



JOSÉ ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y
Defensa de la Competencia



República Oriental del
Uruguay
Ministerio de Economía y
Finanzas

COMISIÓN DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA

MEMORIA 2014

INDICE	<u>Página</u>
1. Introducción.....	3
2. Indicadores de demanda y resolución de asuntos.....	4
2.1 Panorama general.....	4
2.2 Investigaciones de prácticas anticompetitivas.....	7
2.2.1 Investigaciones por denuncias.....	7
2.2.2 Investigaciones de oficio.....	8
2.3 Consultas.....	10
2.4 Medidas preparatorias.....	10
2.5 Control de concentraciones.....	11
3. Actividades de capacitación, promoción y relacionamiento.....	11
3.1 Acciones de capacitación.....	11
3.2 Acciones de promoción de la competencia.....	12
3.2.1 Celebración del día de la Competencia.....	12
3.2.2 Comunicaciones.....	13
3.3 Relaciones institucionales nacionales e internacionales.....	13
3.3.1 MERCOSUR.....	14
3.3.2 Actividades internacionales.....	14

1. INTRODUCCION

En el presente documento se realiza una descripción de las actividades desarrolladas por la Comisión en 2014, mostrando los principales indicadores de desempeño para ese año.

En el capítulo 2 se exhiben los indicadores de demanda y resolución de asuntos, presentando en primer lugar indicadores generales y a continuación indicadores específicos por tipo de asunto atendido.

En el capítulo 3 se reseñan las actividades de promoción y relacionamiento llevadas adelante en 2014, identificando actividades de promoción propiamente dichas, así como actividades nacionales e internacionales de relacionamiento.

2. INDICADORES DE DEMANDA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

La unidad básica de nuestras estadísticas son los **asuntos**, término utilizado generalmente en las estadísticas judiciales, en los que se incluyen todos los casos en los que se realizaron actuaciones relacionadas con eventuales limitaciones a la competencia en mercados específicos. De acuerdo a las atribuciones asignadas por la Ley N° 18.159, la Comisión actúa en los siguientes tipos de asuntos:

- Investigaciones de denuncias de prácticas anticompetitivas.
- Investigaciones de oficio por prácticas anticompetitivas.
- Estudios en el marco de medidas preparatorias de otras acciones.
- Respuestas a consultas de reguladores y de particulares.
- Controles de fusiones y concentraciones.

Cada asunto se inicia con algún tipo de **demanda** o requerimiento que llega a la Comisión, ya sea de manera formal como informal, y tanto de forma directa como a través de la aparición en los medios de comunicación de situaciones sospechosas o preocupantes. Una vez recibida la demanda la Comisión desarrolla algún tipo de actividad de **investigación**, estudio o análisis, más o menos extensa y detallada según sea el caso. Completada la investigación se llega a un **resultado o resolución del asunto**, que puede tomar la forma de una conclusión sobre una denuncia, la respuesta a una consulta o la evaluación de las condiciones en que opera algún mercado. En algunos casos, la resolución de un asunto lleva a abrir nuevas investigaciones.

2.1 Panorama General

En el Cuadro 1 se presentan los indicadores de demanda y de resolución de asuntos correspondientes a 2014 para cada tipo asunto.

TIPOS DE ASUNTOS	STOCK INICIAL	ASUNTOS ENTRADOS	CARGA DE TRABAJO	ASUNTOS RESUELTOS	STOCK FINAL	TASA DE RESOLUCIÓN (%)	COEFICIENTE DE CONGESTION (%)	TASA DE RESOLUCIÓN 2 (%)
	A	B	C	D	E	D/B	E/D	D/C
Investigaciones	9	6	15	7	8	116,7	114,3	46,7
- por denuncia	6	5	11	4	7	80,0	175,0	36,4
- de oficio	3	1	4	3	1	300,0	33,3	75,0
Medidas preparatorias	1	3	4	1	3	33,3	300,0	25,0
Consultas	0	2	2	2	0	100,0	0,0	100,0
- de reguladores y públicos	0	1	1	1	0	100,0	0,0	100,0
- formales de particulares	0	1	1	1	0	100,0	0,0	100,0
Control de concentraciones	1	6	7	7	0	116,7	0,0	100,0
TOTAL DE ASUNTOS	11	17	28	17	11	100,0	64,7	60,7

Cuadro 1 – Indicadores de demanda y resolución de asuntos de enero 2014 a diciembre 2014

La mayoría relativa de los asuntos presentados a consideración de la Comisión (“Asuntos Entrados”) en el año 2014 fueron notificaciones de concentraciones económicas, representando un 35.3% y denuncias de prácticas anticompetitivas, representando aproximadamente un 29.4% del total de asuntos presentados.

