



Comisión
**NACIONAL DE
LA COMPETENCIA**

 **GOBIERNO
NACIONAL**

*Paraguay
de la gente*

GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS EN LIBRE COMPETENCIA PARA GREMIOS Y ASOCIACIONES EMPRESARIALES

Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM)

Diciembre del 2020

Documento aprobado por el Directorio de la CONACOM

Abg. Fabrizio Castiglioni Serafini

Presidente del Directorio

Econ. Miguel Núñez Figueredo

Miembro del Directorio

Abg. Rolando Díaz Delgado

Miembro del Directorio



ÍNDICE

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	3
1.1. Objetivo y alcance de la guía.....	3
1.2. ¿Cuál es la razón de ser de la defensa de la competencia y la función de la Comisión Nacional de la Competencia en Paraguay?	3
1.3. ¿Qué tipo de prácticas o comportamientos persigue la Ley de Defensa de la competencia?	3
1.4. ¿Por qué es importante que los gremios y sus asociados conozcan y cumplan las normas de competencia?.....	4
1.5. ¿Puede una decisión, actuación o una mera recomendación de un gremio ser sancionable por la autoridad de competencia?	5
1.6. ¿Qué sanciones están previstas por el incumplimiento de la Ley de Defensa de la Competencia en Paraguay?	5
2. PRÁCTICAS GREMIALES QUE PODRÍAN INFRINGIR NORMAS DE LIBRE COMPETENCIA	6
2.1. Coordinación de acciones e intercambio de información sensible.....	6
2.2. Decisiones y recomendaciones de precios, mercados y otras condiciones comerciales.....	7
2.3. Condiciones de afiliación	8
2.4. Fijación o imposición de estándares técnicos	8
2.5. Contratos “tipo”	8
2.6. Publicidad	9
3. RECOMENDACIONES FINALES	9



1. INTRODUCCIÓN

1.1. Objetivo y alcance de la guía

Por medio de la presente Guía, la Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM) tiene como objetivo dar a conocer a los gremios y asociaciones empresariales los aspectos más relevantes de la normativa de competencia, brindando pautas y recomendaciones de actuación a fin de que estos y sus asociados puedan detectar y evitar la comisión de actos contrarios a los principios de libre competencia y competencia en los mercados.

La presente Guía tiene carácter no vinculante y por lo tanto, es de carácter orientativo, recogiendo un conjunto de buenas prácticas que la autoridad paraguaya de competencia considera relevantes. La CONACOM confía que el lanzamiento de la presente Guía conllevará a un mayor empoderamiento de los Gremios y sus Asociados en su rol de actores principales, para la promoción y cumplimiento de las normas de competencia y sus consecuencias beneficiosas en la consolidación y maduración del crecimiento económico del país.

1.2. ¿Cuál es la razón de ser de la defensa de la competencia y la función de la Comisión Nacional de la Competencia en Paraguay?

La existencia de una competencia efectiva es uno de los pilares fundamentales de una economía de mercado. La libre competencia genera incentivos en las empresas que pueden trasladarse al consumidor con una mejor prestación de los servicios, mejores productos, mejores precios, mayor innovación, estructuras empresariales más eficientes, mejor asignación de recursos escasos; mejorando en definitiva la competitividad de la economía en su conjunto ya que presenta un estímulo clave para el crecimiento económico de un país.

La Ley de Defensa de la Competencia es la No. 4.956/2.013, siendo la Comisión Nacional de Competencia (CONACOM) la autoridad administrativa encargada de velar por el cumplimiento de la misma, con atribuciones exclusivas a nivel nacional para la investigación y sanción de actos que constituyen una infracción de las normas de defensa de la competencia, para evaluar, aprobar, denegar o condicionar operaciones de concentración empresarial, y para promocionar la cultura de competencia en el País.

La competencia presupone la libertad de compra, venta y acceso al mercado en condiciones eficientes y no discriminatorias, sin otras restricciones que las derivadas de la Ley (Art. 4 – Ley 4956/13)

1.3. ¿Qué tipo de prácticas o comportamientos persigue la Ley de Defensa de la competencia?

