



RCC

Centro Regional de la OCDE para la
Competencia en **América Latina**

Lima - Perú

REVISTA

N° 7



REVISTA N° 7

JUNIO 2023

Prefacio	3
Actividades del RCC	4
<i>Taller sobre “Introducción a la Ejecución de la Competencia para el personal nuevo” (7-10 marzo 2023)</i>	4
Taller en “Competencia en Aviación Civil” (10-11 de mayo 2023)	5
<i>Planificación para el 2023</i>	6
Actualizaciones regionales de la OCDE	7
<i>Adhesión de países</i>	7
<i>Proyecto de países sobre evaluación de la competencia</i>	7
<i>Foro Latinoamericano y del Caribe de la Competencia (LACCF)</i>	8
Sección II: Entrevista con un jefe de agencia	9
<i>Entrevista a la señora Andrea Marván, Presidenta de la COFECE de México</i>	9
Sección III: Contribución de expertos	12
Brasil: Caso del compromiso de iFood en el mercado de plataformas de entrega de comida a domicilio	12
Mexico: Colusión en el mercado de fútbol profesional	16
Panamá: Revisión judicial de casos de competencia	20
Paraguay: Colusión en concursos públicos – Los casos Imedic y Eurotec	26

Prefacio

Lima/Paris, Julio de 2023

Estimados lectores,

El Centro Regional de la OCDE para la Competencia en América Latina (RCC), conocido como “RCC-Lima” en la región, entra en su cuarto año y se ha enfocado en actividades de capacitación para funcionarios, reguladores y jueces en América Latina y El Caribe.

Dos talleres desarrollados en el primer semestre de 2023 permitieron reunir a más de 190 servidores públicos de, por lo menos, 20 jurisdicciones de la región que han sido beneficiados con los entrenamientos del RCC. Sin duda, fue grandioso verlos en persona en Lima! Esperamos continuar con nuestras interacciones en persona con mayor frecuencia en los próximos años.

Como en ediciones pasadas, esta Revista está dividida en tres secciones. Sección I presenta un resumen detallado de los talleres anteriores del RCC y proporciona una actualización de los proyectos de la OCDE en la región. En la Sección II se comparte una entrevista exclusiva con un jefe de agencia en la región – En esta oportunidad tenemos a la señora Andrea Marván de COFECE de México. En la Sección III se ofrecen contribuciones de expertos en competencia de la región, que por lo general, abordan casos recientes o iniciativas de abogacías para promover más intercambio en América Latina y El Caribe.

Por favor, siéntase libre de contactarnos para cualquier información, sugerencia o ayuda.

Disfrute su lectura!

Javier Ricardo Documet Pinedo
Director Nacional de Investigación
y Promoción de la Libre Competencia
INDECOPI
jdocumet@indecopi.gob.pe

Paulo Burnier da Silveira
Experto Senior en Competencia de la OECD
paulo.burnier@oecd.org

Esta revista contó con la revisión y asistencia de Arturo Chumbe (INDECOPI) y Vivian Ianelli (OECD).



Sección I: Actividades y actualizaciones

Actividades del RCC

Taller sobre “Introducción a la Ejecución de la Competencia para el personal nuevo” (7-10 marzo 2023)

OECD Regional Centre for Competition in Latin America
Workshop “Introduction to Competition Enforcement for New Staff”

 Paulo Burnier da Silveira Senior Competition Expert at OECD Secretariat	 Ana Sofia Rodrigues Chief Economist of AdC	 Natalie Harsdorf Acting Director-General of BWB	 Ana Maria Reséndiz Commissioner at COFECE	 Eduardo Barros Commissioner at CONACOM
 Daniel Ferrés Commissioner at CPDC	 Vanessa Facuse Lawyer and former head of Litigation at FNE	 Alexandre Barreto General-Superintendent at CADE	 Maria Elena Vásquez President of ProCompetencia	 Hugo Figari Economic Adviser at INDECOPI

oe.cd/lima-rcc 7-10 March 2023 OECD Indecopi

El Centro Regional de la OCDE para la Competencia en América Latina (RCC) junto con el INDECOPI organizaron el taller sobre “Introducción a la Ejecución de la Competencia para el personal nuevo” del 7 al 10 de marzo de 2023. El evento reunió a **165 participantes de 22 jurisdicciones** en Latino América y El Caribe (Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Uruguay, San Cristóbal y Nieves, y la Organización de los Estados del Caribe Oriental) incluyendo funcionarios de competencia y jueces.

El taller presentó una visión general sobre la aplicación de la competencia, incluidos los conceptos básicos del derecho de competencia, los desafíos comunes de aplicación y consejos prácticos. Este taller estuvo dirigido al personal nuevo de las autoridades de competencia de América Latina y El Caribe, particularmente a aquellos con menos de dos años trabajando en autoridades de competencia. El primer día, Paulo Burnier (OCDE) y Ana Sofia Rodrigues (economista jefe de AdC, Portugal), brindaron una introducción general al tema. En el segundo día del Taller, el grupo se centró en cuestiones de control de fusiones. Paulo Burnier (OCDE) presentó los fundamentos del control de fusiones y se llevó a cabo un ejercicio de caso hipotético con los participantes, quienes se dividieron en grupos para discutir los hallazgos clave del caso. El tercer día del Taller estuvo dedicado a los fundamentos de la lucha contra los cárteles



con la presentación de Natalie Harsdorf (Directora General Interina de BWB Austria) y Ana María Reséndiz (Comisionada de COFECE México), Eduardo Barros (Comisionado de CONACOM Paraguay) y Daniel Ferrés (Comisionado de CPDC Uruguay) compartieron sus experiencias de país con la audiencia. El último día del Taller se centró en los fundamentos de los temas de abuso de posición de dominio, iniciando con una presentación de Vanessa Facuse (Abogada y ex jefa de Litigios de FNE Chile). Alexandre Barreto (Superintendente General de CADE Brasil), María Elena Vásquez (Presidenta de ProCompetencia República Dominicana) y Hugo Figari (Asesor Económico de INDECOPI Perú) compartieron sus experiencias latinoamericanas en casos de abuso de posición de dominio.

Taller en “Competencia en Aviación Civil” (10-11 de mayo 2023)



El Taller reunió a **180 participantes** (presenciales y en línea) de **19 jurisdicciones** de América Latina y El Caribe (Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, además de la Comunidad Andina y la Organización de los Estados del Caribe Oriental), principalmente funcionarios de competencia y funcionarios de los reguladores del sector de alto nivel. Este fue el primer evento híbrido de RCC-Lima.

El taller brindó a los participantes la oportunidad de discutir temas clave de competencia en el sector de la aviación, incluidas las particularidades del sector, los mecanismos de revisión de fusiones, la colaboración a través de alianzas de aerolíneas, iniciativas de abogacías, cuestiones regulatorias como reformas pro competitivas y regulación de slots, además a la cooperación con los reguladores. Luego de una introducción a las particularidades del sector de la aviación civil proporcionada por Paulo Burnier (OCDE), tres paneles discutieron aspectos específicos del tema. En primer lugar, Katherine Speegle (directora adjunta del Departamento de Justicia de EE. UU.) examinó la colaboración entre aerolíneas, centrándose en los casos actuales sobre los límites de esta colaboración. Luego, Francisca Levin (Jefa de Fusiones de FNE Chile) y Veatriz Medina Leal (Directora Ejecutiva de Fusiones y Licitaciones de COFECE México) brindaron un panorama de la



experiencia de América Latina en el control de fusiones en el sector de la aviación. Finalmente, Ricardo Fenelon (ex Director de la Agencia de Aviación Civil de Brasil), quien asistió virtualmente, y José Ignacio García Arboleda (Profesor de la Universidad Javeriana de Colombia) discutieron la intersección entre competencia y regulación en el sector de la aviación desde una mirada de experiencia latinoamericana. En el segundo día del taller se llevó a cabo un ejercicio práctico y los asistentes se dividieron en grupos para discutir los temas principales del caso e intercambiar opiniones sobre los hallazgos clave. Después de eso, Colin Garland (Director de Recursos, Análisis Comercial y Financiero de CMA Reino Unido) analizó los slots en los aeropuertos, centrándose en soluciones y alternativas regulatorias basadas en la experiencia del Reino Unido. Finalmente, Cristhian Flores (Economista Ejecutivo de Indecopi Perú), Daniel Kanter (Assistant General Counsel, Chief Counsel Antitrust de IATA), Daniel Granja (Intendente de Defensa de la Competencia de SCPM Ecuador) y Joancy Chávez (Alto Funcionario de ACODECO Panamá) discutieron sobre la abogacía en el Sector Aviación con base en sus experiencias regionales. Los tres últimos participaron virtualmente. Humberto Ortiz (Subdirector de Competencia de INDECOPI, Perú) y Paulo Burnier (OCDE) cerraron el evento.

Planificación para el 2023

Los eventos se desarrollarán en Lima y se enfocarán en los siguientes temas:

Fecha		Tema
1.	12-14 Setiembre 2023	Taller en “Estudios de Mercado”: Se basará en la Guía de estudios de mercado para autoridades de competencia de la OCDE, que presenta los estudios de mercado como una herramienta para evaluar las condiciones competitivas de un mercado determinado e identificar cuestiones que luego podrían ser abordadas por legisladores, reguladores u otras partes interesadas. Los estudios de mercado requieren planificación y, a menudo, compromisos a largo plazo por parte de los miembros del equipo, quienes pueden beneficiarse de las experiencias comparativas. El principal público objetivo son los funcionarios de los departamentos económicos de las autoridades de competencia de América Latina y el Caribe
2.	28 Setiembre 2023	Reunión de Jefes de Agencia: Reunirá a los jefes de autoridades de competencia de la región durante el Foro de Competencia de América Latina y el Caribe (LACCF) y servirá para presentar las actividades del RCC, recopilar aportes para temas futuros y promover intercambios entre funcionarios de alto nivel.
3.	15-17 Noviembre 2023	Taller sobre “Desafíos clave para los nuevos regimens de control de concentraciones”: Abordará los desafíos clave relacionados con los nuevos regímenes de control de fusiones, incluidos gun jumping, la cooperación internacional y las soluciones. El principal público objetivo son los que lideran casos de fusiones, en particular aquellos de jurisdicciones con regímenes de control de fusiones jóvenes.