La suma de casos en proceso al inicio del año y de los entrados definió que durante 2014 se haya trabajado en un total de 28 asuntos, de los cuales la mayoría (54%) fueron investigaciones de conductas prohibidas.

Hacia el final del año se habían cerrado 17 de los asuntos tratados, por lo que la Tasa de Resolución (asuntos resueltos en relación a los entrados) alcanzó el 100%, lo cual indica que se resolvieron igual número de casos que los ingresados en el año.¹

La Tasa de Resolución varía según el tipo de asuntos. En el caso de las Concentraciones la referida tasa es de 116.7% ya que se resolvieron los 6 ingresados en 2014 y un caso pendiente de resolución del año previo. Respecto a Consultas, la Tasa de Resolución es del 100% ya que se respondieron las dos

¹ La Tasa de Resolución es un indicador de estadísticas judiciales con el que se intenta medir la celeridad con la que un tribunal resuelve los asuntos comparándola con la velocidad con la que los asuntos van llegando.

consultas presentadas en el año. En cuanto a las Investigaciones por denuncia la tasa es de 80% ya que ingresaron cinco asuntos y se resolvieron cuatro, restando siete por resolver al finalizar el año. En cambio, la Tasa de Resolución para las Investigaciones de oficio es del 300% ya que se inició una investigación y se resolvieron tres, restando sólo una por resolver. Por último, respecto a las medidas preparatorias la tasa es 33% ya que habiendo iniciado 3 medidas en el año, se finalizó una.

Otro indicador frecuente para este tipo de actividades es el Coeficiente de Congestión: el stock final de asuntos en proceso dividido entre el número de asuntos resueltos en el año. Con este coeficiente se intenta medir el retraso de un tribunal en la resolución de los asuntos. En el caso de la Comisión, en 2014 el Coeficiente de Congestión fue de 64.7% (11 asuntos pendientes al 31 de diciembre de 2014 en relación a los 17 resueltos en el año), lo que significa que para quedar sin asuntos pendientes sería necesario trabajar 8 meses sin que ingresaran nuevos casos.

El Coeficiente de Congestión tiene relación con el plazo de resolución de los asuntos. Si el plazo normal de resolución de los asuntos es mucho menor a un año es más fácil para un tribunal tener Coeficientes de Congestión muy bajos. Lo contrario sucedería si el plazo de resolución normal fuera de varios años.

Respecto a los plazos de resolución de la Comisión la situación varía mucho con el tipo de asunto. En un extremo se encuentran las consultas, que se responden en no más de 30 días por imposición legal (Coeficiente de Congestión del 0%).

Pero no existen plazos legales para otros tipos de asuntos. En las investigaciones de prácticas prohibidas, en particular, el tiempo que generalmente insume el diligenciamiento de medios probatorios y la complejidad del análisis hace que la duración promedio supere al año.

Para los asuntos (excepto consultas) resueltos en 2014 el plazo de resolución promedio general es de 16.3 meses. Excluyendo las concentraciones, la duración media de los asuntos referidos a investigaciones es de 28.3 meses.

2.2 Investigaciones de prácticas anticompetitivas.

2.2.1 Investigaciones por denuncias

Al inicio del año estaban en curso 6 investigaciones por denuncias de prácticas anticompetitivas, a las que se agregaron 5 presentadas a lo largo del año.

De las 11 denuncias investigadas se cerraron 4. La Tasa de Resolución fue del 80%.

De las 4 denuncias cerradas, en 2 casos la Comisión confirmó la existencia de conductas anticompetitivas, ordenando el cese de las mismas y fijando sanciones. Posteriormente una de estas resoluciones resultó revocada al resolverse el proceso recursivo a nivel jerárquico.

A continuación se incluye una síntesis de uno de los casos cerrados en los cuales se comprobó la existencia de prácticas anticompetitivas.

