 2003: “*Cuando a mí me dieron la presidencia de la Comisión de Hacienda en el 2003, me trajeron este proyecto de ley y me dijeron, esto es importante, para vos que sos liberal. Empecé a leer y en las primeras páginas encontré: «El Poder Ejecutivo va a designar a tres personas quienes van a decir, quiénes hacen la competencia y quienes el monopolio». Y ahí nomás ya cerré y le puse una piedra encima, mi basurero y mi retrato encima y ahí se quedó*”. Ver comparecencia en el Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores n°13 de 25 de septiembre de 2008, pág. 31 y ss.

<sup>21</sup> <https://www.ultimahora.com/mic-impulsa-nuevo-proyecto-ley-defensa-la-competencia-n216814.html>

desarrollo de las instituciones: el clientelismo, la prebenda, la corrupción, la baja eficacia, la poca eficiencia y la discrecionalidad en la administración pública.

33. Uno de los objetivos específicos del Plan Estratégico Económico y Social era fortalecer la competitividad y la mejora de los negocios e inversión, para lo cual se preveía expresamente la promulgación de una ley de defensa de la competencia. La elaboración del proyecto de ley fue encomendada al MIC, el cual solicitó a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) asistencia técnica para iniciar el proceso de elaboración de un nuevo proyecto de ley que conllevara el consenso previo de los actores políticos y económicos del país.
34. El proceso se inició en 2009 con una Misión Técnica de Trabajo de Alto Nivel en Asunción que contó con una delegación compuesta por funcionarios de la UNCTAD, del Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia (TVDC) de España, del Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) de Brasil y de la Fiscalía Nacional Económica (FNE) de Chile, con el fin de analizar la situación general del país y de testear la opinión de los diferentes actores del sector público y del sector privado en torno a la adopción de una ley nacional de competencia. El resultado de la misión fue positivo pues, si bien existía cierta reticencia hacia la adopción de una normativa novedosa y desconocida en el país, los representantes del sector empresarial adoptaron una posición proactiva en aras a la elaboración de un proyecto de ley adaptado a las necesidades del país y ajustado a los estándares internacionales.
35. El trabajo realizado durante tres años por un grupo de expertos conformado por la UNCTAD, asesores, y representantes del sector privado (FEPRINCO), dio lugar a un nuevo proyecto de ley adaptado a las circunstancias y vicisitudes del país. Uno de los puntos más importantes fue el relativo al sistema de nombramiento de los miembros de la autoridad (los tres miembros del directorio y el director de investigación) que finalmente quedó asignado a una Junta de Calificación representada en partes iguales por el sector público y el sector privado.
36. El proyecto de ley, realizado con base en un borrador elaborado por el MIC y coordinado también por dicho ente fue tramitado ante las cámaras legislativas y recibió su aprobación en la Honorable Cámara de Senadores el 21 de marzo de 2013<sup>22</sup>. La Ley N.º 4956/2013 de Defensa de la Competencia (“la Ley”) fue sancionada por el Congreso de la Nación el 21 de junio de 2013. Posteriormente en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley que establece que el Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en el plazo de ciento veinte días, el 14 de abril de 2014 adoptó el Decreto N.º 1490 por el cual se reglamenta la Ley de Defensa de la Competencia (“el Reglamento”).

---

<sup>22</sup> Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores, n°235 de 21 de marzo de 2013, pág. 24 y ss.

### 3. RÉGIMEN DE LA LIBRE COMPETENCIA

37. En esta sección se analizan y revisan las principales disposiciones de la Ley N.º 4956 y de su Reglamento N.º 1490. Como cualquier normativa de la competencia, esta regula las materias más importantes relacionadas con la política de competencia, tales como su ámbito de aplicación, prohibiciones, instituciones y sus facultades, procedimientos, acciones, prescripción, revisión judicial, y sanciones y remedios, entre otras.
38. La Ley se divide en seis títulos cada uno con sus correspondientes capítulos. El primero de ellos contiene disposiciones generales sobre la libre competencia, como sus principios y ámbito de aplicación, además de establecer las conductas prohibidas y el régimen de control de operaciones de concentración. El segundo título se refiere a la autoridad de aplicación y en él se regula su estructura orgánica y funcional, sus atribuciones y principios de gestión. Por su parte, el Título III consagra el procedimiento de aplicación de sanciones, normando cuestiones generales y específicas de dicho procedimiento, como la forma de inicio de este, la etapa investigativa y el sumario disciplinario. Por otra parte, el Título IV trata sobre las relaciones de la autoridad de aplicación con las administraciones públicas y los entes reguladores, estableciendo al efecto normas sobre colaboración e información. Luego, en el Título V, se contienen las disposiciones relativas a las sanciones, nulidades y responsabilidades. Por último, la Ley dispone de un Título VI sobre disposiciones finales que versan sobre el desarrollo reglamentario de la ley y su entrada en vigor.
39. Para efectos de un mejor orden de este trabajo, se divide este apartado en cuatro títulos referidos a (i) disposiciones sustantivas; (ii) aspectos institucionales; (iii) procedimientos; y (iv) otras materias.
- 3.1. Disposiciones sustantivas**
- 3.1.1. Principios, ámbito de aplicación y definición de mercado relevante**
40. En forma previa al desarrollo de esas secciones, es útil destacar ciertas normas que sirven de guía para el análisis y evaluación de dichas conductas. En efecto, en sus artículos 2, 3, 4, 5 y 6, la Ley regula una serie de materias que son de aplicación general, tales como los principios que la inspiran, su ámbito de aplicación, el concepto de libre competencia y la definición de mercado relevante, entre otras.
41. En cuanto a los principios, se reconoce que puede haber sectores o actividades económicas a las cuales no le sean aplicables sus disposiciones por razones de interés general, sin indicar quién determina cuándo se está en presencia de dicho interés. Seguidamente, el N.º 3 del artículo 2 de la Ley consagra la regla de la razón para evaluar y analizar las conductas anticompetitivas, incluidos los carteles, al señalar que la autoridad debe tomar en consideración las ganancias de eficiencia económica que las prácticas, conductas o recomendaciones puedan generar. Esto puede ser inconveniente atendido que muy rara vez un cartel puede producir ganancias en eficiencia.
42. Con respecto al ámbito de aplicación, 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. Lo importante es que desarrollen actividades económicas con efectos en el interior del territorio paraguayo.
43. También es digno de destacar que la Ley se ha preocupado de explicar que supone la libre competencia en su artículo 4, lo que sirve de guía para las decisiones que adopten los agentes económicos a los que se les aplica y sin perjuicio de lo que se determine caso a caso en las decisiones de la autoridad.
44. 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.

### 3.1.2. Acuerdos prohibidos

Por disposiciones sustantivas de la Ley nos referiremos en este informe a aquellas que establecen las prohibiciones a las conductas que puedan infringir la libre competencia, así como a las relativas al control de operaciones de concentración. Dentro de este orden de materias, esta sección se dividirá en dos partes: la primera, versará sobre los acuerdos prohibidos; la segunda, sobre los actos unilaterales.

45. 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. Conviene resaltar varios aspectos del mencionado artículo 8.
46. La norma es una de textura abierta 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.
47. Como se puede apreciar, la Ley no diferencia la práctica concertada de la práctica conscientemente paralela, lo que debería enmendarse. 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. Pertenecen a este grupo de conductas, entre otras, las prácticas de *hub and spoke*, en las cuales no existe un acuerdo directo entre los competidores, sino que el mismo se logra indirectamente a través de un proveedor o distribuidor común, es decir, a través de sus relaciones verticales. 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; es decir, se adoptan tomando en cuenta la conducta esperada o la reacción probable de sus competidores. Por esta razón, a nivel comparado no se sancionan, aunque produzca resultados similares a los de una colusión.
48. 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. Como ya se señaló, este análisis no se debe realizar en el caso de los carteles duros, que deberían analizarse bajo la regla *per se*, es decir, ser sancionados independientemente de los efectos que produzcan en el mercado. En todo caso, respecto de los demás acuerdos horizontales, debe corresponder a las partes y no a la autoridad probar las ganancias en eficiencia.

49. En cuanto a las hipótesis establecidas en las letras a, b, c, f y g del tantas veces citado artículo 8, conviene hacer presente que se incluyen las figuras clásicas de los *hard core cartels*, como los acuerdos de fijación de precios, límites a la producción, asignación de zonas o cuotas de mercado y aquellos que persigan afectar los resultados de procesos de licitación. El resto de las hipótesis (letras d, e, h, i) se refieren a figuras colectivas con otras condiciones de comercialización, como relaciones de dependencia económica o a actos de boicot colectivo, conductas que deben analizarse bajo la regla de la razón o al menos bajo la regla de *quick look*, esto es, deberá acreditarse que producen el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia. Como se señaló en el párrafo precedente, respecto de estas últimas conductas las partes podrían probar las ganancias en eficiencia.
50. Junto con lo anterior, es destacable que en el Reglamento se haya normado con más detalle las licitaciones colusorias, lo que refleja la importancia de perseguir este tipo de prácticas en el caso de las compras públicas.

### 3.1.3. Conductas abusivas

51. 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. En esta materia se innova respecto de la regulación que ordinariamente se aplica para este tipo de conductas, por cuanto se agrega una disposición especial sobre prácticas de precios predatorios y otra acerca de contrapartidas abusivas, que se explicarán más adelante.
52. 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. En segundo lugar, llama la atención que se establezca una suerte de presunción de dominancia, lo que sucederá cuando el producto o servicio no está expuesto a una competencia efectiva y sustancial, estableciendo, a su vez, otra presunción sobre las situaciones en que no existe dicho tipo de competencia. En tercer lugar, el párrafo final puede prestarse para ciertas confusiones, ya que podría implicar una carga probatoria adicional para el órgano persecutor de acreditar no solamente la dominancia y la conducta, sino también si esta última se realizó “con el fin de obtener ventajas indebidas y causar perjuicio a otros”.
53. En relación con las figuras listadas en el referido artículo 9, no resulta claro de la norma si es una enumeración taxativa o meramente enunciativa. Atendido las múltiples formas que puede revestir un abuso unilateral, sería conveniente que se aclare dicha disposición en el sentido que las conductas que se enumeran son “entre otras” las que puede cometer una empresa dominante.
54. Sobre las hipótesis de figuras abusivas, se consagran las figuras relacionadas con precios (lo que da margen para que procedan casos por precios excesivos), discriminaciones, limitación de la producción, negativa a contratar y situación de abusos de dependencia económica. Sobre este particular se deben hacer presente dos consideraciones. Primero, que no es pacífico considerar como acto abusivo unilateral el hecho de que una empresa dominante limite su producción. Segundo, que se extrañan figuras tales como las ventas atadas, imposición de barreras artificiales a la entrada o el ejercicio abusivo de acciones judiciales y administrativas. Esto último puede solucionarse si, como se señaló, se modifica o aclara que la enumeración no es taxativa.
55. Posteriormente, la Ley tiene la particularidad de explicar los antecedentes que se tienen que considerar para determinar la posición de dominio en un mercado, circunscribiéndolo a la sustitución de los productos o servicios, las barreras legales y el poder de mercado. Como se aprecia, no se hace mención a las barreras artificiales ni naturales, como tampoco a la cuota de mercado, elementos que son necesario para hacer una evaluación sobre la dominancia. En la medida que esa norma solo sea una guía indicativa para la autoridad y esta pueda ponderar otros elementos a fin de determinar la dominancia, no se hace necesario modificar esta norma. En caso contrario sería recomendable hacerlo.
56. Como se anticipó, la Ley dedica un artículo especial a los precios predatorios. De acuerdo con información recabada en la visita realizada en Paraguay, esta disposición obedece a una preocupación especial del sector privado por el alto grado de contrabando que existe en el país. La norma define ciertos criterios para determinar cuándo se comete un abuso de posición dominante mediante esta práctica, entre los que destacan la medida de costos que se debe utilizar (“costos efectivos”), el carácter no ocasional de la venta, la intención exclusoria y la referencia al margen de utilidad. Asimismo, contiene directrices sobre lo que se debe entender por precio efectivo de adquisición, descuentos relacionados, como se componen los precios de adquisición o el costo efectivo de producción, y el margen de utilidad. Por último, la disposición en análisis establece ciertas excepciones como las ventas de bienes próximos a deteriorarse y las liquidaciones, entre otras.
57. Finalmente, se introduce una norma sobre contrapartidas abusivas, esto es, la prohibición de aquel acto mediante el cual se subordine la celebración de contratos a la aceptación de condiciones gravosas.
58. Como se puede apreciar, la Ley contempla las prácticas anticompetitivas más recurrentes, como son los carteles y los abusos unilaterales. Sin embargo, en los últimos tiempos ha existido un cierto consenso a nivel comparado sobre la necesidad de escrutar también 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. Muchas veces el *advocacy* que pueda realizar la autoridad de la competencia no basta, por lo que es aconsejable que también los actos de autoridad, inferiores al rango de ley, puedan ser objeto de investigaciones e incluso que la Conacom pueda impugnarlos ante el Tribunal de Cuentas.

### 3.1.4. Concentraciones

59. 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. En esta parte del informe sólo se analizan las disposiciones sustantivas que regulan estos actos. El procedimiento de notificación se trata más adelante cuando se revisa la parte procedimental de la Ley.
60. En primer término, la Ley, en su artículo 12, distingue las operaciones que constituyen concentraciones de las que no lo son. Así, dentro de las primeras, se contemplan aquellos actos que (i) impliquen el cese de la independencia de las empresas que se fusionan; (ii) importen el control de un agente económico, señalando al efecto cuando se adquiere el control; (iii) permitan la creación de una persona jurídica común; (iv) otorguen una influencia decisiva sobre las actividades de un agente económico, para lo cual cita ejemplos.
61. Asimismo, la Ley contiene una norma (artículo 12, N.º 5) que aclara que no se está en presencia de una concentración en los casos de las operaciones habituales de las entidades de crédito, financieras y de seguros respecto de las transacciones y negociación de títulos. Tampoco constituyen operaciones de concentración los controles de empresas o personas que adquiera un sujeto en virtud de la legislación relativa a la liquidación, quiebra, insolvencia, suspensión de pagos, concurso de acreedores u otros procedimientos similares.
62. Al igual que en el caso de las conductas abusivas, se entregan criterios para determinar si las concentraciones son compatibles con la Ley, consagrando al efecto 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. Ahora bien, llama la atención que el estándar de prohibición persigue evitar que se cree o refuerce una posición dominante en el mercado, lo que pareciera revelar que se privilegia en el análisis de riesgos a los efectos unilaterales sobre los

coordinados. En este sentido, es más sensato dejar solo el estándar -obstáculo significativo para una competencia efectiva-, dejando a criterio de la autoridad determinar cuándo se da ese supuesto. La mera creación o reforzamiento de una posición dominante puede, en muchos casos, no ser suficiente para rechazar una operación de concentración.