El Derecho de la competencia reprocha la realización de todo tipo de prácticas colusorias y el abuso de posición dominante.

Conforme a la normativa paraguaya:



- i. **Constituyen prácticas colusorias** los acuerdos, decisiones o prácticas concertadas o conscientemente paralelas, independientemente de que sean escritos o verbales, formales o informales que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional.

Un ejemplo de conducta colusoria podría ser un acuerdo entre competidores para fijar precios, o para repartirse mercados geográficos, clientela, o licitaciones públicas.

- ii. **Constituye abuso**, la explotación por una o varias de las personas físicas o jurídicas, de su posición de dominio en todo o en parte del mercado relevante. El abuso se configura cuando un agente con posición de dominio en el mercado relevante utiliza esa posición para restringir de manera indebida la competencia, obteniendo beneficios y perjudicando a competidores reales o potenciales, directos o indirectos, o a consumidores.

Esto puede darse, por ejemplo, mediante la imposición de precios no equitativos, la negativa injustificada de satisfacer la demanda de un producto, la imposición injustificada de condiciones comerciales desiguales para prestaciones equivalentes, o la subordinación de celebración de acuerdos comerciales a la aceptación de prestaciones suplementarias que no guarden relación con el objeto de tales acuerdos.

La normativa de competencia paraguaya entiende que una persona física o jurídica goza de posición dominante, cuando para un determinado producto o servicio no está expuesta a una competencia efectiva y sustancial, para lo cual, la Autoridad Competente debe considerar, conforme a criterios de razonabilidad aplicables al mercado relevante investigado, cuestiones tales como la sustituibilidad del producto o servicio, las restricciones normativas que limiten el acceso al mercado, y el grado en el que el presunto agente dominante pueda influir unilateralmente en la formación de precios, restricción de la oferta o la demanda en el mismo.

Cabe resaltar que la posición de dominio en sí no es reprochable; lo que la Ley castiga es el abuso de la misma por parte de quien la detenta.

1.4. ¿Por qué es importante que los gremios y sus asociados conozcan y cumplan las normas de competencia?

Los gremios tienen una importante función en el diseño de la política del sector económico al que representan y juegan un papel fundamental en delinear el desenvolvimiento de sectores estratégicos en un país.

Ahora bien, como se señala en un documento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *[...] las asociaciones gremiales están, por su propia naturaleza, expuestas a los riesgos de cometer ilícitos anticompetitivos, a pesar de que tienen muchos aspectos pro competitivos. La participación en actividades de una asociación gremial o profesional entrega una amplia gama de oportunidades para*



que empresas que están en la misma línea de negocios se reúnan periódicamente y discutan sobre asuntos comerciales de interés común. Tales reuniones y conversaciones, aún cuando se den en el marco del cumplimiento legítimo de los objetivos de la asociación, dan espacio a la reunión de competidores directos, y les entrega oportunidades regulares para intercambiar sus impresiones sobre el mercado, lo cual los puede fácilmente llevar a una coordinación ilegal. Las conversaciones casuales sobre precios, cantidades y futuras estrategias de negocio pueden llevar a acuerdos o entendimientos informales que claramente transgreden las disposiciones de libre competencia. Es por esta razón que los gremios y sus actividades están sujetas a un cuidadoso escrutinio por parte de las autoridades de competencia [...]¹.

En suma, los Gremios y Asociaciones pueden ser fuente de conductas anticompetitivas, de ahí la importancia de identificar riesgos y evitar eventuales infracciones al régimen de libre competencia.

1.5. ¿Puede una decisión, actuación o una mera recomendación de un gremio ser sancionable por la autoridad de competencia?

Sí, puede ser sancionable en caso de comprobarse que la decisión, actuación o recomendación sea lesiva a la competencia. En este sentido, un gremio puede ser sujeto pasivo del derecho de la competencia, y, por ende, puede ser objeto de investigaciones y sanciones en aquellos casos en que realice o promueva prácticas restrictivas de la competencia.

1.6. ¿Qué sanciones están previstas por el incumplimiento de la Ley de Defensa de la Competencia en Paraguay?