Actualizaciones regionales de la OCDE

Adhesión de países

En enero de 2022, el Consejo de la OCDE decidió abrir discusiones de adhesión con seis países candidatos a la OCDE, incluidos Argentina, Brasil y Perú de América Latina. En junio de 2022, el Consejo de la OCDE adoptó hojas de ruta de adhesión individuales para Brasil y Perú, estableciendo los términos, condiciones y el proceso de adhesión. Continúan las conversaciones positivas con Argentina sobre los próximos pasos. En septiembre de 2022, Brasil presentó un Memorando Inicial al Secretario General en el que establecía una primera autoevaluación de la alineación de la legislación, las políticas y las prácticas de Brasil con cada instrumento jurídico vigente de la OCDE que se aplica a todos los miembros de la OCDE. En junio de 2023, Perú también presentó su Memorando Inicial. El objetivo general del proceso de adhesión es ayudar a los países candidatos a identificar cómo pueden ofrecer mejores resultados para sus pueblos acercándose a los estándares, mejores políticas y prácticas de la OCDE. A lo largo del proceso de adhesión, la OCDE trabajará estrechamente con cada uno de los países candidatos para apoyar la adopción de reformas duraderas que se alineen con los estándares, las mejores políticas y las mejores prácticas de la OCDE. Puede acceder a más información, incluidas las hojas de ruta para la adhesión, [aquí](#)

Proyectos de países sobre compras públicas

La OCDE se compromete a apoyar a los gobiernos en el diseño de procedimientos de contratación pública que promuevan la competencia y reduzcan el riesgo de manipulación de licitaciones y a capacitar al sector público en la detección de licitaciones colusorias. La OCDE ha estado trabajando estrechamente con gobiernos y organismos públicos para alentar y facilitar la implementación de la Recomendación de la OCDE sobre la lucha contra la manipulación de licitaciones en la contratación pública. En América Latina, Argentina, Brasil, México y Perú han buscado el apoyo de la OCDE para mejorar sus prácticas de adquisiciones e intensificar su lucha contra la licitación colusoria.

Proyecto de países sobre evaluación de la competencia

Brasil ha solicitado el apoyo de la OCDE para realizar una evaluación de la competencia de las leyes y regulaciones en el sector del transporte, incluidos los subsectores de puertos y aviación civil. El proyecto comenzó en enero de 2021 y el informe final se lanzó en septiembre de 2022, durante la semana de LACCF en Río de Janeiro, Brasil. La evaluación implicó la revisión de 230 leyes utilizando el Conjunto de herramientas de evaluación de la competencia de la OCDE, revelando 550 barreras potenciales a la competencia. El informe presenta 368 recomendaciones que pueden mitigar el daño a la competencia. La OCDE también ha evaluado el impacto que la implementación de recomendaciones específicas tendría en la economía y una estimación conservadora indica ahorros entre BRL 700 millones y BRL 1 mil millones al año en beneficio de los consumidores brasileños. El informe final está disponible [aquí](#), en inglés y portugués

Colombia, a través de su Departamento Nacional de Planeación (DNP), realizó un ejercicio de evaluación de la competencia en el sector de bebidas con el apoyo de la OCDE. El proyecto se inició en agosto de 2021 y finalizó en noviembre de 2022 con la publicación del informe final. Si bien el DNP lideró el proyecto, la OCDE brindó apoyo técnico, incluidas convocatorias de asesoramiento, retroalimentación sobre la producción y talleres de desarrollo de capacidades para el DNP y otros organismos públicos. Siguiendo la metodología de Evaluación de la



Competencia de la OCDE, el DNP evaluó 79 leyes e identificó 37 barreras a la competencia. Después de encontrar los objetivos de política de esas regulaciones, el DNP presentó más de 20 recomendaciones para hacer que la legislación en el sector de bebidas sea más procompetitiva. El proyecto también preparó a funcionarios colombianos, en particular los del DNP, para realizar evaluaciones de competencia en otros sectores de forma autónoma. El informe final está disponible [aquí](#), en español.

Ejercicios similares se han realizado en México, Portugal, Islandia y Grecia, entre otros países. Para más información [aquí](#). Revisan la legislación y regulación existente en los sectores seleccionados y proponen reformas procompetitivas, en línea con la [Recomendación de la OCDE sobre Evaluación de la Competencia](#)(2009).

Foro Latinoamericano y del Caribe de la Competencia (LACCF)

El LACCF 2023 se llevará a cabo el 28 y 29 de setiembre de 2023. Será organizado por la Superintendencia de Competencia Económica (SCE) de Ecuador. El evento comprenderá tres sesiones sustantivas sobre los siguientes temas: competencia y pobreza; competición y deportes; y el Peer Review de República Dominicana. El borrador de la agenda, las notas de antecedentes de la OCDE y las contribuciones de los países están disponibles en el sitio web del LACCF: <https://www.oecd.org/competition/latinamerica/2023forum>.



Sección II: Entrevista con un jefe de agencia

Entrevista a la señora Andrea Marván, Presidenta de la COFECE de México

ANDREA MARVÁN fue nombrada Presidenta de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) de México el 15 de marzo de 2023. Su mandato será de cuatro años, renovable por un periodo. La nueva presidenta es licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana y LLM por la Universidad de Chicago. Tiene diez años de experiencia profesional en la COFECE, donde se ha desempeñado en diferentes cargos. Además, fue profesora del Tecnológico de Monterrey.

Paulo Burnier: Primero que nada, felicitaciones por su reciente nombramiento. Estamos encantados de seguir trabajando con la COFECE bajo su liderazgo. ¿Podría compartir con nosotros cuáles considera que serán las principales prioridades y desafíos clave para la COFECE durante su mandato?

Andrea Marván: Muchas gracias por tus amables palabras, son muy apreciadas. Cofece y el Centro Regional de la OCDE para la Competencia en América Latina (RCC) siempre han tenido una relación sólida y productiva y espero desarrollarla aún más. Respecto de la primera parte de su pregunta, hemos identificado dos prioridades para la COFECE durante mi gestión como Comisionado Presidente. Nuestra máxima prioridad es habilitar las condiciones necesarias para que la Cofece pueda ejercer plenamente sus facultades legales. La política de competencia no tiene un frente único, sino que cuenta con una variedad de herramientas que disuaden eficazmente las conductas anticompetitivas cuando se utilizan en su conjunto.

Es importante mencionar que la Cofece ya ha alcanzado hitos importantes, tan solo el año pasado impusimos nuestro récord más alto de multas e inhabilitación de directores por incurrir en conductas de cártel. Sin embargo, la Ley Federal de Competencia Económica de México proporciona herramientas interesantes que aún no se han utilizado plenamente, como la presentación de denuncias penales relacionadas con investigaciones de cárteles, medidas cautelares durante las investigaciones, la presentación de demandas colectivas y el fortalecimiento de nuestro papel en las acciones privadas de personas que buscan la restitución por los daños causados por conductas anticompetitivas. Estas y otras facultades previstas en nuestra Ley son una oportunidad para diversificar las intervenciones del organismo, incorporando acciones tanto correctivas como preventivas.

En cuanto a los sectores enfocados, el Plan Estratégico 2022-2025 de la Cofece establece una priorización de sectores para maximizar el impacto de las intervenciones de la Comisión en términos de bienestar del consumidor. Así, durante este periodo, nos centraremos en realizar estudios, investigaciones y emitir recomendaciones en los siguientes sectores: salud, alimentación y bebidas, servicios financieros, transporte y logística, energía, construcción y servicios inmobiliarios, contratación pública y, finalmente, mercados digitales.

Por otro lado, fortaleceremos la cooperación interinstitucional con los gobiernos tanto federal como estatal, y con todas las instituciones públicas. Esto implica la generación de puentes, fomentar relaciones, establecer espacios de diálogo franco y abierto y encontrar puntos en común entre otras agendas de políticas públicas y la política de competencia. La política de competencia no puede ni debe ser responsabilidad exclusiva de las agencias de competencia. Debe ser un esfuerzo colectivo de todos los gobiernos y las instituciones privadas para lograr un objetivo común: mercados competitivos que beneficien a todos.



Nuestro papel es aumentar la conciencia de las instituciones públicas y privadas sobre la importancia del derecho y la política de competencia. Por lo tanto, es importante que los beneficios derivados de las acciones de la Comisión sean más tangibles para una mayor parte de la población. En lo que respecta a las instituciones públicas —y considerando que las recomendaciones regulatorias de la Cofece no son jurídicamente vinculantes— este diálogo nos ayudará a transmitir el mensaje de que los objetivos de las políticas de competencia convergen con los de otras políticas y regulaciones. Estoy convencida de que este diálogo puede llevar a que la competencia se convierta en una causa común para los actores de todos los sectores, unidos en un solo frente.

Paulo Burnier: También nos complace ver a una mujer designada nuevamente como presidenta de la COFECE (anteriormente presidida por la señora Alejandra Palacios y la señora Brenda Hernández como interina). Otras jurisdicciones de la región también están lideradas por mujeres en este momento (por ejemplo en Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Honduras, Perú, Uruguay y Caricom). ¿Qué mensaje envía esto a la región y cómo contribuye a abordar las brechas de equilibrio de género?

Andrea Marván: Por un lado, creo que el hecho de que las mujeres ocupen puestos de liderazgo en las autoridades de competencia de nuestra región es un testimonio de cómo estas agencias se encuentran entre las organizaciones más modernas y con visión de futuro en el panorama institucional latinoamericano actual. En este sentido, todos estamos dando ejemplo de la importancia de la participación de las mujeres en la administración pública y de la eliminación de barreras conductuales y culturales en el lugar de trabajo. Con mucha esperanza, esta situación se está convirtiendo en una tendencia en otras agencias gubernamentales. Sin embargo, debo decir que, si bien creo que la mayoría de las agencias de competencia de la región están avanzando hacia una composición más equitativa de su personal, aún no se ha alcanzado completamente el equilibrio de género. El hecho de que las mujeres lideren un número significativo de autoridades de competencia en América Latina no se traduce automáticamente en una distribución equitativa de puestos. Para acelerar este proceso, debemos aprovechar al máximo todos los medios a nuestra disposición para reclutar, fomentar y retener el talento femenino.

En Cofece implementamos constantemente políticas de recursos humanos con el objetivo de incrementar la participación de mujeres talentosas en todos los niveles de la organización. Este año implementamos un programa de mentoría para mujeres y otras acciones específicas para lograr la igualdad de género en nuestra agencia. Estos esfuerzos han sido reconocidos por una certificación bajo la Norma Mexicana en Igualdad Laboral y No Discriminación y por el Certificado EDGE. Estos premios han considerado políticas que hemos incorporado, como la ampliación de licencias por maternidad y la adopción para facilitar la reinserción laboral; la creación de un sistema de contratación con perspectiva no discriminatoria y de género y la organización de formaciones en cuestiones de género dirigidas tanto a mujeres como a hombres. Una novedad a este respecto es que, a partir de este año, varios procedimientos de contratación están abiertos exclusivamente a mujeres. Todavía hay más que podemos hacer en áreas como la composición de los equipos de alta dirección y en el empoderamiento y desarrollo de las habilidades de liderazgo de las mujeres. Durante mi mandato, esto será una prioridad y nos esforzaremos por cerrar la brecha de equilibrio de género



También vale la pena señalar que soy consciente de los esfuerzos realizados por la OCDE sobre este tema. Por ello, en Cofece estamos entusiasmados de apoyar el Conjunto de Herramientas de Género y Competencia de la OCDE a ser presentado en el próximo Foro Latinoamericano y del Caribe de la Competencia a realizarse en Quito, Ecuador, para lo cual he aceptado participar en su evento de Pre-Lanzamiento entre colegas de Brasil y la División de Competencia de la OCDE.

Paulo Burnier: ha apoyado mucho al Centro Regional para la Competencia (RCC) de la OCDE, lo cual es muy apreciado. ¿Cómo puede la RCC seguir apoyando mejor las necesidades de las autoridades de competencia en la región de América Latina y el Caribe? En particular, ¿qué temas le resultaría más útil explorar en las actividades de capacitación del RCC para el próximo año?

