



Ministerio
de Economía
y Finanzas

Comisión de
Promoción y
Defensa de la
Competencia

CRITERIOS Y LINEAMIENTOS PARA LA PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES DE AUTORIZACIÓN Y NOTIFICACIÓN DE CONCENTRACIONES ECONÓMICAS

ABRIL
2026



ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 3 |
| APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS INTERPRETATIVOS | 4 |
| Criterios interpretativos preexistentes | 4 |
| Nuevo criterio interpretativo – Cálculo de umbrales de facturación | 5 |
| DEFINICIONES..... | 6 |
| CONCEPTO DE OPERACIÓN DE CONCENTRACIÓN..... | 7 |
| REQUISITOS DE APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE CONTROL DE CONCENTRACIONES..... | 8 |
| CREACIÓN O CAMBIO DE LA ESTRUCTURA DE CONTROL | 10 |
| A) EL CONCEPTO DE CONTROL | 10 |
| B) ACTOS OBJETO DE REPORTE ANTE COPRODEC..... | 10 |
| i) Fusión de empresas previamente independientes | 10 |
| ii) Adquisición de control sobre una empresa previamente independiente | 11 |
| C) CONTROL DE ACTIVOS EMPRESARIALES..... | 15 |
| i) Creación de empresas en participación con plenas funciones (“joint-ventures”) | 17 |
| ii) Cambios en la naturaleza del control | 19 |
| D) ACTOS NO REPORTABLES | 20 |
| i) Reestructuras Internas | 20 |
| ii) Excepciones legales | 22 |
| UMBRALES DE FACTURACIÓN | 26 |
| A) Situación en que se cumplen ambos umbrales de facturación: corresponde solicitar autorización ante COPRODEC para la operación de concentración. | 27 |
| B) Situación en que se cumple el umbral conjunto, pero no el umbral individual: corresponde informar a COPRODEC la operación. | 27 |
| C) Pautas para el cálculo de los umbrales de facturación | 28 |
| D) Cómputo de umbrales de facturación para fideicomisos | 29 |
| OPORTUNIDAD DEL REPORTE DE LA OPERACIÓN ANTE COPRODEC | 32 |
| CONTENIDO DEL REPORTE ANTE COPRODEC | 35 |
| E) EXCEPCIONES | 35 |
| PROCEDIMIENTO | 36 |
| SANCIONES | 38 |
| FUENTES..... | 39 |



INTRODUCCIÓN

El régimen vigente de control de concentraciones económicas se encuentra establecido a nivel legal, en los artículos 7 a 9 de la Ley No. 18.159, de *Defensa de la Libre Competencia en el Comercio* (“LDC”).

En ese contexto, el presente instrumento tiene por finalidad ordenar, sistematizar y exponer los criterios interpretativos de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia (“COPRODEC”) en materia de requisitos para la aplicación del régimen de control previo de concentraciones económicas, en lo relativo a la solicitud de autorización y a la notificación de operaciones, en ejercicio de sus competencias de promoción y defensa de la competencia en el territorio nacional conferidas por el artículo 26 de la LDC.

Estos criterios se elaboran sobre la base de las interpretaciones desarrolladas en el marco de consultas frecuentes formuladas ante la COPRODEC y la revisión y estudio de casos, particularmente en aquellos supuestos en los que se presentan zonas de vaguedad o ambigüedad normativa, o en los que resulta necesario colmar lagunas, recurriendo a las pautas interpretativas previstas en el Título Preliminar del Código Civil, a efectos de asegurar una aplicación coherente, uniforme y previsible del régimen.

Su formalización se fundamenta, además, en los principios que informan la actuación administrativa, entre otros, la economía, celeridad y eficacia, el debido procedimiento y la buena fe, conforme al Decreto No. 500/91, y tiene por objeto facilitar el cumplimiento y la aplicación de la LDC, así como reforzar la previsibilidad y transparencia de las decisiones administrativas. Asimismo, procura contribuir a una mayor celeridad y eficiencia en el análisis de las concentraciones económicas, mediante la reducción de cargas interpretativas recurrentes y de los costos y tiempos asociados, tanto para la Administración como para los usuarios.



Los criterios aquí expuestos resultan de referencia en la tramitación de solicitudes de autorización o notificación de operaciones de concentración económica, sin perjuicio del análisis específico que corresponda realizar en cada caso concreto, atendiendo a sus particularidades.

En ese sentido, estos criterios no limitan las potestades de la COPRODEC para emplear herramientas de análisis adicionales que estime pertinentes ni para requerir a las partes las ampliaciones de información que resulten necesarias y relevantes para la evaluación de los efectos competitivos de cada operación concreta.

Los criterios aquí establecidos serán modificados, complementados o sustituidos en función de la evolución normativa, la práctica administrativa y la experiencia acumulada en la aplicación del régimen; entendiéndose vigentes en tanto no medie resolución expresa en contrario.

APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS INTERPRETATIVOS

El presente instrumento se estructura sobre tres ejes:

- i) la explicación de los requisitos legales para la procedencia de la autorización o notificación de operaciones de concentración económica;
- ii) el orden y sistematización de criterios interpretativos preexistentes de la COPRODEC; y,
- iii) la incorporación de un criterio interpretativo nuevo en materia de cálculo de umbrales de facturación

Criterios interpretativos preexistentes

Estos criterios reflejan la práctica administrativa consolidada de la COPRODEC, ya conocida por los interesados.



Así, por ejemplo, ocurre con el concepto de “*activos empresariales*” y sus criterios asociados, los que ya se encuentran al día de hoy recogidos en la Resolución N° 175/2022, y se incorporan en este documento con fines de sistematización y a efectos de facilitar su identificación por los operadores.

En esta categoría también se incluyen definiciones de conceptos relevantes – como “*agente económico*”, “*empresa*”, “*grupo empresarial*”, “*control de hecho*” entre otros- que, si bien no contaban con una definición expresa, han sido aplicados de manera reiterada por la COPRODEC para interpretar la normativa vigente y colmar vacíos, en línea con la doctrina y jurisprudencia local y comparada, en marco de la resolución de casos.

En consecuencia, aunque su definición y explicación en este documento es formalmente novedosa, se consideran preexistentes en tanto reflejan criterios ya utilizados en la práctica administrativa. Su incorporación responde a la necesidad de dotarlos de mayor claridad y previsibilidad, frente a las dificultades de comprensión advertidas en los participantes.

En tal sentido, dichos criterios se consideran operativos con anterioridad a la aprobación del presente instrumento.

Nuevo criterio interpretativo – Cálculo de umbrales de facturación

El documento también incorpora un nuevo criterio interpretativo que no había sido previamente desarrollado por la COPRODEC, cuya consideración resulta necesaria a la luz de la experiencia acumulada en la aplicación del régimen de control de concentraciones económicas.

En este marco, se establece que a los efectos del cálculo de los umbrales de facturación previstos en el artículo 7 de la LDC, ha de considerarse el cómputo de la facturación en territorio nacional derivada de la comercialización de bienes o de la prestación de servicios destinados al mercado uruguayo, con independencia de que la entidad que los comercializa o presta se encuentre



establecida fuera del país. Este criterio amplía el alcance previsto en la Resolución N° 168/021 de fecha 5 de agosto de 2021, que dispuso que *“para el cálculo de la facturación nacional se deben sumar la facturación de todos los bienes y servicios producidos en el país, incluyendo la facturación de los servicios exportados”*.

En este contexto, el nuevo criterio interpretativo será considerado por la COPRODEC en el análisis de las operaciones de concentración económica celebradas a partir del 1 de junio de 2026.

El plazo previsto se estima razonable a efectos de que los participantes puedan conocer y tener en cuenta el criterio aquí expuesto en el diseño y evaluación de las operaciones proyectadas.

