



**Conferencia de las Naciones Unidas  
sobre Comercio y Desarrollo**

Distr.: General  
10 de Agosto de 2016

Original: Español

---

**Junta de Comercio y Desarrollo**  
**Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho  
y Política de la Competencia**  
15° período de sesiones  
19 a 21 de octubre de 2016  
Tema 3 a) del programa provisional

**Examen voluntario entre homólogos:  
República Oriental del Uruguay**

**Overview\***

**Primer borrador**

---

\* El presente documento se publica sin haber sido objeto de revisión editorial oficial.  
Las opiniones expresadas en el presente informe son las de los autores y no reflejan  
necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas.

GE.16-13846 (S)



\* 1 6 1 3 8 4 6 \*

Se ruega reciclar 



## **Siglas y abreviaturas**

COMPAL	Competencia y Protección del Consumidor en América Latina
ICN	International Competition Network
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
USD	Dólar de los Estados Unidos de América
UI	Unidades Indexadas

## Índice

	<i>Page</i>
I. Antecedentes de la legislación de competencia .....	4
A. Ley 18.159 .....	4
II. Aspectos sustantivos .....	5
A. Objetivo .....	5
B. Ámbito de aplicación y excepciones .....	5
C. Practicas prohibidas .....	6
1. Clasificación de las conductas .....	6
2. Análisis de las prácticas .....	6
3. Abuso de posición dominante .....	7
4. Mercado relevante .....	7
D. Concentraciones económicas .....	8
1. Procedimiento .....	8
2. Análisis de fondo .....	9
E. Remedios y sanciones .....	9
1. Programa de Clemencia .....	10
III. Aspectos institucionales .....	11
IV. Aspectos procedimentales .....	12
A. Procedimiento de Investigación .....	12
1. Fase de inicio .....	12
2. Curso del procedimiento .....	12
B. Procedimiento de consulta .....	14
C. Revisión judicial .....	14
V. Aplicación de la ley de competencia .....	14
A. Defensa de la competencia .....	14
B. Concentraciones .....	15
C. Abogacía de la competencia .....	16
1. Facultades legales .....	16
2. Actividades .....	16
VI. Sectores regulados .....	17
VII. Cooperación internacional .....	17
VIII. Recomendaciones .....	18

## I. Antecedentes de la legislación de competencia

1. La Constitución Política de Uruguay contiene dos normas que desarrollan los principios de competencia y fundamentan la economía de mercado. El artículo 36 consagra la libertad de industria y comercio. El artículo 50 establece el control del Estado sobre organizaciones comerciales o industriales trustificadas.
2. Por mucho tiempo estas normas no tuvieron desarrollo legislativo que permitiera proteger adecuadamente los principios de competencia en el país. El primero de ellos se dio con la promulgación de la Ley 17.243 del 29 de junio del año 2000, que estableció las primeras normas de competencia en Uruguay. La regulación estaba compuesta de 3 artículos que delimitaban el ámbito de aplicación, la lista de prácticas prohibidas y la posibilidad de solucionar las contiendas por la vía del arbitraje.
3. Posteriormente, la Ley de Presupuesto, No. 17.296 del 21 de febrero del 2001 y el Decreto 86/001 del 28 de febrero del 2001 complementaron esta normas. Esta regulación establecía como autoridad de aplicación a la Dirección General de Comercio del Ministerio de Economía y Finanzas, que podía investigar y sancionar las prácticas prohibidas y emitir opinión en materia de competencia.
4. Según algunos expertos, la primera regulación de competencia tuvo poco impacto porque las normas eran incompletas y las condiciones para establecer las sanciones eran muy estrictas<sup>1</sup>. Se ha mencionado también que el régimen de competencia no funcionó porque la autoridad no era independiente, no tenía los recursos necesarios y la cultura de la competencia era incipiente. Por ello, durante su vigencia fueron pocos los casos conocidos por el órgano de aplicación<sup>2</sup>.

### A. Ley 18.159.

5. En el período legislativo del 2000 al 2005, se presentó un primer proyecto de ley. Sin embargo, terminada la legislatura y aun cuando la Cámara de Representantes le diese media sanción, no logró la aprobación de la Cámara de Senadores<sup>3</sup>.
6. En el siguiente período legislativo, se presentó un nuevo proyecto. Luego de dos años de análisis y discusión, el 10 de julio del año 2007 se promulga la Ley N° 18.159, de promoción y defensa de la competencia<sup>4</sup>. Al momento de su emisión, *“la nueva legislación tenía como prioridad la investigación de las conductas anticompetitivas, más que el análisis de las concentraciones económicas.”*<sup>5</sup>
7. Esto significó una mejora respecto de la regulación anterior, ya que creó un cuerpo de normas con mayor coherencia. Aún con varios puntos de mejora que se identifican más adelante, contiene los elementos básicos de toda legislación de competencia.

---

<sup>1</sup> Milnitsky, Sergio. La Promoción y la Defensa de la Competencia. En Bergara, Mario. Las Nuevas Reglas de Juego en Uruguay. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay, noviembre del 2015, pág. 251.

<sup>2</sup> Martínez Blanco, Camilo. Manual Básico de Derecho de la Competencia. Comentario Exegético de la Ley de Promoción y Defensa de la Competencia. Ley N° 18.159 de 20/07/2007. Decreto Reglamentario N° 404/007 de 29/10/2007. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, Uruguay, noviembre del 2007, pág. 42.

<sup>3</sup> Martínez Blanco, *op.cit.*, pág. 41.

<sup>4</sup> Milnitsky, *op.cit.*, pág 251.

<sup>5</sup> Entrevista a Mario Bergara, Presidente del Banco Central del Uruguay. Montevideo, 17 de diciembre del 2015.

8. La Ley está dividida en cuatro capítulos: Disposiciones Generales; Procedimiento para la Investigación y Sanción de Prácticas Prohibidas; Órgano de Aplicación; y Disposiciones Finales. En las próximas secciones se analizará el marco regulatorio vigente, así como su aplicación por parte de los órganos competentes.

## II. Aspectos sustantivos

### A. Objetivo

9. La mayoría de legislaciones siguen normalmente dos posturas respecto del objetivo de sus leyes de competencia: por un lado, las que buscan el bienestar del consumidor y por el otro, las que promueven la eficiencia económica<sup>6</sup>.

10. En Uruguay, la legislación se inclina por la postura que protege el bienestar de los consumidores como valor principal. La eficiencia económica, junto con la libertad y la igualdad de acceso son enumeradas como medios para alcanzar dicho fin, y no como propósitos en sí mismos.

### B. Ámbito de aplicación y excepciones

11. La Ley 18.159 señala cuáles son las actividades que “*estarán regidas por los principios y las reglas de la libre competencia*”. Inicialmente, el artículo 2 establece que se aplicará a todas las actividades económicas.