Andrea Marván: El Centro Regional de Competencia de la OCDE es una institución clave para la comunidad de competencia de América Latina y El Caribe. Sus actividades de capacitación se adaptan a las características y necesidades de las agencias de nuestra región y a los desafíos que enfrentan, y también contribuyen al intercambio de conocimientos y experiencias entre agencias que intervienen en mercados con dinámicas competitivas similares. Mis felicitaciones por sobresalir en esta tarea. Siguiendo la línea del Taller sobre Competencia en el Sector de la Aviación de 2022, creo que se pueden organizar actividades similares para industrias que están estrechamente relacionadas con el bienestar de las familias y que contribuyen al crecimiento económico sostenido, como la de abarrotes, la farmacéutica, la de transporte y la contratación pública. En años anteriores, RCC también ha ofrecido talleres sobre los sectores energético, sanitario y financiero; tal vez pueda resultar beneficioso retomarlos en los próximos años, de acuerdo con las tendencias de competencia que puedan surgir. Por supuesto, también hay varias herramientas y habilidades que pueden ser tema de futuros talleres especialmente diseñados para agencias latinoamericanas, como programas de indulgencia y cumplimiento, el uso de herramientas digitales de investigación y análisis, análisis de mercados regulados, promoción de la cooperación entre agencias y la indemnización de daños y perjuicios derivados de prácticas anticompetitivas. Cualesquiera que sean las actividades que organice RCC en los próximos años, estoy segura de que serán realmente valiosas para la Cofece y su personal, tal como lo han sido en el pasado. Cuento con el apoyo de la Comisión y su participación activa en estos y otros proyectos



Sección III: Contribución de expertos

Brasil: Caso del compromise de iFood en el mercado de plataformas de entrega de comida a domicilio

por Alden Caribé de Sousa¹ y Priscilla Craveiro Campos²

Desde el 2020, el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) investiga a iFood – el brasilero más importante en la entrega de alimentos en línea- por abuso de posición dominante. La investigación comenzó con acusaciones de que la política de exclusividad de iFood con los restaurantes estaría obstaculizando la entrada y operación de plataformas rivales en el mercado. Las denuncias fueron presentadas por la competidora Rappi y dos asociaciones de restaurantes. Ante los indicios de infracción y la presencia de *periculum in mora*, en marzo de 2021, Cade adoptó una medida preventiva que prohíbe a iFood contraer nuevos compromisos de exclusividad, permitiendo, sin embargo, la renovación posterior de aquellos compromisos ya establecidos por un período máximo de 1 año.

Después de realizar amplias consultas de mercado y profundizar la investigación, en febrero de 2023, Cade firmó un Acuerdo de Cese y Desistimiento con iFood ("TCC").

As for the geographical market of online food delivery platforms, CADE considered that there are rivalry elements in two clusters, a national and a local one. There is a national strategy for defining trade policy, prioritizing investments in advertising, and fixing the value of commissions charged. In addition, contracts with restaurants are standard for the entire country. But end-customer support happens locally. The deliverers are governed, the issues related to delivery logistics are defined, and the service is provided locally, taking into account the location of the final customer.

La definición del mercado de productos fue una cuestión relevante para la investigación y negociación del TCC. iFood argumentó que CADE debería considerar una definición más amplia, considerando tanto los mercados de entrega de alimentos en línea como otras plataformas y herramientas a través de las cuales se realizan pedidos de alimentos. CADE no consideró esta opción; ya que otras herramientas online mediante las cuales puedes pedir comida, como Whatsapp o Telegram, no están incluidas en el mismo mercado relevante de los mercados online de comida a domicilio. Esto se debe a que dichas herramientas no ofrecen un listado de restaurantes para que el cliente elija dónde pedir, debido a que su política comercial y modelo de negocio son totalmente independientes de un restaurante. Asimismo, el hecho del acuerdo de exclusividad con iFood no impida las ventas mediante servicios de mensajería instantánea es otro indicador de la ausencia de rivalidad entre estas herramientas y mercados.

¹ General Coordinator of Antitrust Analysis of the Administrative Council for Economic Defense - Brazil General-Superintendence.

² Investigator of economic order harm of the Administrative Council for Economic Defense - Brazil General-Superintendence.



En cuanto al mercado geográfico de las plataformas online de entrega de alimentos, el CADE consideró que existen elementos de rivalidad en dos clusters, uno nacional y otro local. Existe una estrategia nacional para definir la política comercial, priorizar las inversiones en publicidad y fijar el valor de las comisiones cobradas. Además, los contratos con restaurantes son estándar para todo el país. Pero la atención al cliente final se realiza a nivel local. Se gobiernan los repartidores, se definen los temas relacionados con la logística de entrega y el servicio se brinda localmente, teniendo en cuenta la ubicación del cliente final.

La cuota de mercado de iFood supera, desde cualquier punto de vista, el 20% exigido por la Ley Federal brasileña Nº 12.529/2011 para autorizar la presunción de posición dominante. Además, en Brasil, iFood disfruta de la ventaja de ser pionero, lo que genera preocupaciones relacionadas con los efectos secundarios usualmente presentan competencia intensiva de las propinas. Los mercados con efectos de inflexión suelen exhibir una intensa competencia por el mercado al principio, que luego se transforma en un probable período de competencia débil en el que el ganador/monopolista disfruta de las ganancias de su poder de mercado.

El principal problema identificado en la investigación fue que iFood impulsa su comportamiento comercial a través de su enorme e incontrovertible externalidad de red en comparación con otros mercados. La externalidad de la red significaba que más restaurantes atraerían a más clientes finales y más clientes finales atraerían a más restaurantes, es decir, la utilidad de la plataforma crecería cuanto más creciera la plataforma misma.

Por lo tanto, la externalidad de red, naturalmente, ya sería una barrera de mercado importante, pero se vio indebidamente reforzada por los acuerdos de exclusividad que iFood tenía con muchos restaurantes. Esto resultaba especialmente perjudicial en casos de exclusividad con grandes redes de restaurantes, populares entre los clientes finales y considerados esenciales para atraer usuarios a las plataformas con el fin de acceder a una escala mínima viable.

Un aspecto menos visible del impacto de la externalidad de la red en ese mercado fue la capacidad de controlar a los repartidores. Quizás por esa razón, 99Food, uno de los principales competidores de iFood en Brasil, abandonó el modelo de servicio completo (donde la plataforma se encarga de la entrega de alimentos) en febrero de 2023.

Aunque contaba con pocos restaurantes exclusivos respecto del total de restaurantes registrados en la plataforma, iFood concentró gran parte de su facturación en estos restaurantes, lo que indica que pocos restaurantes serían responsables de un gran volumen de ventas. Por lo encontrado en las pruebas de mercado, estos agentes eran grandes cadenas de restauración (McDonald's, Habib's, Coco Bambu, Outback, etc.).

Uber Eats salió del mercado brasileño en 2022, quejándose del acceso a estas grandes redes. Además de Uber Eats, plataformas relevantes como Glovo y James, esta última del relevante supermercado Grupo Pão de Açúcar, abandonaron el mercado brasileño en los últimos años. Citaron la falta de acceso a grandes redes como un impedimento para que las empresas adquirieran una escala viable en Brasil.

Al cerrar la exclusividad con estos agentes, utilizando su externalidad de red superior, iFood transformó la dinámica del mercado. Las plataformas dejaron de competir por los pedidos y



empezaron a competir por la exclusividad con las grandes redes de restauración, lo que no ha sido el acuerdo más eficiente para este servicio.

Para justificar la práctica, iFood argumentó que la exclusividad era necesaria para ofrecer compensaciones o beneficios que generaran eficiencia en el mercado, como campañas publicitarias, asesoramiento personalizado para restaurantes (con indicaciones para aumentar el ticket promedio, elaboración del menú, fotos que conviertan más pedidos, información sobre dónde abrir nuevas tiendas, etc.), más visibilidad en la plataforma y, muy excepcionalmente, inversión en activos físicos, como dark kitchens o cocinas virtuales.

Aunque no todos los beneficios están vinculados a la exclusividad (iFood ya vende visibilidad en la plataforma, independientemente de la exclusividad), el CADE consideró que estas compensaciones contribuyeron a aumentar la eficiencia operativa de los restaurantes, especialmente aquellos con un grado limitado de prestación de servicios a gran escala, por ejemplo, los de pequeña y mediana escala. Sin prejuicios, de las investigaciones surgieron tres preocupaciones. En primer lugar, los acuerdos de exclusividad de iFood crearon dificultades extraordinarias para la entrada de nuevos mercados (negación de volumen para acceder a una escala rentable). El segundo se refiere a la compensación. Las compensaciones por capacitación/expansión de pequeños y medianos restaurantes ofrecidas por iFood tuvieron una eficiencia marginal decreciente; es decir, pueden justificar la exclusividad por un período, pero no de forma indefinida porque no se renuevan constantemente al mismo nivel. Finalmente, la tercera preocupación tenía que ver con las conductas de iFood que podrían llevar a los restaurantes a la exclusividad de facto, algo así como una violación de la prohibición de exclusividad que existía de manera más limitada en la etapa de imposición de medidas preventivas en el proceso.

El acuerdo firmado con iFood buscaba abordar ese conjunto de preocupaciones con soluciones para cada una de ellas.

Para abordar las barreras impuestas por los acuerdos de exclusividad de iFood al ingreso y operación de otros Marketplaces en el mercado, el CADE impuso la prohibición de celebración o renovación de Compromisos de Exclusividad, o medidas que induzcan a la "exclusividad de facto", con marcas que tengan 30 (treinta) restaurantes o más. Son los restaurantes que tienen pocas eficiencias en el acuerdo de exclusividad, pues ya cuentan con tecnología para publicidad, expansión, agilidad y trabajo con servicio de reparto a domicilio.

Además, el CADE fijó un límite nacional del 25% del Valor Bruto total de Mercancías (VB) registrado por la Plataforma iFood y un límite municipal del 8% del número de restaurantes activos en la Plataforma iFood para exclusividades. Estos límites se irán ajustando progresivamente: se acordó un periodo de transición de 6 meses para evitar un incumplimiento generalizado de los contratos entre iFood y los restaurantes. Al final de los primeros tres meses, el VB de los exclusivos debe limitarse al máximo del 28%, y el número de restaurantes exclusivos en las ciudades relevantes no debe exceder el 10%. A partir del primer día del séptimo mes de vigencia del TCC se deberán observar íntegramente los límites del 25% y 8%.

Es de esperar que, con los límites antes mencionados impuestos a la celebración de contratos de exclusividad, las plataformas competidoras puedan ganar escala, reduciendo las barreras ya naturales que surgen de las externalidades de red de las que se beneficia iFood.



Para atender la necesidad de disminuir la eficiencia marginal de las compensaciones por capacitación/expansión que ofrece iFood a los pequeños y medianos restaurantes, se estableció como regla general que los compromisos de exclusividad deben tener una duración máxima de 2 años, seguido de un año de cuarentena de exclusividad. Cuarentena es cuando el restaurante debe permanecer sin compromiso de exclusividad luego de haber resuelto un contrato con compromiso de exclusividad.