DEFINICIONES

1. A efectos de la comprensión de los presentes Criterios y Lineamientos por los interesados, así como de la aplicación del régimen de control de concentraciones económicas, la COPRODEC entiende que:

a) Agente económico, refiere a la entidad que detenta el control sobre una empresa, ya sea una persona física, jurídica u otra figura aplicable¹.

Según el contexto, la expresión también puede utilizarse para aludir a la entidad que es objeto del control, la cual puede consistir en una persona jurídica, activos empresariales u otra figura aplicable.

b) Empresa es cualquier tipo de entidad que puede dedicarse o se dedica a la comercialización de bienes o prestación de servicios en un

¹ Por ejemplo, en ocasiones el control lo detenta un vehículo de inversión que no es persona física ni jurídica.



mercado, con independencia de su estatus legal, del modo en que se financie o de la finalidad que persiga, que podrá ser o no el lucro.

En este sentido, una unidad de negocios puede ser considerada, en sí misma, como una empresa en el marco del control de concentraciones económicas, y, el cambio en su gobernanza corporativa puede estar sujeto al reporte ante la COPRODEC.

- c) Grupo empresarial:** se considera que existe un grupo empresarial cuando dos o más empresas se encuentren bajo control común, de derecho o, de hecho, en cualquiera de sus modalidades, ejercido por una o varias personas físicas, jurídicas u otras figuras aplicables. Asimismo, puede considerarse que existe un grupo empresarial aun cuando el control se encuentre formalmente distribuido entre distintas personas físicas, jurídicas u otras figuras que resulten aplicables, siempre que se verifique de derecho o, de hecho, una unidad en el centro de decisión que permita ejercer una influencia continua y decisiva sobre la estrategia y el comportamiento competitivo de las empresas involucradas.

CONCEPTO DE OPERACIÓN DE CONCENTRACIÓN

2. Con el objetivo de determinar si una operación debe presentarse ante la COPRODEC, corresponde en primer lugar verificar si configura una concentración económica en los términos del artículo 7 de la LDC. Conforme a dicha disposición, *“se considerará concentración económica todo hecho, acto o convención que genere una transferencia o un cambio de control de la totalidad o parte de uno o más participantes o unidades económicas, así como la creación o adquisición de control conjunto sobre*



una o varias entidades. A título enunciativo², comprende los llevados a cabo a través de: fusión de sociedades, adquisición de acciones, adquisición de participaciones sociales, adquisición de establecimientos comerciales, industriales o civiles, adquisición total o parcial de activos empresariales”³.

3. Es otros términos, constituye una concentración económica toda operación que implique la creación o cambio de control en los participantes, lo cual puede tener lugar mediante: i) fusión de dos o más empresas previamente independientes; ii) la adquisición de control ya sea de derecho o de hecho, sobre una empresa previamente independiente; iii) la creación de empresas en participación (joint-ventures) con plenas funciones y, iv) las operaciones que impliquen un cambio cualitativo en la naturaleza del control sobre una empresa, incluyendo sin limitar, el paso de control exclusivo a control conjunto y viceversa, según se desarrolla más adelante en este documento.

REQUISITOS DE APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE CONTROL DE CONCENTRACIONES

4. Una vez constatada la existencia de una concentración económica en los términos del artículo 7 de la LDC - entendida como ‘creación o cambio de

² Si bien, en los casos más frecuentes, la adquisición de control deriva de la compraventa de participaciones sociales, acciones o derechos sociales, lo cierto es que dicho control puede adquirirse por múltiples vías, entre otras, mediante un convenio de accionistas, sindicatos de voto o incluso a través de la suscripción de cláusulas contractuales, por ejemplo, en el marco de operaciones de financiamiento que confieren derechos de influencia decisiva sobre la estrategia competitiva de la empresa.

³ Artículo 7 de la Ley No. 18.159.



control de las empresas partícipes'⁴- para que resulte aplicable el régimen de control de concentraciones previsto en dicha ley, deberán verificarse adicionalmente los siguientes requisitos:

- a. que la creación o cambio de control produzca efecto en el territorio uruguayo⁵;
 - b. que no resulte aplicable ninguna de las excepciones al régimen de control de concentraciones previstas en el artículo 8 de la LDC;
 - c. que los participantes del acto de concentración superen los umbrales de facturación previstos en la LDC⁶.
5. Así, los requisitos aquí expuestos sirven como guía para que los participantes de una operación de concentración económica evalúen si corresponde reportarla a la COPRODEC o si, por el contrario, no resulta exigible su autorización o notificación ante esta autoridad.

⁴ Debe tenerse presente que las reorganizaciones internas, dentro de un mismo grupo empresarial, no constituyen cambio de control, por lo que no se reportan a COPRODEC (criterio adoptado en Informe No. 156/2022 de fecha 10 de agosto de 2022 en Asunto No. 2022-05-150-39).

⁵ Este requisito deriva de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley No. 18.159, que somete a la LDC, a todas las actividades económicas desarrolladas en el territorio uruguayo y, asimismo, a aquellas realizadas en el extranjero en la medida en que produzcan efectos en el territorio nacional. En efecto, según el artículo 3 de la Ley 18.159 “*(Ámbito subjetivo). Todas las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, nacionales y extranjeras, que desarrollen actividades económicas con o sin fines de lucro, en el territorio uruguayo, están obligadas a regirse por los principios de la libre competencia. Quedan también obligados en idénticos términos, quienes desarrollen actividades económicas en el extranjero, en tanto éstas desplieguen total o parcialmente sus efectos en el territorio uruguayo.*”

⁶ Véase *infra* el apartado “*Umbrales de facturación*”.



CREACIÓN O CAMBIO DE LA ESTRUCTURA DE CONTROL

A) EL CONCEPTO DE CONTROL

6. Las pautas que siguen tienen por objeto precisar cuándo se configura una relación de control, a los efectos de la aplicación del régimen de control de concentraciones previsto en la LDC.
7. La LDC define “control” como *“la posibilidad de influir continua y decisivamente, de manera directa o indirecta, sobre la estrategia y el comportamiento competitivo de una o varias entidades”*⁷.

B) ACTOS OBJETO DE REPORTE ANTE COPRODEC

8. Como se ha señalado, a partir de lo dispuesto en el artículo 7 de la LDC, incluyendo los ejemplos enumerados de actos de concentración económica, es posible identificar cuatro tipos de operaciones que pueden dar lugar a una concentración económica reportable ante COPRODEC: i) la fusión de dos o más empresas previamente independientes; ii) la adquisición de control, de hecho o de derecho, sobre una empresa previamente independiente; iii) la creación de empresas en participación (*joint-ventures*) con plenas funciones y iv) las operaciones que impliquen un cambio cualitativo en la naturaleza del control sobre una empresa, incluyendo sin limitar, el paso de control exclusivo a control conjunto y viceversa. A continuación, se explican cada una de estas hipótesis.

i) Fusión de empresas previamente independientes

9. Se configura una fusión de empresas anteriormente independientes cuando dos o más empresas independientes se integran en una única empresa, ya sea mediante la creación de una nueva sociedad, en cuyo caso las entidades preexistentes dejan de existir como personas jurídicas

⁷ Artículo 7 inciso 4 de la Ley No. 18.159.



diferenciadas, o mediante la absorción de una empresa por otra, permaneciendo la absorbente como entidad jurídica subsistente.

ii) **Adquisición de control sobre una empresa previamente independiente**

10. Otro supuesto de concentración económica es aquel en que una o varias personas física/s o jurídicas u otras figuras aplicables⁸ adquieren el control de otra empresa que es previamente independiente, pero sin que se verifique una fusión en los términos antes explicados.