63. 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 económicos<sup>23</sup>. Lo anterior conlleva ejercitar la facultad que señala el artículo 69 del Reglamento.

## 3.2. Aspectos institucionales

### 3.2.1. Comisión Nacional de la Competencia (Conacom)

64. 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. La Ley confiere a la Conacom las facultades propias de las agencias de competencia, esto es, las investigativas y las decisorias.
65. 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. Asimismo, define su estructura orgánica, señalando al efecto que la Dirección de Investigación tiene un Departamento de Control de Concentraciones y uno de Prácticas

<sup>23</sup> Actualmente la 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.

Restrictivas, y que además existe una Estructura Orgánica Administrativa que se encuentra regulada en los artículos 60 y siguientes del Reglamento.

66. La Conacom contó con un presupuesto de 5.715.620.777 guaraníes (776.157 dólares) en el 2022 que aumentó a 6.361.524.768 guaraníes (863.868 dólares) en el 2023.
67. A continuación, se describen las principales disposiciones relacionadas con la independencia -nombramiento y remoción- y las facultades del Directorio y de la Dirección de Investigación.

### 3.2.2. Directorio de la Conacom

68. Como su nombre lo indica, el Directorio dirige la Conacom para lo cual la Ley lo dota de una amplia gama de atribuciones en su artículo 29. Su representante legal es el Presidente, quien ocupa el cargo por dos años. Los integrantes permanecen en sus cargos por un período de 6 años renovables por una sola vez. Para efectos de asegurar la independencia y autonomía de sus miembros, así como la necesaria *expertise* técnica requerida para ejercer estas funciones, la Ley busca un adecuado equilibrio entre la forma de nombramiento y remoción de sus integrantes, los requisitos para ser miembro, el régimen de incompatibilidades, recursos, duración, retribución o remuneraciones y la forma como se controla su gestión.
  - a) *Independencia, autonomía y expertise técnica*
69. En cuanto a su independencia, autonomía y *expertise* técnica, caben destacar una serie de disposiciones que apuntan a resguardar estos principios rectores esenciales en materia de política de competencia.
70. De partida, existe una declaración explícita a dicha independencia y autonomía en el inciso segundo del artículo 15 de la Ley, en el que se señala que la Conacom “actuará en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines con autonomía orgánica y funcional, patrimonio propio y plena independencia”. Ahora bien, en tanto servicio público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, esta autonomía debe sopesarse con el hecho que igualmente la Conacom debe relacionarse con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria y Comercio.
71. Seguidamente y siempre en el ámbito de la independencia y autonomía, se debe explicar la forma de nombramiento de los miembros del Directorio, los que, como se ha anticipado, son tres y deben contar con título de abogado, economista, contador o administrador de empresas. En este orden de materias, 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 como resultado de un concurso de méritos llevado a cabo por la denominada Junta de Calificaciones, lo que refuerza la independencia y, a la vez, fortalece la *expertise* técnica. De acuerdo con la Ley, no es necesario, en principio, que los tres miembros provengan de distintas profesiones, pudiendo darse el caso que un directorio esté integrados por tres personas de la misma disciplina. Sin embargo, el artículo 101 del Reglamento, ha sido interpretado de manera más restrictiva, a los efectos que cada uno de los miembros provenga de distintas profesiones y sólo en el evento de no poder completar un número mínimo de postulantes se podría abrir a las otras profesiones. En la práctica la Junta de Calificaciones suele elegir a un miembro de cada disciplina. Esta discrepancia interpretativa debería ser resuelta y primar el sentido que fija la Ley de manera de no establecer limitaciones al momento del nombramiento de los miembros del Directorio de Conacom.
72. Junto con lo anterior, la Ley contempla que la referida Junta designe un suplente, quien será aquel que haya obtenido la mejor calificación de los restantes postulantes de las ternas propuestas al Poder Ejecutivo. Este miembro deberá reemplazar al miembro titular, en caso de ausencia, incapacidad, renuncia, remoción o fallecimiento o en caso de estar sumariado o inhibido. Pese a la necesidad que tiene un órgano como la Conacom de contar con un director suplente, no se contemplan los recursos necesarios para hacer viable su participación. Además, no está claro si el régimen de restricciones aplicables a la conducta de los funcionarios de la Conacom en el artículo 66 del Reglamento se le aplica, lo que, en todo

- caso, sería inconveniente porque se reduciría su ámbito laboral sin tener un trabajo permanente y remunerado en la autoridad.
73. Dentro de la Junta de Calificaciones y según se pudo comprobar en las entrevistas que se llevaron a cabo para la preparación de este informe, destaca el rol que juega el sector privado. En efecto, de sus ocho miembros cuatro deben provenir de los sectores de la producción, industria, comercio y servicios. Los otros cuatro deben ser representantes del sector público. Idealmente los miembros de la Junta no deberían tener causas ni investigaciones pendientes con la Conacom. Esta Junta debe ponderar los antecedentes de los candidatos y el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 18 de la Ley, en particular, si aquellos tienen las condiciones de idoneidad, capacidad y experiencia en materias relacionadas con la libre competencia.
74. En este mismo orden de consideraciones, la autonomía, independencia y *expertise* técnica se complementa con los artículos que regulan el régimen de incompatibilidades (artículo 19), las remuneraciones de sus integrantes (artículo 23) y, muy importante, las causales de remoción de sus miembros.
75. 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. Asimismo, de acuerdo con el artículo 66 del Reglamento, los directores y el director de Investigaciones no pueden defender, pública o privadamente, causas ante la Conacom hasta un año después del cese del cargo. Esto último debe ser revisado en el sentido que se podría establecer que los miembros del Directorio y el director de Investigaciones reciban un equivalente de su remuneración mientras dure la inhabilidad por un año, en tanto no cuenten con un trabajo remunerado.
76. Por su parte, la remuneración a la que tienen derecho parece razonable (dieta equivalente a la de los ministros del Poder Ejecutivo). En lo que se refiere a las causales de término del cargo de director, vale la pena detenerse en la letra c) del artículo 21 de la Ley, la cual establece la posibilidad de destitución por Decreto del Poder Ejecutivo por mal desempeño de sus funciones -para lo cual el Reglamento considera las distintas hipótesis en su artículo 52-, proceso que se inicia con un sumario administrativo de la Asesoría Jurídica de la Presidencia de la República. Esto último podría afectar la independencia de los miembros del Directorio por presiones del Poder Ejecutivo. Por lo anterior, sería conveniente que el sumario puede ser instruido por otro órgano, como podría ser la Corte Suprema de Justicia.
77. Sin perjuicio de todo lo expuesto, por muy independiente y autónoma que deba ser una autoridad de competencia, no está exenta de su deber de dar cuenta de su gestión, es decir, de su *accountability*. En ese sentido, la Ley prevé un sistema de control de gestión por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y el sector privado, en el artículo 28. Así, 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, vale decir, las entidades que conforman la Junta de Calificaciones. Junto con lo anterior, debe realizar una exposición de esta en una audiencia pública. Además, 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.
- b) *Facultades*
78. El artículo 29 de la Ley indica las facultades y atribuciones que tiene la Conacom, en particular su Directorio. Según se puede apreciar de dicha disposición, el órgano cuenta con amplísimas facultades para hacer aplicable la ley en sus dos dimensiones: la defensa y la promoción o abogacía de la competencia. Además, el Reglamento indica en su artículo 48 las funciones administrativas de este órgano.
79. En el orden de la defensa de la competencia, resulta pertinente destacar las siguientes facultades y atribuciones:
- Resolver y dictaminar los asuntos que le encomienda la Ley. La facultad más elemental se traduce, por una parte, en emitir las correspondientes resoluciones definitivas o compromisos de cese en los casos en que se persiga la responsabilidad de aquellos

agentes económicos que han cometido prácticas restrictivas en contra de la libre competencia (acuerdos ilícitos y abusos de posición dominante); y, por otra, autorizar, autorizar con condiciones o rechazar las operaciones de concentración que se someten a su conocimiento.

- Instruir los sumarios de investigación pertinentes que le solicite la Dirección de Investigación. Esta facultad deriva de la anterior.
  - Evaluar, aprobar, denegar o condicionar operaciones de concentración.
  - Fiscalizar, de manera de supervisar que las decisiones y resoluciones que emita sean cumplidas de forma efectiva.
  - Dictar medidas cautelares y sancionar los incumplimientos a la Ley y el Reglamento.
  - Elaborar estudios sectoriales.
  - Prohibir y sancionar las conductas que sean incompatibles con las “obligaciones que resulten de Tratados, Convenios y Acuerdos Internacionales aprobados o ratificados por la República del Paraguay”. Esta facultad especial es la establecida en la letra b) del citado artículo 29.
80. En lo que se refiere a la promoción o abogacía de la competencia, se otorgan al Directorio una serie de facultades y atribuciones, lo que no es de extrañar por cuanto que uno de los focos de una autoridad de competencia nueva, como es la Conacom, debe ser difundir los principios de la libre competencia a todo nivel, esto es, autoridades públicas, prensa, consumidores y empresarios. Así, dentro de estas facultades destacan especialmente las siguientes:
- Proponer directrices en materia de competencia en el marco de la política económica del gobierno. Establecida en la letra c) del artículo 29.
  - Informar y asesorar a los poderes ejecutivo y legislativo en materia de competencia. Recordemos que esta es la dimensión más importante en materia de abogacía de la competencia por el impacto que pueda tener la incorporación de los principios que inspiran la libre competencia en aquellos proyectos de ley u otras disposiciones de rango menor que afecten actividades económicas. Esta facultad se relaciona directamente con las establecidas en las letras n y ñ), en las que de forma amplia y sin restricciones la Conacom puede formular informes, recomendaciones o proyectos en materia de libre competencia, en especial en anteproyectos de normas que puedan afectarla.
  - Absolver consultas. Estas consultas no se formulan con el objeto de obtener un pronunciamiento vinculante de la Conacom sobre la conformidad de un hecho, acto o convención con las disposiciones de la Ley y el Reglamento. Antes bien, se trata de consultas puntuales que, en general, formulan profesionales de estudios sobre la forma cómo la Comisión interpreta la Ley y el Reglamento. De acuerdo con lo informado por dicho organismo, se han realizado este tipo de consultas especialmente en materia de operaciones de concentración; por ejemplo: (i) si de acuerdo con el artículo 12 de la Ley, las reestructuraciones internas de las compañías deben ser tomadas como concentraciones; (ii) el momento en el que debe iniciarse el cómputo del plazo para notificar las operaciones (art. 14 de la Ley); (iii) la posibilidad de materializar una operación de concentración antes de obtener la correspondiente autorización de la Conacom (art. 14 de la Ley); y (iv) si es necesario u obligatorio notificar una operación cuando las empresas no cuentan con información sobre las cuotas de mercado o cuando existen dudas respecto del mercado relevante. Estas consultas deben estar motivadas (artículo 71 del Reglamento) y deben ser respondidas por la Conacom en el plazo de quince (15) días. De acuerdo con lo informado por el Directorio de Conacom, debería depurarse y explicarse mejor en el Reglamento que se entiende por “motivación”, ya que hasta la fecha se ha interpretado con bastante flexibilidad, evacuando todas las consultas recibidas.
  - Coordinar con los reguladores sectoriales. Se traduce, fundamentalmente, en formular recomendaciones a los reguladores para

promover la competencia en el sector económico correspondiente.

### 3.2.3. Dirección de Investigación

81. En materia de defensa de la competencia, la o las autoridades cumplen dos funciones fundamentales: investigar las infracciones o conductas restrictivas a dicho bien jurídico, así como sancionarlas o tomar las medidas que al efecto sean pertinentes. Junto con lo anterior, es parte de la defensa de la competencia controlar las operaciones de concentración que son riesgosas para la libre competencia. El término conducta se emplea en el sentido amplio, comprendiendo los acuerdos ilícitos, los actos unilaterales ilícitos y las actuaciones infraccionales derivadas de procesos de concentración económica como cuando no se notifica una operación que supera los umbrales, o se hayan materializado contraviniendo lo dispuesto por la autoridad o cuando no se cumplen las condiciones o remedios impuestos.
82. Bajo esta perspectiva y considerando que la política de competencia se hace efectiva, fundamentalmente, sancionando contravenciones, resulta esencial separar las funciones investigativas y decisorias para garantizar el debido proceso de los sujetos investigados. Esta separación de funciones puede hacerse (i) por la vía institucional, creando dos autoridades independientes como en el caso de los sistemas de Sudáfrica, Chile y Canadá, o (ii) funcional, vale decir, agrupando ambas tareas dentro de un mismo órgano, pero con una clara división de las atribuciones y deberes que corresponden a cada departamento u división dentro de la misma organización. En este último caso, es necesario que se adopten las medidas correspondientes que permitan asegurar que el órgano que adopta las decisiones finales no se inmiscuya, bajo ninguna forma, en los asuntos que analiza la división de investigaciones.
83. Paraguay ha optado por este último modelo. Como se ha señalado, junto con el Directorio, la Ley, en su artículo 30, establece la Dirección de Investigación, a cargo de un director de Investigación. En cuanto a su independencia, autonomía y *expertise* técnica, pese a que esta dirección es dependiente administrativamente del Directorio de la Conacom, la Ley tuvo el

cuidado de resguardarlas a través del proceso de nombramiento y sustitución, el que no recae en el Directorio, mas en la Junta de Calificación.

84. En relación con las funciones de la Dirección de Investigación, la letra a) del inciso final del artículo 30 de la Ley dispone que, para instruir una investigación, el director debe solicitar autorización a la Comisión. Esto puede afectar a la debida autonomía de las labores que debe desarrollar quien investiga las conductas atentatorias a la libre competencia, por lo que es aconsejable que dicha Dirección solo notifique al Directorio la apertura de una investigación.
85. 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. De entre éstas destacan las siguientes:
- a. Rechazar las denuncias que no cumplan con las formalidades requeridas o que resulten manifiestamente improcedentes.
  - b. Requerir al Directorio de oficio o por denuncia de parte interesada, el inicio de un sumario de instrucción.
  - c. Proponer al Directorio la adopción de medidas cautelares.
  - d. Instruir el procedimiento sumario.
  - e. Proponer al Directorio luego de la etapa de investigación, la desestimación de la denuncia, o la imputación de cargos a los acusados recomendando la aplicación de sanciones.
  - f. Evaluar y dictaminar el compromiso de cese de los hechos investigados.
  - g. Elaborar y presentar al Directorio estudios sobre mercados.
  - h. Instruir el procedimiento de notificación de operaciones de concentración, realizando investigaciones y requiriendo información a los interesados o a terceros.