Con estas obligaciones, los pequeños y medianos restaurantes pueden beneficiarse de las compensaciones que ofrece iFood. No obstante, estarán obligados a desvincularse periódicamente de la plataforma en un plazo razonable para que iFood recupere las inversiones realizadas durante el período de exclusividad.

Sin embargo, existe una excepción a la regla de duración de dos años y posterior cuarentena de un año. Esta excepción se limita al 50% de los contratos de exclusividad y puede ocurrir siempre que el compromiso de exclusividad resulte en una inversión en la operación del restaurante que genere un aumento de ingresos al menos un 40% mayor que el crecimiento del mercado de entrega de alimentos en el año anterior. En estos casos, la exclusividad podrá durar más de dos años y permanecer libre de cuarentena. Si iFood no alcanza el objetivo de rendimiento vinculado a la exclusividad, deberá compensar al restaurante en el valor de los beneficios en relación con los ingresos esperados y no recibidos.

Finalmente, respecto de la preocupación por las medidas contractuales o negociaciones comerciales adoptadas por iFood, que puedan generar exclusividad de facto, se impusieron una serie de prohibiciones para asegurar la efectividad de la prohibición.

El mercado acogió bien esas medidas, y muchos agentes ya indican preparación para la permeabilidad en la entrada de nuevas plataformas



Mexico: Colusión en el mercado de fútbol profesional



Por Ana María Reséndiz-Mora³

Introducción

En los últimos años, las conductas anticompetitivas en los mercados laborales están recibiendo mayor atención por parte de las autoridades y reguladores de competencia de todo el mundo. El mercado laboral puede describirse como el resultado de un proceso de negociación entre empleados y empleadores, donde los compradores son los empleadores que demandan servicios laborales; y, los vendedores, a su vez, son los empleados que ofrecen sus servicios a los empleadores. Las agencias de competencia están investigando no sólo las prácticas monopsonistas tradicionales de los carteles, como el reparto de mercados, la fijación de precios y el intercambio de información comercial sensible, sino también conductas monopsonistas no tradicionales en los mercados laborales, como la fijación de salarios⁴ y los acuerdos de no captación o contratación de trabajadores (no-poaching)⁵. Por ejemplo, en una propuesta reciente y algo controvertida, la Comisión Federal de Comercio propuso prohibir los acuerdos de no competencia⁶, con algunas excepciones.

En un mercado competitivo, los compradores y vendedores tienden a ser tomadores de precios y el precio, o salario, que equilibra el mercado no da como resultado una tendencia ni al exceso de oferta ni al exceso de demanda. Esto es relevante porque un mercado laboral competitivo, o con un grado justo de competencia, garantiza que los participantes reales y potenciales del mercado tengan igualdad de condiciones, salarios justos y reduzcan las desigualdades salariales, incluidas las brechas salariales de género.

En 2018, la COFECE inició su primer caso de non-poaching, así como otras prácticas anticompetitivas, que resultaron, en 2021, en la imposición por parte del Pleno de la COFECE de multas a 17 clubes de fútbol, la Federación Mexicana de Fútbol y ocho personas. La COFECE determinó que los clubes de fútbol se coludieron en el mercado de futbolistas profesionales femeninas y masculinas al incurrir en dos conductas. La primera estuvo relacionada con un acuerdo para fijar un tope salarial para las futbolistas. La otra se refería a las restricciones de movimiento entre clubes impuestas a los jugadores de fútbol masculinos

³ Ana María Reséndiz-Mora es Comisionada en la Autoridad de Competencia Mexicana (COFECE). Ella tiene un master en Economía de la Georgetown University y del Colegio de México. Las opiniones expresadas en este artículo son personales y no reflejan las de la organización mencionada acá.

⁴ Son acuerdos entre competidores para limitar los montos salariales u otros beneficios.

⁵ Se refieren a acuerdos o acciones adoptadas entre dos o más firmas para coordinar la contratación, pago de sueldo y beneficios.

⁶ <https://www.ftc.gov/legal-library/browse/federal-register-notice/non-compete-clause-rulemaking>



Explicando los principales aspectos del caso mexicano

En 2018, la Autoridad Investigadora de la COFECE inició una investigación en el mercado laboral del fútbol profesional mexicano por posibles acuerdos colusorios al imponer topes salariales a las futbolistas, así como imponer restricciones anticompetitivas en la contratación de futbolistas varones debido a un entendimiento común entre los clubes de fútbol mexicanos, conocido como “pacto de caballeros” en la industria del deporte.

De acuerdo con la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), estos acuerdos pueden ser investigados como cárteles o colusiones, o prácticas monopólicas absolutas en la terminología de la LFCE, las cuales son ilegales per se. Estas conductas consisten en contratos, convenios o arreglos entre agentes económicos competidores, que tienen por objeto o efecto fijar precios, asignar mercados, restringir el suministro, acordar ofertas en licitaciones o intercambiar información sensible con tales fines o efectos.

Este caso es importante porque el fútbol es el deporte más popular y rentable en México y, por lo tanto, la posible ilegalidad de estas prácticas fue una buena oportunidad para llamar la atención de la industria mediática y lograr una cobertura más amplia que alcance a un gran sector de la población que no está familiarizada con las cuestiones de aplicación de la ley de competencia. También envió un mensaje claro a otros participantes en los mercados laborales que podrían verse afectados por acuerdos de non-poach, de que dichos acuerdos podrían considerarse anticompetitivos y podrían ser investigados y sancionados por la COFECE

En 2021, el Pleno de la COFECE confirmó estas dos prácticas anticompetitivas. La primera consistió en el acuerdo entre clubes de fútbol para aplicar su supuesto “derecho” de retención de futbolistas varones, en el que participaron 17 clubes de fútbol con la asistencia de la Federación Mexicana de Fútbol. Estos acuerdos se ejercieron durante la temporada de transferencias y contratación de futbolistas (conocida como draft). Durante el draft, cada club de fútbol registra a los jugadores ante la Federación, con quienes tenían contrato, pero a su vencimiento, conservaban el supuesto derecho a retenerlos. Si un club diferente estaba interesado en contratar a ese jugador, debía obtener la autorización del primer club que lo tenía en su “inventario” y, muchas veces, pagarle al primer club una cantidad considerable por el cambio. El acuerdo entre los clubes impedía que un jugador profesional de la “LIGA MX⁷” negociara o eligiera libremente con otro club, luego de haber terminado su contrato. De esta forma, la conducta redujo significativamente el poder de negociación del jugador, resultando en un contrato con un salario artificial menor. Además, este efecto se acumuló con el tiempo, ya que el salario inicial más bajo negociado como resultado de la mala conducta de los clubes afectó cualquier negociación salarial posterior

La segunda conducta fue un acuerdo entre clubes de fútbol para establecer un tope salarial máximo para las futbolistas de la “LIGA MX FEMENIL⁸”. La conducta, cuya duración fue de noviembre de 2016 a mayo de 2019, fue sancionada como manipulación de precios, al impedir a los clubes competir por contratar jugadoras y ofrecer mejores salarios. En particular, los clubes

⁷ División profesional de fútbol masculino en México. Conocida como la Primera División.

⁸ Professional female football division in Mexico.



de fútbol, desde la creación de la LIGA MX FEMENIL en 2016, acordaron establecer un tope salarial consistente en un salario máximo mensual de \$2,000 Pesos Mexicanos (MXN), lo que equivale aproximadamente a \$100 dólares estadounidenses (USD) para los mayores de 23 años; para los menores de 23 años ganarían \$500 MXN (equivalente a \$25 USD) además de un curso pagado por su club de entrenamiento personal; y para los jugadores de la categoría Sub-17 no obtendrían ningún ingreso monetario, aunque el club de fútbol podría ayudarlos con gastos de transporte, estudios y alimentación. Posteriormente, el acuerdo fue modificado en la temporada 2018-2019, en la que el tope máximo mensual sería de \$15,000 MXN por torneo (o aproximadamente \$750 USD) y solo cuatro jugadoras de cada equipo podrían ganar por encima de ese tope. Los bonos por desempeño en especie no podrán exceder los \$50,000 MXN por jugador en el torneo.

El tope salarial acordado entre los competidores, en cada torneo, redujo el salario de las jugadoras ya que los clubes tienen menos presión para competir para contratar jugadoras ya que los clubes competidores no ofrecerían salarios más altos

Además, la cláusula salarial para las jugadoras no sólo tuvo un impacto negativo en los ingresos de dichas jugadoras, sino que también amplió la brecha salarial de género. En consecuencia, estos acuerdos entre competidoras tienen un impacto significativo en la profesionalización de la mujer en el fútbol deportivo en México. En este país, los hombres ganan un 14% más que las mujeres en promedio en todos los campos profesionales⁹, pero en el caso del fútbol, ese tope promedio es mayor. Considerando que el salario de una jugadora de primera división oscila entre los \$2.500 y los \$30.000 con un salario promedio que ronda los \$10.000 mensuales mientras que un futbolista varón recibe \$750.000¹⁰ por mes¹¹. Esto significa que en las grandes ligas de fútbol un jugador puede ganar 75 veces más que su homóloga femenina

⁹ <https://imco.org.mx/brecha-salarial-de-genero/>

¹⁰ Promedio salarial

¹¹ Calderón Calderón, Francisco David: "La disparidad salarial y laboral en el fútbol mexicano por género". <https://ceey.org.mx/la-disparidad-salarial-y-laboral-en-el-futbol-mexicano-por-genero/>
<https://udgtv.com/noticias/falta-de-igualdad-entre-mujeres-y-hombres-en-el-deporte-la-brecha-salarial-es-mucho-mayor/>



Conclusión

Este caso sienta un precedente importante y envía un mensaje claro de que la COFECE investigará y sancionará los acuerdos del mercado laboral como cárteles y cualquier otra práctica anticompetitiva en dicha industria.

Los acuerdos entre empleadores en el mismo mercado laboral que restringen la movilidad de los empleados serán investigados y potencialmente sancionados, ya que impactan directamente en los salarios y el bienestar de los futbolistas.

Joseph Stiglitz, ganador del Premio Nobel de Economía, escribió que “[t]ípicamente hay cierta competencia, aunque limitada, en el mercado laboral, pero es una competencia que es insuficiente para lograr algo que se aproxime a lo que surgiría en un mercado verdaderamente competitivo. Pero a los empleadores muchas veces no les gusta ni siquiera esta competencia limitada, porque incluso cierta competencia significa que los salarios son más altos de lo que serían sin competencia¹²”. En el caso del mercado profesional del fútbol, las empresas se confabularon y estos acuerdos reforzaron una tendencia salarial a la baja e impusieron restricciones de rigidez en los mercados laborales, además de fortalecer las disparidades salariales, especialmente para las poblaciones tradicionalmente desfavorecidas.

¹² Stiglitz, Joseph. “Fostering More Competitive Labor Markets,” *Inequality and the Labor Market: The Case for Greater Competition*, Sharon Block and Benjamin Harris, eds., Washington D.C.: Brookings Institute, April 2021.