11. **Quiénes pueden ejercer el control.** Desde la perspectiva del Derecho de la Competencia, el control puede ser ejercido indistintamente por persona física o jurídica -pública o privada- u otra figura aplicable (por ejemplo, el control puede detentarlo un fideicomiso que no es persona física ni jurídica).

12. **Modalidades.** La adquisición de control susceptible de ser reportado a COPRODEC puede involucrar:

- **Adquisición de control exclusivo:** cuando un único agente económico tiene la posibilidad de ejercer influencia decisiva sobre otro agente económico a su solo arbitrio.
- **Adquisición de control conjunto:** cuando dos o más agentes económicos tienen la posibilidad de ejercer influencia decisiva sobre otro agente económico, requiriéndose necesariamente el consenso de ambos.

13. **Control “activo” y “pasivo”.** Tanto el control “exclusivo” como el control “conjunto” pueden manifestarse bajo modalidad “activa” o “pasiva”.

⁸ Por ejemplo, un fideicomiso o fondo de inversión que, dependiendo el caso, pueden no tener personalidad jurídica.



14. El control será “activo” cuando el controlante tenga la posibilidad de determinar positivamente las decisiones sobre la estrategia y el comportamiento competitivo del agente económico controlado, por ejemplo, mediante la titularidad de la mayoría de los derechos de voto de una compañía o la facultad de designar a la mayoría de los miembros del órgano decisorio (control exclusivo activo).
15. Por su parte, el control será “pasivo” cuando la influencia decisiva se ejerza a través de derechos de veto o bloqueo sobre la estrategia y el comportamiento competitivo del agente económico controlado. Así, por ejemplo, existe control exclusivo pasivo cuando un único accionista detenta derechos de veto sobre decisiones estratégicas de una empresa.
16. En los casos de control “conjunto”, la influencia decisiva suele derivar de la necesidad de consenso entre dos o más agentes económicos para la adopción de decisiones estratégicas, ya sea por la igualdad en los derechos de voto o en el nombramiento de los órganos decisorios (control conjunto activo).
17. Excepcionalmente, también puede configurarse control conjunto aún sin igualdad formal, cuando uno o más accionistas minoritarios dispongan de derechos de veto sobre decisiones estratégicas o cuando dichas decisiones requieran la aprobación de un órgano en el que dichos accionistas minoritarios estén representados y cuya participación sea necesaria para alcanzar el quórum exigido ya que en los hechos provoca el mismo efecto (control conjunto pasivo).
18. Los derechos de veto que pueden detentar los accionistas minoritarios deben recaer sobre decisiones estratégicas relativas a la política comercial y al comportamiento competitivo de la empresa en



participación. Típicamente, estos derechos refieren a la facultad de bloquear la aprobación del presupuesto, del plan de negocios, de inversiones relevantes o el nombramiento de los altos directivos. Este tipo de derechos de veto confiere a su titular la capacidad de ejercer una influencia decisiva sobre el funcionamiento habitual de una empresa.

19. No deben confundirse con los derechos de veto usualmente reconocidos a los accionistas minoritarios respecto de decisiones extraordinarias – como la disolución de la sociedad o la modificación de su objeto social-, los cuales tienen por finalidad proteger el valor de la inversión del accionista minoritario, pero no le otorgan influencia decisiva sobre el comportamiento competitivo de la empresa.

20. **Control “de derecho” y “de hecho”.** Por último, tanto el control “exclusivo” (activo o pasivo), como el control “conjunto” (activo o pasivo), pueden a su vez ser de “derecho” o de “hecho”.

21. Existe control “de derecho” cuando el controlador cuenta con un título jurídico que lo habilita directamente a ejercer influencia decisiva sobre otro agente económico. Ello ocurre, por ejemplo, cuando una empresa adquiere la mayoría de los derechos de voto de una sociedad. Asimismo, aún en supuestos de participación minoritaria, puede configurarse control exclusivo de derecho cuando, en virtud del estatuto, acuerdo de accionistas u otros instrumentos jurídicos, el accionista minoritario dispone del derecho a vetar la aprobación del plan de negocios, impidiendo la adopción de decisiones estratégicas sin su consentimiento, entre otros casos.

22. Por su parte, existe control “de hecho” cuando, aún sin contar con una participación accionaria o con derechos jurídicos que por sí mismos confieran influencia decisiva, un agente económico puede, en la práctica,



y sobre la base de situaciones de hecho, controlar la estrategia y comportamiento competitivo de otro agente económico.

23. Se adquiere control de hecho cuando resulta altamente probable que un accionista obtenga la mayoría en las asambleas de accionistas, atendiendo a su porcentaje de participación y al comportamiento histórico de los restantes accionistas en asambleas anteriores. A tales efectos, deben considerarse, entre otros elementos, el grado de atomización del capital restante, la existencia de vínculos estructurales, económicos o familiares entre otros accionistas relevantes y el accionista que detenta la mayor participación, así como la estabilidad de dichas relaciones en el tiempo.

24. Por su parte, la mera existencia de una opción de conversión de acciones no confiere, por sí sola, control exclusivo, salvo que su ejercicio esté previsto para un futuro próximo en virtud de acuerdos jurídicamente vinculantes. No obstante, en circunstancias excepcionales, la concurrencia de una opción de conversión con otros elementos relevantes puede conducir a la conclusión de que ya existe un control exclusivo de hecho.

25. **Objeto de control.** Asimismo, y según da cuenta el propio artículo 7, el control, individual o conjunto, activo o pasivo, de derecho o de facto, puede recaer sobre personas jurídicas, sobre activos empresariales u otras figuras aplicables⁹.

⁹ Sin perjuicio de los casos de “creación de control” a los que también refiere el artículo 7 de la Ley No. 18.159, según se examina *infra* en el apartado “*Creación de empresas en participación (joint-ventures)*”.



C) CONTROL DE ACTIVOS EMPRESARIALES

26. El artículo 7 de la LDC define la concentración económica, entre otros supuestos, como *“la transferencia de la totalidad o parte de uno o más participantes o unidades económicas”*, mencionando expresamente *“la adquisición total o parcial de activos empresariales”*.

27. En ese marco, corresponde precisar cuándo la adquisición de activos configura la adquisición de una “empresa”, a los efectos del régimen de control de concentraciones.

28. Al respecto, la COPRODEC, en Resolución No. 175/2022¹⁰ plantea que la operación en cuestión debe cumplir con alguno de los siguientes requisitos:

- a. Que los activos que se transfieren tengan la capacidad de desarrollar una actividad económica durable, aun cuando no exista una organización o estructura societaria o corporativa de dichos activos¹¹; y/o,
- b. Que los activos que se transfieren tengan la capacidad de producir un impacto en la competencia, particularmente cuando dichos activos otorgan al adquirente la posibilidad de desarrollar o reforzar su posición competitiva¹².

29. Por “actividad económica durable”, COPRODEC entiende toda aquella actividad que permita el desarrollo de una o varias actividades, a las que se les pueda atribuir un volumen de negocios independiente, con clientela y valor propios, originados en la posibilidad de generar asuntos de

¹⁰ Resolución No. 175/2022 de COPRODEC de fecha 23 de agosto de 2022.

¹¹ Resolución No. 175/2022 de COPRODEC de fecha 23 de agosto de 2022, párrafo 22.

¹² Ídem.



naturaleza económica, es decir, deberán permitir de alguna manera producir bienes o servicios que puedan ofrecerse en el mercado.

