



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 2012

INDICE	<u>Página</u>
1. Introducción.....	3
2. Indicadores de demanda y resolución de asuntos.....	4
2.1 Panorama general.....	4
2.2 Investigación de prácticas anticompetitivas.....	8
2.2.1 Investigaciones por denuncias.....	8
2.2.2 Investigaciones de oficio.....	10
2.3 Consultas.....	10
2.4 Medidas preparatorias.....	12
2.5 Control de concentraciones.....	13
3. Actividades de promoción y relacionamiento.....	13
3.1 Acciones de promoción de la competencia.....	13
3.1.1 Consultas de organismos públicos.....	14
3.1.2 Comunicaciones.....	14
3.1.3 Otras actividades.....	15
3.2 Relaciones institucionales nacionales e internacionales.....	16
3.2.1 MERCOSUR.....	16
3.2.2 Actividades internacionales.....	16

1. INTRODUCCION

El objetivo general definido por la Comisión para el año 2012 fue el mismo que para los años anteriores: mostrar que efectivamente se había producido un cambio significativo en la capacidad de aplicación de las normas de competencia en el país. Este es un objetivo a mediano plazo que podrá evaluarse después de varios años de acción.

A continuación se presenta una descripción de las actividades desarrolladas por la Comisión en 2012 junto con los principales indicadores de desempeño para ese año.

2. INDICADORES DE DEMANDA Y RESOLUCION DE ASUNTOS

En la primera sección de este capítulo se plantean datos en general, mientras que en las siguientes se profundiza en cada tipo de asunto.

2.1 Panorama general

Como en años anteriores, la unidad básica de nuestras estadísticas son los **asuntos**, término utilizado generalmente en las estadísticas judiciales, en los que incluimos 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 **demand**a 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.

En el Cuadro 1 se presentan los indicadores de demanda y de resolución de asuntos correspondientes a 2012 para cada tipo asunto.

Cuadro 1 - Indicadores de demanda y resolución de asuntos

Período 1/1/12 a 31/12/12

TIPOS DE ASUNTOS	STOCK INICIAL A	ASUNTOS ENTRADOS B	CARGA DE TRABAJO C	ASUNTOS CERRADOS D	STOCK FINAL E	TASA DE RESOLUCION D/B	COEFICIENTE DE CONGESTION E/D
Investigaciones	12	6	18	9	9	150,0%	100,0%
- Por denuncia	10	5	15	7	8	140,0%	114,3%
- De oficio	2	1	3	2	1	200,0%	
Medidas preparatorias	4	5	9	1	8	20,0%	800,0%
Consultas	1	13	14	13	1	100,0%	7,7%
- De reguladores y públicos	1	2	3	2	1	100,0%	50,0%
- Formales de particulares	0	4	4	4	0	100,0%	0,0%
- Informales	0	7	7	7	0	100,0%	0,0%
Control de concentraciones	2	3	5	3	2	100,0%	66,7%
TOTAL DE ASUNTOS	19	27	46	26	20	96,3%	76,9%

Al igual que en años anteriores, la mayoría relativa de los asuntos presentados a consideración de la Comisión (“Asuntos Entrados”) en el año 2012 fueron consultas, representando casi la mitad del total. Las consultas fueron principalmente presentadas por particulares de manera informal. Por otra parte, las denuncias representaron el 18,5% de los asuntos presentados.

La suma de casos en proceso al inicio del año y de los entrados definió que durante 2012 se haya trabajado en un total de 46 asuntos, de los cuales la mayoría relativa (39%) fueron investigaciones de conductas prohibidas.

Hacia el final del año se habían cerrado 26 de los asuntos tratados, por lo que la Tasa de Resolución (asuntos resueltos en relación a los entrados) alcanzó el 96%. 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.

La Tasa de Resolución varía según el tipo de asuntos. En los casos de las Consultas y las Concentraciones se resolvió la misma cantidad que las que ingresaron (tasa del 100%). Respecto a las Investigaciones de oficio la referida tasa es del 200% ya que se inició una investigación y se resolvieron dos. En el otro extremo se ubica la Tasa de Resolución de Medidas Preparatorias, que alcanza sólo al 20%.

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 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 2012 el Coeficiente de Congestión fue de casi el 77% (20 asuntos pendientes al 31 de diciembre en relación a los 26 resueltos en el año), lo que significa que para quedar sin asuntos pendientes sería necesario trabajar 10 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 informales, que se responden normalmente en el momento. (Coef. de Congestión del 0%) Las consultas formales, por su parte, por imposición legal deben responderse en no más de 30 días, lo que llevó a un Coef. de Congestión de 0% en las consultas de particulares y del 50% en las de organismos públicos (debido a una consulta que se presentó próximo a fin de año).