### 3.3. Procedimientos y facultades de investigación

86. 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), que también se encuentra normado detalladamente en el Reglamento. A continuación, se analizan ambos.

### 3.3.1. Procedimiento para la Aplicación de Sanciones

87. En el primer capítulo del Título III se establecen ciertas normas comunes al procedimiento tales como el principio de aplicación extensiva, la aplicación supletoria del Código Procesal Civil, los plazos, incompatibilidades, acceso al expediente, auxiliares de instrucción, notificaciones, deber de secreto y tratamiento de la información confidencial.
88. Sobre lo anterior vale la pena detenerse en el deber de secreto y la confidencialidad, por la importancia que revisten para la política de competencia. En efecto, las autoridades de libre competencia deben evaluar día a día información sensible de las empresas, por lo que es esencial que existan normas que, por un lado, aseguren que los funcionarios deben resguardar la confidencialidad de los antecedentes que se imponen con motivo del ejercicio de sus cargos, y, por otro, consagren el derecho de los investigados de solicitar la referida confidencialidad de documentos que contengan información estratégica.
89. Ambas preocupaciones se satisfacen correctamente en la Ley. Existe la obligación de reserva de los funcionarios de la Conacom y, además, se puede decretar, de oficio o a petición de parte, la reserva total o parcial de documentos, cuando su divulgación pueda afectar significativamente el desenvolvimiento competitivo de su titular. Para esto, se entregan los elementos para determinar cuándo la información reviste el carácter de confidencial. La solicitud debe ser precisa, acotada y acompañarse un resumen no confidencial.
90. En el segundo capítulo se establecen las normas sobre el inicio del procedimiento. Este puede iniciarse de oficio o por denuncias de partes interesadas, las que pueden mantener en reserva su identidad. Como se explicó con anterioridad, la denuncia la recibe la Dirección de Investigación, pero es el Directorio quien autoriza la instrucción del sumario de investigación. Este también es el que puede ordenar el inicio de investigaciones de oficio.

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

#### a) *Etapas Investigativa*

92. 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 mayor<sup>24</sup>.
93. Las investigaciones pueden iniciarse de oficio o por denuncia, la que deberá cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 83 del Reglamento. 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. En cuanto a la primera -término convencional- la norma se presta a confusiones, por cuanto requiere que la actuación ilícita se esté realizando y no pueda ser utilizada cuando la conducta se ejecutó. Sobre la segunda -cese de conducta-, es el Directorio el que aprueba los cambios de conductas de los investigados, los que no importan un reconocimiento de la ilicitud de su conducta. Tres son los requisitos que deben presentarse para que proceda el compromiso de cese: (i) que el denunciado cese en la conducta; (ii) la fijación de una multa diaria por incumplimiento del compromiso; y (iii) informar periódicamente a la autoridad. Por último, se recomienda aclarar el artículo 88 del Reglamento, ya que resulta contradictorio que la terminación convencional deba contener un compromiso de cese, por cuanto en este último no es necesario reconocer la ilicitud de la conducta.
94. Las facultades de la Dirección de Investigación durante esta etapa están previstas en el artículo 54 de la Ley. Aparte de las funciones clásicas que debe tener una autoridad de la competencia -citar a declarar, requerir

<sup>24</sup> 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)

- información a instituciones públicas y a particulares-se prevé una atribución especial, de externalizar algunas tareas propias del organismo al permitir requerir los servicios de consultoras especializadas para determinar los aspectos económicos y legales de una investigación. La atribución especial se entiende en el contexto de las restricciones presupuestarias y de recursos humanos que actualmente tiene la Conacom.
95. Cabe hacer presente que el artículo 75 del Reglamento enumera una serie de facultades de investigación, las que puede ejercer tanto el Directorio como la Dirección de Investigación, según sea el caso. Dentro de estas resulta relevante 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, sin indicar la judicatura que debe otorgar dicha autorización. Por lo mismo, resulta conveniente que se establezca en la Ley el tribunal, el procedimiento y los requisitos que deben reunirse para que proceda la autorización. Esta facultad es sumamente relevante en el caso de investigaciones de carteles; sin embargo, la misma debe complementarse con la adopción de programas de inmunidad y clemencia.
96. En efecto, la experiencia mundial ha demostrado que la forma mejor de disuadir, detectar e investigar un cartel es a través de los programas de inmunidad y clemencia. Estos consisten en otorgar un beneficio a aquel partícipe del cartel que colabora con la autoridad aportando antecedentes de la infracción. El beneficio puede consistir en la exención/ reducción de la multa o pena privativa de libertad, según sea el caso. Para su correcto funcionamiento es necesario que existan los incentivos adecuados, esto es, penas elevadas, facultades intrusivas y transparencia del programa.
97. 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.
- b) *Etapa del Sumario Administrativo*
98. 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. No se regula en la Ley la manera como se produce la prueba.
99. La etapa contempla una fase de alegatos y el Directorio dictar la resolución definitiva en el plazo de 40 días contados desde que se presentan los memoriales o vence el plazo para hacerlo. En dicha resolución, el Directorio deberá absolver o condenar al acusado, en cuyo caso puede adoptar una o más de las medidas establecidas en el artículo 59, letra d) de la Ley, destacando aquellas que permiten la imposición de multas, el cese de la conducta y la imposición de condiciones u obligaciones.
100. 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, vale decir, se entiende rechazada la denuncia. En este sentido, la experiencia comparada<sup>25</sup> nos muestra que en investigaciones complejas el tiempo que toman excede con creces este plazo, por lo que sería conveniente ampliarlo.
101. Por último, se debe hacer presente que en cualquier etapa de este procedimiento 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. Sin embargo, el artículo 60 de la Ley presenta algunos problemas que sería conveniente rectificar. En primer término, exige que el solicitante preste fianza suficiente, lo que no debería aplicarse en el caso que el solicitante sea el director de Investigación. En segundo lugar, la Ley permite que el tercero perjudicado con la medida cautelar pueda otorgar una contra caución, en cuyo caso quedará sin efecto la medida cautelar. Esto último parece poco recomendable pues las medidas cautelares son muchas veces necesarias en los procedimientos de libre competencia y no pueden rebajarse a

<sup>25</sup> 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)

un tema solo monetario. Un ejemplo de medida cautelar podría ser solicitar la suspensión de una licitación, suspensión que se podría dejar sin efecto con el solo pago de una suma de dinero, manteniéndose los riesgos para la competencia.

c) *De las sanciones*

102. 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, y, en general, a los hayan participado en la conducta infractora.
103. La cuantía de la multa que puede imponer se adecúa a la experiencia internacional y parece suficientemente disuasiva. Tiene un límite de hasta el equivalente al 150 % de la ganancia obtenida con motivo de la infracción, o el 20 % de las ventas de los productos objeto de la práctica en los últimos 12 meses. En ningún caso las multas pueden ser inferiores a la ventaja obtenida. Sobre esta materia, las autoridades de la Conacom manifestaron su aprehensión respecto del límite relacionado con el porcentaje de las ventas, aduciendo que este no debería limitarse a los productos objeto de la práctica, sino que a todos los que produce el infractor. Adicionalmente, surge el problema de la aplicación de multas a una asociación gremial, ya que estas no obtienen utilidades ni venden productos. En este caso, cuando una asociación gremial es declarada culpable, la multa deberá estar calculada en un monto fijo en salarios mínimos. Junto con lo anterior, se podría exigir a sus miembros que respondan solidariamente. Por último, se debe considerar la posibilidad que la autoridad pueda ordenar la modificación o disolución de la asociación gremial.
104. En cuanto a los factores que se deben considerar para fijar la multa, se establecen los más importantes como la extensión de la restricción, su duración, los efectos en los competidores y consumidores, y la reincidencia, entre otros. Con todo, la Ley señala que en ningún caso la imposición de una multa puede llevar a la ruina de los sujetos investigados.

105. 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. A su vez, en contra de las resoluciones dictada por el Directorio procede la denominada acción contenciosa-administrativa ante el Tribunal de Cuenta.
106. La Ley no contempla como sanción la prohibición de contratación con órganos de la administración del Estado y empresas públicas, como tampoco la prohibición de adjudicarse concesiones. Esta medida puede ser altamente disuasiva para aquellos casos de colusión en licitaciones públicas en mercados altamente concentrados como asfaltos, cementos o licitaciones de medicamentos por parte del Estado, por lo que sería aconsejable establecer esta sanción por un período acotado de tiempo.

### 3.3.2. Procedimiento de notificación de operaciones de concentración

107. 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. Pese a su extensa regulación, no es claro si la operación consultada debe suspenderse en tanto la autoridad no emite la correspondiente resolución. Esto debería aclararse en la Ley. Las operaciones de concentración, una vez notificadas, deben suspenderse y, asimismo, deben contemplarse sanciones para quien materializa la operación estando pendiente la autorización.
108. 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 mensuales<sup>26</sup>, esto es, 35 millones de dólares aproximadamente). Los consabidos problemas que se presentan para determinar la cuota de mercado han hecho que se utilice con más frecuencia el último criterio. En el caso de que no se notifique una operación que haya superado esos umbrales,

<sup>26</sup> El salario mínimo legal es de 2.550.307 guaraníes, lo que equivale a dólares 344.

la Dirección de Investigaciones debe notificar a los interesados para que estos presenten la notificación en un plazo de 20 días.

109. Todo lo relativo a los antecedentes que deben acompañar los notificantes se encuentra regulado en el Reglamento. Cabe hacer notar que los notificantes pueden solicitar que cierta información que pueda afectar su desenvolvimiento competitivo sea declarada confidencial, en cuyo caso deben adjuntar un resumen público de la misma.
110. El procedimiento consta de dos fases y la resolución final debe dictarse en un plazo máximo total de 90 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.
111. En los artículos 23 y siguientes del Reglamento se norma como se debe evaluar una operación de concentración. Dicho análisis comprende la evaluación de los riesgos -concentración incompatible con el mercado- y de las eficiencias productivas y dinámicas, que deberán acreditar los notificantes. En el caso que estas últimas no compensen los riesgos generados, la operación debe rechazarse o autorizarse con condiciones.
112. El Reglamento en su artículo 28 considera una instancia para que los notificantes puedan ofrecer medidas de mitigación de los riesgos cuando la operación resulta ser incompatible con el mercado. También se regula en forma exhaustiva en el artículo 30 las condiciones que puede imponer la Conacom al acto consultado para que sea compatible con la normativa, remedios que pueden ser estructurales o conductuales.
113. 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. Vale la pena detenerse un poco en este plazo. Pese a que el Reglamento establece la posibilidad de que los plazos empiecen a contar solo desde que se ha entregado a la autoridad toda la información que esta ha

requerido, se estima que el plazo total de 90 días puede ser exiguo en el caso de operaciones complejas.

114. El Reglamento también precisa cuáles son las 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. Por tratarse de faltas, sería conveniente que estas estuvieran reguladas en la Ley.

### 3.4. Sectores regulados

#### 3.4.1. Relación con reguladores sectoriales

115. Uno de los aspectos más relevantes de la aplicación de la política de competencia se refiere a la relación que existe entre la autoridad de competencia y los organismos públicos que tienen a su cargo la regulación y supervisión de algunos sectores de la economía, así como con la agencia de protección de los derechos de los consumidores. Lo anterior por cuanto, si bien cada una de las regulaciones sectoriales y de la legislación de los derechos de los consumidores buscan corregir distintas fallas de mercado, existen intersecciones entre esas intervenciones del Estado y la política de competencia.
116. Así, a modo ejemplar, existen espacios de coordinación con las autoridades encargadas de la regulación de los mercados de telecomunicaciones, eléctrico, combustibles, transportes, bancario y financiero, entre otros. Sin perjuicio de lo que se expondrá más adelante sobre la forma cómo se ha llevado esta coordinación, en la presente sección se describirán aquellas disposiciones de la Ley y el Reglamento que se refieren a esta materia.
117. Para comenzar, una de las atribuciones de la Conacom es la de coordinar sus actuaciones con los reguladores sectoriales (artículo 29 letra f de la Ley) y, acto seguido, 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. Lo anterior, con la excepción establecida en el artículo 78 del Reglamento, vale decir, cuando se trate información protegida por el secreto bancario, tributario, comercial, industrial o bursátil que estén regulados por la legislación pertinente. Del 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.

118. En concreto, este deber de colaboración y de coordinación se manifiesta en diversas materias. Así, por ejemplo, en la evaluación de operaciones de concentración, las autoridades reguladoras deben informar las cuotas en el mercado nacional de un determinado producto o servicio, o de los mercados geográficos definidos dentro del mismo, de las personas físicas o jurídicas sometidas a su ámbito de competencia (artículo 11 del Reglamento). Del mismo modo, cuando una investigación de la Conacom recae en un mercado regulado debe solicitar al regulador respectivo un informe técnico de los productos o servicios concernidos (artículo 80 del Reglamento).

### 3.4.2. Estudios sectoriales

119. 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. Sobre este punto vale la pena tener presente que esta clase de estudios pueden tener un impacto significativo en la defensa y promoción de la competencia. Los estudios sectoriales no implican la apertura de una investigación formal ni finalizan con la formulación de cargos y para su confección parte importante de la información es proporcionada por los organismos públicos competentes, lo que facilita el trabajo de la agencia.
120. Esta facultad se encuentra expresamente prevista en la letra h) del artículo 29 de la

Ley. Más concretamente, tanto el director de Investigación (artículo 57, letra m del Reglamento), como el área de Asesoría Jurídica, Económica y de Estudios (artículo 61, letra f del Reglamento). pueden elaborar estos estudios y presentarlos al Directorio para su aprobación (artículo 57, letra m del Reglamento). El principal objeto de estos documentos es analizar el grado de competencia que existe en un mercado que presenta poca intensidad competitiva. Sus resultados pueden desembocar tanto en propuestas legislativas como en la apertura de investigaciones de oficio, cuando se detectan prácticas restrictivas a la libre competencia. Sin perjuicio de lo expuesto, ni la Ley ni el Reglamento son claros sobre las facultades o medidas que puede ejercer la agencia para recabar información o antecedentes de particular, por lo que se recomendará incluir una norma en este sentido.