Panamá: Revisión judicial de casos de competencia



*Joancy Chavez Rivera*¹³

Introducción:

El presente artículo revisará la situación que por muchos años han venido experimentando los procedimientos legales presentados por la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO) por posibles prácticas monopólicas ante las cortes especializadas de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor que pertenecen al Órgano Judicial.

Los cambios que se han realizado a las regulaciones en este sentido serán revisados con la intención de tener un procedimiento jurisdiccional, que, en teoría, permite decisiones que, en este tipo de proceso, sean resueltas en periodos de tiempo relativamente cortos, al introducir reformas que agilicen la etapa probatoria dentro del proceso.

Tenemos un sistema mixto que comienza, en el caso de ACODECO, con una investigación administrativa. Si se concluye que existen prácticas anticompetitivas, es correcto que se presente una demanda civil ante la corte competente en la materia. Si se obtiene un fallo a favor declarando la conducta ilegal, la decisión judicial siendo firme y aplicable debidamente, la sanción puede proceder a través de una multa administrativa.

Los individuos o terceras partes afectadas pueden también actuar de manera legal ante las cortes, aunque no es común. La experiencia indica que aquellos afectados por una práctica ilegal presentan una queja en el ámbito administrativo, y, en una menor cantidad de casos, los agentes económicos se presentan como terceras partes afectadas dentro del proceso ya iniciado por la agencia de competencia.

¹³ Joancy Chávez Rivera has a degree in Law and Political Science, a Master's in Commercial Law; I currently hold the position of ACODECO's national deputy director of free competition, head of the Competition Investigation Department; Almost 17 years of work in the institution with experience both in the area of consumer protection and free competition.

Email: jchavez@acodeco.gob.pa

The opinions expressed in this article are those of the author and do not necessarily reflect the position of the entity. Email: jchavez@acodeco.gob.pa



Finalmente, revisaré los aspectos relevantes del reporte titulado “Análisis de la duración de los procedimientos judiciales para prácticas monopólicas presentados ante las cortes de justicia de ACODECO¹⁴” (reporte técnico) preparado por el equipo técnico de la Dirección Nacional de Libre Competencia de ACODECO, con el único objetivo de tener un esquema completo del comportamiento de los procesos y de las transacciones judiciales y extrajudiciales implementadas por la entidad.

Legislación:

Con la promulgación de la Ley 45 del 31 de octubre de 2007 15 (Ley 45) que dictamina regulaciones en protección al consumidor y defensa de la competencia, vigente hasta la fecha, se hizo un cambio importante a la antigua Ley 29 de 1996; en particular, a las reglas procedimentales. Anteriormente, no existía un tiempo límite para la toma de evidencia en los procesos iniciados por la comisión de prácticas monopólicas, lo que causaba audiencias sumamente extensas para la tramitación de la evidencia, y esto, a su vez, retrasaba la decisión final del juez.

Con la entrada en vigencia de la Ley 45, en su artículo 128, se introduce una reforma dirigida a los procesos en materia de prácticas monopólicas, estableciendo que la corte debe reservar hasta cuarenta y cinco (45) días hábiles consecutivos en el calendario de audiencias para la práctica de evidencia, dentro del acto de audiencia ordinaria; tiempo que, según la ley, puede ser ampliado una sola vez, por un período de treinta (30) días hábiles consecutivos adicionales; logrando así que la evacuación de la evidencia tenga lugar en un período relativamente corto, lo que en teoría debe contribuir a una decisión sustantiva más rápida, al menos en la primera instancia del proceso.

A diferencia de procesos civiles ordinarios, aquellos presentados por la referida comisión de prácticas monopólicas, según la Ley 45, están debidamente delimitadas en su primera instancia, con la precisión de que cada etapa debe ser completada, la cual va desde la presentación del reclamo, con una ampliación del plazo por un período de diez (10) días hábiles, pasando por una audiencia preliminar que no puede ser pospuesta, y por una audiencia ordinaria que puede ser pospuesta una sola vez, adicional a la reserva de cuarenta y cinco (45) días para la evidencia mencionada anteriormente, y que fue establecida con un tiempo de 5 días hábiles, para cada parte, para la presentación de los argumentos de conclusión, orales o escritos.

Es importante mencionar que los incidentes presentados en este tipo de proceso, en general y según la ley, se deciden en una sentencia sustantiva.

Actualmente existen solo dos Cortes (Juzgados) que de manera exclusiva y privada tienen competencia para pronunciarse sobre prácticas monopólicas: la octava y novena Corte, del

¹⁴ https://acodeco.gob.pa/inicio/wp-content/uploads/2023/05/IT_DuracionProcesosJudiciales_2023.pdf (Versión en español).

¹⁵ <https://acodeco.gob.pa/inicio/ley-45-de-31-de-octubre-de-2007/> (versión en español).



ámbito civil, del Primer Distrito Judicial de Panamá, así como la corte superior localizada en la capital del país. Aunque la ley menciona una décima Corte, a la fecha no ha sido creada.

Para el resto del país, en las provincias, estos casos debieron ser resueltos por las Cortes ordinarias del ámbito civil.

Reporte técnico acerca de la duración de los procesos

Desde el año 2015 a la fecha, ACODECO ha monitoreado la duración de los procesos para prácticas monopólicas, encontrando que les tomaba años obtener un pronunciamiento de las autoridades judiciales.

La idea es obtener, año tras año, información precisa en cada etapa judicial, desde la presentación de la queja hasta la decisión que amerite, con la finalidad de tener una visión general completa del tiempo y recursos que cada proceso absorbe, y ver si hay o no celeridad en las decisiones de los jueces. En otras palabras, un completo examen de rayos X de la realidad panameña en esta materia.

El reporte técnico ha resultado muy útil para realizar abogacías de la competencia, sensibilizar acerca de la importancia de resolver, de manera puntual, estas conductas ilegales que hacen tanto daño al país y a los consumidores.

Además, dentro de este reporte, se realizó un análisis de la duración de las transacciones judiciales o extrajudiciales. No me referiré a ellos en este texto, pero han resultado la mejor alternativa para ACODECO como medios de resolución de conflicto. A pesar de que los procedimientos legales para aprobación de la oficina del Fiscal General de la Nación y del Consejo de Gabinete deben ser cumplidas, las transacciones son una forma rápida de corregir comportamiento ilegal y tener un mecanismo efectivo y legal que permite monitorear el comportamiento de los agentes económicos involucrados en investigaciones administrativas o procedimientos legales.

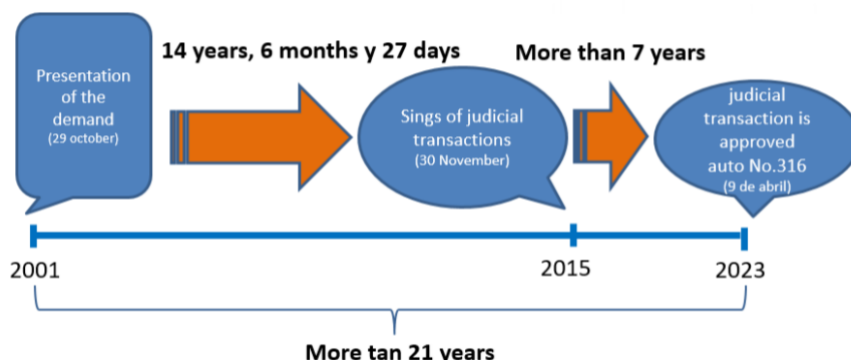
Lo que se busca plenamente es enseñar en esta materia a través del Reporte Técnico, pero también puede ser una llamada de alerta para la administración judicial, con la finalidad de sensibilizar acerca de la importancia de la celeridad en el proceso de toma de decisiones dentro de los procesos relacionados a la competencia.

Uno de los factores que puede estar influenciando la demora judicial es que las cortes especializadas creadas para resolver en prácticas monopólicas también tienen jurisdicción sobre otras materias tales como: protección al consumidor, derechos de autor, competencia desleal, entre otras, lo que genera un gran volumen de archivos, que, sin ser una justificación, ocupa más tiempo a las Cortes.

Como se puede ver en los gráficos líneas abajo, según el reporte técnico, los sectores con la más larga duración de procesos legales son: aeronáutico, combustibles y cervezas, los que han tomado 21, 19 y 14 años, respectivamente. Un tiempo que se incrementa a medida que deben pasar por un procedimiento de sanción administrativa, afectando el efecto disuasivo de la aplicación de una multa y generando una pérdida de la confianza en la administración pública.



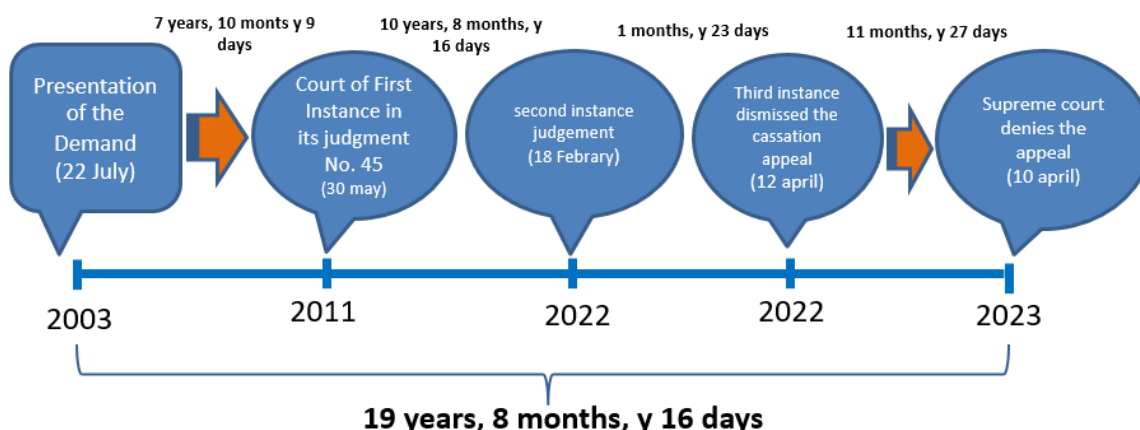
Caso de aerolíneas¹⁶:



El caso contra las aerolíneas, por ejemplo, ha estado esperando por casi 8 años por un fallo sustantivo que ponga fin al caso, siendo un proceso en el que hay un grupo de agencias de viaje que manifiestan haber sido afectadas como resultado de una práctica monopólica absoluta (carteles) de las aerolíneas.

El caso aún espera un fallo final. A la fecha, tanto ACODECO como los abogados de las agencias de viaje envían de manera regular resúmenes como una herramienta legal para finalizar el proceso.

Caso de las distribuidoras de combustible¹⁷:



¹⁶ Reporte técnico, página 44 (versión en español).

¹⁷ Reporte técnico, página 45 (versión en español).