12. El artículo 3 señala que se aplicará a cualquier persona física o jurídica que desarrolle alguna actividad económica, independientemente de si actúa con o sin fines de lucro. Con relación al ámbito geográfico, se indica que cualquier actividad económica realizada dentro o fuera del territorio uruguayo estará sometida a la Ley, cuando genere total o parcialmente efectos en el país. Así, conforme con las mejores prácticas internacionales, la legislación establece un marco de aplicación amplio, que cubre todas las actividades económicas que tengan algún efecto en el país.

13. Respecto de las excepciones y exclusiones, éstas no se indican de forma taxativa, sino que se establecen mediante enunciados generales. El artículo 2 señala que ésta aplicará a todas las actividades económicas con excepción de “*las limitaciones establecidas por ley, por razones de interés general*”. Por su parte, el párrafo final de dicho artículo indica que no se considerará como una conducta anticompetitiva: “*el ejercicio de un derecho, facultad o prerrogativa excepcional otorgada o reconocida por ley*”.

14. El uso del término “Ley” en ambos casos deja abierta la discusión sobre la necesidad de establecer las excepciones y exclusiones por medio de una Ley formal, o si más bien dicho término se utiliza de forma genérica para cubrir todo tipo de norma. La autoridad ha sostenido la primera postura, lo cual favorece la aplicación transversal de la legislación de competencia<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> UNCTAD, Ley Tipo de Defensa de la Competencia, TD/RBP/CONF.5/7/Rev.3. Ginebra, octubre del 2000, págs. 16 y 17. Disponible en: <http://unctad.org/es/Docs/tdrbpconf5d7.sp.pdf>.

<sup>7</sup> Sin embargo, parte de la doctrina local ha sostenido la segunda postura. Ver: Martínez Blanco, *op.cit.*, pág. 68.

## C. Prácticas prohibidas

15. La Ley 18.159 en el artículo 2 establece una prohibición general de conductas anticompetitivas. Dicha norma señala:

*“Se prohíbe el abuso de posición dominante, así como todas las prácticas, conductas o recomendaciones, individuales o concertadas, que tengan por efecto u objeto, restringir, limitar, obstaculizar, distorsionar o impedir la competencia actual o futura en el mercado relevante.”*

### 1. Clasificación de las conductas

16. La legislación uruguaya no contiene una clasificación de las conductas, sino que las ubica a todas en una categoría común, sin distinguir cuáles se refieren a conductas horizontales, verticales, o de abuso de posición dominante. Tampoco da una indicación de su grado de gravedad.

17. El artículo 4 establece una lista enunciativa de las prácticas prohibidas. Se ha argumentado que esta tipificación ilustrativa se justifica ante la imposibilidad de prever de antemano todas las prácticas en que podrían incurrir las empresas, por lo que ante el conflicto entre la seguridad jurídica de una lista exhaustiva y la eficacia de la norma, se opta por proteger la segunda<sup>8</sup>. Sin embargo, tratándose de materia sancionadora, siempre es conveniente aumentar lo más posible el nivel de seguridad jurídica al administrado.

18. La Ley no menciona algunas prácticas anticompetitivas que típicamente están prohibidas en otras legislaciones. Asimismo, algunos de los tipos sancionadores permiten subsumir una serie de conductas de distinta naturaleza y con reglas de análisis disímiles entre sí, e incluso en algunos casos incluye prácticas que normalmente no se consideran anticompetitivas.

19. Para ello, se podrían describir y clasificar las diferentes conductas prohibidas, ya sea mediante una reforma a la Ley o por medio de normas secundarias, para aumentar la predictibilidad de la autoridad y la seguridad jurídica.

### 2. Análisis de las prácticas

20. Además, la Ley establece que todas las prácticas anticompetitivas se deben analizar según la regla de la razón. En este sentido, el artículo 2 señala:

*“A efectos de valorar las prácticas, conductas o recomendaciones indicadas en el párrafo que antecede, el órgano de aplicación podrá tomar en cuenta si esas prácticas, conductas o recomendaciones generan ganancias de eficiencia económica de los sujetos, unidades económicas y empresas involucradas, la posibilidad de obtener las mismas a través de formas alternativas, y el beneficio que se traslada a los consumidores. (...)”*

21. La aplicación de esta regla en todos los casos podría generar una inversión innecesaria de recursos de la autoridad, quien deberá recabar información y desplegar esfuerzos adicionales en la investigación y análisis de casos que, por su gravedad intrínseca, puede preverse de antemano que son anticompetitivos.

---

<sup>8</sup> Fernández-Lerga Garralda, Carlos. Derecho de la Competencia, Comunidad Europea y España, Ed. Arazandi, Pamplona, 1994, pág. 114.

22. Otra particularidad de la legislación es que obliga a la autoridad analizar posibles eficiencias en todos los casos, independientemente de si la parte las alega o no<sup>9</sup>. Según la práctica internacional le corresponde a la autoridad demostrar la realización de la práctica y sus efectos anticompetitivos, y a la empresa investigada las eficiencias generadas, y la forma en que benefician al consumidor<sup>10</sup>.

### 3. Abuso de posición dominante

23. La prohibición genérica del artículo 2 de la Ley comprende también el abuso de la posición dominante. La posición dominante es definida por el artículo 6 de la siguiente forma: “... se entiende que uno o varios agentes gozan de una posición dominante en el mercado cuando pueden afectar sustancialmente las variables relevantes de éste, con prescindencia de las conductas de sus competidores, compradores, o proveedores.”

24. El segundo párrafo de ese mismo artículo define el abuso de la posición dominante: “Se considera que existe abuso de posición dominante cuando el o los agentes que se encuentran en tal situación actúan de manera indebida, con el fin de obtener ventajas o causar perjuicios a otros, los que no hubieran sido posibles de no existir tal posición de dominio.”

25. Ambos coinciden con las definiciones internacionalmente utilizados de estos términos<sup>11</sup>. En la mayoría de legislaciones las mismas van acompañadas de una tipificación de las diferentes conductas. En el caso de Uruguay, algunas de las prácticas descritas en el artículo 4 son típicamente abusivas de una posición dominante, por lo que ambos artículos deben leerse de forma integrada.

26. Adicionalmente, el artículo 6 hace una remisión expresa al artículo 2, por lo que para estas prácticas deben también cumplirse los demás elementos de la prohibición genérica, incluyendo el análisis de eficiencias y efectos pro-competitivos.

### 4. Mercado relevante

27. El artículo 5 de la Ley establece que la definición del mercado es obligatoria para evaluar los efectos de la práctica que se investigue. Este análisis deberá considerar “la existencia de productos o servicios sustitutos, así como el ámbito geográfico comprendido por el mercado, definiendo el espacio de competencia efectiva que corresponda.”