## 3.5. Otros aspectos legales de interés

### 3.5.1. Efectos extraterritoriales

121. Como se señaló precedentemente, La ley se aplica a personas físicas o jurídicas, tanto nacionales como extranjeras, sea que tengan su domicilio en 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. De manera expresa se señala en el N° 2 del artículo 3° que quedan sometidas a las disposiciones de la Ley los que desarrollen o realicen actividades económicas fuera de Paraguay, en la medida que sus actividades produzcan efectos en dicho país.
122. En cuanto a la aplicación práctica de dicha disposición, de acuerdo con la información entregada por la agencia no han tenido casos de conductas cometidas fuera del país con efectos en Paraguay. En materia de operaciones de concentración, ni la Ley ni el Reglamento son explícitos en señalar si los actos jurídicos realizados en el extranjero deben ser notificados antes de que surtan efectos jurídicos o materiales en el territorio nacional, pero asumimos que se sigue la misma regla indicada en el párrafo anterior porque la Conacom ha sustanciado

casos de operación de concentración celebradas en el extranjero con efectos en Paraguay.

123. Sin perjuicio de lo anterior, tal como se recomienda a nivel internacional, 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. Esta clase de convenios permite abrir un espacio para intercambiar información que pueda ser de utilidad para la autoridad en el desarrollo de sus investigaciones, cuando dicha información es de orden público y siempre que dicho intercambio se sujete a las restricciones de cada país, especialmente en lo relativo a la confidencialidad. En este marco, han intercambiado información solo una vez con la agencia de Costa Rica.

### 3.5.2. Indemnizaciones de perjuicios

124. Las prácticas anticompetitivas afectan el bien jurídico de la libre competencia y por ello son acreedoras de sanciones que se traducen principalmente en multas y otras medidas, e incluso, en algunos países, con penas privativas de libertad en casos de carteles duros.
125. Sin embargo, no se debe perder de vista que el fin último de la política de competencia es corregir la falla de mercado, del poder de mercado, con el fin de fomentar la eficiencia asignativa y, con ello, el bienestar de los consumidores. Por consiguiente, el régimen legal de protección de

la libre competencia debe contemplar normas que permitan y faciliten a los consumidores resarcirse de los daños causados por una conducta restrictiva de la libre competencia. Solo así se cierra el círculo.

126. La Ley contempla una norma que se hace cargo de esta temática en su artículo 64. Algunos elementos que deben ser tomados en consideración. En primer lugar, se confiere la competencia al Poder Judicial -en general a la justicia civil- para conocer estas acciones, aplicándose el Código Procesal Civil. Segundo, de la norma pareciera colegirse que no es necesario probar la ilicitud de la conducta ya que está 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 éste y la actuación ilícita. Y tercero, Conacom puede ser requerida para emitir un informe sobre la práctica restrictiva, y sobre la procedencia y la cuantía de las indemnizaciones (*amicus curiae*).

### 3.5.3. Prescripción de las acciones

127. 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.
128. Este plazo de prescripción comienza desde el día en que se hubiere cometido la infracción y en el caso de las infracciones continuadas o permanentes, como los carteles, desde el día que haya cesado su aplicación. La prescripción se interrumpe por cualquier acto de Conacom, con conocimiento formal del interesado.

## 4. APLICACIÓN DE LA LEY DE COMPETENCIA

129. La agencia de Competencia es una institución muy joven. La Ley que la creó data del 23 de junio de 2013 y la puesta en marcha de la institucionalidad tuvo lugar en 2015. Durante los primeros años, Conacom enfocó sus esfuerzos en la organización interna de la autoridad, en promover el conocimiento de la ley y hacer abogacía de la competencia. Además, al contar con un procedimiento de notificación de operaciones de concentración económicas, las investigaciones se han centrado principalmente en esa área. Sobre este punto, se debe considerar que, debido a la falta de recursos humanos y económicos de la Dirección de Investigación, sus funcionarios se dedican, generalmente, en exclusividad a la investigación de un caso a la vez, sea este de colusión, abuso de posición dominante o el análisis de una fusión, lo que explica el bajo número de asuntos instruidos por acuerdos restrictivos o abusos de posición dominante.

### 4.1. Acuerdos restrictivos

130. Los acuerdos 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 su investigación, para lo cual cuentan con las facultades necesarias para recabar las pruebas directas a través de los programas de clemencia y el ejercicio de facultades intrusivas como el registro, incautación de documentos y la interceptación de comunicaciones.
131. Sin embargo, como se ha explicado, en el caso de Paraguay no existe un programa de delación compensada que incentive las auto denuncias, razón por la cual se han llevado muy pocas investigaciones relativas a acuerdos restrictivos. A continuación, se presentan dos casos sobre esta materia.

#### Caso Licitación de insumos médicos

La Dirección de Investigación instruyó una investigación por una presunta colusión de las empresas Eurotec S.A. e lmedic 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. Una vez concluida la etapa investigativa, se inició el sumario disciplinario con la presentación de la acusación del director de Investigación ante el Directorio de Conacom en la cual se imputaba a dichas firmas haber alcanzado un acuerdo colusorio.

El Directorio de la Conacom finalmente no hizo lugar a la acusación del director de Investigación por un argumento más bien formal, amparándose en lo dispuesto en el artículo 2, N.º 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”. Las empresas acusadas señalaron que como la Ley de Compras Públicas prohibía a las sociedades que se encuentren vinculadas entre sí por algún director o asociado común, lo que era el caso, presentar más de una oferta debían coordinarse para evitar ser descalificados. Con independencia de la decisión final, el dictamen del Directorio generó algunos lineamientos que se pueden destacar:

- (i) Primero, sienta la sana doctrina de definir que los carteles duros (precios, producción y licitaciones) son ilícitos por su objeto, siendo innecesario probar sus efectos. Sin embargo, aplicando lo dispuesto en los artículos 2, N.º 3 y 8 inciso final, señala que se pueden acreditar eficiencias por lo que este tipo de conductas no estarían por se prohibidas.

- (ii) Segundo, tiene por acreditada la coordinación a través de prueba indirecta, pese a que finalmente desecha la acusación por los motivos expuestos precedentemente. Los indicios que cita para tener por acreditada la coordinación son los siguientes: (a) los accionistas comunes de las empresas y sus relaciones de parentesco; (b) el mismo edificio corporativo y los mismos insumos como los números de teléfono; (c) la identidad de las personas que retiraban las pólizas de garantía de seriedad de las ofertas; (d) los números de las pólizas correlativos, al igual que los números de mesa de entrada de las ofertas en las licitaciones; y (e) no había superposición de ofertas en las partidas de las licitaciones investigadas.
- (iii) Tercero, a raíz de este caso el Directorio presentó un informe técnico al Congreso poniendo de manifiesto los problemas de la norma de compras públicas, en el sentido de que debería aclararse que sólo en el caso de sociedades que tengan un controlador común no pueden presentar ofertas conjuntas.

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

#### Caso anuncios de la Asociación Gremial de Combustibles

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.

El Directorio en este caso admitió a trámite la acusación formulada por la Dirección de Investigaciones, pero no aplicó una multa por la conducta - porque no se pueden calcular en el caso de las asociaciones gremiales -, sino ciertas medidas. 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.

Al igual que en el caso de insumos médicos, en el presente asunto el Directorio sentó jurisprudencia relevante. En primer lugar, determinó que la prohibición establecida en el artículo 8 de la Ley alcanzaba a todas las formas de coordinación entre empresas, incluidas las recomendaciones colectivas. En segundo término, reiteró que las prácticas sobre precios, incluidas las recomendaciones, son por su objeto anticompetitivas. En tercer lugar, que este tipo de anuncios públicos buscan reducir la incertidumbre y la tensión competitiva que deben imperar en un mercado. Por último, desechó el argumento presentado por los representantes de la asociación gremial quienes habían declarado, entre otras aseveraciones, que se les estaba cercenando su derecho constitucional a la libre expresión.

#### 4.2. Abusos de posición dominante

132. Pese a que la economía paraguaya es pequeña y muchos mercados están altamente concentrados, como el farmacéutico, combustibles, laboratorios, medios de pago,

navieras, bancario y supermercados, 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.

### Teledeportes Paraguay S.A

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.

De acuerdo con la Dirección, esta conducta estaba expresamente prohibida en el artículo 9, N.º 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. En este orden de ideas, se consideró que, en tanto negativa a contratar, existían dos mercados a analizar: *aguas arriba*, el de distribución mayorista de señales y *aguas abajo*, el de televisión por suscripción a nivel nacional. Asimismo, se demostró que Teledeportes Paraguay S.A. era dominante en el mercado *aguas arriba*.

El Directorio no acogió esta acusación porque el denunciante no solamente no probó que el insumo “fútbol paraguayo” fuera esencial para que las empresas del mercado aguas abajo pudieran competir de manera efectiva, sino que ni siquiera lo expuso dentro de sus argumentaciones.

La decisión del Directorio de Conacom no fue objeto de la acción contenciosa administrativa a que se refiere el artículo 68 de la Ley. Sin embargo, tanto la Dirección de Investigación como AMX Paraguay S.A. interpusieron recursos de reposición en contra de la resolución de absolución. En el caso del recurso de reposición interpuesto por la Dirección de Investigación, el Directorio entendió que no tenía legitimación ni facultades interponerlo. Los otros dos recursos también fueron rechazados.

### 4.3. Concentraciones

133. Como se anticipó, las investigaciones de operaciones de concentración económica han sido las que han demandado la mayor parte del trabajo de la Comisión. Esto no es de extrañar porque es una de las consecuencias de contar con un sistema de notificación obligatorio en un país con una economía pequeña como Paraguay.
134. 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 dos. A pesar de que algunas de estas operaciones podrían haber sido aprobada en fase uno, ello no ha sucedido fundamentalmente porque no se ha implementado un procedimiento ágil y expedito que lo permita, de manera tal que en la práctica la Dirección de Investigación utiliza el plazo máximo que la ley le entrega (90 días) para analizar este tipo de actos.
135. Siguiendo la tendencia internacional, la mayor parte de las operaciones notificadas a enero de 2023, 32 han sido aprobadas puras y simplemente, mientras que 7 fueron aprobadas con remedios y una sola fue rechazada. Adicionalmente, en una de dichas operaciones la notificante no aportó toda la información requerida por lo que se tuvo por no notificada, operación que, posteriormente, fue notificada nuevamente y declarada improcedente por no cumplirse los umbrales que gatillan la notificación obligatoria. Asimismo, los notificantes de dos operaciones se desistieron en el transcurso de la evaluación, otras tres se encuentran pendientes. Actualmente existen cinco causas pendientes ante el Tribunal de Cuentas relacionadas con operaciones de concentración, cuatro de ellas relacionadas con incumplimientos de condicionamientos. La quinta y la más importante, es una demanda contenciosa administrativa interpuesta por la empresa Frigomerc en contra la resolución de Conacom que denegó la operación de concentración notificada por la demandante.

136. Las operaciones de concentración que ha conocido Conacom han incidido en mercados sumamente importantes para la economía del país. En efecto, en el sector financiero, se han notificados seis, destacando la adquisición del Banco BBVA por parte del Grupo GNB. Otro mercado afectado ha sido el de combustibles, en el que se han producido adquisiciones relevantes, por ejemplo, la adquisición de Petrobras por parte del Grupo Copetrol. También el sector agrícola, de semillas vegetales y agroquímicos, ha sido objeto de evaluación por parte de la autoridad de operaciones de importantes multinacionales, tales como la adquisición de Monsanto por parte de Bayer, o la adquisición por parte de Syngenta de las acciones de Nidera, entre otras. Otros mercados recurrentes fueron el de telecomunicaciones, con cuatro operaciones notificadas, y el de frigoríficos de carne vacuna, con tres.
137. A continuación, se describe la única operación que fue rechazada por Conacom y otras que se aprobaron con condiciones.

#### Frigomerc S.A. con Frigorífico Norte S.A.

La operación rechazada por Conacom consistió en un contrato celebrado entre Frigomerc S.A., la empresa más importante de la industria de carne bovina 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.

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 (20 % en el caso del segundo y del 10 % en el caso de los demás). 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, con un resultado de 2.750 puntos, y un delta de 292. También fueron analizadas las cuotas de mercado relacionadas a la capacidad instalada de faena de las Plantas Frigoríficas habilitadas. En este caso, si se sumaba la producción de las doce mil cabezas de ganado de Frigonorte a favor de Frigomerc, esta tendría el 47,36 % del mercado. Para Conacom el exceso de capacidad instalada ociosa en el mercado, constituyó un indicio de que la finalidad del contrato era bloquear el acceso de otros agentes al mercado, imposibilitando que terceros interesados contraten los servicios de faena de Frigonorte.

Atendidos los riesgos descritos y que durante el proceso las empresas notificantes de la operación no probaron eficiencias que pudieran contrapesarlos, Conacom llegó a la conclusión de que la operación reforzaría la posición dominante de Frigomerc en el mercado de compra de ganado bovino para faena, lo cual tornó incompatible a la operación con la Ley, rechazando la operación, decisión que, como se señaló, fue reclamada ante el Tribunal de Cuentas.

### Adquisiciones del Grupo Millicom (TIGO)

Un mercado que ha sido objeto de análisis de concentraciones es el de la televisión por cable por suscripción y acceso a Internet, y transmisión de datos. Se han tratado de dos operaciones de carácter regional realizadas por la empresa Servicios y Productos Multimedia S.A. del Grupo Millicom.

En la primera de ellas, Servicios y Productos Multimedia S.A. adquirió una parte de los activos de la empresa regional TV Cable Paraná, que prestaba los servicios descritos en los distritos de Presidente Franco, Ciudad del Este y Hernandarias. Los activos involucrados en la operación eran las licencias emitidas por la Conatel, la infraestructura de red y la cartera de clientes. Esta operación fue finalmente autorizada con los siguientes remedios conductuales: (i) el deber de informar la operación a los clientes de la vendedora y comunicarles expresamente la posibilidad de cambiar de operadores, sin costo alguno; (ii) mantener una política comercial uniforme en los distritos en cuestión con respecto al resto del país, incluyendo la prohibición de alzas indebidas e irrazonables de precios; (iii) la sustitución de las infraestructuras de red existentes por unas más nuevas, tecnológicamente más avanzadas y de mayor capacidad; y (iv) la prohibición de vender atadamente de los servicios de televisión e internet en los distritos en cuestión, salvo que los consumidores consintieran en ello.

En la segunda concentración, Servicios y Productos Multimedia S.A. adquirió, bajo la misma modalidad de la operación anterior, el negocio de una empresa regional -Cable Visión del Sur S.A.- para prestar el servicio de TV cable por suscripción y acceso a internet y transmisión de datos, en cinco distritos del Departamento de Itapúa. Los activos de la operación también incluían las licencias para operar, activos y clientes. En este caso se determinó que el mercado relevante geográfico tenía un alcance nacional. Producto de esta operación, el Grupo Millicom adquiriría el 53,1 % del mercado de servicio de TV por suscripción (Herfindahl-Hirschman Index - HHI de 3.497 puntos), y el 70,3 % del mercado de provisión de internet (HHI de 5.375 puntos).