30. El concepto de activos incluye tanto tangibles e intangibles¹³.

31. Asimismo, la Resolución No. 175/2022 establece algunas pautas¹⁴ que, si la operación las cumple, en principio no se necesitará reporte previo ante COPRODEC, en tanto se entiende que no generarían un impacto en la competencia, a saber:

- Mientras mayor sea el tiempo en que los activos no hayan sido productivos al momento de la adquisición, menor será la probabilidad de tener un impacto en la competencia;
- Cuando los activos adquiridos no pueden ser utilizados para el mismo fin que se estaban empleando, no habría afectación a la competencia;
- Cuando los activos adquiridos son utilizados como insumos consumibles en el proceso productivo o para la reventa, no habría afectación a la competencia;
- Cuando los activos adquiridos no tienen capacidad para desarrollar una actividad económica durable, o la inversión (tiempo, dinero, etc.) necesaria para que la tengan es muy significativa, es decir no se le puede atribuir un volumen de negocio propio, no habría afectación a la competencia;
- Cuando los activos sean adquiridos con el fin de ser utilizados, por un período prolongado, en un mercado sin ningún nexo (vertical u horizontal) con el uso actual del mismo, no habría afectación a la competencia.

¹³Resolución No. 175/2022 de COPRODEC de fecha 23 de agosto de 2022, párrafo 24.

¹⁴ Resolución No. 175/2022 de fecha 23 de agosto de 2022, párrafo 24.



32. Cabe recordar que estas pautas tienen carácter orientativo y no sustituyen el análisis que corresponde realizar en cada caso concreto¹⁵.

i) Creación de empresas en participación con plenas funciones (*“joint-ventures”*)

33. Una empresa en participación o *“joint-venture”* es una asociación de agentes económicos creada para llevar a cabo un proyecto empresarial específico.

34. Este tipo de estructuras suele adoptarse para compartir los riesgos y los requerimientos de inversión asociados a determinados proyectos empresariales, lo que explica su uso frecuente en sectores que demandan inversiones significativas de capital o presentan elevados niveles de incertidumbre, como la explotación de recursos naturales o el desarrollo tecnológico.

35. Entre los casos pasibles de reporte, se encuentran aquellos en los que la empresa en participación revista las características propias de una entidad económica con funciones plenas. A tales efectos, no se exige una autonomía absoluta en la adopción de decisiones estratégicas por parte de las matrices, resultando suficiente la existencia de autonomía operativa o funcional.

36. En este marco, y sin perjuicio del análisis caso a caso que corresponda¹⁶, la COPRODEC valorará, entre otros elementos relevantes: i) si la empresa en participación desempeña funciones que normalmente desarrollan los operadores que actúan en el mercado en que intervendrá, contando para ello con los recursos financieros, humanos, activos u otros

¹⁵ Resolución No. 175/2022 de fecha 23 de agosto de 2022, párrafo 23.

¹⁶ En particular para la verificación de situaciones de hecho, estructuradas artificiosamente para eludir el régimen de control de concentraciones.



que resulten necesarios para el desarrollo de su actividad; ii) si su actividad trasciende un carácter meramente auxiliar respecto de la de sus matrices, integrándose en un mercado que las exceda; y iii) si la empresa en participación presenta una proyección de permanencia suficiente como para generar un cambio duradero en la estructura del mercado¹⁷, aun cuando el contrato de joint-venture prevea un plazo de duración determinado o admita prórroga.

37. La figura del joint-venture se encuentra comprendida en el artículo 7 de la LDC, en cuanto este refiere a “*la creación de control conjunto*”. En tal sentido, los *joint-ventures* greenfield pueden quedar alcanzados por el régimen de control de concentraciones aun cuando no involucren la transferencia de activos empresariales preexistentes, en la medida en que la creación de una entidad bajo control conjunto introduzca un cambio duradero en la estructura del mercado¹⁸.

38. Ello se debe a que el reporte de este tipo de operaciones no se funda en la toma de control de empresas o activos, sino en la coordinación estable de capacidades económicas y estratégicas entre agentes económicos que compiten entre sí, o que mantienen relaciones verticales —tales como proveedor-cliente—, a través de una entidad que actúa como operador económico autónomo en el mercado.

¹⁷ En este apartado, la expresión “*generar un cambio duradero en la estructura del mercado*” debe entenderse como la creación de un nuevo centro de decisión económica con vocación de permanencia, con independencia de que el *joint-venture* produzca —o no— un impacto en la competencia.

¹⁸ Sobre el “cambio duradero en la estructura del mercado”, véase explicación vertida en nota al pie inmediata anterior.



ii) Cambios en la naturaleza del control

39. Se configurará una concentración reportable ante la COPRODEC cuando se pase de un control exclusivo a uno conjunto y viceversa¹⁹, así como cuando se modifique la identidad de los accionistas que ejercen el control o se incremente su número, en la medida en que ello implique la incorporación de nuevos agentes con control conjunto.

40. Por el contrario, no cambiará la naturaleza del control si se produce un cambio de control exclusivo negativo a positivo o en el nivel de participaciones de los mismos accionistas con control.

41. **Incorporación de accionistas con control:** el paso del control exclusivo al control conjunto implica un cambio en la naturaleza del control de la empresa en participación. Existe una nueva adquisición de control que convierte a la empresa controlada en una empresa en participación. Este supuesto provoca cambios muy relevantes en el control de la empresa, dado que se deberán tener en cuenta los intereses de todos los accionistas que ejercen el control y ya no se podrán tomar decisiones por sola voluntad de quien tenía el control exclusivo. La incorporación de un nuevo accionista a una empresa controlada sea uniéndose adicionalmente o en sustitución de uno que se va, constituye un cambio en la naturaleza del control, porque, en primer lugar, hay un accionista que acaba de adquirir el control de la empresa y, en segundo lugar, la naturaleza del control de la empresa en participación viene determinada por la identidad de los accionistas que ejercen su control. La naturaleza

¹⁹ Se aclara que cuando se produce el paso de control conjunto a control exclusivo —por ejemplo, en una sociedad participada en partes iguales (50%–50%) por dos accionistas y uno de ellos pasa a detentar el 100% del capital accionario— no resulta aplicable la excepción prevista en el artículo 8 literal A), relativa a la adquisición de empresas en las cuales el comprador ya poseía al menos el 50% del capital. Ello se debe a que la transición de control conjunto a exclusivo implica un cambio cualitativo en la estructura de control, susceptible de ser considerado una concentración económica reportable.



del control conjunto no acaba en una mera suma matemática de los derechos de bloqueo ejercidos por varios accionistas, sino que se determina por la composición de los accionistas que ejercen el control conjunto.

42. **Reducción del número de accionistas:** será considerado una concentración si la salida de uno o varios accionistas provoca el paso de control conjunto al control exclusivo. En cambio, si se reduce el número de accionistas que ejercen el control conjunto sin que dicho control pase a ser exclusivo, no existirá obligación de notificar la operación. En otras palabras, dicha operación de mera reducción de los accionistas no constituirá una concentración.

D) ACTOS NO REPORTABLES

i) Reestructuras Internas

43. El reporte de operaciones de concentración económica previsto en la LDC no incluye a aquellas operaciones que puedan reputarse reestructuraciones internas de un grupo empresarial donde haya beneficiarios finales comunes. El cambio en la naturaleza del control de la empresa exige necesariamente que el efecto no sea puramente interno.
44. En particular, COPRODEC entiende que no son reportables: i) los incrementos o reducciones de participaciones sociales o accionarias sin cambio en la naturaleza del control; ii) fusiones intragrupo; iii) escisiones intragrupo; iv) otras operaciones de reorganización societaria dentro del grupo; v) otros supuestos análogos sin cambio de control, según se explica seguidamente.
45. **Incrementos o reducciones de participaciones sociales o accionarias sin cambio en la naturaleza del control:** por ejemplo, cuando un accionista A es titular del 100% del capital accionario de una



empresa y posteriormente ingresa un accionista minoritario B con una participación del 40% que no le confiere control. En tal caso, no se produce un cambio en la estructura de control, por lo que la operación no resulta notificable ante la COPRODEC.