28. Así, se sigue el principio general según el cual la definición de mercado es un análisis de sustituibilidad que tiene dos dimensiones: el mercado de producto y el mercado geográfico<sup>12</sup>.

29. Ese mismo artículo, señala: “el órgano de aplicación establecerá los criterios generales para la determinación del mercado relevante”. La autoridad, por su parte, emitió una resolución en la que dicta los “Criterios Generales para la Determinación del Mercado Relevante”<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Artículo 3 del Decreto 404/007 del 29 de octubre del 2007. Publicado en el Diario Oficial el 6 de noviembre del 2007.

<sup>10</sup> Elbittar, Alexander y Salinger, Michael. White Paper on Vertical Restraints, Centro Regional de Competencia. América Latina, 2013, pág. 52. Disponible en: <http://crcal.org/guias-y-estudios/guias/consentraciones>

<sup>11</sup> Ley Tipo de la UNCTAD, *op.cit.*

<sup>12</sup> *Ibíd.*, en su artículo 2.I.c).

<sup>13</sup> Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia. Ministerio de Economía y Finanzas. Resolución N° 2/009 de 12 de mayo del 2009. Disponible en: [https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/1246/1/mercado\\_relevante.pdf](https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/1246/1/mercado_relevante.pdf)

## D. Concentraciones económicas

30. La Ley establece un control previo de las concentraciones. El artículo 7 señala como posibles actos de concentración económica a “*aquellas operaciones que supongan una modificación de la estructura de control de las empresas partícipes mediante: fusión de sociedades, adquisición de acciones, de cuotas o de participaciones sociales, adquisición de establecimientos comerciales, industriales o civiles, adquisiciones totales o parciales de activos empresariales, y toda otra clase de negocios jurídicos que importen la transferencia del control de la totalidad o parte de unidades económicas o empresas.*”

31. Esta definición coincide con la utilizada en varias legislaciones, que relacionan la concentración económica con la adquisición o transferencia de control entre entidades independientes entre sí<sup>14</sup>.

32. Ese artículo señala que deberán notificarse previamente aquellas concentraciones que cumplan con al menos una de las siguientes condiciones:

a) Como consecuencia de la operación se alcance una participación igual o superior al 50% del mercado.

b) En alguno de los últimos tres años, la facturación bruta anual combinada de las partes sea igual o superior a UI 750.000.000 (equivale aproximadamente a US \$ 78.000.000,00).

33. Las mejores prácticas internacionales recomiendan establecer umbrales de fácil verificación que dependan de datos objetivos y cuantificables, como las ventas o los activos. Por el contrario, se recomienda evitar umbrales que dependan de un criterio valorativo, como la participación de mercado<sup>15</sup>.

34. Otro tema relevante es el valor del umbral. Por un lado, se busca evitar sobrecargar a la autoridad con concentraciones que no vayan a generar efectos negativos relevantes<sup>16</sup>, y por el otro se deben evitar umbrales excesivamente altos, puesto que provocará que no se notifiquen transacciones con posibles efectos significativos en el mercado. El umbral de las ventas que establece la legislación uruguaya pareciera ser alto para una economía de menor tamaño relativo.

### 1. Procedimiento

35. El artículo 7 establece que la notificación de las concentraciones debe hacerse 10 días antes de su celebración. Esta obligación recae en los administradores, directores y representantes de las empresas, quienes serán responsables en lo personal por su incumplimiento. El artículo 39 del Decreto 404/007 (en adelante el Reglamento) y la Resolución 50/009 de 20 de noviembre de 2009, establecen las sanciones por la omisión al deber de notificar una concentración.

36. El artículo 43 del Reglamento señala que dentro de los 3 días hábiles siguientes a la notificación, la autoridad podrá solicitar la información pendiente. Asimismo, dentro de los

---

<sup>14</sup> Al respecto se puede consultar la definición contenida en el artículo 3 del Reglamento (CE) No. 139/2004 del Consejo, del 20 de enero del 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas ("Reglamento Comunitario de Concentraciones"). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A126096>

<sup>15</sup> ICN. Merger Working Group. Prácticas Recomendables para Procedimientos de Notificación de Concentraciones. Comentarios originales, setiembre del 2002, pág. 4. Disponible en: <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc589.pdf>

<sup>16</sup> *Ibid*, pág. 1.

10 días hábiles siguientes, podrá solicitar información adicional. No se podrá solicitar información en más de dos oportunidades, salvo en casos calificados.

37. Según el artículo 42 del Reglamento, Comisión puede discrepar de la definición de mercado realizada por los notificantes, en cuyo caso concederá un plazo de 5 días para aportar la nueva información del mercado.

38. Ese mismo artículo señala que una vez finalizado el trámite de notificación, la Comisión tendrá amplias potestades para requerir periódicamente información para dar seguimiento a las condiciones del mercado. No se especifica la duración de esta obligación.

39. El Registro Nacional de Personas Jurídicas requerirá la aprobación emitida por el órgano de aplicación para inscribir definitivamente el acto.

## 2. Análisis de fondo

40. El análisis de concentraciones pretende verificar si producto de ésta se adquiere o consolida una posición de poder en el mercado, o si la transacción puede tener el efecto de restringir o impedir la competencia, y en su caso, si debe tomarse alguna medida para evitarlo<sup>17</sup>.

41. En el caso de Uruguay, el artículo 9 de la Ley señala que la autorización de la Comisión se requiere únicamente “*en los casos en que el acto de concentración económica implique la conformación de un monopolio de hecho.*”

42. El artículo 44 del Reglamento regula lo referente a las ganancias de eficiencia que puede considerar la autoridad. En concordancia con las mejores prácticas internacionales, éstas se valoran únicamente si surgen directamente de la concentración y no pueden alcanzarse sin ella. Asimismo, según este artículo, “*no podrán invocarse como ganancia de eficiencia aquellas disminuciones de costos que impliquen una transferencia entre dos o más agentes, como por ejemplo las que deriven del mayor poder de negociación que posea la empresa concentrada como consecuencia de la operación.*”

43. Conforme al artículo 45 del Reglamento, la Comisión podrá aceptar o rechazar las concentraciones monopólicas. Adicionalmente, el solicitante podrá en cualquier momento del procedimiento, proponer medidas de mitigación de los impactos previstos sobre el mercado relevante. Una vez presentadas, el órgano en un plazo no mayor a 10 días hábiles, podrá resolver la aprobación de las medidas y la correspondiente autorización de la concentración.

## E. Remedios y sanciones

44. Las sanciones en materia de competencia pretenden principalmente poner fin a conductas no deseadas, y disuadirlas a futuro<sup>18</sup>. En algunos casos podrían buscar restaurar las condiciones de competencia en el mercado<sup>19</sup>.