Pero no existen plazos legales para otros tipos de asuntos. En las investigaciones de prácticas prohibidas, en particular, la complejidad del

análisis hace que la duración promedio supere al año. La meta establecida por la Comisión es que el promedio de plazos de resolución de las investigaciones por denuncias de prácticas ilegales no supere los 18 meses.

Para los asuntos (excepto consultas informales) resueltos en 2012 el plazo de resolución promedio general es de 234 días (7,7 meses). Pero este promedio incluye asuntos que no requirieron investigación propiamente dicha sino sólo trámites administrativos (por ejemplo: controles de concentraciones o denuncias recibidas que no eran pertinentes según la Ley). Excluyendo estos casos, la duración media de los asuntos que requirieron estudios específicos fue de 280 días (9,2 meses). Sin embargo, como se plantea más arriba, de entre todos los asuntos que se estudian los más complejos son las investigaciones de denuncias de prácticas prohibidas, que insumieron en promedio 564 días (18,5 meses) para resolverse.

Si se comparan los indicadores de desempeño de 2012 con los del año anterior, en algunos de ellos se nota un empeoramiento:

- El Coeficiente de Congestión pasa del 47,5% al 76,9%.
- El plazo de resolución promedio pasa de 196 días a 234.

Este empeoramiento de los indicadores se debe fundamentalmente a dos causas:

- La notoria dificultad para completar las medidas preparatorias (la Tasa de Resolución baja del 100% al 20% entre 2011 y 2012); al haberse reducido (por renunciaciones y traslados) en el segundo semestre el equipo técnico de la Comisión se priorizó avanzar en las investigaciones de denuncias, generándose atrasos en las actuaciones de oficio.
- El efecto estadístico de la reducción en el número de consultas informales respondidas en 2012 en relación a 2011 (7 frente a 14). Como las consultas informales se resuelven en el momento o a los pocos días, su Tasa de Resolución es siempre 100% y su plazo de resolución medio

es de 1 día o poco más, por lo que la disminución en su proporción en el total de asuntos impacta negativamente en los indicadores promedio.

2.2 Investigación de prácticas anticompetitivas.

2.2.1 Investigaciones por denuncias

Al inicio del año estaban en curso 10 investigaciones por denuncias de prácticas anticompetitivas, a las que se agregaron las 5 presentadas a lo largo del año.

Es llamativo el hecho de que se hayan presentado sólo 5 denuncias en todo el año, en comparación con las 13 que llegaron a la Comisión en cada uno de los dos años anteriores. No se ha llegado por el momento a una explicación de este fenómeno, cuya evolución deberá monitorearse durante el año 2013.

De las 15 denuncias investigadas se cerraron 7, por lo que la Tasa de Resolución fue del 140%, o sea que se resolvieron más denuncias que las que ingresaron.

Sin embargo, el Coeficiente de Congestión del 114% muestra una importante cantidad de investigaciones en proceso, lo que se explica, como se señaló más arriba, por los relativamente largos plazos de trabajo que normalmente requieren estas investigaciones.

Las investigaciones cerradas lo fueron, en promedio, en un plazo de 564 días. Pero este promedio incluye importantes variaciones. En particular: dos de las siete investigaciones finalizadas requirieron un plazo superior a los 18 meses (duración que la Comisión ha establecido como meta interna para el promedio de las investigaciones originadas en denuncias.)

Por otra parte, las 8 investigaciones de denuncias en trámite al final del año tenían una antigüedad promedio de 543 días, con 3 superando ya los 18 meses.

Los resultados de las denuncias cuya investigación finalizó en el año se presentan en el Cuadro 2.

Cuadro 2 - Tipos de cierre de las investigaciones de denuncias en 2012

TIPOS DE CIERRE	CANTIDAD DE ASUNTOS
El denunciante no completa la denuncia	1
Se declara no pertinente	2
Se declina competencia	0
No se comprueban ilegalidades	1
Se celebra compromiso de cese de conductas	0
Se comprueban y se sancionan ilegalidades	2
Se recomienda derogar norma anticompetitiva	1
TOTAL	7

Como se observa en el cuadro, de las 7 denuncias cerradas, en 2 casos se concluyó que la denuncia no era pertinente (los hechos denunciados no correspondían a los prohibidos por la Ley de Promoción y Defensa de la Competencia) y en otro asunto la denuncia no fue correctamente completada por el denunciante, a pesar de concedérsele plazos para hacerlo.