46. **Fusiones intragrupo:** por ejemplo, la fusión entre dos sociedades que pertenecen a un mismo grupo económico y se encuentran bajo el mismo control último antes y después de la operación. En estos casos, la operación no genera una modificación en la estructura de control, sino una simplificación o reorganización de la estructura societaria existente.
47. **Escisiones intragrupo:** por ejemplo, cuando una sociedad del grupo divide sus activos en dos o más sociedades, manteniéndose todas ellas bajo un mismo control último. En estos casos, no se configura una concentración económica, en la medida en que no existe un cambio de control, sino una mera reorganización interna de activos. Asimismo, puede tratarse de supuestos en los que dos o más sociedades sujetas a una misma controlante última se escinden de modo que cada una conserva una línea de negocio, permaneciendo todas bajo el mismo control último.
48. **Otras operaciones de reorganización societaria dentro del grupo:** se incluyen, entre otros, los cambios en la cadena de control mediante la creación de sociedades holding intermedias. Por ejemplo, se constituye una sociedad intermedia que pasa a controlar subsidiarias que anteriormente dependían directamente de la matriz. En estos casos, el control último permanece inalterado, modificándose únicamente la estructura jurídica.
49. **Otros supuestos análogos sin cambio de control:** comprende, por ejemplo, la transferencia de una línea de negocio entre entidades de un



mismo grupo económico. En tal caso, no existe un cambio de control, sino una reasignación interna de activos dentro de un mismo grupo empresarial, es decir, dentro de la misma unidad económica.

ii) Excepciones legales

50. Por último, y según prescribe el artículo 8, de la Ley 18.159, no corresponderá reportar las siguientes transacciones, aun cuando cumpliesen los requisitos para considerarlas una concentración económica:

- a. La adquisición de empresas en las cuales el comprador ya tenía al menos un 50% (cincuenta por ciento) de las acciones de la misma.
- b. Las adquisiciones de bonos, debentures, obligaciones, cualquier otro título de deuda de la empresa, o acciones sin derecho a voto.
- c. La adquisición de una única empresa por parte de una única empresa extranjera que no posea previamente activos o acciones de otras empresas en el país.
- d. La adquisición de empresas declaradas en concurso, siempre que en el proceso licitatorio se haya presentado un único oferente.²⁰

Excepción de adquisición de empresas en las cuales el comprador ya tenía al menos un 50% de las acciones

51. Aplica la presente excepción en los casos siguientes:

- i) el adquirente ya detenta control exclusivo y únicamente incrementa su participación;
- ii) existe control conjunto y, como resultado de la operación, se mantiene el mismo esquema de control conjunto entre los mismos accionistas (por ejemplo, dos accionistas con participaciones de 30% y 30% que ejercen control conjunto en virtud de acuerdo de accionistas y que pasan a detentar participaciones de 40% y 40%

²⁰ Esta excepción no debe confundirse con la posibilidad de esgrimir la defensa de empresa en crisis en otros contextos y sujeta a los requisitos establecidos al efecto en la Guía sustantiva.



en los mismos términos). En tales supuestos, no corresponde la revisión de la operación.²¹

52. Por el contrario, el artículo 8 no resulta aplicable cuando se produce un cambio en la naturaleza del control (de exclusivo a conjunto o viceversa), en la medida en que en dichos casos sí corresponde la revisión por parte de la autoridad.

Excepción de first-landing

53. A efectos de la aplicación de la excepción de *first-landing* (o primer desembarco), los participantes del acto de concentración económica deben verificar:

- i) que la entidad objeto de la adquisición corresponda a una única empresa en el sentido de que si las entidades que se adquieren son varias (personas jurídicas, activos empresariales) integren un único grupo empresarial o se encuentren sujetas a los mismos co-controlantes de derecho o, de hecho;
- ii) que la entidad adquirente del control ingrese por primera vez al mercado uruguayo;
- iii) que el adquirente no posea previamente “activos o acciones” en Uruguay;

54. **Determinación de “grupo empresarial”:** El concepto de “*grupo empresarial*” es relevante para determinar si el objeto de la operación constituye una única empresa, a efectos de la aplicación de la excepción de *first-landing* (o primer desembarco)²² y se encuentra definido en el presente instrumento, en los siguientes términos: “*se considera que existe*

²¹ Resolución N.º 97/024.

²² La COPRODEC también toma en consideración el concepto de “grupo empresarial” a efectos del cálculo de los umbrales de facturación previstos en el artículo 7 de la LDC, así como para reforzar el análisis en supuestos de control de hecho, entre otros.



un grupo empresarial cuando dos o más empresas se encuentren bajo control común, de derecho o, de hecho, en cualquiera de sus modalidades, ejercido por una o varias personas físicas, jurídicas u otras figuras aplicables. Asimismo, puede considerarse que existe un grupo empresarial aun cuando el control se encuentre formalmente distribuido entre distintas personas físicas, jurídicas u otras figuras que resulten aplicables, siempre que se verifique de derecho o, de hecho, una unidad en el centro de decisión que permita ejercer una influencia continua y decisiva sobre la estrategia y el comportamiento competitivo de las empresas involucradas”.

55. En ese sentido, a efectos de determinar si se está ante una “única empresa” -ya sea del lado adquirente o de la adquirida- y, por tanto si resulta aplicable la excepción de first-landing, los participantes del acto de concentración económica y/o en su caso, la COPRODEC, deben verificar la existencia de un grupo empresarial, con independencia de la forma jurídica adoptada – sea la estructura societaria utilizada u otra que corresponda- o de que las entidades desarrollen o no actividades en un mismo mercado, atendiendo a la realidad económica y a las relaciones de hecho existentes entre las entidades adquirentes o entre las entidades objeto de la adquisición.

56. **Aprovechamiento de la excepción de first-landing en una única oportunidad:** la idea de la excepción es que pueda ser aprovechada en una única oportunidad -la primera vez- y por eso exige que sea una única empresa “extranjera” de modo tal que el grupo económico (empresa) que se beneficie de esta excepción lo haga una única vez y no mediante distintos vehículos que pertenecen al mismo grupo o empresa en momentos distintos. En esta línea supóngase que un grupo económico tuviera que comprar las cuotas de una SRL (donde por ley debe haber dos socios salvo excepciones muy limitadas temporalmente) y



necesariamente tiene que usar dos vehículos, pero es una única empresa que está adquiriendo el *target*. No tendría sentido no permitirle el uso de la excepción cuando la norma busca precisamente promover la excepción y aquí hay dos entidades, pero el comprador es una única empresa finalmente. En la misma línea, pero en relación con la empresa adquirida también debe aplicarse un criterio sustancial y no formal. El entendimiento de la COPRODEC es que, por ejemplo, una empresa podría estar conformada por dos vehículos jurídicos (dos sociedades comerciales) donde una por ejemplo es titular de la explotación y la otra dueña de un inmueble, pero en los hechos son una única empresa. Lo relevante es que se está comprando una única empresa. Si del análisis fáctico se concluye que las entidades involucradas conforman una única empresa, la excepción podrá aplicarse aun cuando la operación implique la adquisición de dos o más entidades jurídicas formalmente diferenciadas.

57. **Análisis de inexistencia de actividad empresarial a nivel de grupo**

empresarial adquirente: a los efectos de determinar si se configura la excepción de *first-landing*, el análisis sobre la titularidad de los activos o, participaciones societarias en Uruguay no debe circunscribirse a la sociedad vehículo o entidad controlante, sino que debe realizarse a nivel de grupo económico – o de los grupos económicos- involucrados en la operación.