No obstante, la alta participación de mercado de la empresa adquirente, Conacom consideró que esta no detentaría una posición de dominio en los mercados relevantes afectados. Lo anterior se fundamentó en dos consideraciones. La primera, por la intensidad competitiva que podían ejercer al menos dos competidores importantes, Personal (del Grupo Telecom) y Claro, subsidiarias de multinacionales. La segunda radicó en los niveles de penetración del servicio en los hogares, tanto de la televisión por suscripción (33 %), como del acceso a Internet (20,38 %). Con todo, la operación también fue aprobada con las mismas condiciones de la primera, por cuanto estas habían sido ofrecidas por los notificantes en el proceso respectivo.

### Prosegur con Wackenhut

Otra operación de concentración aprobada con condiciones fue la adquisición de los activos de Wackenhut Paraguay S.A. por parte Prosegur Paraguay S.A., subsidiaria del Grupo multinacional español Prosegur, empresa dominante en el mercado de atesoramiento, custodia, gestión y transporte de valores. El HHI post operación resultó elevadísimo alcanzado los 7.138 puntos con un delta de 1.070 puntos, generando altos riesgos para la competencia, los que se incrementaban por la inexistencia de competidores que pudieran representar un contrapeso y por la existencia de barreras de entrada al mercado tales como altos costos hundidos, economías de escala e inversiones de capital.

Pese a los elevados índices de concentración, la falta de competidores y la existencia de barreras de entrada, Conacom aprobó la operación sujeta al cumplimiento de los siguientes remedios, uno de los cuales -el cuarto- tiene el carácter de estructural: (i) Permitir a sus competidores la subcontratación de sus servicios de atesoramiento y recuento en bóveda en las instalaciones de Prosegur en Ciudad del Este, Encarnación, Concepción y Coronel Oviedo (principales ciudades del interior del país); (ii) abstenerse de aumentar la capacidad de sus bóvedas instaladas en el interior del país; (iii) abstenerse a pagar anticipadamente a sus clientes en caso de siniestros o faltantes, debiendo regirse únicamente por las condiciones de la póliza contratada, y a realizar descuentos o bonificaciones a sus clientes con modalidad “con pernocte” (condiciones apuntadas a disipar efectos por su fortaleza financiera); y (iv) vender a sus competidores tres camiones semi-blindados y tres blindados, dentro de los siguientes 45 días, para posibilitarles el acceso a insumos de manera ventajosa para mejorar su competitividad y competencia.

### Adquisiciones de Copetrol

En el mercado de combustibles tuvieron lugar dos de las operaciones de concentración más importantes. En la primera de ellas, el Grupo Copetrol adquirió la multinacional brasileña Petrobras. En su análisis Conacom determinó que los mercados relevantes de la operación eran cuatro: a) importación, distribución y comercialización de combustibles líquidos; b) importación, transporte, almacenamiento, fraccionamiento y distribución, y comercialización minorista de gas licuado de petróleo -GLP-; c) importación, distribución y comercialización de lubricantes; y d) comercialización de productos varios en tiendas de conveniencia. Todos estos mercados tenían un alcance nacional, salvo los de comercialización minorista de combustible líquido en Estaciones de Servicio (EESS), lubricantes y tiendas de conveniencia, que fueron definidos a nivel distrital.

A pesar de la magnitud de la operación, Conacom concluyó que la misma solo otorgaría al Grupo Copetrol una posición de dominio en el mercado de comercialización de combustibles en EESS en seis distritos del país, entre ellos, Asunción. Por esta razón, se autorizó la operación bajo el cumplimiento de las siguientes condiciones conductuales: (i) limitar la cantidad de EESS que puedan operar bajo cualquiera de los emblemas del Grupo Copetrol (Copetrol y Petrobras en este entonces) en cada uno de los seis distritos, a un máximo del 50 % del total de EESS habilitadas por el regulador; (ii) mantener los precios de venta al público y precios de venta sugeridos -para el caso de EESS operadas por terceros- en los distritos donde era dominante, equivalentes a los precios de las ciudades aledañas; (iii) ofrecer prestación de servicio de flete terrestre y fluvial a sus competidores a precios de mercado y en condiciones no menos favorables a las que ofrece a sus afiliadas, y servicio de almacenaje también a terceros en hasta el 15 % de la capacidad instalada de una terminal de su propiedad, todo por el plazo de tres años, a contarse desde el inicio del cumplimiento de los condicionamientos.

Con posterioridad, Copetrol consultó la adquisición de los activos del grupo internacional Axion en Paraguay. En esta oportunidad, la agencia de competencia determinó que esta operación reforzaba la posición de dominio de la adquirente en el mercado de comercialización minorista de combustible líquido a través de EESS en la ciudad de Asunción. Así, nuevamente la operación se autorizó bajo condiciones muy similares a la primera, esto es: (i) limitar la cantidad de EESS que puedan operar bajo cualquiera de los emblemas del Grupo Copetrol (Copetrol, Petrobras o Axion) en dicha ciudad, a un máximo del 50 % del total de estaciones de servicios habilitadas en la misma; (ii) mantener los precios de venta al público y precios de venta al público sugeridos -para el caso de EESS operadas por terceros- equivalentes en todas las EESS que operen bajo alguno de sus emblemas en Asunción y Gran Asunción (zona compuesta por las ciudades aledañas a la Capital); (iii) ofrecer el servicio de flete y almacenaje en tanques a sus competidores, a precios razonables de mercado. Todas las condiciones fueron impuestas por el plazo de tres años, a contar del inicio del cumplimiento de los condicionamientos.

#### 4.4. Estudios sectoriales

138. 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 5 años. Dicho estudio se realizó a solicitud de los Senadores, Fidel Zavala Serrati y Fernando Silva Facetti, miembros del Congreso Nacional en abril de 2020. La finalidad del informe versaba sobre los estudios o investigaciones de comportamiento de mercado del 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.
139. En el estudio se detalla que en el país hay 157.000 tenedores de ganado y 13,9 millones de cabezas, de las cuales el 93 % son destinadas para la producción de carne. Además, señala que entre 2010 y 2019 la faena total estimada creció 7,3 %. Indica que hay 17 plantas industriales habilitadas para la exportación y 16 son grandes establecimientos con una capacidad total de 8.000 cabezas por día.

## 5. ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA

140. La abogacía o promoción de la libre competencia es la otra gran tarea a la cual debe abocarse toda autoridad de competencia. Esta tiene dos dimensiones. Por una parte, la agencia de competencia puede y debe participar en las políticas económicas que tengan alguna incidencia o efectos en la política de competencia, ya sea que afecte la estructura de los mercados, la conducta de los agentes económicos y, en general, el desempeño económico. Lo anterior se traduce en emitir recomendaciones, que pueden ser vinculantes, en los procesos legislativos o reglamentarios que materialicen esas políticas económicas.
141. Por otro lado, la abogacía de la competencia implica difundir los principios de la libre competencia en la sociedad a todo nivel y mediante la mayor cantidad de actividades posibles. Así, por ejemplo, cumplen esta función los seminarios y eventos que se celebren en la materia, charlas a los agentes económicos, cursos en las universidades, contar con un sitio web didáctico y explicativo de las atribuciones de la agencia, reuniones con los medios de comunicación y la publicación de materiales de promoción.
142. La Conacom ha realizado diversas actuaciones en el ámbito de la abogacía de la competencia. Recordemos que, para estos efectos, tiene una serie de facultades en el artículo 29 de la Ley, entre las que se pueden destacar las de (i) proponer directrices de política de defensa de la competencia en el marco de la política económica; (ii) informar, asesorar y proponer a los poderes ejecutivo y legislativo materias relacionadas con la libre competencia; (iii) emitir opinión sobre los anteproyectos de normas que afecten a la competencia; y (iv) proponer informes, recomendaciones o proyectos sobre materia de defensa de la competencia.
143. En este orden de consideraciones, la autoridad ha emitido en el período 2020-2022 un número significativo de opiniones sobre proyectos de ley, regulaciones, pliegos de bases y condiciones de procesos de contratación públicas. Estas opiniones se han emitido de oficio por parte de la Conacom, con ocasión de una denuncia que se haya formulado o por una consulta de alguna autoridad pública.
144. A continuación, se inserta un cuadro elaborado por la Conacom que contiene un resumen de las opiniones emitidas en dicho período:

## Examen voluntario entre homólogos del derecho y la política de competencia PARAGUAY

### Opiniones de abogacía período 2020/2022

Año	Tema	Norma	Institución afectada	Clase	Motivo
2020	Sanción a especulación de precios de primera necesidad	Ley	Congreso	Proyecto	Consulta
2020	Margen de preferencia a industria nacional en contrataciones públicas	Ley	Congreso	Proyecto	Consulta
2021	Regulación de transporte contratado mediante plataformas digitales	Ordenanza	Municipalidad de Ciudad del Este	Proyecto	De oficio
2021	Proceso de la DINAC de contratación de servicio de embalaje de maletas	Pliego	DINAC	Licitación	Denuncia
2021	Certificación de productos eléctricos	Decreto	INTN	Norma existente	Denuncia
2021	Regulación de distancia mínima entre estaciones de servicio	Ordenanza	Municipalidad de Asunción	Proyecto	Consulta
2021	Cambio de metodología de fijación de precios máximos de medicamentos	Ley	Congreso	Proyecto	Consulta
2021	Licencias para la producción, industrialización y comercialización de cannabis medicinal	Decreto	MSPBS	Norma existente	Denuncia
2021	Licencias previas de importación de varillas	Resolución	MIC	Norma existente	Denuncia
2021	Exigencia de nivel de seguridad alto para servicios de confianza en transacciones electrónicas	Ley	Congreso	Proyecto	De oficio
2021	Fijación de precio mínimo del flete	Ley	Congreso	Proyecto	Denuncia
2021	Inclusión de galletitas crackers en llamados para la merienda escolar	Pliego	Gobernaciones	Licitación	Denuncia
2021	Modificación del régimen de contrataciones públicas	Ley	Congreso	Proyecto	De oficio
2021	Establecimiento por ley de distancia mínima entre farmacias	Ley	Congreso	Proyecto	Consulta
2021	Modificación de condiciones para construcción de viviendas con el FONAVIS	Ley	Presidencia	Proyecto	Consulta
2021	Requisitos de experiencia para adquisición de ambulancias	Pliego	MSPBS	Licitación	Denuncia
2021	Exigencia de nivel de seguridad alto para servicios de confianza en transacciones electrónicas	Ley	Presidencia	Proyecto	Consulta
2021	Prohibición de contratar de empresas vinculadas	Ley	Congreso	Proyecto	De oficio
2022	Fijación de precios referenciales en licitaciones de leche enriquecida	Pliego	MSPBS	Licitación	Consulta
2022	Subsidio a Petropar	Ley	Congreso/ Presidencia	Norma existente	De oficio
2022	Metodología de cálculo de derechos para la prestación de servicios de internet	Resolución	CONATEL	Norma existente	Denuncia

Año	Tema	Norma	Institución afectada	Clase	Motivo
2022	Ordenanza que regula el servicio de transporte contratado mediante plataformas digitales	Ordenanza	Municipalidad de Capiatá	Norma existente	De oficio
2022	Propuesta de tarifario del Sistema de Pagos Instantáneos – SIPAP	Resolución	BCP	Proyecto	De oficio
2022	Modificación del régimen de contrataciones públicas (versión Diputados)	Ley	Congreso	Proyecto	De oficio
2022	Publicidad de estructura de costos y precio de facturación de combustibles	Ley	Congreso	Proyecto	De oficio
2022	Inspección no intrusiva en puertos (modalidad de implementación)	Ley	Congreso	Proyecto	Denuncia
2022	Publicidad de estructura de costos y precio de facturación de combustibles (versión Senado)	Ley	Congreso	Proyecto	De oficio

145. Estas opiniones no son vinculantes y, debido a la falta de recursos de la institución, no ha sido posible hacer un seguimiento del estado de estas. Para remediar esta situación, resulta conveniente que el receptor de la propuesta manifieste públicamente las razones por las que no las acoge.

146. También resultan destacables en materia de abogacía de la libre competencia, los convenios marco y específicos que ha suscrito la Conacom con una serie de autoridades públicas, por medio de los cuales se persigue una mejor coordinación y cooperación interinstitucional y, dentro de ella, la capacitación de dichas autoridades en materia de libre competencia. A la fecha de este informe, la Conacom había celebrado 29 convenios de este tipo, de los cuales 24 se mantienen vigentes, 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.

147. En cuanto a la difusión de la normativa y principios de la competencia, la Conacom ha realizado charlas de presentación institucional con gremios (CAPASU, UIP, etc.), disertaciones y mesas de diálogo con estudiantes universitarios (Conacom Conversa), seminarios abiertos al público y seminarios cerrados más temáticos de conceptos básicos relacionados con la

política de competencia a reguladores, gremios oferentes de compras públicas y periodistas. También ha elaborado videos de conceptos básicos sobre competencia y la institución, así como publicado materiales académicos en la materia. En esta misma línea, ha organizado en colaboración con la Universidad de Zurich (ZHAW- Zurich School of Management and Law), un concurso de ensayos sobre barreras regulatorias a la libre competencia. Por último, la autoridad ha realizado esfuerzos importantes por informar sobre sus actividades a través de entrevistas con medios de prensa.

148. Sin perjuicio del importante número de actividades realizadas por la autoridad en este ámbito, la Conacom debe seguir manteniendo a la abogacía como una tarea prioritaria. Lo anterior debido a que diversos actores relevantes que fueron entrevistados durante la misión que se realizó en Paraguay en el mes de octubre de 2022, manifestaron que existía un desconocimiento de la labor que realiza el organismo y poca cultura de la competencia. Este desconocimiento incluye al poder judicial cuyos miembros no disponen de formación específica sobre el Derecho de la Competencia ni de práctica en la revisión de resoluciones de dicha materia. Ello requiere de la adopción de medidas dirigidas a mejorar el conocimiento de esta disciplina por parte de los miembros de la judicatura y, en especial, de los miembros del Tribunal de Cuentas.

## 6. SECTORES REGULADOS. RELACIÓN CON REGULADORES Y OTROS ENTES PÚBLICOS

149. 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. Tal como se explicó en la sección sobre el Régimen de Competencia, la Ley asigna un papel relevante a la relación de coordinación que debe tener Conacom con los organismos reguladores y, en general, con las autoridades públicas.
150. Para efectos de este informe se describirán a continuación los principales sectores regulados.