El Directorio de la CONACOM se encuentra facultado a imponer las siguientes sanciones:

- i.* Apercebimiento e intimación de cese de los actos contrarios a las normas de la Ley;
- ii.* La declaración de nulidad del acto jurídico en cuestión;
- iii.* La aplicación de multas de hasta el equivalente al 150% de los lucros obtenidos con la práctica infractora o hasta el 20% de la facturación bruta por la venta de los productos objeto de la misma en el mercado relevante afectado en los últimos 12(doce) meses, contados desde el inicio del sumario administrativo, excluidos los impuestos. Estas multas no podrán ser inferiores a la ventaja obtenida, cuando esta sea cuantificable.

Las sanciones se entenderán sin perjuicio de otras responsabilidades que en cada caso procedan.

Lo anterior implica que, además de la sanción que a criterio de la CONACOM corresponda aplicar a la persona jurídica infractora -en este caso al gremio en cuestión y/o a sus asociados-, se podrá imponer una multa a quienes ejerciendo la dirección, gestión o representación de dicha persona jurídica, hayan participado y contribuido activamente al planeamiento, realización o ejecución de la conducta infractora. Sin embargo, queda establecido en la normativa que quedarán excluidas de la sanción

¹ "Pro-Competitive and anti-competitive aspects of trade/ Business Associations". OCDE, 2008. Disponible en línea <http://www.oecd.org/regreform/sectors/41646059.pdf>



aquellas personas que, formando parte de los órganos colegiados de administración o contando con representación de la persona jurídica, no hubieran asistido a las reuniones o hubieran votado en contra o salvado su voto.

2. PRÁCTICAS GREMIALES QUE PODRÍAN INFRINGIR NORMAS DE LIBRE COMPETENCIA

A pesar de que no es posible enumerar todas las actividades de los gremios que pueden generar preocupaciones desde el punto de vista de la defensa de la competencia, habiéndose realizado la introducción general en el apartado anterior, se enumerarán a continuación –de manera no exhaustiva- aquellas conductas que podrían representar mayores riesgos de infracciones a la normativa vigente.

2.1. Coordinación de acciones e intercambio de información sensible

Los gremios tienen un papel importante para la revisión del contexto del sector o industria al que representan, para lo cual realizan diversas reuniones con sus miembros—normalmente competidores entre sí- a fin de discutir asuntos de interés común. Esto hace que empresas que normalmente están en la misma línea de negocios se reúnan periódicamente y discutan temas comunes y, aunque estas conversaciones se den en el marco del cumplimiento legítimo de los objetivos de la asociación, dan espacio a la reunión de competidores directos y les entrega oportunidades regulares para intercambiar sus impresiones sobre el mercado, lo cual los puede fácilmente llevar a una coordinación ilegal.

Estas reuniones y las conversaciones más casuales sobre precios, cantidades y futuras estrategias de negocio pueden llevar a acuerdos o entendimientos que transgredan las disposiciones de libre competencia en caso que tengan por objeto, expreso o implícito, la coordinación de actuaciones.

Podemos citar a continuación algunos temas que en caso de ser tratados o discutidos en reuniones o discusiones, podrían generar riesgos de incurrir en actuaciones lesivas a la competencia:

- i.* Acuerdos basados en precios, descuentos, cargos extraordinarios u otras condiciones de venta, así como el intercambio de información que tenga el mismo objeto.
- ii.* Concertaciones o coordinaciones de ofertas o abstenciones en licitaciones, concursos y subastas públicas y privadas.
- iii.* Repartición, distribución o asignación de segmentos o partes de un mercado de bienes y/o servicios señalando proveedores, clientela o tiempo y espacio determinado.
- iv.* Limitaciones a la producción, distribución o comercialización de bienes; o prestación y/o frecuencia de servicios, sin importar la naturaleza de estos.
- v.* Eliminación de competidores del mercado o limitación al acceso de los mismos, desde su posición de compradores o vendedores de determinados productos.