58. **Activos cuya titularidad impide la aplicación de la excepción de first-**

landing: a menudo los participantes de un acto de concentración económica consultan ante COPRODEC qué tipo de bienes o activos podría detentar una empresa extranjera en Uruguay sin que ello impida la aplicación de la excepción, o bien, en qué casos la posesión de activos tales como inmuebles, licencias de marcas o derechos contractuales podría considerarse suficiente para excluir su aplicación. En este sentido, COPRODEC entiende que la excepción de first-landing no resulta



aplicable cuando la empresa extranjera es titular de activos empresariales, en los términos definidos por esta autoridad en Resolución N° 175/2022 (ver párrafos 27 y siguientes).

59. **Uso de sociedades vehículo para instrumentar la operación:** el uso de una sociedad vehículo en Uruguay para instrumentar la operación no impide la aplicación del first-landing, con independencia de que haya sido constituida específicamente para la operación o con anterioridad, siempre que el grupo económico adquirente no posea activos, acciones, ni de ninguna otra forma desarrolle actividad empresarial en Uruguay (por ejemplo, mediante exportaciones).
60. **Irrelevancia de la falta de solapamiento de actividades:** el hecho de que el potencial adquirente no desarrolle en Uruguay actividad empresarial vinculada con la del objetivo (target) no es suficiente para que aplique la excepción de first-landing. Dicha excepción sólo comprende aquellas adquisiciones en las que el adquirente realiza su primera actividad en el país, y no aquellas en las que ya desarrollaba una actividad en Uruguay, aun cuando ésta sea distinta a la de target.

UMBRALES DE FACTURACIÓN

61. Como se señaló precedentemente, una vez constatado el cambio de control de las empresas partícipes y verificado que no resulta aplicable ninguna de las excepciones legalmente previstas que excluyan la aplicación del régimen de control de concentraciones ante la COPRODEC, corresponde a las partes determinar si se superan los umbrales de facturación previstos en la LDC.
62. La determinación de los umbrales de facturación resulta especialmente relevante, en la medida en que de ella depende el trámite que debe



seguirse ante la COPRODEC, esto es, si corresponde solicitar la autorización de la operación o simplemente informarla a COPRODEC.

A) Situación en que se cumplen ambos umbrales de facturación: corresponde solicitar autorización ante COPRODEC para la operación de concentración.²³

63. El artículo 7 establece la obligación de **solicitar autorización previa al acto de concentración**, cuando en cualquiera de los últimos tres ejercicios contables se configuren acumulativamente los umbrales previstos en los numerales 1) y 2) del artículo 7 de la LDC:

- a) Que la facturación anual, libre de impuestos en el territorio uruguayo del conjunto de los participantes de la operación, sea igual o superior a 500.000.000 UI (quinientos millones de unidades indexadas) (“umbral conjunto”)
- b) Que la facturación anual, libre de impuestos en el territorio uruguayo de dos o más participantes de la operación, considerados individualmente, sea igual o superior a 30.000.000 (treinta millones de unidades indexadas) (“umbral individual”).

B) Situación en que se cumple el umbral conjunto, pero no el umbral individual: corresponde informar a COPRODEC la operación.²⁴

64. De acuerdo con la LDC, cuando la facturación anual libre de impuestos en el territorio uruguayo del conjunto de los participantes en la operación, en cualquiera de los últimos tres ejercicios contables, sea igual o superior a 500.000.000 UI (quinientos millones de unidades indexadas) pero no se alcance en dicho ejercicio el umbral individual de 30.000.000 UI (treinta millones de unidades indexadas), los participantes del acto de concentración económica deberán informar el acto a COPRODEC.

²³ Aplica el Formulario de Solicitud de Autorización de Concentración Económica.

²⁴ Aplica el Formulario de Notificación de Concentración Económica.



65. En tal caso, COPRODEC podrá determinar por resolución fundada, dentro de los quince días hábiles siguientes a recibir la información, que el acto quedará sujeto a la solicitud de autorización o que ésta o es exigible.

C) Pautas para el cálculo de los umbrales de facturación

66. En particular a los efectos del cálculo de los umbrales de facturación los participantes deberán considerar:

- Que el análisis de los umbrales de facturación debe realizarse a nivel de grupo económico, y no de entidades jurídicas individuales.²⁵ En consecuencia, debe considerarse la facturación de todo el grupo empresarial al que pertenecen las partes, y no únicamente la de las entidades directamente involucradas en la operación;
- Que para determinar si una concentración supera los umbrales, se debe revisar la facturación de los últimos tres ejercicios contables cerrados hasta la fecha de la operación, es decir, basta con que en cualquiera de esos años se supere el umbral;
- Que corresponde computar la facturación intragrupo, no pudiendo descontarla en ningún caso;
- Que por “*facturación en territorio uruguayo*” se entenderá: i) la facturación derivada de actividades realizadas en Uruguay, con independencia de que el destino de los bienes o servicios sea el mercado local o extranjero²⁶; ii) la facturación obtenida por la venta de bienes o la prestación de servicios destinados al mercado uruguayo, con independencia de que la entidad que los comercializa se encuentre establecida fuera del país;

²⁵ En línea con lo dispuesto por el artículo 8 inciso 3 del Decreto No. 404/007 “*para el cálculo de la facturación nacional se sumarán los valores de facturación, de los participantes del acto de concentración, así como de las entidades controladas por ellos, de quienes los controlan, y de las entidades bajo el control de quienes también controlan a los participantes*”, es decir, de los grupos participantes en la operación.

²⁶ Criterio consignado en Resolución No. 168/021



- Que, en consecuencia, corresponde computar también las ventas desde Uruguay hacia la Zona Franca, dado que se trata de exportaciones;
- Que en el cálculo de los umbrales se debe considerar el valor de la UI correspondiente al día hábil anterior a la fecha de solicitud de la autorización;
- Que, deben descontarse las ventas que no correspondan a actividades ordinarias de las empresas, esto es, aquellas que no provienen del normal desarrollo de la actividad comercial que habitualmente desempeñan los agentes económicos.

D) Cómputo de umbrales de facturación para fideicomisos

67.A efectos del cálculo de los umbrales de facturación, cuando un fideicomiso interviene en la operación, en primer lugar, corresponde computar la facturación del propio vehículo, esto es, la facturación generada por las empresas que integran su portafolio²⁷.

68.En segundo lugar, corresponde identificar quién ejerce el control²⁸ del fideicomiso financiero, dado que la facturación del controlante, así como la de las entidades bajo su control, debe considerarse a efectos del cálculo de los umbrales²⁹.

69.En los fideicomisos financieros, la experiencia de COPRODEC y comparada, demuestra que el control puede recaer en diversas figuras de las que estructuran este vehículo de inversión.

70. Por un lado, se encuentra el fiduciario, quien actúa como administrador del fideicomiso. Por otro, pueden intervenir entidades terceras con las que el fiduciario celebra contratos vinculados a la gestión de la cartera de

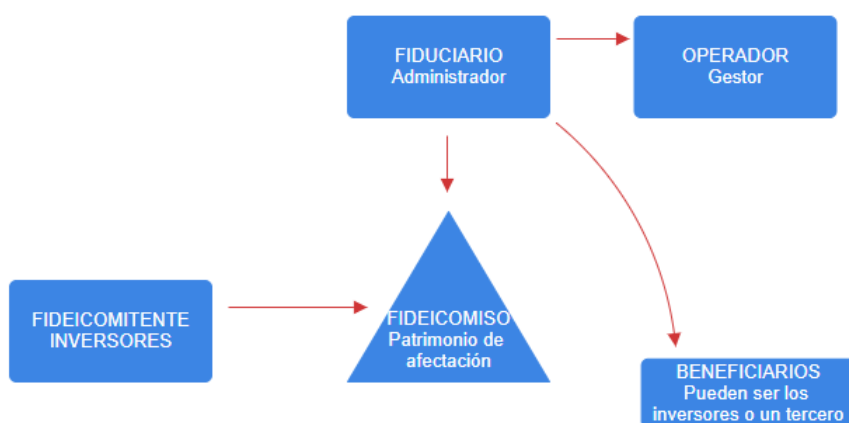
²⁷ Por ejemplo, la facturación de los activos o sociedades comerciales que detente el fideicomiso.