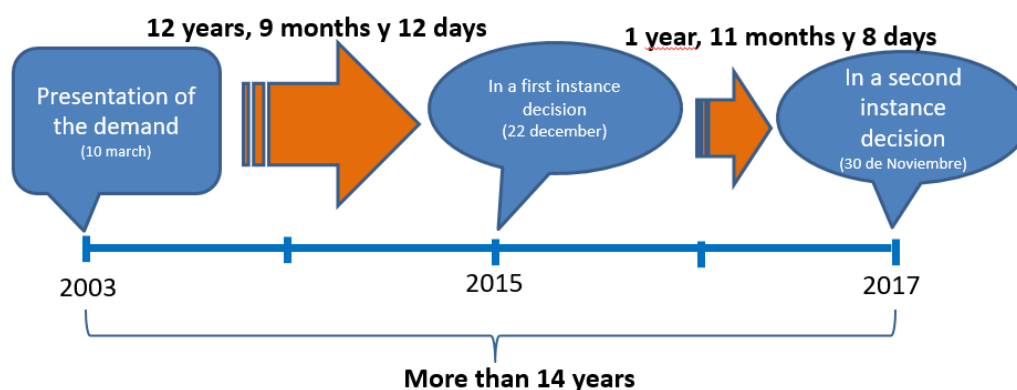


El proceso en contra de los distribuidores al por mayor de combustible obtuvo un fallo a favor en el 2022, la defensa de las compañías derrotada en el proceso presentó una apelación fáctica frente a la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, que fue resuelta el 10 de abril de 2023.

Ahora, depende de la Dirección Nacional de Libre Competencia el iniciar un procedimiento sancionador, en este caso en particular, por prácticas monopólicas absolutas y relativas, cuya sanción según la ley aplicable en aquel momento (Ley 29 de 96) era de veinticinco mil a cien mil balboas por la práctica absoluta y de cinco mil a 50 mil balboas por práctica relativa, esto es, aplicando la máxima sanción, cada compañía de distribución de combustible solo podría ser sancionada por un máximo de ciento cuenta mil balboas por ambas conductas ilegales, lo que es insignificante luego de un proceso largo de 20 años.

Caso de las cervezas:

o



La particularidad en el caso de la cervezas, tanto como en el de distribución de combustible, es el pronunciamiento en segunda instancia, y que en estos dos casos la decisión final fue promulgada en un período de 1 año; algo diferente a lo que está ocurriendo en el caso de las aerolíneas, que ha estado esperando por la decisión de segunda instancia por más de 7 años, con la demanda del caso de la cerveza y del combustible presentada después (2003) que aquella de las aerolíneas, presentada en el 2001.



Conclusiones:

La mayoría de los procesos para prácticas monopólicas presentados ante las autoridades judiciales están sujetos a la presentación de múltiples apelaciones e incidentes por los abogados en defensa de los agentes económicos, lo que también repercute en el retraso en las decisiones finales. Sin embargo, el reporte técnico ha mostrado que, en muchos casos, la espera radica en la misma publicación del pronunciamiento del juez para poner fin al proceso.

Desde el *peer review* que tuvo lugar en Panamá en el año 2010, se hizo visible la necesidad de que las promulgaciones sobre competencia en la etapa judicial avancen, esto buscó la reforma de la ley, a pesar del hecho de que los tiempos en las audiencias probatorias ha mejorado, es aún una realidad panameña que las decisiones finales en casos de prácticas monopólicas no se deciden tan rápidamente como lo esperado.

En Panamá, se ha decidido llevar a cabo transacciones o acuerdos con los agentes económicos investigados o demandados, como una alternativa para corregir inmediatamente la práctica ilegal, restaurando las condiciones de competencia, lo que al final se traslada en el ahorro de recursos para la entidad y una contribución económica al tesoro nacional, aunque estas transacciones no dependen de ACODECO, pero de las compañías que están siendo denunciadas o investigadas según lo solicitado.

Aún se mantiene un reto importante para la ley de competencia y la política en Panamá, evaluar el mantener una estructura organizacional mixta en términos de libre competencia, o hacer un cambio radical a la ley para crear un diseño institucional puramente administrativo que resuelve casos de actos ilegales, contrarios a la ley de competencia, a pesar del hecho que los intentos de cambiar un sistema administrativo han sido ya criticados por diferentes sectores, pues son considerados como una concentración de poder en una sola persona, en este caso, el administrador, como la autoridad mayor para el proceso de decisiones en este aspecto.

Qué sistema es mejor, cuál genera mayor eficiencia en casos de competencia, siempre será sujeto de discusión en varios foros, la verdad es que debemos aplicar las mejores prácticas internacionales para proteger y promover la competencia para el beneficio de todos.



Paraguay: Colusión en concursos públicos – Los casos Imedic y Eurotec



por Eduardo N. González¹⁸

I. INTRODUCCIÓN

El caso que deseamos exponer en este artículo es el que se refiere a una investigación iniciada en junio de 2020 por la Dirección de Investigación de la Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM) por la supuesta conducta colusoria de dos empresas privadas en ocho procesos de concurso público para Suministros Médicos llevado a cabo por entidades del sector salud del Estado paraguayo entre 2018 y 2020.

El caso en cuestión inicialmente involucró inicialmente a tres compañías que estaban relacionadas una con la otra por miembros de una familia, que fueron llamados por la prensa paraguaya como el “Clan Ferreira”, desde que sus miembros habían sido señalados como quienes tenían el control de las empresas ya mencionadas.

II. CONTEXTO

Los procesos del caso de IMEDIC y EUROTEC comenzaron en otras instancias en el 2018, cuando el Contralor General de la República reveló una serie de irregularidades en la adjudicación de los contratos de suministros médicos en hospitales públicos de Paraguay. La relación entre estos contratos se estableció por una investigación periodística que expuso la supuesta participación de la misma familia en ambas empresas.

Según las investigaciones periodísticas sobre la relación entre ambos casos, los precios de productos médicos vendidos por IMEDIC a los hospitales públicos era mucho más alto que el promedio del mercado.

La CONACOM inició una investigación sumaria el 5 de junio de 2020 contra la compañía paraguaya Insumos Médicos SA (IMEDIC) y Eurotec SA (EUROTEC) y Medical Pharma SA (MEDICAL PHARMA), bajo la sospecha de transgresión a la Ley de Defensa de la Competencia n. 4,956/2023. En particular, el análisis consistió de la posible violación al artículo 8 de la referida

¹⁸ Eduardo N. González es miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Competencia (CONACOM), fue presidente de los órganos reguladores de telecomunicaciones, agua y saneamiento de Paraguay. Tiene el grado de magíster en Economía y Regulación por la Universidad de Barcelona, España, Estudios de Competencia por el Colegio de Europa y el grado de bachiller en Economía por la Universidad Católica de Asunción en Paraguay.



ley durante ocho procesos de concurso público llevados a cabo por entidades del sector público paraguayo, la mayoría de ellos entre 2018 y 2020¹⁹.

Según la data reportada por la **Dirección Nacional de Contrataciones Públicas de Paraguay** (DNCP), las empresas mencionadas recibieron contratos equivalentes al monto de USD 34 millones de dólares.²⁰

La Dirección encontró evidencia suficiente y razonable para justificar la investigación de los hechos expuesto por la Dirección de Investigación en la investigación que fue abierta el 11 de junio de 2020.

En enero de 2021, la Dirección de Investigaciones requirió la expansión de la investigación sumaria para incluir a los hermanos Patricia Beatriz Ferreira Pascottini y Marcelo Rubén Ferreira Pascottini, que aparecieron como cabezas de las compañías mencionadas. El Consejo Directivo de CONACOM aprobó esta solicitud.

El 24 de febrero de 2021, la Dirección de Investigaciones presentó una acusación contra las firmas EUROTEC e IMEDIC y contra el Sr. Marcelo Rubén y la Sra. Patricia Beatriz Ferreira Pascottini, por ser parte de un acuerdo restrictivo de la competencia, e imponer las sanciones correspondientes, así como desestimó la investigación contra la firma MEDICAL PHARMA. El Consejo Directivo de CONACOM estuvo de acuerdo con los términos usados por la Dirección de Investigación para formular la acusación y concedió el pedido de desistimiento de la investigación de MEDICAL PHARMA.

III. ANÁLISIS DE CASO

La Dirección de Investigación pudo probar que, en un solo concurso entre ambas empresas, enviaron 57 ofertas sin coincidencia. Finalmente, los contratos con el solicitante fueron esta vez firmados por los miembros del Grupo Familiar, sin embargo, fijando el domicilio en el mismo espacio físico, lo que, además, llevó al órgano investigador a concluir que ambas firmas acusadas estaban al tanto y/o compartieron información acerca de la convocatoria y sus condiciones, incluso antes de la invitación del convocante. Además, a pesar de que la adjudicación se realizaba por lotes, tanto EUROTEC como IMEDIC hicieron sus ofertas por cada ítem de cada lote, es decir, que cada compañía presentó sus ofertas de manera parcial, pero eran complementarias, pudiendo que cada empresa ofertó por ítems del lote que la otra empresa omitió.

¹⁹ Ley 4956/13 Artículo 8.- Restricción a los acuerdos de competencia. Está prohibido cualquier acuerdo, decisión, o práctica concertada o paralela conscientemente, ya sea oral o escrita, formal o informal, que tiene como objeto, produce o es probable que tenga el efecto de prevenir, restringir, o distorsionar la competencia en todo o parte del mercado nacional.

²⁰ <https://www.ultimahora.com/direccion-nacional-contrataciones-publicas-a1801>



Table 1. – Participaciones de IMEDIC y EUROTEC en concursos investigados por CONACOM

Licitación	Monto total adjudicado en Gs.	Monto adjudicado a EUROTEC en Gs.	Cuota de mercado EUROTEC	Monto adjudicado a IMEDIC en Gs	Cuota de mercado IMEDIC
339483	₺ 114.817.588.200	₺ 8.610.903.000	7,50%	₺ 20.852.359.200	18,16%
346797	₺ 429.735.043.567	₺ 18.628.974.735	4,33%	₺ 47.278.157.535	11,00%
347619	₺ 366.692.501.910	₺ 29.180.657.700	7,96%	₺ 18.874.537.360	5,15%
356521	₺ 12.359.929.405	₺ 166.729.500	1,35%	₺ 44.436.000	0,36%
364251	₺ 44.699.603.360	₺ 1.930.962.000	4,32%	₺ 3.179.461.580	7,11%
369711	₺ 17.208.980.900	₺ 11.749.500	0,07%	₺ 155.400.000	0,90%
373448	₺ 11.217.440.400	₺ 757.014.000	6,75%	₺ 166.094.800	1,48%
382317	₺ 85.220.500.000	₺ 37.268.000.000	43,73%	₺ 47.952.500.000	56,27%

Fuente: CONACOM – Archivo 01/2020 y Dirección Nacional de Contrataciones Públicas

La Dirección de Investigación concluyó que estas empresas acordaron complementar sus ofertas, evitando competir con la otra por el mismo ítem. Esta evitación no puede ser explicada de otra forma que no sea a partir de un acuerdo previo entre ambas, considerando la historia de las ofertas y los vínculos ya probados.