Prácticas anticompetitivas en el Mercado de Tomates Procesados

El 19 de octubre de 2010 la empresa Timopel SA, beneficiándose del instituto de clemencia denunció haber sido parte de un acuerdo colusorio conjuntamente con otras empresas productoras de tomate procesado. Establece que fue conminada a integrar un acuerdo ya existente con otras empresas (Barraca Deambrosi SA, Gibur SA, Domingo Ghelfa, Vulcania SA y Pancini Industrial del Sauce SA) y que consistió en el reparto de las cuotas de participación de cada uno en las ventas de pulpa de tomate tamizada en envases Bag in Box, realizándose el control de dicho acuerdo a través de la producción de envases por parte de una imprenta (Impresora Visión SA) y la entrega de los mismos en locales de integrantes del propio acuerdo (Barraca Deambrosi SA y Domingo Ghelfa).

La denunciante declaró que en febrero de 2009 aceptó ser parte del acuerdo debido a amenazas y denuncias recibidas, decidiendo escindirse del mismo a fines de julio de 2010, producto de amenazas de represalias por no cumplimiento del mismo.

Admitida la denuncia, a través de una medida judicial se realizó inspección ocular en dos empresas a efectos de observar en las mismas la existencia de envases de otras empresas recabándose al mismo tiempo en dicha oportunidad diversa documentación.

Las empresas denunciadas admitieron la existencia de un acuerdo para la compra de envases, pero no con fines de limitar la competencia, sino por una razón de reducción de costos, la cual se rechaza como justificación en el transcurso de la investigación.

En efecto, el Informe Técnico N° 63/013 concluyó: a) que no se demostraron las justificaciones pretendidas por las denunciadas respecto a la existencia del club de compras, el cual fue reconocido por todas ellas; b) que si bien en las audiencias celebradas todas las empresas soslayaron la importancia de la pulpa de tomate tamizada, resultó evidente la importancia de la misma en las ventas realizadas; c) que de la información aportada por la imprenta se verifica que los precios cobrados por ésta a las distintas empresas no reflejó en el tiempo efectos que pudieran derivarse de la entrada de nuevas empresas al acuerdo, como se argumenta por algunas de ellas, no entendiéndose cómo empresas de mayor porte dan “ventajas” a empresas menores cuando dicen funcionar en un mercado altamente competitivo; d) sobre la estabilidad en las participaciones en las ventas a distintos supermercados.

Con fecha 1 de abril de 2014 la Comisión dictó la Resolución N° 24/014 resolviendo: a) considerar finalizada la investigación concluyendo que se confirmó la existencia de un acuerdo colusorio entre las empresas denunciadas, con el objetivo de regular las principales variables del mercado, actuando concertadamente y eliminando o minimizando la competencia efectiva entre ellas; b) ordenar el inmediato cese de la conducta denunciada en todo aquello que se continuara realizando a la fecha de la Resolución; c) establecer sanción económica a las empresas denunciadas y d) exonerar de sanción a la empresa denunciante. La Resolución fue confirmada en la etapa recursiva tanto de revocación como jerárquica.

2.2.2 Investigaciones de oficio

Como sucedió en el año previo, en 2014 la prioridad de las actividades de investigación fueron los asuntos originados en denuncias, iniciándose una sola investigación de oficio, que se agregó a las 3 que estaban en curso.

Se resolvieron 3 investigaciones de oficio en el año. En una de ellas se encontró evidencia de prácticas anticompetitivas y se dispuso ordenar el cese de la conducta así como sancionar a los involucrados.

Prácticas anticompetitivas en el Mercado de Alimentos Congelados

En base a una consulta informal sobre Alimentos Congelados, la Comisión resolvió el 15 de noviembre de 2010 iniciar un medida preparatoria consistente en el estudio de las condiciones de competencia en los mercados de alimentos congelados de Montevideo, haciendo énfasis en la formación de sus precios.

Distintos actores manifestaron la existencia de restricciones vinculadas a la fijación de precios por parte del mayorista e incluso algunos de ellos manifestaron haber recibido listas de precios de proveedores con precios sugeridos de venta y que, en caso de no cumplimiento se les dejaría de entregar mercadería. Otros minoristas indicaron que las presiones sobre los precios de venta se relacionan a que los mismos deberían ser asimilados (al alza) a los precios que presentan las grandes cadenas.

La Resolución N°118/011 de 5 de octubre de 2011 resolvió iniciar una investigación de oficio respecto a la posible existencia de prácticas anticompetitivas en el mercado de comercialización al por mayor de alimentos congelados, tendiente a esclarecer los hechos y a identificar a los responsables de dichas prácticas.