²⁸ Sobre la noción de control véase *supra* apartado “Creación o modificación de control”.

²⁹ Artículo 8 inciso 3 Decreto No. 404/007.



inversiones, tales como el operador o también llamado gestor. Finalmente, se encuentran los aportantes del fondo, quienes pueden coincidir o no con los beneficiarios. Es posible que el control del fideicomiso recaiga sobre cualquiera de ellos. Véase:



71. **Control “de derecho” del fideicomiso.** Para identificar quién ejerce el control “de derecho”, debe revisarse la documentación que instrumenta el negocio de fideicomiso, tales como el contrato de fideicomiso, el reglamento interno, certificados de participación u otros instrumentos aplicables. De allí, ha de surgir quien planea y ejecuta el plan de negocios, decide inversiones, etc.
72. **Control “de hecho” del fideicomiso.** En los fideicomisos -y otros vehículos de inversión-, el control formal puede recaer en sujetos que no desarrollan actividad económica ni registran facturación propia, lo que, en apariencia, podría excluir la operación del régimen de control de concentraciones. Sin embargo, COPRODEC no se limitará a la forma jurídica, sino que atiende al control real y efectivo ejercido sobre el vehículo.



73. En consecuencia, al efectuar el análisis preliminar de notificación, los participantes deberán verificar si existe de control “de hecho”. Si lo hubiera, debe considerarse a dicho controlante a efectos del cálculo de los umbrales.
74. **Cálculo de umbrales cuando fiduciario u operador/gestor son controlantes del fideicomiso.** Del análisis de la estructura del fideicomiso, puede surgir de que, el control recaiga, por ejemplo, en el fiduciario (administrador) o en el operador/gestor, quien en la práctica dirige el negocio.
75. Cuando el control recae en el fiduciario, debe tenerse en cuenta que éste suele administrar múltiples fideicomisos. Habrá que verificar entonces, qué fideicomisos controla. En ese contexto, hay que considerar la facturación de todas las empresas de cartera de los distintos fideicomisos bajo control del mismo fiduciario; dado que la normativa así lo establece: “facturación de los participantes y sus controladas y... de quienes controlan a los participantes y sus controladas”.
76. No obstante lo anterior, la práctica habitual refleja que cada fideicomiso administrado por un mismo fiduciario constituye un vehículo jurídicamente independiente y de distinta naturaleza, por lo que si ello puede verificarse y acreditarse por los participantes ante COPRODEC llegado el caso, es admisible sostener que el fideicomiso directamente involucrado en la operación no integra el mismo grupo empresarial que otros fideicomisos controlados por el mismo fiduciario y en consecuencia, las empresas de cartera de los otros fideicomisos no deben considerarse a efectos del cálculo de los umbrales de facturación.
77. En ese sentido, las partes deben, en su examen preliminar y, en su caso explicar y acreditar ante COPRODEC la existencia de reglas propias de



cada fideicomiso, planes de negocio diferenciados, comités de inversión o de vigilancia separados, ausencia de intercambio de información comercialmente sensible a través del fiduciario, de modo de descartar riesgos de coordinación.

78. El mismo criterio resulta aplicable al grupo económico del gestor u operador cuando es éste quien ejerce una influencia decisiva sobre la actividad de varios negocios que gestiona.

OPORTUNIDAD DEL REPORTE DE LA OPERACIÓN ANTE COPRODEC

79. Según el artículo 7 de la LDC, el reporte de la concentración económica *“deberán presentarse en forma previa al perfeccionamiento del acto o de la toma de control, lo que acaeciere primero”*.

80. Esto implica que, una vez que las partes han evaluado que la operación de concentración económica debe ser reportada ante la COPRODEC, la presentación debe realizarse con carácter previo a la toma de control, esto es, antes de que se inicie el ejercicio de influencia decisiva sobre la entidad objetivo (*“target”*) o antes de que inicie la actividad de la empresa en participación.

81. A modo de ejemplo, en las operaciones que involucran la venta de una compañía, suele celebrarse un contrato de compraventa de acciones (*Share & Purchase Agreement*) sujeto a condiciones suspensivas, entre ellas, cuando corresponda, la obtención de la autorización de la COPRODEC. En tales supuestos, las partes no pueden cerrar la operación (*closing*) -esto es, no puede producirse la entrega de las acciones ni, por ende, la toma de control por parte del comprador- hasta



tanto la COPRODEC haya otorgado la autorización correspondiente. El incumplimiento de esta obligación expone a las partes al régimen de sanciones por gun-jumping, que se desarrolla *infra* en el apartado relativo a *Sanciones*.

82. A su vez, el artículo 39 inciso 3 del Decreto No. 404/007 establece que *“Las concentraciones derivadas de actos jurídicos realizados en el extranjero, deberán notificarse antes de que se produzcan efectos jurídicos o materiales en el territorio nacional”*.

83. Esta disposición incorpora un criterio complementario al control *ex ante*, en virtud del cual, cuando la operación se realiza fuera del país, la obligación de reporte se activa con la producción de efectos en Uruguay y no con el cierre de la operación.

84. En este marco, corresponde aclarar que el referido artículo 39 admite la toma de control en el extranjero sin autorización previa en Uruguay, en la medida en que aún no produzca efectos jurídicos o materiales en territorio nacional.

85. Esta flexibilización, se justifica, por ejemplo, en aquellos supuestos en los que se constituye en el exterior un *joint-venture* destinado a desarrollar un nuevo negocio en el Uruguay y otros países de la región. En tales casos, puede ocurrir que una de las partes adquiera participación en una entidad en el extranjero (por ejemplo, A vende a B el 50% del capital accionario de C). En ese contexto, resulta admisible que la toma de control tenga lugar con anterioridad a la autorización de COPRODEC, siempre que, no exista actividad económica de la empresa conjunta en Uruguay.

86. Por el contrario, cuando la empresa objetivo desarrolla actividades en Uruguay, o cuando se adquieren activos que permiten operar de forma



inmediata en el mercado local, el cambio de control se proyecta directamente sobre el territorio nacional. En tales casos, la operación produce efectos desde el momento mismo del cierre – aunque tenga lugar en el extranjero-, por lo que no resulta aplicable la referida flexibilización, ya que en tal caso sí habría efectos jurídicos o materiales en el territorio.

87. Así, tanto el artículo 7 de la LDC como el artículo 39 inciso 3 del Decreto No. 404/007 consagran el principio de reporte previo, impidiendo que las concentraciones económicas produzcan efectos en Uruguay antes de la autorización de COPRODEC.

88. Intención real de llevar a cabo el negocio debidamente acreditada.

En ese contexto, COPRODEC entiende que el reporte de la operación de concentración deberá realizarse por las partes cuando exista una intención real y seria de llevarla a cabo. A tales efectos, se considerarán indicios suficientes, entre otros: carta de intención, memorándum de entendimiento, borrador avanzado del contrato o acuerdo vinculante; anuncios públicos de la operación; cualquier otro documento que permita acreditar un grado razonable de definición y compromiso entre las partes.