De las 4 denuncias admitidas, la Comisión pudo confirmar la existencia de conductas o normas anticompetitivas en 2 casos, de lo que se derivaron una sanción y una recomendación no vinculante de derogar la norma en cuestión. Otra sanción se impuso por una conducta violatoria de la normativa, en aplicación de la presunción en contra del investigado dispuesta por el Art. N° 14 de la Ley 18.159 como consecuencia de su rechazo injustificado a entregar la información solicitada.

Sólo un asunto se archivó sin consecuencias al no comprobarse ilegalidades.

Las resoluciones finales de estos asuntos así como los informes técnicos que las fundamentan se pueden consultar en la página *web* de la Comisión. (www.mef.gub.uy/competencia.php)

2.2.2 Investigaciones de oficio

Como sucedió en el año previo, en 2012 la prioridad de las actividades de investigación fueron los asuntos originados en denuncias, iniciándose una sola investigación de oficio, que se agregó a las dos que estaban en curso.

Dos de las tres investigaciones de oficio se archivaron en el año: en un caso por no encontrarse prácticas ilegales, y en el otro debido a una resolución del Ministerio de Economía y Finanzas, por la que se concluyó que la Comisión no tenía competencia en ese asunto.

2.3 Consultas

Durante 2012 la Comisión recibió un total de 13 consultas, de las cuales 6 fueron formales y 7 informales.

Dado que las consultas formales tienen establecido el plazo máximo para su respuesta (30 días) y como las informales se responden generalmente en el momento, se resolvieron en el año 13 de las 14 consultas tratadas quedando sólo una pendiente al 31 de diciembre.

Si se analizan las consultas recibidas se las puede caracterizar tal como aparece en el Cuadro 3.

Cuadro 3 - Caracterización de las consultas recibidas en 2012

TOTAL	13
GRADO DE FORMALIDAD	
Formales	6
Informales	7
TIPO DE CONSULTANTE	
Reguladores	0
Otros públicos	3
Empresas	5
Consumidores	2
Gremiales	2
Asesores	1
CONSULTA POR CONDUCTA DE	
El propio consultante	
Un competidor	5
Un proveedor	3
Un cliente	2
Un asesorado	
Un regulado o administrado	2
Una asociación	
Un organismo estatal	1
CONSULTA POR CONDUCTA	
Actual	13
Futura	0

Como se observa en el cuadro 3, las consultas relativamente más frecuentes han sido las hechas por empresas privadas, en forma individual o agremiada, en relación a conductas actuales de sus competidores o proveedores. Pero también hubo consultas de organismos públicos, consumidores y asesores. Respecto a las conductas que fueron objeto de la consulta, éstas se refirieron a un competidor, un cliente, un proveedor o un “administrado” por un ente público. Y respecto al momento de la conducta, en todos los casos las consultas se referían a conductas actuales.

Los tipos de respuestas dadas a los consultantes se sintetizan en el cuadro 4.

Cuadro 4 - Respuestas dadas a las consultas respondidas en 2012

TIPO DE RESPUESTA	CONSULTAS FORMALES	CONSULTAS INFORMALES	TOTAL
Sí hay indicios de prácticas ilegales	1	2	3
No hay indicios de prácticas ilegales	4	1	5
Se recomiendan acciones para mejorar la competencia	1	0	1
La información no es suficiente	0	4	4
TOTAL	6	7	13

Aunque las consultas se responden en base a información limitada y muchas veces parcial, en una cuarta parte de los casos pudo concluirse, primariamente, que habría indicios de conductas ilegales. El resto se dividió en forma pareja entre los casos en que no se encontraron dichos indicios y los que no pudieron resolverse por falta de información. En el caso de una consulta de un organismo público acerca de una norma vigente, no se concluyó en la existencia de ilegalidades, pero se hicieron recomendaciones no vinculantes para mejorar las condiciones de competencia en el mercado respectivo.

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 4 estudios en el marco de medidas preparatorias en curso y en su transcurso se agregaron 5 más, derivadas de casos ya archivados (1), noticias de prensa (2) y aspectos de denuncias consideradas no pertinentes (2). Pero del total de 9 asuntos trabajados, se finalizó solo 1. Como se mencionó más arriba, la reducida Tasa de Resolución de las medidas preparatorias se debió a

la prioridad dada al trabajo en las investigaciones de conductas ilegales, en el marco de una reducción del equipo técnico.