Posteriormente, se dictó la Resolución N°30/012 decidiendo iniciar acción judicial pertinente a fin de recabar información para el buen fin de la investigación. Las instancias judiciales mencionadas consistieron en la obtención de información a partir del tráfico de correos electrónicos de algunas de las empresas mayoristas y minoristas en venta de alimentos congelados.

Una vez cumplidas las mismas se realizaron varias constataciones, entre las que destacan: a) que lo manifestado inicialmente por algunos de los minoristas coincide con las prácticas observadas a través de las comunicaciones analizadas; b) que algunas firmas que corresponden a grandes superficies presionaron a sus proveedores (mayoristas) para que sus clientes (minoristas) subieran los precios de venta al público de forma tal que sus precios no quedaran por debajo de los que presentan las grandes superficies; c) que existieron castigos por parte de Supermercados Disco del Uruguay SA hacia la empresa Graba SA por no haber logrado el cometido de alineamiento de precios de los minoristas; d) que las prácticas se observaron para un extenso período de tiempo.

La Resolución N° 80/014 establece la finalización de la investigación de oficio concluyendo que las empresas Graba SA, Supermercados Disco del Uruguay SA, Maosol SA, Cemesa y Greenfrozen infringieron la normativa de defensa de la competencia. Ordena a las empresas Graba SA, Maosol SA, Cemesa y Greenfrozen el cese definitivo de la conducta de fijación de precios mínimos obligatorios de venta al público para sus clientes. Asimismo ordena a Supermercados Disco del Uruguay el cese definitivo de la conducta de exigencia a los distribuidores de cualquier producto de venta al público de establecer precios mínimos obligatorios. Y fija una sanción consistente en multa de 2 millones de Unidades Indexadas (UI) para Supermercados Disco del Uruguay, 170 mil UI para Graba SA y sanción de apercibimiento para Maosol SA, Cemesa y Greenfrozen SA.

Las empresas Graba SA y Supermercados Disco del Uruguay presentaron recursos de revocación y jerárquico. La Comisión mantuvo la Resolución impugnada, la cual posteriormente fue confirmada por la Resolución del Ministerio de Economía y Finanzas.

2.3 Consultas

Durante 2014 la Comisión recibió dos consultas formales, de las cuales una fue de un particular y una de un organismo público.

Dado que las consultas formales tienen establecido el plazo máximo para su respuesta (30 días), se resolvieron todas en el año.

Aunque las consultas se responden en base a información limitada y muchas veces parcial, en los casos presentados por particulares se concluyó, primariamente, que no habría indicios de conductas ilegales.

2.4 Medidas preparatorias.

La Ley autoriza a la Comisión a realizar estudios en el marco de medidas preparatorias. Estos estudios no implican necesariamente la investigación de la conducta de ningún posible infractor en particular, sino que pueden estar orientados a conocer la conformación y las prácticas que se realizan en algún mercado para orientar futuras acciones. Las medidas preparatorias pueden ser el paso previo a una investigación de oficio o bien pueden aportar elementos para acciones de promoción de la competencia.

El año se inició con un estudio en el marco de medidas preparatorias abierto previamente, iniciándose 3 nuevos estudios en el 2014. Del total de 4 asuntos trabajados, se finalizó uno, el cual se archivó sin consecuencias.

2.5 Control de concentraciones

El año 2014 se inició con una notificación de actos de concentración económica en proceso, a la cual se agregaron 6. Se completó el trámite de los 7 expedientes. En ningún caso se trató de concentraciones que, por generar un monopolio de hecho, requirieran aprobación previa de la Comisión.

3. ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN, PROMOCIÓN Y RELACIONAMIENTO

Cabe destacar que durante el año 2014 la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia incrementó su staff técnico, incorporando dos abogados y dos economistas. Los mismos recibieron distintas actividades de capacitación técnica en el transcurso del año.

Además, la Comisión mudó sus oficinas a fines de 2014, logrando una mejora en sus instalaciones.

3.1 Acciones de capacitación

En el transcurso del año 2014 la oficina participó de las siguientes actividades de capacitación técnica:

- XII^a Edición del Curso de la Escuela Iberoamericana de Competencia, organizado por la autoridad de competencia de España, con asistencia de una Comisionada y un técnico de la oficina.
- Curso Virtual Tutorizado del Banco Interamericano de Desarrollo: Política de Competencia 1^a Edición, el cual fue realizado por 4 técnicos de la oficina.