89. **Identificación clara y precisa del negocio proyectado** La solicitud deberá contener una descripción completa, concreta y no ambigua del negocio jurídico proyectado, los mercados relevantes en los que la operación tiene lugar y el posible impacto competitivo. En ese sentido, no se admitirán solicitudes de notificación/autorización que i) difieran para etapas posteriores la identificación del negocio, de los mercados relevantes o de los efectos competitivos de la operación; ii) condicionen el análisis de COPRODEC a decisiones futuras aún no adoptadas por las partes; iii) se presenten sujetas a definiciones futuras que impidan una evaluación sustantiva de la operación.



CONTENIDO DEL REPORTE ANTE COPRODEC

90. A efectos de la presentación ante COPRODEC, y en función del cumplimiento de los umbrales de facturación previstos en la LDC, según se explicó supra (*ver Umbrales de facturación*), COPRODEC sometió a consulta pública y aprobó dos Formularios diferenciados, conforme se detalla a continuación:

- a) Cuando los participantes superan ambos umbrales de facturación, corresponde la solicitud de autorización de concentración económica ante COPRODEC, para lo cual resulta aplicable el Formulario de Solicitud de Autorización de Concentración Económica.
- b) Cuando los participantes cumplen con el umbral conjunto, pero no con el umbral individual, corresponde la información del acto de concentración a COPRODEC, para lo cual resulta aplicable el Formulario de Notificación de Concentración Económica.

E) EXCEPCIONES

91. Sin perjuicio de lo anterior, aun cuando los participantes no superen el umbral individual de facturación y, en principio, corresponda informar la operación ante COPRODEC mediante el Formulario de Notificación, la COPRODEC podrá requerir la tramitación de una solicitud de autorización mediante el Formulario de Solicitud de Autorización, cuando atendidas las circunstancias del caso, resulte necesario profundizar el análisis competitivo de la operación.

92. A tales efectos, la COPRODEC podrá considerar, entre otros elementos, la estructura y el grado de concentración del mercado involucrado, el nivel de competencia efectiva, la existencia de barreras a la entrada, la dimensión del mercado geográfico relevante y los antecedentes de las



empresas intervinientes, en particular cuando se verifique una recurrencia de operaciones de concentración.

93. Este criterio resulta especialmente relevante en mercados en proceso de concentración progresiva

94. por ejemplo, mediante adquisiciones sucesivas de menor entidad, así como en mercados geográficos reducidos, negocios tecnológicos o startups en los que aun cuando las partes no superen los umbrales de facturación, eventualmente la operación puede involucrar riesgos para la libre competencia.

95. En tales supuestos el régimen de notificación habilita a COPRODEC a realizar un análisis específico del caso y a requerir, de corresponder, la solicitud de autorización previa.

PROCEDIMIENTO

96. La COPRODEC, por resolución fundada, debe decidir en un plazo máximo de **treinta días corridos**³⁰:

- A) Autorizar la operación.
- B) Subordinar el acto de concentración al cumplimiento de las condiciones que el órgano de aplicación establezca.
- C) Denegar la autorización.

97. **Cómputo del plazo.** El plazo se computa a partir de la fecha del acto administrativo que dispuso que la información y la documentación requerida para iniciar la evaluación de impacto, fue presentada en forma correcta y completa.

³⁰ Artículo 9 de la Ley No. 18.159 en la redacción dada por el artículo 164 de la Ley No. 20.446.



98. **Prórrogas.** El plazo sólo puede prorrogarse por un máximo de **60 días corridos adicionales**, mediante resolución fundada de la COPRODEC adoptada con anterioridad a su vencimiento y en los siguientes casos:
1. Cuando sea necesario profundizar en el análisis y en la evaluación de impacto
 2. Cuando les sea solicitada a las partes o a terceros la presentación de información adicional.
 3. Cuando sea necesario evaluar posibles condicionamientos para mitigar los eventuales efectos adversos de la concentración económica sobre la competencia en los mercados.
99. **Suspensión del plazo por evaluación de condicionamientos.** Cuando se evalúen posibles condicionamientos, el plazo podrá suspenderse hasta por **60 días corridos adicionales** para analizar si dichos condicionamientos son suficientes y proporcionales.
100. Si los compromisos ofrecidos no resultaren satisfactorios a juicio de COPRODEC, la operación será rechazada. En caso contrario, se aprobará sujeta al cumplimiento de los compromisos aceptados.
101. **Autorización ex ante.** La concentración económica no podrá perfeccionarse hasta que haya recaído la autorización del órgano de aplicación.
102. **Autorización expresa o tácita.** En caso de que COPRODEC no se expida en los plazos detallados en el presente apartado -mediante resolución expresa que autorice la operación, la subordine a condicionamientos o la deniegue-, el acto de concentración económica se tendrá por autorizado en forma tácita³¹.

³¹ Artículo 9 del Decreto No. 404/007.



103. **Información del cierre de la operación ante COPRODEC:** una vez conferida la autorización por parte de la COPRODEC, los participantes deberán informar el cierre de la operación dentro del plazo de diez días hábiles contados desde su efectiva concreción.

SANCIONES

104. Los actos jurídicos realizados sin la autorización previa de la COPRODEC, cuando ésta resulte exigible, no producen efectos jurídicos, sin perjuicio de las sanciones que COPRODEC pueda imponer de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17 y 19 del Decreto No. 404/007.
105. COPRODEC está facultado a imponer sanciones en los siguientes casos³²:
- a) **Si el acto de concentración económica no se comunica en tiempo y forma**, lo que incluye, entre otros, los supuestos en que se aporte información falsa o incompleta de manera deliberada, es decir, se omita información que la parte conocía o razonablemente debía conocer y proporcionar; así como aquellos casos en que no se solicite la autorización correspondiente y la operación se ejecute igualmente, o en que, aun habiéndose solicitado la operación se ejecute mientras el trámite se encuentra pendiente de resolución ante la COPRODEC;
 - b) **Por haber incumplido las condiciones fijadas en la resolución de concentración;**
 - c) **Si la concentración no se autoriza e igualmente se lleva a cabo el negocio**

³² Artículo 44 del Decreto No. 404/007.



FUENTES

Las principales fuentes relevadas y examinadas para la elaboración de los Criterios y Lineamientos para la Solicitudes de Autorización y Notificación de Concentraciones Económicas son los siguientes:

- Comunicación consolidada de la Comisión sobre cuestiones jurisdiccionales en materia de competencia, realizada de conformidad con el Reglamento (CE)no139/2004 del Consejo, sobre el control de las concentraciones entre empresas (2008/C95/01).
- Guía de Competencia de la Fiscalía Nacional Económica, Santiago, Chile, 2017.
- Proyecto de Guía para la notificación de operaciones de concentración económica, versión preliminar, febrero 2019.
- ICN RECOMMENDED PRACTICES FOR MERGER NOTIFICATION AND REVIEW PROCEDURES [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/09/MWG_NPRecPractices2018.pdf](https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/09/MWG_NPRecPractices2018.pdf)
- Merger Guidelines U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission <https://www.ftc.gov/advice-guidance/competition-guidance>

Asimismo, se han tenido en cuenta otras fuentes doctrinarias, regulatorias y precedentes de autoridades de competencia regionales e internacionales.

Las referencias precedentes se utilizan con fines orientativos y comparativos. Los criterios interpretativos contenidos en este documento se fundan en el régimen jurídico vigente en la República Oriental del Uruguay, por lo que su alcance y aplicación responden a dicho marco normativo. En consecuencia, las interpretaciones y enfoques adoptados no constituyen una reproducción automática de los desarrollados en otras jurisdicciones, sino que han sido considerados y, en su caso, adaptados a las particularidades del derecho nacional.