La Dirección de Investigaciones encontró la siguiente evidencia, que es resumida de la siguiente forma:

- a) Tipo 1 – Los competidores socializan regularmente: evidentemente los presidentes de las compañías investigados son parientes (hermanos) y comparten información regularmente en diferentes áreas, incluyendo lo formal y lo informal.
- b) Tipo 2 – Los competidores tienen la misma dirección o número de teléfono: Las empresas IMEDIC y EUROTEC indicaron en la documentación presentada en las ofertas la misma dirección física; esto es, ambas trabajaban en la misma dirección. En algunas notificaciones, incluso hay la misma dirección de correo electrónico personal usada por ambas empresas.
- c) Tipo 3 – Los competidores envían aplicaciones similares o materiales: La Dirección de Investigación pudo verificar que las garantías y seguros presentados por ambas empresas fueron emitidas por la misma aseguradora y tenían números correlativos.
- d) Tipo 4 – Una empresa envía su oferta y documentación para el concurso junto con la del competidor. Una misma persona natural tomó ambas ofertas de concurso el día de la licitación, aunque tenían diferentes representantes legales.
- e) Tipo 5 – Los postores solicitan a las mismas personas la ejecución de tareas necesarias para las ofertas: la Dirección de Investigación indicó que existe una fuerte presunción de que las mismas personas naturales recibieron notificaciones, gestionaron documentación y presentaron la oferta de ambas empresas
- f) Tipo 6 – Aparentemente, las empresas tomaron turnos para ser el postor ganador: en el 98% de los casos las firmas tenían un comportamiento bien estructurado para no presentar ofertas juntas; esto es, las empresas podrían haber acordado compartir las ofertas, no ofertando por los mismos ítems en licitación.

Por ello, aunque no se presenta una evidencia directa de colusión, la autoridad identificó una práctica concertada entre IMEDIC y EUROTEC verificada a través de evidencia indirecta y el análisis de la conducta de las empresas en las licitaciones.

El abogado Defensor señaló como defensa que se trata de una compañía de holding, “[...] es decir, sin entrar a definir la independencia o no de EUROTEC e IMEDIC porque responden a un grupo controlador o a un grupo controlador común, por lo menos se cuestiona si estas empresas no eran parte de un mismo grupo o unidad económica [...]”, lo que se evidencia en el hecho de que los accionistas eran miembros de un grupo familiar.

En tal sentido, en la siguiente tabla se muestra la composición de accionistas de ambas empresas:

TABLE 2.- Shareholding composition of the companies investigated

Accionistas de EUROTEC		Participación		Accionistas de IMEDIC		Participación	
Marcelo R. Ferreira		18%		Patricia B. Ferreira		15%	
Metaway S.A.		19%		Metaway S.A.		43%	
Patricia Ferreira	36%	6,8%	Patricia Ferreira	36%	15,5%		
Marcelo Ferreira	36%	6,8%	Marcelo Ferreira	36%	15,5%		
Petrona Pascottini de Ferreira	28%	5,3%	Petrona Pascottini de Ferreira	28%	12%		
Woking S.A.		18%		Woking S.A.		15%	
Carlos Borrel	80%	14,4%	Carlos Borrel	80%	12%		
Vanessa Borrel	10%	1,8%	Vanessa Borrel	10%	1,5%		
Marcela Borrel	10%	1,8%	Marcela Borrel	10%	1,5%		
Glasgow S.A.		10%		Glasgow S.A.		10%	
Patricia Ferreira	33%	3,3%	Patricia Ferreira	33%	3,3%		
Justo Ferreira	34%	3,4%	Justo Ferreira	34%	3,4%		
Carlos Borrel	33%	3,3%	Carlos Borrel	33%	3,3%		
Nelly Sosa		10%		Nelly Sosa		17%	
Marcelo Arce		25%					

Fuente: Archivo de CONACOM 01/2020 y otras fuentes públicas

Del cuadro líneas arriba, se ve que IMEDIC S.A. y EUROTEC S.A. tienen como accionistas comunes a METAWAY S.A., WOKING S.A., GLASCOW S.A., y a una persona natural. Asimismo, parecer ser que, a través de estas compañías, los miembros del grupo familiar investigado tenían el 64.70% de las acciones de IMEDIC y el 43.60% de EUROTEC; otro grupo familiar tenía el 18.30% de las acciones de IMEDIC y el 21.30% de las acciones de EUROTEC; y una persona natural tenía el 17% de las acciones de IMEDIC y el 10% de las acciones de EUROTEC.

En resumen, los accionistas del 100% de las acciones de IMEDIC también tenían el 74.90% de las acciones de EUROTEC.

Así, el caso a analizar no es solo una relación de parentesco sino lo que es llamado una compañía de holding.

La ley de contrataciones públicas de Paraguay, Ley 2051/03, indica en su artículo 40, párrafo g) ²¹ que “No podrán presentar propuestas en los procedimientos de contratación previstos en esta ley, ni contratar con los organismos, entidades y municipalidades: [...] g) los participantes que presenten más de una oferta sobre una misma partida de un bien o servicio en un procedimiento de contratación, presentada a nombre propio o de tercero y que se encuentren vinculados entre sí por algún socio o asociado común.”

²¹ <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/159/ley-n-2051-de-contrataciones-publicas>



En este contexto, por más restrictiva que pueda ser una posible interpretación del artículo 40, párrafo g), las empresas acusadas por la Dirección de Investigación no solo tienen a los hermanos Ferreira como sus representantes para probar la relación entre ellos; pero tienen lazos cercanos que podrían probar que ambas compañías son parte de un mismo grupo de negocios. En consecuencia, no tendrían la independencia necesaria para ser catalogados como competidores.

También se indica en la misma Ley de Competencia de Paraguay, Ley No. 4956/2019, en su artículo 2, párrafo 4, menciona literalmente que ²² " *El ejercicio de un derecho, facultad o prerrogativa excepcional otorgada o reconocida por Ley, no se considerará práctica anticompetitiva ni abuso de posición dominante.*". Para la aplicación de este artículo, no es necesario profundizar el análisis del grado de dependencia o independencia de las compañías previamente mencionadas, dado que es suficiente encontrar que están relacionadas por cuatro (4) socios o accionistas comunes, que representan un 85% de las acciones de IMEDIC y el 57% de las acciones de EUROTEC.

Siguiendo la ley, el Consejo Directivo de CONACOM entendió que los acusados solo podrían haber actuado en contravención de lo estipulado en el artículo 40 (g) si las empresas hubiesen ofertado en los mismos ítems, lo que era la conducta de distribución de mercado por la que eran acusados. Las empresas, de hecho, no participaron en la misma oferta para evitar que les impidan participar por su situación en su grupo económico y empresarial, lo que no era un escenario deseable.

En corto, CONACOM no tenía opción más que desestimar a las compañías basada en las normas preestablecidas. La ley de contrataciones públicas de Paraguay no deja más alternativa a las empresas licitadoras que la necesidad de coordinar la presentación de firmas con los accionistas o, de lo contrario, serán eliminadas del proceso de licitación. CONACOM también concluyó a favor de la necesidad de iniciar un proceso de promoción para buscar soluciones a la situación de la Ley de contrataciones públicas en la nueva Ley de Abastecimiento Público que estaba bajo estudio en esa fecha.

El documento de promoción de CONACOM indicó que los artículos de la ley de contrataciones públicas²³ restringía la competencia al prohibir la participación en licitaciones públicas de dos o más postores " *que estén relacionados con el otro por un socio común o asociado*", dado que la ley requiere la mera verificación de que existe una relación entre compañías, sin analizar el control real ejercido por ellas. Esto es aún más complejo en empresas cotizadas en bolsa de valores.

CONACOM también concluyó que el artículo 40, párrafo g) de la Ley 2051/03, debido a su cobertura, tiene el efecto de forzar la comunicación y coordinación de empresas independiente por el solo hecho de tener accionistas en común, haciendo innecesario el análisis de la existencia de un grupo económico entre los ofertantes y poniendo en riesgo la operatividad de las provisiones con respecto a la sanción de conducta colusoria en algunos casos.

²² <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4775/defensa-de-la-competencia>

²³ <https://www.conacom.gov.py/noticias/la-conacom-emite-una-opinion-sobre-la-version-modificada-del-proyecto-de-ley-de-contrataciones-publicas>



OCDE: Desarrollos recientes en regulación de mercados digitales en América Latina

por Vivian Salomão Ianelli²⁴

1. Introducción

Los mercados digitales han incrementado una preocupación importante para las autoridades de competencia alrededor del mundo tanto en conductas anticompetitivas como en casos de fusiones. A diferencia de los mercados tradicionales, los mercados digitales influyen en los países alrededor del mundo casi en simultáneo, y, por ende, requieren respuestas en conjunto de parte de todos ellos para evitar prácticas anticompetitivas. Estas respuestas deben ser coherentes entre ellas para evitar, entre otras razones, incertidumbre legal para las empresas y políticas contradictorias. Al mismo tiempo, las políticas deben brindar herramientas para las autoridades de competencia para reducir prácticas anticompetitivas basada en la realidad de la jurisdicción y el comportamiento económico.

La regulación *ex ante* de plataformas o compañías digitales es una alternativa contemplada por algunas jurisdicciones tales como la de la Comisión Europea con el “Reglamento de Mercados Digitales”²⁵ y Alemania con la décimo novena enmienda a la Ley de Competencia²⁶. El Reino Unido (con la Ley de Mercado digital)²⁷ y los Estados Unidos (con alguna legislación relevante en discusión en el Congreso)²⁸ también están elaborando bocetos de regulaciones *ex ante* para mercados digitales. Sin embargo, a pesar de que el RMD y las regulaciones de otros países crean una estructura importante para mercados digitales, no es la única solución. Dado que los gobiernos aún están desarrollando maneras de interactuar con las grandes empresas tecnológicas para asegurar que no existan violaciones a derechos fundamentales, especialmente de

²⁴ Vivian Ianelli es una abogada de competencia de Brasil y actualmente es parte del equipo de la División de Competencia de la OCDE. También, es candidata al grado de magíster en la Universidad de Brasilia.

²⁵ Comisión Europea, Reglamento de Mercados Digitales 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L.2022.265.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A265%3ATO%3AC>

²⁶ Bundeskartellamt, Enmienda al reglamento alemán de Restricciones de Competencia, Nota de prensa, 2021, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2021/19_01_2021_GWB%20Novelle.html

²⁷ CMA, Ley de Mercados Digitales, Competencia y Consumidor, 2023, <https://bills.parliament.uk/bills/3453>

²⁸ H.R.3826 - Ley de Plataforma de Competencia y Oportunidad 2021, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3826>; H.R.3849 - Ley ACCESS del 2021, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3849>; H.R. 3825 - Ley que termina con las plataformas monopólicas, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3825>.



consumidores, no hay una manera consolidada de tratar a este sector y a sus problemas. La experiencia legal de países al controlar mercados digitales es muy reciente y podría cambiar en el futuro.

No obstante, la regulación *ex ante* crea controles normativos para los agentes económicos antes de que cualquier comportamiento ocurra, y ha sido la opción escogida para lidiar con los mercados digitales por los países mencionados anteriormente. La OCDE ha manifestado que *“parece existir un consenso general en el que alguna forma de regulación ex ante es necesaria como un complemento a la aplicación de la ley de competencia para conseguir una acción rápida y efectiva contra las barreras estructurales y los riesgos de prácticas anticompetitivas en mercados de plataformas digitales en rápida evolución”*.²⁹

Sin embargo, la regulación *ex ante* no es nueva. La mayoría de los países, incluyendo los de Latinoamérica y el Caribe (LAC), aún retienen regulaciones para mercados específicos tales como aviación, telecomunicaciones y protección de datos. Las empresas de estos sectores deben cumplir con los principios o reglas impuestas por las agencias regulatorias antes de que sus actividades de mercado tengan lugar.