2.5 Control de concentraciones

El año 2012 se inició con 2 notificaciones de fusiones en proceso, a las que se agregaron 3 notificaciones más en el correr del año. Se completó el trámite de tres de estos expedientes, por lo que nuevamente finalizó el año con dos asuntos en proceso. En ningún caso se trató de concentraciones que, por generar un monopolio de hecho, requirieran aprobación previa de la Comisión.

3. ACTIVIDADES DE PROMOCION Y RELACIONAMIENTO

3.1 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 2012. Debido a la prioridad asignada a la investigación de prácticas anticompetitivas, la mayor parte de las actividades promocionales surgieron a partir de demandas de otras organizaciones o personas, las que fueron respondidas en todos los casos.

3.1.1 Consultas de organismos públicos

Un área de acción de Promoción de la Competencia es el asesoramiento, por pedido o de oficio, que se realiza a los entes públicos en relación a los posibles efectos anticompetitivos de sus resoluciones o de las normas que establecen.

En el marco de las consultas formales, que se informó en el punto 2.3, se incluyen 2 de organismos públicos: una del Ministerio de Industria, Energía y Minería y la otra de la Unidad Centralizada de Adquisiciones. La consulta del MIEM se refería a la oferta de balanzas en Internet y fue respondida, mientras que la de la UCA se relacionaba con una licitación de ropa de uso hospitalario y, como fue presentada a fines de año, aún se encontraba en estudio al 31 de diciembre.

3.1.2 Comunicaciones

Aunque no fue posible desarrollar el área comunicacional de la Comisión con el grado de profesionalización que sería conveniente, durante 2012 se realizaron algunas acciones imprescindibles.

3.1.2.1 Sitio *web*

Se mantuvo actualizado el sitio *web* de la Comisión, con la publicación de 11 resoluciones finales, 20 informes técnicos y la Memoria 2011.

3.1.2.2 Prensa

Aunque 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 lo largo de 2012 la Comisión fue

mencionada en un total de 34 notas aparecidas en las versiones impresas de 3 medios de prensa de circulación nacional (El País, El Observador y Búsqueda). Varias de estas noticias fueron tomadas por portales de noticias en Internet. Adicionalmente, se respondió a varias demandas de periodistas radiales.

En casi todos los casos se trató de comentarios periodísticos sobre asuntos en curso o finalizados, aunque se encuentran también menciones sobre las actividades de la Comisión en general, como la que apareció en el semanario Búsqueda el 30 de agosto, donde se dice: “Desde el sector privado, en general existe conformidad con la actuación de la Comisión y destacan la imparcialidad y el profesionalismo en el tratamiento de los casos, según consultas efectuadas por Búsqueda”.

3.1.3 Otras actividades

- **Mesa redonda sobre Tarjetas de Crédito, organizada por Asociaciones de Defensa del Consumidor, 24 de mayo de 2012.** Contó con la participación de los Sres. Representantes Nacionales Gonzalo Mujica y Daniel Peña y las exposiciones del Dr. Facal, Cr. Chicurell, Dra. Szafir y Ec. Zipitría. Participó el Dr. Javier Gomensoro con una ponencia sobre el mercado de tarjetas de crédito en la perspectiva de la legislación de libre competencia
- **Actividad promocional de la competencia.** Continuando con las charlas promocionales de la competencia, el Dr. Javier Gomensoro dio una clase en la Universidad de Montevideo para alumnos de la carrera de Abogacía, explicando los principios y fundamentos de la normativa de libre competencia, en especial con los ejemplos prácticos de casos investigados, el día 5 de noviembre de 2012
- **II Seminario Internacional de Derecho del Turismo y el Transporte y III Congreso del Mercosur de Derecho de Turismo,** organizado por el

Ministerio de Turismo los días 29 y 30 de noviembre de 2012. El Dr. Javier Gomensoro presentó una ponencia sobre los casos en investigación por temas de libre competencia en los mercados de transporte en el Uruguay.

3.2 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 2012.

3.2.1 MERCOSUR

La Comisión participó en las reuniones del Comité Técnico N° 5 sobre Defensa de la Competencia del MERCOSUR celebradas en el año en marzo en Buenos Aires y en setiembre en Brasilia, en las que se evaluó el programa de trabajo 2011 y se formuló el programa de trabajo para 2012.

3.2.2 Actividades internacionales

Los días 20, 21 y 22 de junio se llevó a cabo en la ciudad de Lima, Perú, la Conferencia Anual del Programa de Protección de la Competencia y el Consumidor para América Latina de las Naciones Unidas (COMPAL) con la participación de países de Latinoamérica y bajo el auspicio de la UNCTAD y el gobierno suizo. Participó en representación de Uruguay el Dr. Javier Gomensoro, Presidente de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia.