- Curso de especialización judicial, organizado por el Consejo general del Poder Judicial y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), realizado por un técnico de la oficina.

3.2 Acciones de promoción de la competencia.

Una de las dos funciones centrales de la Comisión es estimular, facilitar y promover las acciones y normas que posibiliten la libre competencia. Esta actividad es denominada en otros países “abogacía de la competencia”. A diferencia de las acciones de investigación de prácticas anticompetitivas, que tienen un carácter cuasi-judicial, las de promoción apuntan fundamentalmente a mejorar el ambiente institucional y cultural. Los instrumentos utilizados tienen relación fundamentalmente con la difusión, la capacitación y las relaciones públicas.

A continuación se mencionan las acciones promocionales desarrolladas durante 2014.

3.2.1 Celebración del Día de la Competencia

En ocasión de ser elegido Uruguay como sede del Foro Latinoamericano de Competencia, se celebró el "Día de la Competencia" previo al inicio de las reuniones del referido foro. El tema abordado consistió en los Organismos Públicos como reguladores y como partícipes del mercado. Expusieron autoridades de competencia nacionales y de la región así como expertos en la materia, tanto a nivel local como internacional.

3.2.2 Comunicaciones

Durante el año 2014 el equipo de comunicaciones del Ministerio de Economía y Finanzas realizó diversas instancias de capacitación, en las cuales participaron los Comisionados de la oficina, vinculados a comunicación y gestión interna, presentaciones públicas y a sensibilización de agenda pública.

3.2.2.1 Sitio *web*

Se produjo el lanzamiento del nuevo portal web del MEF, que también incluyó nuevo diseño y mejoras al sitio web de la comisión de promoción y defensa de la competencia.

Asimismo, se mantuvo actualizado el sitio *web* de la Comisión.

3.2.2.2 Prensa

Si bien la Comisión no dispuso de los recursos humanos necesarios para encarar una actividad proactiva y planificada en el área de Comunicaciones, el interés de los medios de comunicación permitió que las acciones realizadas tuvieran una difusión significativa a través de diversos medios de prensa escrita y de programas radiales.

3.3 Relaciones institucionales nacionales e internacionales.

De acuerdo a la Ley, la Comisión debe “Mantener relaciones con otros órganos de defensa de la competencia, nacionales o internacionales, y participar en los foros internacionales en que se discutan o negocien temas relativos a la competencia” (art. 26 lit I). En este sentido, la Comisión ha propiciado reuniones con los otros órganos nacionales de aplicación de la Ley de Competencia. Se detallan a continuación las actividades en las cuales ha participado la Comisión en el año 2014.

3.3.1 MERCOSUR

Durante 2014 bajo la presidencia pro t mpore de Argentina no se celebraron reuniones del Comité Técnico N  5 Defensa de la Competencia.

3.3.2 Actividades internacionales

- **Foro Global de Competencia de la OCDE**

La Presidenta de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, Ec. Luciana Macedo, asistió al 13avo Foro Global de Competencia de la OCDE que tuvo lugar en París los días 27 y 28 de febrero de 2014. Particip , además de la reunión preparatoria del Foro Latinoamericano de Competencia dado que Uruguay fue elegido sede para dicha reunión.

- **Foro Latinoamericano de Competencia**

Los días 16 y 17 de setiembre se llevó adelante en Montevideo el Foro Latinoamericano de Competencia, organizado por la OCDE, el BID y la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia.

El Foro Latinoamericano de Competencia reunió a las autoridades de competencia de diversos países de América Latina y a especialistas de la OCDE y el BID, entre ellos el Sr. John Davies, Jefe de la División Competencia de la OCDE y el Ministro de Economía y Finanzas, Mario Bergara, quien destacó la importancia de asegurar prácticas de competencia y reglas del juego claras en los países de la región.

El 18 de setiembre tuvo lugar el Foro Iberoamericano de Competencia, sumándose aquí a las actividades las autoridades de competencia de España y Portugal.

- **XXXI Seminario Internacional sobre Mercado Avícola**

El día 31 de julio de 2014 se llevó a cabo el XXXI Seminario Internacional "Mercado Avícola" organizado por la Superintendencia de Control del Poder de Mercado de Ecuador. La Comisión participó del mismo por videoconferencia, siendo el Ec. Marcelo Pereira, Asesor en la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia encargado de realizar una presentación sobre "Análisis del Sector Avícola - Uruguay".