Cabe poner especial atención a cualquier posible coordinación que represente algún tipo de “boicot” a un agente del mercado. Si bien esta figura puede manifestarse de diversas formas, un boicot representa una respuesta coordinada entre empresas asociadas al gremio con el fin determinado de perjudicar directamente a otro operador del mercado.



Respecto al intercambio de información realizado dentro del marco de las actividades gremiales, el mismo no conlleva necesariamente problemas para la competencia, pero de acuerdo a la naturaleza de la información intercambiada y a la oportunidad en que el intercambio tenga lugar, insistimos, esta práctica sí puede tener consecuencias negativas para la competencia.

En este sentido, podrían considerarse sensibles aquellas informaciones que por su condición incrementen la probabilidad de prácticas anticompetitivas, facilitando la colusión tácita y explícita entre los competidores miembros del gremio, o un comportamiento conscientemente paralelo entre los mismos. Se puede considerar sensible la información relativa a:

- i.* Precios actuales y futuros
- ii.* Inversiones o estrategias empresariales
- iii.* Volúmenes y capacidades de producción
- iv.* Participaciones de mercado
- v.* Estructura de costos
- vi.* Listado de clientes y proveedores e importancia de los mismos para cada asociado
- vii.* Condiciones especiales de negociación como: políticas de descuentos, términos y condiciones de pago

2.2. Decisiones y recomendaciones de precios, mercados y otras condiciones comerciales

Los gremios no solamente son plataformas de discusión de intereses comunes, sino que a través de sus órganos de dirección están capacitadas para asumir una posición que represente a sus miembros y materializar determinadas acciones en forma de decisiones o recomendaciones.

Conforme a la normativa paraguaya, tanto las decisiones como las recomendaciones podrían ser ilegales en caso que tengan por objeto reducir o eliminar la rivalidad entre asociados o incluso con competidores ajenos a la asociación.

Los Gremios deben tener especial cuidado de que sus decisiones o recomendaciones no versen sobre:

- i.* Precios actuales y futuros de productos o servicios
- ii.* Lista de clientes actuales o potenciales
- iii.* Reparto de mercados y zonas de comercialización, actuales o futuras
- iv.* Condiciones comerciales como: descuentos, volúmenes, formas de pago, lista de proveedores
- v.* Limitación de volúmenes de producción
- vi.* Afectación del resultado de procesos de licitación pública
- vii.* Cualquiera que pudiera tener el efecto de excluir a la competencia.

En esta línea, también los códigos de autorregulación (códigos de conducta y otros) de algunos gremios pueden ser considerados anticompetitivos en caso que impongan o recomienden a los asociados la adopción de conductas incompatibles con la Ley de defensa de la competencia.



2.3. Condiciones de afiliación

No resulta aconsejable:

- i.* promover un trato diferenciado entre asociados y no asociados o entre tipos distintos de asociados de manera injustificada
- ii.* promover barreras injustificadas de acceso o políticas poco transparentes o discriminatorias de expulsión

Si bien estas conductas no están en sí mismo prohibidas por la Ley de Competencia, con las mismas se podrían estar creando barreras injustificadas de acceso al mercado, impidiendo que ciertos agentes compitan en el mismo, beneficiando únicamente a algunos de los asociados del Gremio y perjudicando en última instancia al consumidor final, especialmente si se trata de un Gremio con posición preponderante en el mercado en cuestión.

2.4. Fijación o imposición de estándares técnicos

En determinados sectores puede resultar conveniente por razones de eficiencia establecer unos requisitos técnicos que habrán de cumplir ciertos productos o servicios. Dentro del gremio se podrían establecer este tipo de estándares. Sin embargo, están prohibidos aquellos que introduzcan restricciones innecesarias a la competencia en caso que genere la expulsión de determinados competidores del mercado o impida el ingreso de nuevos agentes.

Cabe señalar que estos estándares técnicos no son aquellos que una autoridad sectorial exige en el ejercicio de sus facultades y que son de obligado cumplimiento.

Por ello, en la adopción de los mismos se debe considerar:

- i.* Los criterios que sustentan los estándares técnicos o cualitativos deberán ser objetivos y bien fundados.
- ii.* Las normas establecidas no deberán restringir la oferta de bienes y/o servicios.
- iii.* La participación de los asociados o agremiados en programas de certificación deberá ser voluntaria y no impuesta por la asociación o gremio empresarial.