### 6.1. Telecomunicaciones

151. Los servicios de telecomunicaciones de 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.
152. De acuerdo con dicha ley, los servicios de telecomunicaciones se dividen en servicios básicos, servicios de difusión y otros servicios de valor agregado. Los primeros son los servicios de telefonía local, de larga distancia nacional y de larga distancia internacional. Dentro de los servicios de valor agregado se encuentran los de telefonía móvil celular.
153. En cuanto las tarifas de los servicios de telecomunicaciones, la Ley dispone en su artículo 92 cuáles de estos están sujetos a regulación. De aquellos cabe destacar que las tarifas de los servicios públicos se establecerán en base a un sistema de precios máximos, en tanto que las tarifas de los demás servicios estarán sujetas al control de razonabilidad de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. Los servicios de telefonía móvil celular se prestan en un régimen de libre competencia.
154. En relación con los servicios que prestan privados, 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 renovales. Se realizan concursos públicos cuando existe escasez de espectro, los que se adjudican por mejor precio al Estado. Para estos efectos, dividen las bandas de frecuencias y fijan límites por bloques.

155. En cuanto a las empresas que participan en el mercado de telefonía local existe una empresa estatal denominada Compañía Paraguaya de Comunicaciones Sociedad Anónima, la que también participa en el mercado de telefonía móvil celular - a través de su relacionada VOX -, junto con otras las empresas privadas Telecel S.A.E., AMX Paraguay S.A. y Núcleo S.A. El grado de competencia en el mercado de telefonía móvil es razonable y no se han presentado problemas de competencia que hayan derivado en la Conacom.
156. En lo que se refiere a la relación entre la autoridad de competencia y el regulador sectorial, en noviembre de 2017 la Conacom y Conatel suscribieron un Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional, cuyo objeto es establecer los lineamientos generales de dicha cooperación. Para la consecución de ese objetivo general, se acordó celebrar convenios específicos. Pese a esta coordinación, a la fecha Conatel no ha remitido a la Conacom casos relacionados con la libre competencia.

### 6.2. Energía

157. En 1964 se dictó la Ley N.º 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 las necesidades de energía eléctrica del país. Tiene la exclusividad del abastecimiento público de energía eléctrica en el país (artículo 64) y, además, regula las actividades de generación, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica.
158. En cuanto a la generación, la Ley N.º 3009/2006 distingue entre la energía convencional, esto es, la producida a partir de recursos hidráulicos, combustibles, y fósiles líquidos y sólidos; y la no convencional, producida a partir de la utilización

del gas natural, energía solar, energía eólica, la utilización de biomasa, células de combustible, biocombustibles, e hidrógeno. De acuerdo con el Balance Energético 2020, emitido en el Ministerio de Obras Públicas en agosto de 2021, “la estructura de la matriz energética está dividida de la siguiente manera: un 40 % corresponde a hidroenergía, un 36 % a biomasa y un 24 % a derivados del petróleo. A la fecha de este informe, la mayor cantidad de energía es producida en la Hidroeléctrica Itaipú, represa construida en conjunto por los gobiernos de Brasil y Paraguay”<sup>27</sup>.

159. Los segmentos de transporte y generación de energía se han liberalizado parcialmente y se encuentran normados en la citada ley. En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 5, los privados pueden obtener licencias para producir y transportar energía, las que son otorgadas por el Consejo Nacional de la Producción y/o Transporte Independiente de Energía (Conaptie), bajo el principio de igualdad de oportunidades y de acuerdo con el procedimiento señalado en el Capítulo IV de la Ley. En este procedimiento el regulador ANDE emite un informe en el caso de que se entregue una licencia de alguna línea de transmisión y de la misma ANDE y Comigas, en el caso que se otorgue una licencia de producción de energía cuando esta se encuentre basada en el uso de gas natural. Como se puede apreciar no se considera al sector de distribución eléctrica para efectos de las concesiones a privados, según se explica en el siguiente párrafo.
160. El sector de distribución eléctrica no se ha liberalizado, salvo contadas excepciones, y sus servicios siguen siendo prestados por ANDE, de acuerdo con las atribuciones que le confiere la Ley N.º 966; en particular, las señaladas en el citado artículo 5 conforme al cual debe proyectar, construir y adquirir obras de generación, transmisión y distribución eléctrica, y otras instalaciones y bienes necesarios. En cuanto a las excepciones, existen dos localidades en las que los servicios de distribución eléctrica son prestados por actores privados. La primera se trata de la localidad ubicada en las

Colonias Menonitas del Chaco Central, en la que la distribución es prestada por las propias colonias, en tanto que la segunda se presenta en la ciudad de Villarrica, del Departamento de Guairá, en la que la distribución es prestada por la empresa CLYFSA.

161. De acuerdo con información recabada en la visita realizada en Paraguay, los servicios de distribución prestados por ANDE serían ineficientes, dado que como es un monopolio no tiene incentivos en modernizar la red eléctrica. Así, a pesar de tener una energía a bajos costos y poder ser rentable, el sector es problemático, por lo que sería aconsejable que Conacom, en uso de sus facultades de promoción y una vez elaborado un estudio sectorial sobre este mercado, recomiende la liberalización de este sector a través de concesiones otorgadas previas licitaciones públicas. Además, sería conveniente la creación de un ente público que tenga exclusivamente potestades regulatorias y ANDE actúe solo como operador.
162. Cabe señalar que, a diferencia de Conatel, la Conacom no ha celebrado convenios de colaboración y/o coordinación con ANDE.

### 6.3. Combustibles

163. La refinación, importación, distribución y comercialización de los combustibles derivados del petróleo se encuentran regulados por el Decreto N.º 10911/2020. A su vez, el Decreto N.º 10.183 del año 2000 había autorizado la libre comercialización de todos los tipos de nafta a la empresa Petróleos Paraguayos (Petropar) y a las empresas distribuidoras de combustible autorizadas a operar dentro del territorio de la República del Paraguay por el Ministerio de Industria y Comercio. Si bien se mantuvieron ciertas restricciones a la importación y fijaciones de precios máximos de venta, a partir del año 2018 dichas restricciones fueron levantadas.
164. En relación con Petropar, se debe tener presente que fue creada mediante la Ley N.º 1182/85. Su objeto y funciones están descritos en el artículo 4, las que le permiten participar en todos los segmentos de la industria, tales como industrializar el petróleo y sus derivados; explorar, evaluar y explotar yacimientos de hidrocarburos; importar, exportar y reembarcar hidrocarburos,

<sup>27</sup> Composición y Matriz Energética en Paraguay <https://www.mf.com.py/medios/blog/composicion-y-comportamiento-de-la-matriz-energetica-en-paraguay.html>

sus derivados y afines; transportar, almacenar, refinar y distribuir hidrocarburos, sus derivados y afines; y comercializar hidrocarburos y sus derivados en el mercado nacional e internacional.

165. Si bien Petropar es una empresa pública, 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. Sin perjuicio de lo anterior, Petropar, en algunas oportunidades, ha sido utilizada para la implementación, a través de sus estaciones de servicio, de medidas transitorias de precios de venta final del combustible subsidiados para los usuarios. En los 2000, por ejemplo, también se estableció que todos los demás emblemas de combustibles tenían que adquirir necesariamente un porcentaje determinado de Petropar, quien era, a su vez, el máximo importador de gasoil del Paraguay (por estas medidas normativas). Cabe hacer mención que esta medida fue derogada.
166. Otro ejemplo es lo que ocurrió a propósito de la promulgación de la Ley N.º 6900/2022 de 25 de marzo de 2022, que, entre otras materias, autorizó a Petropar para otorgar precios preferenciales por litro del Diésel/Gasoil Tipo III y de la Nafta 93 octanos, en la comercialización por la red de estaciones de servicios con emblema Petropar a los consumidores finales. La Conacom emitió una opinión sobre esta ley, concluyendo que se debería realizar un estudio sobre su impacto económico, ya que de acuerdo con los antecedentes que tuvo a la vista, esta ley no cumplía con los principios de una regulación económica eficiente de proporcionalidad y neutralidad que justifiquen la intervención estatal. Cabe señalar que esta recomendación formulada por la Conacom tuvo una buena acogida por cuanto el 11 de abril dicha ley fue derogada.

### 6.4. Transportes

167. De acuerdo con un informe elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>28</sup> el año 2019, los servicios de transporte público en Paraguay se prestan en buses, denominados colectivos, que recorren las diferentes rutas

urbanas e interurbanas del país. Dicho informe realiza una clasificación de los servicios de transporte en cinco categorías;

- a. Transporte municipal: prestado por empresas operadoras privadas dentro de un límite territorial de un municipio y bajo la competencia de este.
  - b. Transporte en el área metropolitana de Asunción: también prestado por empresas operadoras privadas, que establece una conexión entre más de un municipio dentro de dicha área. Este servicio presenta la mayor demanda frente a los demás medios de transporte. El pago de la tarifa se hace en efectivo y el conductor puede entregar un boleto como comprobante de pago. Existe un servicio convencional y un servicio diferencial; el segundo tiene una tarifa mayor, pues cuenta con aire acondicionado.
  - c. Transporte intermunicipal: prestado de igual forma por empresas operadoras privadas, que conecta dos o más municipios de forma directa dentro de un mismo departamento, según una ruta definida. Este servicio no es considerado transporte metropolitano.
  - d. Transporte nacional: servicio prestado por empresas operadoras privadas que conecta dos o más municipios de dos o más departamentos del Paraguay.
  - e. Transporte internacional: prestados por empresas privadas, que tienen como destinos otros países, y cuya regulación se encuentra contenida en convenios internacionales, leyes nacionales y sus reglamentos.
168. 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.º 1590/2000. Tienen múltiples funciones entre las que destacan las de promover y estimular el desarrollo del servicio de transportes de carga y pasajeros para su mayor eficiencia y economía, así como la de establecer modos de organización, prestación de servicios y explotación del sistema, itinerarios, frecuencias y tarifas de los servicios

<sup>28</sup> Nota Técnica N° IDB-TN-01634.

de transporte público de pasajeros nacional e internacional. Adicionalmente, el Viceministerio de Transportes regula el transporte de pasajeros dentro del área metropolitana.

169. 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. Pese a que la licitación pública debería introducir competencia en la asignación de los servicios, en los hechos no ha ocurrido según informa la Unión Industrial Paraguaya. Según dicha asociación gremial, el servicio que prestan los concesionarios es deficiente -pocas frecuencias, buses en mal estado y otros elementos- y no hay competencia en las licitaciones.
170. Esto último podría deberse a que la Ley 2051 de Contrataciones Públicas dispone que los procesos de concesiones de servicios públicos y otorgamiento de licencias para la explotación de bienes del dominio público, como el transporte, quedan fuera del control de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, disponiendo que esto se regirá por la legislación especial en la materia (art. 2 inciso b). De acuerdo con Conacom, la circunstancia que los procesos de licitación queden entregados a los reguladores ha gatillado una serie de denuncias, entre las cuales se encuentran aquellas interpuestas por la Unión Industrial Paraguaya.
171. Por lo expuesto, resulta aconsejable que la Conacom realice un estudio de este sector de la economía con el objeto de evaluar el grado de competencia que existe en este mercado.

### **6.5. Suministro de agua y servicios sanitarios**

172. Los servicios sanitarios de Paraguay se encuentran regulados en la Ley N.º 1614, que establece el Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público de Provisión de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario. Dentro de sus disposiciones cabe destacar lo señalado en el artículo 6 que establece la titularidad pública del prestador de estos servicios. A su vez, 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, con lo cual se liberalizaron estos servicios, permitiendo que prestadores privados lo hagan, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en la ley y reglamentos concordantes.

173. Sin perjuicio de lo anterior, la principal prestadora de servicios sanitarios es la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (Essap) que fue creada por la Ley N.º 1615 del 31 de octubre de 2000, de Reorganización y Transformación de Entidades Públicas Descentralizadas y de Reforma y Modernización de Organismos de la Administración Central. De esta manera, se reorganizó la antigua Corporación de Obras Sanitarias, creando Essap. Así, esta empresa es la entidad pública encargada de la provisión de agua potable y alcantarillado en gran parte el territorio nacional. La Conacom no ha celebrado convenios de colaboración y/o coordinación con Erssan.

### **6.6. Protección de los derechos de los consumidores**

174. La Ley N.º 1334/98 de Defensa del Consumidor y del Usuario fue modificada por la Ley N.º 6366 de 2019. Su objeto es 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 su cumplimiento es la Secretaría de Defensa del Consumidor (SEDECO), creada por la Ley N.º 4974 de 2013. Sus funciones más importantes están descritas en el artículo 6, destacando aquellas relacionadas con la educación de los consumidores, y con la recepción de reclamos y denuncias.
175. Pese a la estrecha relación que existe entre la política de competencia y la de protección de los derechos de los consumidores, la Conacom no ha recibido reclamos derivados de SEDECO. Con todo, es dable destacar que esta última autoridad remite a la primera información sobre los productos de la canasta básica familiar. También SEDECO remitió una vez a la Conacom información recopilada respecto de los precios

de combustibles en distintas expendedoras o estaciones de servicio.

176. Existe un convenio marco de cooperación institucional celebrado entre la Conacom y SEDECO. En virtud del convenio, se establecieron distintas modalidades posibles de cooperación, a saber; talleres, seminarios, reuniones de trabajo, cursos, capacitaciones mutuas; consultas formales e informales; intercambio de información y de datos para la aplicación efectiva de sus respectivas legislaciones. A pesar de la existencia de este convenio de colaboración, la relación entre ambas autoridades debería profundizarse debido a las evidentes sinergias entre las materias que deben fiscalizar dichas instituciones, por ejemplo, apoyándose en la recepción y remisión de reclamos y denuncias. Por ello se recomendará que las oficinas regionales de SEDECO puedan recibir denuncias por atentados a la libre competencia para que sean remitidas a la Conacom.

### 6.7. Compras públicas

177. 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 que debe tener en consideración la Conacom para investigar este tipo de prácticas. Por otra parte, el artículo 7 del mismo reglamento señala expresamente que las autoridades públicas deben tener presente los principios de libre competencia al momento de confeccionar los pliegos o bases de licitación. Esta misma disposición pareciera establecer que es obligatorio para las autoridades remitir a la Conacom los antecedentes que detecten de una posible colusión. A su vez, cuando la autoridad de competencia sanciona a empresas por licitaciones colusorias debe remitir una solicitud a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) a fin de que inscriba a la empresa infractora en un Registro de inhabilitados para contratar con el Estado Paraguayo.
178. La Conacom mantiene relaciones con la DNCP por los evidentes problemas de competencia que se presentan en las licitaciones públicas de bienes y servicios, especialmente los riesgos de conductas de coordinación entre los oferentes.

En efecto, es común que las autoridades de la competencia asesoren a las de compras públicas en los diseños de bases de licitación y detección de indicios de conductas colusivas.