45. En Uruguay el artículo 17 de la Ley enumera las sanciones aplicables. De demostrarse una práctica anticompetitiva, la autoridad podrá ordenar su cese y el de sus efectos que

<sup>17</sup> Centro Regional de Competencia. América Latina. Remedios (condicionamientos) para las Concentraciones: Principios y Enfoques Generales, 2014, pág.1. Disponible en: <http://www.crcal.org/>

<sup>18</sup> Connor, John M. Effectiveness of Antitrust Sanctions on Modern International Cartels. Purdue University, West Lafayette, Indianápolis, Estados Unidos, junio del 2006, pág. 198. Disponible en: [http://www.agecon.purdue.edu/staff/connor/papers/effectiveness\\_antitrust\\_sanctions\\_ghosal.pdf](http://www.agecon.purdue.edu/staff/connor/papers/effectiveness_antitrust_sanctions_ghosal.pdf)

<sup>19</sup> OECD. Remedies and Sanctions for Abuse of Market Dominance. Policy Brief. París, Francia, diciembre del 2008, pág. 1. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/41814852.pdf>

subsistiesen. Además, podrá imponer las siguientes sanciones, que pueden aplicarse de manera concurrente:

- Apercibimiento.
- Apercibimiento con publicación de la resolución, en 2 diarios de circulación nacional.
- Multa que se determinará entre una cantidad mínima de UI 100.000<sup>20</sup> y una cantidad máxima del que fuere superior de entre: UI 20.000.000<sup>21</sup>, el 10% de la facturación anual del infractor o el equivalente a 3 veces el perjuicio causado por la práctica.

46. La autoridad también podrá imponer iguales sanciones a los integrantes de sus órganos de administración y representación, así como a las empresas que se nieguen a cooperar durante el procedimiento.

47. En la determinación de las sanciones, los criterios que debe tomar en cuenta la autoridad son: el daño causado, el grado de participación de los responsables, la intencionalidad, la condición de reincidente y la actitud asumida durante la investigación. Llama la atención que la Ley no toma en cuenta la gravedad de la conducta, la cual es uno de los principales factores considerados internacionalmente.

48. Finalmente, el Reglamento agrega que la autoridad llevará un registro de empresas y personas físicas sancionadas.

## 1. Programa de Clemencia

49. La legislación uruguaya prevé que “*se considerará como especial atenuante la denuncia realizada por uno de los miembros del acuerdo o el aporte que éste brinde para la obtención de pruebas suficientes para la sanción de los restantes infractores.*”<sup>22</sup>

50. El Reglamento limita este beneficio únicamente para los casos de prácticas concertadas entre competidores. Éste puede consistir en la exoneración total de la sanción. Sin embargo, sólo se otorga a la primera empresa en aportar información, siempre y cuando no haya iniciado la conformación del acuerdo.

51. Conforme al artículo 35 del Reglamento, una vez recibida la documentación por parte de la empresa, la Comisión la estudiará y se expedirá en un plazo de 20 días hábiles sobre la pertinencia de la excepción. En caso de que sea considerada pertinente, la empresa aportará el detalle de toda la información propuesta en los términos establecidos.

52. La autoridad iniciará las investigaciones y en caso de sanción aplicará los atenuantes y exoneraciones establecidos previamente, a menos que la empresa incumpla con el compromiso de proporcionar la información, falsifique o altere los medios probatorios propuestos.

53. Se echa de menos algunas de las condiciones que normalmente rigen este tipo de procedimientos, tales como: las reglas en caso de que la información provenga de una persona a título personal o si se brinda a nombre de una empresa, las reglas para garantizar la cooperación del agente económico durante la investigación y las garantías para que el agente deje de realizar la práctica anticompetitiva<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Equivalente aproximado en US\$ 10,400.

<sup>21</sup> Equivalente aproximado en US\$ 2,084,356.

<sup>22</sup> Artículo 33 del Decreto 404/007.

<sup>23</sup> OECD. Fighting Hard-core Cartels: Harm, Effective Sanctions and Leniency Programmes. París, Francia, 2002, págs. 7-10. Disponible en: <http://www.oecd.org/competition/cartelsandanti-competitiveagreements/1841891.pdf>

### III. Aspectos institucionales

54. La Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia es un órgano desconcentrado del Ministerio de Economía y Finanzas<sup>24</sup>, encargada de la aplicación de las disposiciones establecidas en la Ley<sup>25</sup>. Su superior jerárquico es el Ministro, ante quien todas sus resoluciones tienen recurso de apelación.

55. La autoridad inició sus actividades el 16 de marzo del 2009<sup>26</sup>. Está integrada por tres miembros designados por el Poder Ejecutivo. Su mandato dura 6 años, pero pueden ser designados nuevamente. La representación del órgano la tiene el Presidente<sup>27</sup>.

56. Los miembros son funcionarios a tiempo completo. Tienen dedicación exclusiva, con excepción de la actividad docente y de investigación. Para conformar este órgano se requiere tener antecedentes personales, profesionales y conocimiento de la materia, que aseguren independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en su desempeño<sup>28</sup>.

57. Pueden ser destituidos por el Presidente de la República, actuando en Consejo de Ministros, en casos de: a) negligencia o mal desempeño en sus funciones; b) incapacidad sobreviniente; c) procesamiento por delito del que pueda resultar pena de penitenciaría o aplicación de sentencia de condena penal; y d) comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio del órgano<sup>29</sup>.

58. La Comisión adopta sus decisiones como órgano colegiado, por al menos dos votos de sus tres integrantes<sup>30</sup>.

59. La autoridad cuenta con un equipo de asesores que la apoya en el desarrollo de sus funciones<sup>31</sup>. Todos son funcionarios públicos a tiempo completo, nombrados bajo el régimen de servicio civil.

60. El artículo 11 del Reglamento señala que el Ministerio debe proporcionar los recursos necesarios para el funcionamiento de la autoridad, que no tiene autonomía presupuestaria, ni facultades para ser un ordenador de gastos, ya que depende de la aprobación de la Dirección General de Secretaría<sup>32</sup>.

61. Para el año 2015, los recursos financieros asignados a la autoridad fueron 13.377.900 pesos uruguayos (aproximadamente US\$ 445.910). En cuanto a los recursos humanos, actualmente, la Comisión está integrada por un abogado y dos economistas. El

<sup>24</sup> Artículo 21 de la Ley 18.159.

<sup>25</sup> Los artículos 9, 10 y 26 de la Ley 18.159 y 16 del Decreto 404/007 establecen las funciones y facultades de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia.