2.5. Contratos “tipo”

Si bien los contratos tipo o estandarizados ayudan a facilitar la carga burocrática y simplificar los costos de transacción, estos pueden afectar a la libre competencia al coartar la independencia de los operadores económicos y homogeneizar su comportamiento, limitando la capacidad de los clientes, proveedores o consumidores, a optar entre ofertas diversificadas.

En general, no resulta contrario a las normas de competencia el ofrecer o utilizar contratos tipo, pero siendo que las autoridades de competencia suelen ser muy estrictas en el análisis de este tipo de contratos, se recomienda su utilización o adhesión voluntaria, especialmente en el caso de aquellos asociados que tengan un peso preponderante en el mercado. Además, los beneficios de su utilización deben ser claramente establecidos y sean de naturaleza tal que justifiquen y contrarresten posibles riesgos asociados a su utilización por los operadores del sector.



2.6. Publicidad

La publicidad que efectúe un Gremio por lo general está enfocada en promover la industria o sector al que representa. Este tipo de publicidad no afecta negativamente a la libre competencia en la medida en que no imponga restricciones a los asociados que contratan o desarrollan su propia publicidad y no sea usada como escenario para coordinaciones anticompetitivas. Por ello, las asociaciones o gremios deberían básicamente evitar:

- i.* La promoción de políticas de precios u otras condiciones comerciales individuales con clientes finales, proveedores o competidores que puedan generar un comportamiento coordinado entre sus miembros.
- ii.* La adopción de medidas que impongan restricciones al desarrollo de estrategias propias de publicidad entre sus miembros.

3. RECOMENDACIONES FINALES

A. **AL PARTICIPAR EN REUNIONES PRESENCIALES O VIRTUALES, PROCURAR:**

- i.* Que la convocatoria a la reunión exprese claramente los puntos a tratarse y que la misma se encuentre registrada por algún medio.
- ii.* Que las reuniones se desarrollen en lo posible con la presencia de un asesor o profesional con conocimientos en normas de competencia, que pueda advertir cualquier riesgo que pueda presentarse y ayudar a minimizarlos.
- iii.* Que la reunión se labre en acta con registro de asistencia y constancia de las decisiones tomadas
- iv.* Si en la reunión se tratase algún aspecto que pueda constituir una infracción a las normas de competencia, los asociados deben dejar constancia en el acto de su negativa a continuar la reunión, especificando la circunstancia y hora de su retiro, o su disconformidad con respecto al punto en cuestión.

B. **RESPECTO AL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN:**

- i.* Determinar qué información competitiva resulta sensible;
- ii.* Procurar no solicitar, discutir ni remitir información calificada como sensible
- iii.* Siempre que sea posible, difundir únicamente información pública, histórica (sobre acciones pasadas) y agregada (información general del sector) sin individualizar agentes, áreas geográficas o clientes específicos.

C. **RESPECTO A LAS DECISIONES Y RECOMENDACIONES:**

- i.* No hacer alusión a precios o estrategias comerciales exclusivas
- ii.* Que sean de adscripción voluntaria
- iii.* No imponer sanciones o acciones a quienes no las adopten

D. **CRITERIOS DE AFILIACIÓN:**

- i.* Procurar que los requisitos o condiciones de afiliación, permanencia y expulsión no sean arbitrarios ni excluyentes

E. **CREAR UNA CULTURA DE COMPETENCIA:**

- i.* Promover el conocimiento y actualización permanente en normas de defensa de la competencia en el seno interno del gremio, entre autoridades, dirigentes, funcionarios y asociados.



Comisión
**NACIONAL DE
LA COMPETENCIA**

 **GOBIERNO**
 **NACIONAL**

*Paraguay
de la gente*

- ii. Alentar a sus asociados a la implementación de programas de cumplimiento normativo en materia de libre competencia, a la revisión de sus políticas, acciones y conductas comerciales, y a la difusión y capacitación a sus propios directores, gerentes, empleados y accionistas.