179. En este sentido, 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, tales como talleres, cursos seminarios, reuniones de trabajo, consultas formales e informales, elaboración de guías para la implementación de las mejores prácticas en materia de libre competencia y, en general, el intercambio de información y de datos.
180. No obstante, la existencia de este convenio, en la práctica han existido algunos problemas en materia de cooperación. En el proceso legislativo que actualizaba la Ley de Compras Públicas, la Conacom no fue considerada dentro de la comisión de trabajo que elaboró dicho proyecto, pese a expresamente haberlo ofrecido y solicitado. De todas maneras, la autoridad de competencia envió al Senado dos opiniones técnicas en las cuales advertía los problemas de competencia que se presentaban en ciertas disposiciones del proyecto original y, posteriormente, emitió un nuevo informe que envió al Senado y la Cámara de Diputados.
181. En cuanto a la capacitación y asesoría en materia de competencia, en septiembre de 2022, la Conacom emitió una Guía de Recomendaciones en Materia de Colusión en Contrataciones Pública, dirigida a todas las instituciones públicas que llevan adelante este tipo de procesos. En este documento se subraya la importancia de la competencia en las compras públicas y se explica pormenorizadamente qué es la colusión y los peligros que entraña. Luego, realiza algunas recomendaciones sobre cómo prevenirla, mencionando los factores -internos y externos- que favorecen la ejecución de conductas coordinadas. Por último, la guía establece directrices sobre las señales o indicios que permiten detectar una colusión, con una lista de verificación y formulando recomendaciones. A octubre de 2022, la Conacom había realizado capacitaciones sobre la guía a nueve instituciones públicas, en específico, a los funcionarios encargados de

las unidades operativas de contratación y se esperaba realizar otra con la DNCP.

182. De acuerdo con información aportada por el Director de la DNCP, cuando tienen sospechas, envían información a Conacom. De hecho, por esta vía se inició el caso de la licitación de insumos médicos que ha sido comentado en el capítulo X. En cuanto a las bases de licitación, este organismo señaló que se podría realizar en un procedimiento contencioso o mediante una consulta a la Conacom, pero no ha sido posible por los plazos que estos procedimientos demandan al incompatibles con los de la contratación pública.
183. En suma, si bien es cierto que existe una preocupación de la Conacom por los

problemas de competencia en las compras públicas y se han acometido acciones para fomentar la competencia en dichos procesos, estas actuaciones deben profundizarse por la importancia estratégica que tienen las contrataciones públicas para el presupuesto del Estado y por los altos niveles de colusión que se dan en estos procedimientos, según da cuenta la experiencia internacional en la materia.

184. Por lo anterior, es recomendable que en los procesos más relevantes de contratación pública la opinión de la Conacom sea escuchada por la DNCP. Para lo anterior, esta última puede formular consultas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29 letra p) de la Ley.

## 7. ASPECTOS INTERNACIONALES

### 7.1. Acceso al mercado y comercio internacional

185. La Conacom no considera el impacto del comercio internacional en sus investigaciones cuando define el mercado relevante. En efecto, no se hace mención alguna de ello en el artículo 8 de la Ley, sobre definición del mercado relevante, como tampoco en la Guía en la que se aprueba el Lineamiento para la Determinación del Mercado Relevante.
186. No obstante, la Ley y el Reglamento si se refieren a la dimensión internacional cuando se regula la conducta de precios predatorios. Por un lado, el artículo 10 inciso final de la Ley establece la facultad de la agencia de coordinarse con el Ministerio de Industria y Comercio para verificar las medidas antidumping por los costos en origen de los productos importados. Por otro, el Reglamento es más específico en este punto, al señalar que “la investigación y sanción de las conductas que configuren supuestos de dumping que involucren operaciones de comercio exterior son de competencia exclusiva del Ministerio de Industria y Comercio. En caso de que la Conacom reciba denuncias referidas a la comisión de dichas conductas, deberá inhibirse de conocerlas, debiendo remitirlas al Ministerio de Industria y Comercio” (artículo 9).
187. Es preciso indicar que Paraguay es miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) desde 1995. Así, en tal carácter se adhirió al Acuerdo Antidumping y al Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias de la OMC, entre otros acuerdos, y se rige por el Reglamento Centroamericano de Prácticas Desleales de Comercio. A la fecha, el país no ha sido demandado por prácticas atentatorias al comercio internacional ante la OMC, pero algunas empresas locales han formulado denuncias de este tipo en contra de empresas importadoras, por ejemplo, de varillas de acero y resmas de papel para oficinas.

### 7.2. Compromisos internacionales

188. Los principales compromisos internacionales que ha celebrado Paraguay se han materializado

a través del Mercosur<sup>29</sup>. En materia de competencia, cabe mencionar el Protocolo de Defensa de la Competencia del Mercosur<sup>30</sup>, suscrito los días 16 y 17 de diciembre de 1996, que fue aprobado por la Ley N.º 1143 el 15 de octubre de 1997. De acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de dicho protocolo, sus reglas se aplican a las conductas que tengan por objeto producir o que produzcan efectos en la competencia en el ámbito del Mercosur y que afecten el comercio entre los Estados Parte.

189. Más específicamente, constituyen una infracción a las normas del Protocolo los actos individuales o concertados, de cualquier forma, manifestados, que tengan por objeto o efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado o que constituyan abuso de posición dominante en el mercado relevante de bienes o servicios en el ámbito del Mercosur y que afecten el comercio entre los Estados Parte (artículo 4). Para estos efectos, en el artículo 6 se detalla una larga lista de conductas prohibidas.
190. En su Título IV se señala los órganos de aplicación de estas normas: la Comisión de Comercio y el Comité de Defensa de la Competencia. En el Título V se consagra el procedimiento de aplicación, en el que el Comité de Defensa de la Competencia entrega pautas al órgano nacional que dirige la investigación (donde se comete la conducta), en tanto que la Comisión de Comercio es quien decide si se cometió una infracción. Está regulado el compromiso de cese de la conducta y la posibilidad de aplicar las siguientes sanciones (artículo 28): (i) multas basadas en las ganancias, la facturación bruta o el valor de los activos involucrados; (ii) prohibición de participar en los regímenes de

<sup>29</sup> El Mercosur es un proceso de integración regional de carácter económico cuyos fundadores fueron Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el año 1991. Posteriormente, se incorporó Venezuela, cuyos derechos y obligaciones están suspendidos, y Bolivia se encuentra en proceso de adhesión. También están participando en este pacto Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Guyana y Surinam, como estados asociados.

<sup>30</sup> Aprobado en Paraguay por la Ley N° 3026.

- compras públicas de los estados miembros; y (iii) prohibición de contratar con instituciones financieras públicas de los Estados Parte.
191. 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 algún agente económico culpable de cometer una falta a los artículos 4 y 6 del Protocolo.
192. Posteriormente, el 16 de diciembre de 2010 se aprobó el Acuerdo de Defensa de la Competencia del Mercosur<sup>31</sup>, cuyo objeto es, entre otros, promover la competencia y coordinación entre los Estados Parte en las actividades de aplicación de las leyes de la competencia nacionales dentro del Mercosur.
193. Junto con lo anterior, cabe destacar que, en tanto miembro del Mercosur, Paraguay se ha visto beneficiado de los acuerdos de libre comercio que el bloque ha celebrado con Egipto, India, Israel, el estado de Palestina, Siria, Sudáfrica, Turquía, entre otros. Sin embargo, estos convenios no contemplan capítulos relacionados con la protección de la libre competencia.
194. Asimismo, el Mercosur ha celebrado convenios de libre comercio con Canadá, Asociación Europea de Libre Cambio (AELC) y la Unión Europea, que, si contemplan capítulos de competencia, los que todavía no se encuentran vigentes.
195. En forma individual, Paraguay ha celebrado convenios comerciales, de cooperación o entendimiento con un impacto relevante en el comercio exterior, con Chile, los Estados Unidos, Rusia y Taiwán. Sólo en el acuerdo celebrado con Chile se contempla un capítulo relativo a la política de competencia.
196. Por otra parte, Conacom participó por primera vez el año 2022 en el *Global Competition Forum* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE. Asimismo, solo ha participado una vez (2019 en Cartagena, Colombia) en la reunión anual de la *International Competition Network (ICN)*, oportunidad en la cual postularon como miembros de la organización, la que fue aceptada en 2022. En cuanto a la UNCTAD, han participado en las últimas tres reuniones anuales del Grupo Intergubernamental de Expertos en Ley y Política de Competencia (2020, 2021 y 2022) y en la edición de 2017. A su vez, asisten y participan regularmente desde el año 2017 en el foro Latinoamericano-organizado por la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo – y en el foro Iberoamericano- organizado anualmente por España y Portugal. Por último, desde su creación ha participado de forma habitual en la reunión anual del Grupo de Trabajo de Comercio y Competencia (*Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe-SELA-UNCTAD*).
197. La falta de recursos de la agencia explica las razones por las que su presencia en foros internacionales sea aún limitada.

---

<sup>31</sup> Aprobado en Paraguay por la Ley N.º 6020.

## 8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 8.1. Conclusiones

198. La República del Paraguay cuenta desde hace 10 años con una ley de competencia que fue publicada el 21 de junio de 2013 y entró en vigor el 18 de diciembre del mismo año. La ley contiene y regula las materias más importantes para aplicar efectivamente una política de competencia rigurosa. Para la elaboración del proyecto de ley, la autoridad recibió asesoría de una delegación de expertos organizada por la UNCTAD. Asimismo, resulta destacable que en el breve período de un año se dictó el Decreto N.º 1490/2014 por el cual se reglamentó la Ley N.º 4856/2013.
199. Como se indicó, tanto la Ley como el Reglamento regulan las materias más relevantes relacionadas con la política de competencia, es decir, el ámbito de aplicación, los acuerdos prohibidos, los abusos de posición dominante, el sistema de notificación de operaciones de concentración económica, y todo lo relativo a la estructura y funciones de la autoridad de aplicación, vale decir, Conacom, incluido el procedimiento sancionatorio.
200. La Ley establece un criterio económico bajo el cual deben analizarse las conductas restrictivas de la libre competencia. En efecto, al momento de evaluar dichas prácticas la Conacom debe tomar en cuenta las ganancias en eficiencia que las mismas pueden generar. Asimismo, el ámbito de aplicación de la ley es amplio por cuanto lo importante es el lugar dónde se producen los efectos del acto anticompetitivo. Luego, se desarrolla una correcta enumeración de los acuerdos restrictivos más importantes, así como de los abusos de posición dominante más frecuentes. Por último, en la Ley y, sobre todo, en el Reglamento, se prevé un sistema de notificación de control de operaciones de concentración que regula detalladamente las materias propias de este tipo de gestiones.
201. Junto con las prácticas usualmente prohibidas por el derecho de la competencia como son los acuerdos restrictivos y los abusos de posición dominante, la Ley dedica un capítulo especial a la regulación de los precios predatorios por la especial preocupación que existe en el país por los altos índices del contrabando.
202. Desde el punto de vista institucional, se optó por una autoridad única, Conacom, compuesta por un Directorio y una Dirección de Investigación. La Ley establece los debidos resguardos para asegurar la independencia, autonomía y *expertise técnica* de la institución, aunque cabe mencionar que la autorización que debe obtener la Dirección de Investigación del Directorio para abrir una investigación puede afectar la independencia del primero y la debida separación de funciones que debe existir entre la etapa investigativa y la decisoria.
203. La Conacom, en particular su Directorio, tiene amplísimas facultades para defender y promover la libre competencia en los mercados. Dentro de las primeras destacan las de resolver los asuntos contenciosos, autorizar el inicio de investigaciones, instruir los sumarios correspondientes, evaluar las operaciones de concentración, supervisar el cumplimiento de sus decisiones y emitir estudios sectoriales, entre otras. En cuanto a la promoción, puede proponer directrices en política económica, informar y asesorar al Poder Ejecutivo, absolver consultas y coordinarse con los reguladores sectoriales, entre otras facultades.
204. En cuanto al procedimiento de aplicación de sanciones, la Ley establece ciertas normas básicas propias de los litigios de libre competencia. En particular, la facultad de iniciar de oficio el procedimiento atendido el interés público del bien jurídico protegido; normas sobre confidencialidad y reserva; disposiciones sobre las facultades de investigación muy relevantes como la de realizar inspecciones; y la posibilidad de terminar una investigación convencionalmente y por compromisos de cese de conductas, entre otras. La Ley no contempla un programa de inmunidad y clemencia, lo que sin duda constituye un déficit importante en la lucha por investigar y sancionar los carteles duros.
205. Los plazos para investigar -90 días- y para que el Directorio adopte la resolución definitiva -40 días contados desde que se presentan

- los memoriales o vence el plazo para hacerlo son sumamente exiguos, especialmente si se considera la complejidad que pueden presentar algunas causas en materia de libre competencia.
206. El régimen sancionatorio es bastante razonable, contemplando multas hasta el equivalente al 150 % de las ganancias o el 20 % de las ventas de los productos objeto de la práctica. Esta última manera de calcular la multa puede no condecirse con la gravedad de la infracción si no se consideran todos los productos que vende el infractor. En este sentido, las multas pueden resultar poco disuasorias.
207. Como se señaló, el procedimiento de notificación de operaciones de concentración está debida y detalladamente regulado en la Ley y, especialmente, en el Reglamento. En el mismo se contemplan dos fases, siguiendo la tendencia internacional, y se norma cómo debe evaluarse una operación, esto es, el análisis de los riesgos y las eficiencias. Asimismo, se contempla una instancia para que los notificantes puedan ofrecer medidas de mitigación.
208. En relación con el presupuesto anual de la Conacom, si bien hubo un aumento en 2022 todavía es insuficiente para que pueda cumplir con eficiencia su misión.
209. La Conacom ha instruido pocos casos de prácticas restrictivas y de abusos de posición dominante y en todos ellos no ha acogido las acusaciones de la Dirección de Investigación, sin perjuicio de lo cual realizó ciertas directrices o lineamientos en cada uno de ellos. La razón por la que han tenido pocos casos radica en la falta de recursos materiales y humanos. La Dirección de Investigación ha estado enfocada fundamentalmente en evaluar las operaciones de concentración que se presentan.
210. Por el contrario, la autoridad, como se ha señalado, ha conocido un buen número de operaciones de concentración dentro de su corta existencia, siete de las cuales fueron aprobadas con condiciones y solo una fue rechazada. Se han evaluado operaciones en mercados importantes como el financiero, combustibles, agrícola y televisión por cable, entre otras.
211. 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. Por último, Conacom ha realizado una importante labor de difusión de la normativa de libre competencia que incluyen charlas al sector empresarial y a estudiantes universitarios, así como la organización de seminarios abiertos al público y también dirigidos a colectivos específicos.
212. En cuanto a los sectores regulados, varios de ellos se han ido liberalizando, aunque en alguno se mantienen empresas públicas con importantes funciones regulatorias. El sector de telecomunicaciones tiene un ente regulador – Conatel – quien no participa en el mercado como operador, a diferencia de lo que ocurre en los sectores de energía con la empresa ANDE y combustibles con empresa Petropar, que en algunas ocasiones ha sido utilizada para regular algunos aspectos del mercado.
213. Sin perjuicio que la Ley establece expresamente el deber de coordinación de la Conacom con los reguladores sectoriales, en la práctica se han suscrito pocos convenios de colaboración. Además, por el momento la autoridad no ha emitido estudios sectoriales necesarios para emitir recomendaciones tendientes a mejorar el funcionamiento de los mercados regulados.
214. Las relaciones entre la autoridad de competencia y la de protección de los derechos de los consumidores, SEDECO, no son todo lo estrechas que deberían ser considerando la cercanía de ambas políticas públicas. En efecto, la Conacom no ha recibido reclamos derivados de SEDECO, pese a que existe un convenio marco de cooperación institucional. Otro tanto sucede con la autoridad encargada de las compras públicas, DNCP, con la cual la Conacom también tiene un convenio de colaboración, pero no se ha establecido un mecanismo que permita a la autoridad de libre competencia conocer *ex ante* los procesos más importantes de contratación pública.
215. En el orden internacional, la Conacom ha suscrito un buen número de convenios de cooperación técnica con otras agencias de

competencia, que permiten intercambiar información que puede ser útil para el desarrollo de las investigaciones, lo que se ha materializado, por ejemplo, con La Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM) de Costa Rica y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de España. Por otra parte, la autoridad no considera el impacto del comercio internacional en sus investigaciones cuando define el mercado relevante, salvo en el caso de los precios predatorios. En cuanto a los compromisos internacionales que, en materia de competencia, ha asumido Paraguay, cabe mencionar el Protocolo de Defensa de la Competencia del Mercosur, cuyas reglas se aplican a las conductas que tengan por objeto producir o que produzcan efectos en la competencia en el ámbito del Mercosur y que afecten el comercio entre los Estados Parte. Por último, la Conacom ha participado en los foros más importante en materia de competencia, esto es, los organizados por la OCDE, la ICN y la UNCTAD.