<sup>26</sup> Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia. Memoria del Año 2009, pág. 2. Disponible en: [https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/1439/1/2010\\_03\\_22\\_memoria\\_2009.pdf](https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/1439/1/2010_03_22_memoria_2009.pdf)

<sup>27</sup> Reglamento General de Funcionamiento de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia. Resolución 1/009 del 5 de mayo del 2009. Disponible en: [https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/1247/1/regl\\_gral.pdf](https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/1247/1/regl_gral.pdf)

<sup>28</sup> Artículo 12 Decreto 404/007.

<sup>29</sup> Artículo 24 de la Ley 18.159.

<sup>30</sup> Artículo 1 del Reglamento General de Funcionamiento de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia.

<sup>31</sup> *Ibid.*, artículo 4.

<sup>32</sup> Entrevista realizada a la Dra. Adriana Riccardi, Presidenta de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia y al Dr. Javier Gomensoro, miembro de dicha entidad. Montevideo, 14 de diciembre, 2015.

personal del equipo técnico se compone de 7 personas: 2 administrativos, 2 economistas, 3 abogados<sup>33</sup>.

62. Así, la autoridad uruguaya tiene algunos elementos de su diseño institucional que favorecen su independencia. Sin embargo, varios de ellos se podrían mejorar para fortalecer este aspecto, tales como: el alto grado de dependencia presupuestal y administrativa del Ministerio, los limitados recursos financieros y humanos, y la posibilidad de apelar sus resoluciones ante el Ministro.

## IV. Aspectos procedimentales

### A. Procedimiento de Investigación

#### 1. Fase de inicio

63. De conformidad con el artículo 10 de la Ley, a la Comisión le corresponde desarrollar las fases de investigación, instrucción, análisis y resolución final. El inicio del procedimiento puede ser tanto por denuncia o de oficio<sup>34</sup>.

64. Los artículos 12 de la Ley y 21 del Reglamento conceden una amplia legitimación para denunciar a cualquier persona física o jurídica. La denuncia deberá cumplir con formalidades mínimas y el denunciante deberá identificarse, salvo en casos que, por motivos fundados, se acuerde mantener reserva de su identidad.

65. La Comisión tiene amplias facultades para realizar investigaciones preliminares, incluyendo la potestad de recabar información de forma coactiva a particulares y solicitar (con la intervención de la autoridad judicial) la realización de investigaciones *in situ*<sup>35</sup>.

66. Un elemento relevante sobre esta fase preparatoria es la potestad expresa que tiene la autoridad para decretar de forma cautelar o precautoria el cese de conductas que sean potencialmente capaces de causar daños graves<sup>36</sup>. Esta medida se podrá decretar en cualquier momento del procedimiento<sup>37</sup>. De concederse la medida antes del proceso, la autoridad tendrá un plazo de 30 días para iniciar el mismo<sup>38</sup>.

#### 2. Curso del procedimiento

67. La Ley no contiene mayores disposiciones relacionadas con el curso del procedimiento una vez finalizada la etapa inicial, salvo por el artículo 14 referente a la obligación de toda persona de cooperar con la autoridad. El incumplimiento de este deber genera una presunción de culpabilidad<sup>39</sup>.

68. Esta falta de regulación en la Ley es suplida por el Reglamento, que contiene disposiciones sobre el trámite y conducción del procedimiento. Al respecto, el artículo 23 concede al administrado un plazo de 10 días hábiles para atender la denuncia y ofrecer toda la prueba de descargo.

---

<sup>33</sup> Información brindada por la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia.

<sup>34</sup> Artículo 10 de la Ley 18.159.

<sup>35</sup> Artículos 11 de la Ley 18.159.

<sup>36</sup> Según artículo 30 del Decreto 404/007, la Comisión podrá solicitar a la autoridad judicial la adopción de otro tipo de medidas cautelares.

<sup>37</sup> Artículo 13 de la Ley 18.159 y 27 del Decreto 404/007.

<sup>38</sup> Artículo 15 de la Ley 18.159.

<sup>39</sup> Artículo 29 del Decreto 404/007.

69. Una vez vencida la audiencia, la autoridad deberá resolver dentro de los 10 días hábiles siguientes, si continúa con el procedimiento o si termina el mismo por considerar que no hay mérito suficiente. En caso de determinar la prosecución del caso, se deberá pronunciar sobre la admisibilidad de la prueba ofrecida<sup>40</sup>. La autoridad procederá con la evacuación de dicha prueba, así como cualquier otra que considere adecuada y necesaria para realizar la investigación<sup>41</sup>.

70. Terminada esta fase la Comisión emitirá un proyecto de resolución final, del cual se dará vista y se concederá a las partes un plazo de 15 días hábiles para manifestar su descargo y ofrecer prueba complementaria, la cual deberá evacuarse en un plazo máximo de 60 días hábiles. Vencido este plazo, se otorgará una nueva vista por 10 días hábiles para ofrecer alegaciones finales<sup>42</sup>. De conformidad con el artículo 26 del Reglamento, la resolución final se deberá emitir dentro de los 60 días hábiles siguientes<sup>43</sup>.

71. Durante el procedimiento la totalidad del expediente se considerará confidencial desde su inicio y hasta la resolución final. Esta reserva no afectará a las partes del caso<sup>44</sup>.

72. La normativa prevé otras formas de terminación del proceso, como el desistimiento de la denuncia, para lo cual la autoridad puede decidir si archiva el expediente o continúa con la investigación<sup>45</sup>.

73. También se prevé la posibilidad de finalizar el procedimiento por medio de un compromiso, que no implica el reconocimiento de la falta<sup>46</sup>, e implicará el cese o modificación de la conducta. Según el artículo 16 de la Ley “*no procederá cuando la ilegitimidad de la misma y la identidad de quien la realizó fueren evidentes*”. Para estos casos, el artículo 28 del Reglamento señala que lo que procede sería una aceptación de la ilicitud de la conducta y la reducción de la sanción. Se presenta aquí una dificultad práctica, ya que el rechazo del compromiso basado en este argumento podría constituir un adelanto de criterio.

74. Para que el infractor sea exonerado totalmente, debe plantear la solicitud de previo al inicio de la etapa de instrucción. Si se presenta posteriormente sólo procede una reducción de la sanción. No se prevé el escenario en que la autoridad no acepte plenamente la propuesta del administrado, pero considere que podría proceder con modificaciones.

75. Finalmente, el ordenamiento uruguayo establece la posibilidad de conciliar<sup>47</sup>. En la forma que está planteada la norma, esta figura podría no ser compatible con la naturaleza de estos procedimientos, que versan sobre la consecución de un interés público. En la práctica, la Comisión la ha interpretado como la posibilidad de acordar el cese o la modificación de la conducta.