Aún cuando los mercados regulados son comunes en los países de LAC, aún no tienen una regulación consolidada y específica dirigida a mercados digitales, pero están ya en discusión. Junto con estas regulaciones, muchos estudios de mercado están teniendo lugar en los países de LAC que contribuyen a desarrollar una aproximación más realista al análisis de mercados digitales. Este artículo busca recopilar las iniciativas más relevantes de los países de LAC al regular mercados digitales y sus consecuencias directas en la competencia.

2. Regulación digital en los países de LAC

Los países de la tabla líneas abajo tienen proyectos de ley relevantes relacionados a plataformas y mercados digitales. Es importante hacer notar que, a diferencia de la aproximación del RMD, al menos por ahora, los países de LAC buscan regular sectores específicos que tienen consecuencias significativas en ambientes digitales tales como el empleo en plataformas digitales, noticias falsas y servicios de pago.

La mayoría de estos países ya tiene también leyes de protección de datos que no solo están dirigidas a empresas digitales pero a todos los que recojan, usen y transfieran datos, lo que hoy en día abarca a todas las empresas con tamaños relevantes en el

²⁹ OCDE, Regulación Ex ante y competencia en mercados digitales, 2021, <https://www.oecd.org/daf/competition/ex-ante-regulation-and-competition-in-digital-markets-2021.pdf>



mercado³⁰. El cuadro reúne estas iniciativas relacionadas específicamente con mercados y plataformas digitales

Tabla 1 – Proyectos de Ley relacionados a mercados digitales en países de LAC

País	Boceto legislativo o de regulación	Año	Objetivo principal	Cláusula de competencia relacionada
Brasil	Proyecto de Ley sobre noticias falsas ³¹	2020	El proyecto en curso, que aún sigue en discusión en el congreso brasileño, apunta a regular principalmente la responsabilidad y transparencia de las redes sociales y de las compañías de mensajería en lo relacionado a noticias falsas.	Transparencia con los consumidores y agentes económicos es uno de los principios centrales de este proyecto (Sección V).
	Boceto de regulación de Plataforma digital ³²	2022	El proyecto en curso bajo análisis apunta a regular la organización, funcionamiento y administración de las plataformas digitales en Brasil.	La regulación de plataformas digitales debería apuntar, entre otras cosas, a mantener la libre competencia y a restringir el abuso de poder económico dominante (Art. 4, I y V y Art. 5)
Chile	Boceto de regulación de Plataforma digital ³³	2021	Proyecto de ley en curso que regula las plataformas digitales. No hay excepciones a la aplicabilidad de la regulación. La ley incluye todas las plataformas, sin importar su tamaño.	El proyecto define una provisión de no discriminación para plataformas digitales (Art. 9)
Costa Rica	Boceto sobre plataformas digitales de Transporte de Personas ³⁴	2023	Proyecto de ley en curso que regula los servicios de pago de transporte de personas hecho con intermediación de plataformas digitales.	Competencia efectiva para trabajadores en plataformas digitales y libre competencia entre agentes económicos son los principios centrales de este proyecto (Art 5, b y e)

³⁰ Filipe Da Silva and Georgina Núñez, La libre competencia en la era digital y la pospandemia: El impacto sobre las pequeñas y medianas empresas, 2021 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46663/1/S2100020_es.pdf

³¹ Proyecto de Ley n. 2630/2020, 2020, <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2256735>.

³² Proyecto de Ley n. 2768/2022, 2022, <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2337417>.

³³ *Boletín* 14.561-19, 2021, https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?%0bboletin_ini=14561-19

³⁴ Proyecto de Ley 23736 *Ley de Transporte Remunerado No Colectivo de Personas y Plataformas Digitales*, 2023, <https://delfino.cr/asamblea/proyecto/23736>



México	Proyecto de Ley de protección del usuario digital ³⁵	2021	Aún no hay desarrollos al boceto propuesto en 2021 que proveyó principios de alto nivel para el fortalecimiento de la protección de usuarios digitales y añadió referencias explícitas a ellos en las leyes de protección de datos y de protección del consumidor. ³⁶	Uno de los principios básicos del proyecto mexicano es evitar los métodos comerciales coercitivos y desleales contra los consumidores, y la imposición de cláusulas abusivas al momento de proveer servicios digitales (Art. 4, VII)
Perú	Paquete de proyectos para la regulación de empleo en plataformas digitales ³⁷	2016-2021	Proyectos de ley en curso que apuntan a regular el empleo en las aplicaciones de envío a domicilio y de taxi. Las plataformas digitales son consideradas una nueva forma de empleo y necesitan un tipo de control por parte del gobierno. Ninguno de los proyectos ha sido aún aprobado.	Estos proyectos apuntan a comparar a los trabajadores digitales con el empleo existente en Perú. Esto puede significar un incremento del costo para las compañías digitales y prevenir nuevas entradas al mercado, o incluso podría fomentar cárteles de empleos. Esta conclusión es muy especulativa y podría no reflejar la realidad de los países, aun así, estas legislaciones podrían impactar en la competitividad del mercado.

Fuente: elaboración del autor.

Otros países de LAC tuvieron discusiones acerca de plataformas digitales pero no tienen proyectos de ley en curso aún. Colombia es uno de ellos. A pesar de tener leyes propuestas en 2021 y 2023 que definen una limitación para aplicaciones de transporte (tales como Uber)²⁷ y regulación para contratar a una fuerza de trabajo en compañías digitales y plataformas²⁸, respectivamente, el congreso colombiano decidió suspender la primera y discontinuar la segunda. La regulación de plataformas de transporte aún está bajo arduo debate, especialmente por la reacción pública a las restricciones de la ley.

Costa Rica, por otro lado, a pesar de tener el proyecto de ley ya mencionado, creó un Código Nacional para Tecnologías Digitales²⁹ apuntando a iniciativas digitales del

³⁵ Ley Federal de Protección al Usuario Digital, 2021, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2021/02/asun_4135655_20210209_1612903477.pdf

³⁶ OCDE, Regulación ex ante y Competencia en Mercados Digitales – Nota de Mexico (IFT), 2021, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2021\)59/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2021)59/en/pdf)

³⁷ Alejandra Dinegro Martínez, *El Desafío de Regular las Plataformas en Perú: Iniciativas legislativas para regular el empleo en las plataformas digitales de taxi y delivery 2000 – 2021*, 2021, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/peru/19572.pdf> and Martín Ruggiero Garzón, *La regulación de la prestación de servicios de los trabajadores de plataformas digitales*, 2022, <https://polemos.pe/la-regulacion-de-la-prestacion-de-servicios-de-los-trabajadores-de-plataformas-digitales/#:~:text=Finalmente%2C%20en%20agosto%20de%202021,laboral%20de%20la%20actividad%20privada.>



gobierno para incrementar la calidad del servicio, seguridad, accesibilidad y transparencia para los consumidores. Aún cuando el documento está destinado para el sector público, también fomenta a agentes privados a cumplir con sus postulados y sugerencias.

Brasil también ha estudiado a los mercados digitales basado en la jurisprudencia de la Autoridad de Competencia apuntando a compilar los hallazgos más relevantes, incluyendo definiciones de mercado, teorías de daño, barreras para el ingreso, rivalidad en cada sector de los mercados digitales, tales como el e-commerce, mapas digitales, envíos, redes sociales, aplicativos de transporte, publicidad en línea, búsquedas en línea.

30

Aunque los proyectos antes mencionados no están necesariamente relacionados con la ley de competencia, pueden existir consecuencias relevantes, especialmente para países que apuntan a regular plataformas digitales. La regulación *ex ante* puede controlar aspectos específicos de las compañías digitales que podría facilitar la conducta anticompetitiva. Por ejemplo, un proyecto chileno contiene una disposición de conducta no discriminatoria frente a los usuarios. El proyecto brasileño también prohíbe a las compañías con acceso a instalaciones de primera necesidad de abusar su poder dominante y fomenta la libre competencia y defensa del consumidor. El proyecto mexicano determina que los usuarios tienen el derecho de protección frente a los métodos comerciales desleales y coercitivos, así como a cláusulas abusivas.



3. Conclusión

Los mercados digitales son un tema en boga para las jurisdicciones alrededor del mundo y han estado bajo el análisis de los países de LAC. Incluso si la regulación ex-ante no es la única forma de prevenir conductas abusivas de plataformas digitales, se tiene un desarrollo en incremento, o al menos discusiones, de regulación digital. Brasil, Chile y México apuntan a una regulación de plataforma digital, pero enfocándose en diferentes aspectos. Mientras la legislación mexicana tiene al usuario digital y no a la plataforma en sí misma como el objetivo de protección, Brasil y Chile adoptan una aproximación similar a la de países europeos e intentan regular las plataformas digitales.

También es interesante mencionar que Perú, Colombia y Costa Rica apuntaron específicamente a regulaciones de aplicativos de envío y de taxi digital (ej. Uber). Estos mercados han impactado directamente en la rutina diaria de los consumidores y tienen una relación importante con la economía de los países. Estos mercados crecieron rápidamente en los países LAC sin ninguna regulación, cambiando una estructura de mercado consolidada previamente. A pesar de que regulan un nicho específico, estos proyectos también contienen principios de competencia relevantes que deben ser seguidos en cada sector.

Aún si estos proyectos no son convertidos en leyes, alimentan una discusión sobre plataformas digitales en varios aspectos. Por otro lado, desde la perspectiva de la plataforma digital, estas legislaciones deben tener por lo menos coherencia entre ellas para evitar costos adicionales para compañías que tendrían que cumplir regímenes diferentes o quizá contradictorios, reduciendo su capacidad de expandirse entre países o crear soluciones más efectivas. La discusión de plataformas digitales apenas empieza y tendrá múltiples desarrollos a observar, sobre todo en la región LAC.



Referencias

Baker McKenzie, 4 Key Antitrust Insights in Latin America, 2021, <https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/insight/publications/2021/12/key-antitrust-insights-in-latin-america-2021.pdf>

Filipe Da Silva and Georgina Núñez, La libre competencia en la era digital y la pospandemia: El impacto sobre las pequeñas y medianas empresas, 2021 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46663/1/S2100020_es.pdf

Juan David Gutiérrez and Manuel Abarca, Enforcement of competition laws in Latin American digital markets, 2022, <https://www.maastrichtuniversity.nl/blog/2022/05/enforcement-competition-laws-latin-american-digital-markets>

Observacom, Regulación De Plataformas Digitales En Chile: Buenas Intenciones, Malas Soluciones, 2022, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/18831.pdf>.

Sofía Loria Obando Nanno Mulder Janos Ferencz, The Latin American regulatory environment for digital trade, 2022, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48558/3/S2200766_en.pdf

René Bustillo, Analysis of competition policies in five countries of Latin America and the Caribbean and the post-pandemic recovery period, 2021, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46738/1/S2100108_en.pdf



www.gob.pe/Indecopi

Social networking: Indecopi Oficial



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros



BICENTENARIO
DEL PERÚ
2021 - 2024