216. 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.

## 8.2. Recomendaciones al poder ejecutivo y legislativo

### 8.2.1. Modificaciones sustantivas

217. Siguiendo la tendencia internacional, en materia de carteles es recomendable que se establezca una regla *per se* para los carteles duros, esto es, para aquellos acuerdos cuyo objeto sea fijar precios, limitar la producción, asignarse zonas o cuotas de mercado o afectar el resultado de procesos de licitación. 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 que pueda tener la práctica acusada, como también la obligación de probar los efectos de la práctica.

218. Siguiendo la práctica internacional, es recomendable eliminar las prácticas conscientemente paralelas dentro de los acuerdos prohibidos. Para esto, debería modificarse el artículo 8 de la Ley.

219. Conviene modificar lo dispuesto en la letra a) del artículo 9 de la Ley, en el sentido de aclarar que la lista de abusos que la norma contiene es a título meramente indicativo y no taxativo, atendido las múltiples formas que puede revestir un abuso unilateral.

220. También es recomendable incluir en el artículo 9, letra b) de la Ley una referencia a las barreras artificiales y estructurales para efectos de determinar la posición de dominancia.

221. Es aconsejable eliminar en el artículo 9 párrafo final, la exigencia de que la práctica abusiva sea realizada con el objeto de obtener ventajas indebidas y causar perjuicio a otro.

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

### 8.2.2. Modificaciones relativas a la orden institucional y procedimientos sancionatorios

223. El organigrama o la estructura institucional se encuentra contemplado en el Decreto Reglamentario, lo que no resulta práctico ya que la máxima autoridad institucional no puede disponer libremente de la organización de la institución para su mejor funcionamiento. Por esta razón es recomendable que se delegue a la autoridad de competencia la facultad de establecer su organización mediante un reglamento interno.

224. La falta de claridad del nombramiento de los miembros del Directorio de la Conacom también requiere una corrección aclaratoria. De acuerdo con lo señalado, no está zanjado si en definitiva este puede estar integrado por tres miembros provenientes de una misma área profesional. Resulta aconsejable que no se limite el margen de apreciación de la Junta de Calificaciones en los procesos de selección de los miembros del Directorio ya que la Ley no lo prevé.

225. Es necesario regularizar la situación del miembro suplente. Las eventuales incompatibilidades y la falta de presupuesto hacen aconsejable que lo más adecuado sea contar con un funcionario que asesore al Directorio como relator, quien podrá subrogar a aquel miembro titular que, por cualquier razón, se ausente. Este funcionario debería formar parte de la planta del organismo y, por supuesto, debería tener dedicación exclusiva y su cargo ser remunerado.
226. Resulta necesario que los miembros de la Junta de Calificaciones no tengan causas ni investigaciones pendientes en la Conacom.
227. Es necesario aumentar el presupuesto de Conacom, de manera que pueda reclutar más profesionales, sobre todo en la Dirección de Investigación. Actualmente, la estructura de esta dirección es muy limitada ya que dispone tan solo de tres profesionales, además del director, que en la práctica pueden dedicar su labor a la resolución de un caso a la vez, sea esta una operación de concentración o una conducta prohibida.
228. Con el objeto de asegurar la debida autonomía de la Dirección de Investigación, es recomendable que se elimine la aprobación previa que debe otorgar el Directorio de Conacom para iniciar investigaciones. En este sentido, se recomienda que la Dirección de Investigación solo debe notificar al Directorio la apertura de una investigación.
229. Resulta recomendable que la facultad de la Conacom para terminar convencionalmente una investigación no establezca como objeto exclusivo finalizar las actuaciones ilícitas y también pueda ser ejercida en aquellos casos en los que la conducta ya se encuentra realizada. Asimismo, se debe aclarar el artículo 88 del Reglamento, ya que resulta contradictorio que la terminación convencional debe contener un compromiso de cese, por cuanto en este último no es necesario reconocer la ilicitud de la conducta.
230. Es recomendable que se establezca en la Ley el tribunal, el procedimiento y los requisitos que deben reunirse para que proceda la autorización para realizar inspecciones.
231. Asimismo, los plazos previstos en la Ley para llevar a cabo las investigaciones resultan claramente insuficientes, en particular en casos de una complejidad relevante, por lo que deberían ser ampliados para abordar con más garantías los trámites aferentes a la instrucción.
- ### 8.2.3. Modificaciones en la operatividad del sistema
232. Conviene modificar el artículo 60 de la Ley en materia de medidas cautelares. Por una parte, se debería eliminar la obligación de prestar fianza suficiente cuando la medida la solicita el director de Investigación. Por otra parte, debería eliminarse la posibilidad de que el afectado por la medida pueda otorgar una contra caución con el objeto de dejar sin efecto la medida cautelar.
233. Para el cálculo de las multas que aplica la Conacom por las prácticas prohibidas, 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.
234. Se debe incluir una norma en la Ley que establezca que cuando una asociación gremial es declarada culpable, el monto de la multa se calcule en términos fijos - salarios mínimos - y, además, se pueda exigir a algunos de sus miembros que respondan solidariamente. También, se debe considerar la posibilidad que la Conacom pueda ordenar su modificación o disolución.
235. Es recomendable incorporar en el Capítulo II de la Ley sobre sanciones, 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.
236. En el sector eléctrico, resulta recomendable la creación de un ente público que tenga exclusivamente potestades regulatorias y la ANDE actúe solo como un operador del mercado.
237. Con el fin de promover la aplicación privada del derecho de la competencia, es conveniente que se establezcan plazos de prescripción distintos a los previstos en la ley para perseguir

la responsabilidad infraccional y la reparatoria de indemnización de perjuicios, atendido que esta última solo puede ejercerse una vez que termina el procedimiento sancionatorio, por lo que el plazo muchas veces puede ser muy exiguo.

238. Por último, es recomendable que los actos de autoridad susceptibles de obstruir la competencia efectiva puedan ser objeto de investigaciones y, en su caso, puedan ser impugnados por la Conacom ante el Tribunal de Cuentas.

### 8.3. Recomendaciones a la Conacom

#### 8.3.1. Concentraciones

239. Debe aclararse en la Ley que las operaciones de concentración, una vez notificadas, deben suspenderse y, asimismo, deben contemplarse sanciones para quien materializa la operación estando pendiente de autorización. Asimismo, las faltas a las obligaciones derivadas de las autorizaciones de operaciones de concentración deberían estar reguladas en la Ley.
240. Es recomendable eliminar en el artículo 13 de la Ley la expresión “al crear o reforzar una posición dominante en el mercado nacional o en una parte substancial del mismo” y dejar solo el estándar de obstáculo significativo para una competencia efectiva para rechazar una operación de concentración.
241. Se recomienda revisar el plazo para el análisis de las concentraciones. Se estima que 90 días puede ser insuficiente en el caso de operaciones complejas.
242. Resulta conveniente que en esta materia la autoridad emita guías en las que dé cuenta de su metodología para analizar una operación de concentración, de manera de dar previsibilidad y certeza jurídica a los agentes económicos.

#### 8.3.2. Estudios sectoriales

243. Asimismo, es recomendable que se explícite que facultades puede ejercer la Conacom para recabar la información que se necesita para elaborar los estudios sectoriales.
244. Asimismo, en la medida que los recursos de la institución lo permitan, es altamente

recomendable que se elaboren estudios de este tipo por el alto impacto que tienen en la promoción de la libre competencia.

#### 8.3.3. Aplicación de la Ley

245. Se recomienda que la Conacom otorgue prioridad a las investigaciones de conductas prohibidas en los mercados afectados al ser ésta la razón de ser de la política de competencia.

#### 8.3.4. Abogacía de la Competencia

246. Resulta recomendable que se redoblen los esfuerzos de promoción de la cultura de la competencia, con el objeto de informar y educar a la población y, sobre todo, al sector empresarial de los beneficios que aporta la competencia. Para estos efectos, resulta clave el aumento del presupuesto del organismo.
247. En cuanto a la abogacía no vinculante que la autoridad realiza al analizar las leyes y reglamentos que tienen efectos en las actividades económicas, resulta recomendable que la Conacom sea informada de las medidas que se han tomado sobre el particular. En caso de que las recomendaciones no sean acogidas, la autoridad solicitante debería justificar su posición.
248. En relación con el poder judicial, conviene tomar en consideración el papel que juegan los jueces en la revisión y en la interpretación de la ley. En este sentido, es muy conveniente establecer mecanismos que permitan mejorar la formación de los jueces en esta materia, en particular de los miembros del Tribunal de Cuentas.

#### 8.3.5. Sectores regulados, agencias de consumidores y compras públicas

249. Es necesario reformar el artículo 78 del Reglamento, en el sentido que las instituciones públicas están obligadas a entregar cualquier información que solicite Conacom, incluida aquella protegida por el secreto bancario, tributario, comercial, industrial o bursátil que estén regulados por la legislación pertinente. La autoridad de competencia deberá tomar los debidos resguardos para asegurar la confidencialidad de dicha información.

250. Resulta recomendable que la Conacom intensifique la coordinación con autoridades reguladoras de ciertos sectores de la economía a través de la celebración de convenios de cooperación. En particular, se recomienda suscribir convenios de cooperación institucional con los reguladores de los sectores de energía, sanitarios (agua), transporte y combustibles.
251. Debe profundizarse la cooperación con la SEDECO haciendo uso del firmado convenio marco de cooperación institucional. Ya que la Conacom no tiene oficinas fuera de Asunción, se recomienda que las oficinas regionales de SEDECO reciban denuncias por atentados a la libre competencia para luego traspasarlas a la Conacom.
252. Respecto a la DNCP, se recomienda que la Conacom conozca y participe de los procesos más relevantes de compras públicas.
253. De acuerdo con información recabada en la visita a Paraguay, el sector de transporte presenta serias deficiencias, algunas de las cuales se derivan de problemas de competencia. Por esta razón resulta muy recomendable realizar un estudio sectorial con el objeto de verificar el grado de competencia que existe en esta industria y realizar recomendaciones a los poderes públicos en aras de mejorar el funcionamiento de un sector tan importante para los ciudadanos.
254. De acuerdo con información recabada en Paraguay el sector eléctrico podría beneficiarse de un estudio sectorial elaborado por la Conacom, y según los resultados, se podría recomendar la liberalización del sector.

## ANEXO

Lista de profesionales y representantes de instituciones, organismos y asociaciones de empresas del Paraguay entrevistados.

- Luis Castiglioni, Ministro, Ministerio de Industria y Comercio (MIC)
- Rolando Díaz, Presidente, Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM)
- Ricardo Gavilán, Director de Investigación, Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM)
- Carlos Trapani, Asesor de la Presidencia, Presidencia de la República del Paraguay
- Pablo Seitz, Director Nacional, Dirección General de Contrataciones Públicas (DNCP)
- Stephan Rasmussen, Senador, Cámara de Senadores de Paraguay
- Fernando Silva Facetti, Senador, Cámara de Senadores de Paraguay
- Sebastián Villarejo, Diputado, Cámara de Diputados de Paraguay
- Santiago Bofferon, Presidente, Asociación Paraguaya de Empresarios Cristianos (APEDEC)
- Gonzalo Sosa Nicoli, Miembro, Tribunal de Cuentas de la Corte Suprema de Justicia
- Rodrigo Escobar, Miembro, Tribunal de Cuentas de la Corte Suprema de Justicia
- Juan Marcelo Estigarribia, Ministro Secretario Ejecutivo, Secretaría de Defensa del Consumidor (SEDECO)
- Juan Carlos Duarte Duré, Presidente, Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)
- Verónica Franco, Abogada, Estudio Jurídico Ferrere
- Gabriela González, Periodista, ABC Color
- Diego Zavala, Abogado, Estudio Jurídico MERSAN
- Enrique Duarte, Presidente, Junta Directiva de la Unión Industrial Paraguaya (UIP)
- Lorena Méndez, Miembro, Junta Directiva de la Unión Industrial Paraguaya (UIP)
- Pedro Galli, Presidente por la Producción, Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO)
- Ernesto Figueredo, Presidente por el Comercio, Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO)
- Isabelino Galeano, Director, Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura
- Amílcar Ferreira, Economista, Sector Prensa
- Marta Martínez, Abogada, Especialista en Competencia
- Daniel Álvarez, Profesor, Catedra de Derecho de la Competencia de la Universidad Católica Nuestra Sra. De la Asunción
- Víctor Raúl Benítez González, Economista, Periodista y Docente
- Fernando Rivarola, Gerente de Análisis y Regulación de la Superintendencia de Bancos, Banco Central del Paraguay