76. Contra la decisión que ponga fin al procedimiento se podrá interponer recurso de revocación dentro de los 10 días a partir de su notificación. De forma subsidiaria y dentro del mismo plazo podrá interponerse un recurso jerárquico ante el Ministro<sup>48</sup>. La resolución firme que imponga una multa constituirá título ejecutivo para efectos de su cobro<sup>49</sup>.

---

<sup>40</sup> Artículo 24 del Decreto 404/007.

<sup>41</sup> Artículo 25 del Decreto 404/007.

<sup>42</sup> Artículo 26 del Decreto 404/007.

<sup>43</sup> Artículo 26 del Decreto 404/007.

<sup>44</sup> Así lo dispone la resolución Ministerial N° 8398 del 21 de mayo del 2013, dictada por el Ministerio de Economía y Finanzas en su artículo 1° inciso E).

<sup>45</sup> Artículo 22 del Decreto 404/707.

<sup>46</sup> Artículo 28 del Decreto 404/007.

<sup>47</sup> Artículo 32 del Decreto 404/007.

<sup>48</sup> Artículo 317 de la Constitución de la República y artículo 142 del Decreto N° 500/991.

<sup>49</sup> Artículo 38 del Decreto 404/007.

## B. Procedimiento de consulta

77. El artículo 46 del Reglamento establece un procedimiento que permite a particulares realizar consultas sobre conductas o concentraciones que realicen o pretendan realizar, o que realizan terceros.

78. En el caso de consultas propias, el solicitante determinará si la misma será o no vinculante para la autoridad. Si la decisión no es vinculante, deberá aportar todos los elementos que considere relevantes y la autoridad deberá responder en un plazo de 30 días hábiles. Si es vinculante, la autoridad tendrá las mismas potestades de investigación que para el análisis de casos y los particulares tendrán el deber de cooperar. No se podrán formular consultas vinculantes sobre conductas de terceros.

79. Este procedimiento de las consultas vinculantes podría distraer recursos de la autoridad, que podría verse obligada a realizar una investigación para responder la consulta y luego tener que conducir un procedimiento para sancionarla. Este riesgo se disminuiría si, por ejemplo, la facultad de opinar fuese potestativa para la autoridad, y las opiniones se refieran exclusivamente a criterios generales.

## C. Revisión judicial

80. Las resoluciones firmes dictadas por la Comisión podrán impugnarse ante el Tribunal de lo Contencioso – Administrativo, creado por los artículos 307 y siguientes de la Constitución.

81. Este Tribunal no es un órgano especializado en la materia, sino que es un Tribunal general en materia de Derecho Público. En sus resoluciones podrá confirmar o anular los actos administrativos, sin poderlos modificar ni sustituir<sup>50</sup>. Las resoluciones del Tribunal tendrán efectos únicamente para el caso en particular, pero si la demanda se dirige contra actos administrativos de aplicación general, la sentencia tendrá efectos *erga omnes*<sup>51</sup>.

82. Una particularidad del sistema uruguayo es que en una misma acción no se analiza conjuntamente la anulación del acto y la reparación del daño. Si se obtiene una sentencia anulatoria, podrá luego demandar la reparación ante la sede correspondiente, pero no puede pedir la anulación si opta primero por la acción reparatoria<sup>52</sup>.

83. El procedimiento judicial a seguir ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y su organización interna, se rigen por el Decreto Ley 15-524.

## V. Aplicación de la ley de competencia

### A. Defensa de la competencia<sup>53</sup>

84. La defensa de la competencia se compone de dos partes: la investigación de prácticas anticompetitivas y el análisis de concentraciones económicas. Del año 2009 al 2015, la Comisión recibió 126 asuntos y resolvió 118.5. Éstos se dividen en 65.5 investigaciones, 23 estudios preparatorios y 30 concentraciones económicas. La mayor

---

<sup>50</sup> Artículo 310 de la Constitución de la República.

<sup>51</sup> Artículo 311 de la Constitución de la República.

<sup>52</sup> Artículo 312 de la Constitución de la República.

<sup>53</sup> La información de esta sección proviene fundamentalmente de la Comisión de Promoción y Defensa, y de las Memorias de la de los años 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014. Disponible en: <http://competencia.mef.gub.uy/7961/5/areas/memorias-de-actividades.html>

parte de los asuntos se han originado en denuncias de agentes económicos. La autoridad ha iniciado en promedio una investigación de oficio por año.

85. Según la última memoria disponible de la Comisión, en el año 2014 la duración promedio de las investigaciones de prácticas prohibidas superó el año. La duración media de los asuntos referidos a investigaciones fue de 28.3 meses. Únicamente un caso ha sido resuelto por el mecanismo del compromiso de cese.

86. De las investigaciones resueltas, la autoridad ha establecido sanciones en 15 expedientes. La mayoría de casos sancionados están relacionados con acuerdos verticales o prácticas de abuso de posición de dominio.

87. Como resultado de dichas investigaciones, la autoridad ha sancionado a 30 agentes económicos. En 9 de los expedientes se ha impuesto un apercibimiento, y en los 6 casos restantes se han establecido multas, para un total 15 agentes económicos sancionados.

88. Si se utiliza como referencia los parámetros máximos establecidos en el artículo 17 de la Ley, el monto de las multas impuestas ha sido relativamente bajo en la mayoría de los casos. En este sentido, 10 de los agentes sancionados han recibido multas por 100.000 U.I. (aproximadamente US\$ 11.048). Aun así, en al menos un caso el denunciante se amparó al atenuante de la clemencia.

89. Este tipo de programas normalmente es exitoso cuando la autoridad ha impuesto sanciones relativamente altas.

90. Del total de casos sancionados, hasta diciembre del 2015, solamente se detectó un caso revocado por el Ministro de Economía y Finanzas, que fue confirmado por el Tribunal de lo Contencioso- Administrativo.

91. De la experiencia en la aplicación de la legislación, se destaca que la autoridad ha sido capaz de realizar exitosamente investigaciones relevantes, que terminaron en la imposición de medidas correctivas y multas a los agentes económicos involucrados.

92. Sin embargo, ciertos aspectos puntuales podrían mejorar la implementación, contenido y metodología de trabajo de las investigaciones y el manejo de los expedientes. En este sentido, se sugiere mejorar el desarrollo de los argumentos legales y económicos en las resoluciones de la autoridad; establecer una metodología de trabajo uniforme para realizar las investigaciones e informes técnicos; mejorar las destrezas del equipo en cuanto a la investigación y análisis de prácticas anticompetitivas; y crear una base de datos para dar un adecuado seguimiento a los casos durante las distintas etapas de la investigación.

## **B. Concentraciones**

93. La actividad de la autoridad en materia de concentraciones ha sido poco significativa. De los 33 casos notificados hasta el 2015 ninguno requirió la autorización por parte de la Comisión, ya que no se había conformado un monopolio de hecho.

94. Una vez que se comprueba que no se ha cumplido este parámetro, las resoluciones se limitan a indicar si la información presentada se ajusta a la normativa vigente, según lo establece el artículo 40 del Reglamento. De ser así, simplemente se tiene por notificada la concentración. Solamente se ha resuelto un caso en el que se sancionó a dos agentes económicos por no notificar en tiempo y forma una concentración.

95. Así, la experiencia en la regulación de concentraciones sugiere que el estándar vigente equivale prácticamente a no tener ningún control en materia de competencia sobre este tipo de transacciones.

## C. Abogacía de la competencia

### 1. Facultades legales

96. El artículo 26 de la Ley 18.159 establece las siguientes facultades de la autoridad para ejercer las funciones de abogacía de la competencia: a) asesorar al Poder Ejecutivo en materia de promoción y políticas de competencia; b) emitir recomendaciones no vinculantes dirigidas al Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Gobiernos Departamentales y demás entidades públicas, c) emitir recomendaciones no vinculantes, de carácter general o sectorial, respecto de las modalidades de la competencia en el mercado.

97. Ese mismo artículo indica que la Comisión puede emitir dictámenes sobre consultas que le formule cualquier persona acerca de las prácticas concretas que realiza o pretende realizar, o que realizan otros sujetos. Finalmente, la autoridad puede emitir normas generales e instrucciones particulares que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de la legislación.

### 2. Actividades<sup>54</sup>

98. Las actividades de la autoridad en abogacía de la competencia se han concentrado básicamente en dos áreas: la atención de consultas y la difusión de la legislación de competencia.

99. Del año 2009 al 2015, la Comisión resolvió 90 consultas, 53 informales y 37 formales, de las cuales 14 fueron presentadas por reguladores y públicos y 23 por parte de particulares. En promedio la autoridad atendió 18 consultas por año. Las consultas formales se respondieron dentro del plazo de 30 días establecido por la legislación y las informales en el momento de realizar la consulta.

100. La autoridad no tiene un sistema de seguimiento sobre los efectos en el mercado, luego de sus acciones de abogacía de la competencia. No obstante lo anterior, a partir de algunas consultas se han derivado posteriormente denuncias o investigaciones.

101. Además, ha llevado a cabo una serie de reuniones, cursos, talleres y seminarios para coordinar, capacitar y difundir los principios de competencia. Las actividades han estado dirigidas a diversos actores, tales como empresarios, funcionarios públicos, reguladores, abogados, consultores y académicos. En algunas ocasiones con el apoyo de otras autoridades de competencia, organismos internacionales o el sector privado. De las entrevistas con distintas cámaras empresariales, consultores y abogados especializados en la materia, si bien no se trató de una muestra científicamente seleccionada, se logró determinar que la mayoría conocían claramente los alcances de la legislación<sup>55</sup>.

102. En materia de comunicación, la Comisión no realiza una actividad proactiva ni planificada. Sin embargo, responde sobre los procedimientos en curso y las demandas de información de diversos medios periodísticos. En general hay una buena cobertura de los casos relevantes que conoce la autoridad.

---

<sup>54</sup> La información de esta sección proviene fundamentalmente de la Comisión de Promoción y Defensa, y de las Memorias de la de los años 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014. Disponible en: <http://competencia.mef.gub.uy/7961/5/areas/memorias-de-actividades.html>

<sup>55</sup> Del 14 al 18 de diciembre del 2015 se realizaron entrevistas a miembros de distintas asociaciones y cámaras empresariales, tales como: Cámara de Industrias del Uruguay, Cámara de Telecomunicaciones del Uruguay y Unión de Exportadores del Uruguay.

103. Finalmente, la Comisión también tiene una página web<sup>56</sup>, que incluye la información normativa, institucional y técnica básica, así como las resoluciones e informes de los distintos asuntos que conoce. La página se actualiza con regularidad.

104. Así, al igual que en materia de defensa de la competencia, la autoridad ha sido más reactiva que proactiva a la hora de ejercer sus facultades de abogacía. Por las limitaciones antes indicadas la Comisión tiene muy poco margen para definir una agenda estratégica en esta área. Es fundamental que se profundicen estos esfuerzos tanto para promover un entorno competitivo, a través de sus relaciones con otras entidades gubernamentales y judiciales, así como para aumentar la conciencia de la sociedad sobre los beneficios de la competencia.

## VI. Sectores regulados

105. El artículo 27 de la Ley de Competencia establece que en todos los sectores sometidos a “*control o superintendencia de órganos reguladores especializados, la protección y fomento de la competencia estará a cargo de dichos órganos*”, quienes podrán realizar consultas no vinculantes a la Comisión. Esta competencia se extiende además a mercados que pudieran estar relacionados con el mercado regulado, tanto horizontal como verticalmente en la medida que afecte las condiciones competitivas en éste.

106. La interpretación que se le ha dado a la norma ha sido bastante amplia a la hora de determinar los sectores incluidos. Por ejemplo, en un caso relacionado con las quinielas deportivas, el Ministro de Economía y Finanzas resolvió que la Dirección de Loterías y Quinielas es el órgano competente para realizar las investigaciones por prácticas y concentraciones anticompetitivas<sup>57</sup>. Esta decisión fue confirmada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>58</sup>.

107. Esta interpretación reduce las posibilidades de actuación de la Comisión, y podría generar inconsistencia en los criterios de las distintas autoridades, así como falta de certeza de los administrados sobre la forma en que se regula su actividad. Otro de los inconvenientes identificados por expertos locales se refiere a que la aplicación de las normas de competencia no ha sido la prioridad de los organismos reguladores<sup>59</sup>. En este sentido, llama la atención la ausencia de sanciones significativas en casos en los que el propio regulador confirmó la realización de prácticas anticompetitivas.

## VII. Cooperación internacional

108. El inciso I) del artículo 26 de la Ley 159 establece que la autoridad debe mantener relaciones con otros órganos de defensa de la competencia internacionales y participar en los foros en que se discutan temas relativos a la competencia.

109. Los instrumentos más importantes con cuenta la autoridad para la proscripción de prácticas y concentraciones con efectos transfronterizos son: el Acuerdo de Defensa de la

---

<sup>56</sup> La dirección es la siguiente. <http://competencia.mef.gub.uy/>

<sup>57</sup> Ministerio de Economía y Finanzas. Resolución del 24 de julio del 2012. (2011/05/008/415-2), pág. 2.

<sup>58</sup> Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Sentencia N°. 411/2014. Setiembre 30 del 2014. "Banca de Cubierta Colectiva de Quinielas con Estado. Ministerio de Economía y Finanzas. Acción de nulidad" (Ficha No. 660/10).

<sup>59</sup> Entrevista realizada al Dr. Daniel Hargain, abogado especialista en Derecho de la Competencia. Montevideo, 16 de diciembre del 2015.

Competencia en el Mercosur<sup>60</sup>, que se complementa con la Decisión N° 15/06, que aprueba el Entendimiento sobre cooperación entre las Autoridades de Defensa de la Competencia de los Estados Partes del Mercosur para el Control de Concentraciones Económicas de Ámbito Regional<sup>61</sup>, así como la Decisión 04/04 que aprueba el Entendimiento sobre Cooperación entre Autoridades de Defensa de la Competencia de los Estados Partes del Mercosur para la Aplicación de sus Leyes Nacionales de Competencia<sup>62</sup>.

110. En resumen, estos instrumentos establecen las normas para la implementación de cuatro mecanismos de cooperación y coordinación: la consulta y notificación entre las autoridades de competencia, la coordinación de actividades de aplicación respecto de un caso en particular, y la cooperación técnica y el intercambio de información.

111. Los miembros de la Comisión asisten regularmente a las reuniones del Comité Técnico N° 5 sobre Defensa de la Competencia del Mercosur para avanzar en la internalización de las normas comunes e intercambio de experiencias prácticas de utilidad para las distintas naciones. Hasta la fecha la regulación existente no ha sido utilizada en ningún caso en particular.

112. Adicionalmente, la Comisión participa en otros foros regionales en materia de competencia que promueven la cooperación y asistencia técnica, tales como el Programa COMPAL y el Centro Regional de Competencia. Ha establecido también relaciones con otras autoridades de competencia como, por ejemplo, España, Brasil y México<sup>63</sup>.

113. Este tipo de relaciones en las que se promueve el intercambio de experiencias entre autoridades son invaluable para mejorar las capacidades técnicas de cualquier autoridad, así como de las instituciones y demás agentes económicos relacionados con la aplicación de la legislación.

## VIII. Recomendaciones

114. Del análisis regulatorio e institucional anterior, las siguientes son algunas recomendaciones que se han identificado y se sugieren valorar con el objetivo de fortalecer el sistema de protección y promoción de la competencia en Uruguay:

### Ámbito de aplicación

- Promover las modificaciones regulatorias necesarias para restringir la posibilidad de establecer excepciones a la aplicación de la legislación, por medio de otras regulaciones e interpretaciones.

### Prácticas anticompetitivas

- Clasificar las diferentes conductas prohibidas, conforme a sus tipos, naturaleza y gravedad.

---

<sup>60</sup> Ley N° 19.173 del 4 de diciembre de 2013, mediante la cual se aprueba el Acuerdo de Defensa de la Competencia del Mercosur, hecho en la ciudad de Foz de Iguazú, República Federativa del Brasil, el 16 de diciembre del 2010.

<sup>61</sup> Decreto 383/008 del 11 de agosto del 2008, mediante el cual se aprueba la Decisión N° 15/06 del Consejo del Mercado Común del Mercosur, que aprueba el “*Entendimiento sobre Cooperación entre las Autoridades de Defensa de la Competencia de los Estados Partes del Mercosur para el Control de Concentraciones Económicas de Ámbito Regional.*”

<sup>62</sup> Decreto 386/005 del 7 de octubre del 2005, mediante el cual se aprueba la Decisión 04/04 que aprueba el “*Entendimiento sobre Cooperación entre Autoridades de Defensa de la Competencia de los Estados Partes del Mercosur para la Aplicación de sus Leyes Nacionales de Competencia.*”

<sup>63</sup> *Ibíd.*

- Establecer la regla de análisis per se, para ser aplicada a los llamados “carteles de núcleo duro”.
- Considerar el establecimiento de una regla de minimis, especialmente si se acoge la recomendación anterior sobre la regla per se.
- Re-distribuir la carga de la prueba en los procedimientos que apliquen la regla de la razón, de manera al agente investigado le corresponda demostrar los efectos pro-competitivos y ganancias de eficiencia.
- Delimitar la lista de prácticas prohibidas, para incluir aquellas que se han identificado internacionalmente como anticompetitivas.
- Aclarar la aplicación de las reglas de competencia a las actuaciones de las asociaciones y otras organizaciones gremiales.
- Considerar la emisión de manuales o guías sobre las conductas prohibidas, la aplicación de sanciones, la definición del mercado y la evaluación del poder, entre otros.

### **Concentraciones**

- Establecer umbrales de notificación basados en parámetros objetivos y de fácil verificación.
- Evaluar si el valor del umbral establecido es adecuado considerando el tamaño de la economía local.
- Modificar las reglas del análisis de fondo de las concentraciones, para que la autoridad pueda intervenir en casos tales como, la creación o consolidación de poder en el mercado, facilitar la coordinación, entre otros.
- Establecer un procedimiento más detallado para el establecimiento de remedios, que permitan un diálogo fluido entre las partes.
- Emitir guías sobre el análisis de concentraciones, que den claridad a los administrados sobre los distintos criterios a seguir.

### **Aspectos institucionales**

- Modificar el diseño institucional del órgano de aplicación para que tenga mayor independencia y autonomía en sus decisiones, ya sea dentro del mismo Ministerio o como una entidad totalmente autónoma.
- Aumentar significativamente el presupuesto de la autoridad de competencia.
- Mejorar la gestión del conocimiento por parte de una autoridad de competencia.
- Fortalecer las destrezas del equipo técnico en la investigación y análisis de prácticas y concentraciones anticompetitivas.

### **Aplicación de la legislación de competencia**

- Reformar el procedimiento para adaptarlo a las particularidades que requiere la investigación de este tipo prácticas tal y como lo recomiendan las mejores prácticas internacionales.
- Desarrollar todos los elementos que motivan el acto administrativo dentro del texto de la resolución final.
- Establecer procedimientos y manuales internos para la investigación y análisis de las prácticas anticompetitivas y las concentraciones económicas.

- Promover y regular más detalladamente la figura del compromiso de cese.
- Promover y regular más detalladamente el atenuante de la clemencia.

#### **Sobre la Abogacía de la Competencia**

- Continuar y profundizar los esfuerzos en materia de abogacía de la competencia, en la medida que los recursos lo permitan.
- Capacitar al Poder Judicial en el análisis legal y económico en materia de competencia.
- Realizar estudios de mercado, para facilitar la detección de fallas en los mercados.

#### **Promover programas preventivos**

- Establecer programas y actividades que promuevan la prevención como herramientas para evitar la realización de conductas anticompetitivas.

#### **Sobre los sectores regulados**

- Considerar una reforma legal para establecer un órgano único de aplicación de las normas de competencia, para así generar una mayor uniformidad y efectividad en la promoción y protección de los principios de competencia.
- Profundizar la coordinación con los reguladores sectoriales.

#### **Participación en cooperación regional**

- Seguir participando en los foros internacionales en la materia.
-