



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



**Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia**



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

# COMISIÓN DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA

## MEMORIA 2015

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.....	9
2.4 Medidas preparatorias.....	10
2.5 Control de concentraciones.....	10
3. Actividades de capacitación, promoción y relacionamiento.....	11
3.1 Acciones de capacitación.....	11
3.2 Acciones de promoción de la competencia.....	11
3.2.1 Celebración del día de la Competencia.....	12
3.2.2 Charlas en ámbitos académicos.....	12
3.2.3 Participación en la evaluación del Sistema Nacional de Contratación Pública de Uruguay.....	13
3.2.4 Prensa.....	14
3.3 Relaciones institucionales nacionales e internacionales.....	14
3.3.1 MERCOSUR.....	14
3.3.2 Actividades internacionales.....	14
4. Trabajos en el marco de proyecto con la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).....	15



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

## 1. INTRODUCCION

En el presente documento se realiza una descripción de las actividades desarrolladas por la Comisión en 2015, 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 2015, 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.
- Notificaciones 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 una **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 2015 para cada tipo asunto.



TIPOS DE ASUNTOS	STOCK INICIAL	ASUNTOS ENTRADOS	CARGA DE TRABAJO	ASUNTOS RESUELTOS	STOCK FINAL	TASA DE RESOLUCIÓN (%)	COEFICIENTE DE CONGESTIÓN (%)	TASA DE RESOLUCIÓN 2 (%)
	A	B	C	D	E	D/B	E/D	D/C
Investigaciones	8	8	16	10	6	125,0	60,0	62,5
- por denuncia	7	8	15	9	6	112,5	66,7	60,0
- de oficio	1	0	1	1	0	NC	0,0	100,0
Medidas preparatorias	3	5	8	4	4	80,0	100,0	50,0
Consultas	0	7	7	6	1	85,7	16,7	85,7
- de reguladores y públicos	0	0	0	0	0	NC	NC	NC
- formales de particulares	0	7	7	6	1	85,7	16,7	85,7
Control de concentraciones	0	6	6	4	2	66,7	50,0	66,7
<b>TOTAL DE ASUNTOS</b>	<b>11</b>	<b>26</b>	<b>37</b>	<b>24</b>	<b>13</b>	<b>92,3</b>	<b>54,2</b>	<b>64,9</b>

### Cuadro 1 - Indicadores de demanda y resolución de asuntos de enero 2015 a diciembre 2015

La suma de casos en proceso al inicio del año y de los entrados definió que durante 2015 se haya trabajado en un total de 37 asuntos, significando un aumento de la carga del trabajo respecto al año 2014 en el cual el total de asuntos había ascendido a 28. La mayoría de los asuntos trabajados durante el 2015 corresponden a investigaciones de conductas prohibidas (43%), seguido de medidas preparatorias que consisten en estudios de mercado (21%).

Hacia el final del año se habían cerrado 24 de los asuntos tratados, por lo que la Tasa de Resolución (asuntos resueltos en relación a los entrados) alcanzó el 92.3%.<sup>1</sup>

La Tasa de Resolución varía según el tipo de asuntos. En el caso de las Investigaciones por denuncia la tasa es de 112.5% ya que ingresaron 8 asuntos nuevos mientras que se resolvieron 9. Para las investigaciones de oficio no es posible calcular este cociente ya que no se inició ningún caso en el transcurso del 2015. En cuanto a las Medidas Preparatorias, la

<sup>1</sup> 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.

tasa es de 80% ya que habiendo iniciado 5 medidas en el año, se finalizaron 4. Respecto a las Concentraciones, la referida tasa es de 66.7% ya que al finalizar el año quedaban pendientes de declarar debidamente notificadas 2 concentraciones económicas. Por último, la Tasa de Resolución de Consultas es del 85.7% ya que quedaba por responder 1 consulta de las 7 presentadas en el año.

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 2015 el Coeficiente de Congestión fue de 54.2% (13 asuntos pendientes al 31 de diciembre de 2015 en relación a los 26 resueltos en el año).

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 disposición legal.

Pero para los otros tipos de asuntos no existen plazos legales. En las investigaciones de prácticas prohibidas, en particular, el tiempo que generalmente insume el diligenciamiento de medios probatorios y la complejidad del análisis hacen que la investigación insuma varios meses, y tratándose de casos muy complejos la experiencia ha sido de una duración promedio superior al año.

Para los asuntos (excepto consultas) resueltos en 2015 el plazo de resolución promedio general fue de 8.4 meses. Excluyendo las concentraciones, la duración media de los asuntos referidos a investigaciones fue de 10.3 meses.

## 2.2 Investigaciones de prácticas anticompetitivas.

### 2.2.1 Investigaciones por denuncias

Al inicio del año estaban en curso 7 investigaciones por denuncias de prácticas anticompetitivas, a las que se agregaron 8 presentadas a lo largo del año.

De las 15 denuncias investigadas se cerraron 9. La Tasa de Resolución es del 60%.

La Comisión no confirmó la existencia de conductas anticompetitivas en ninguna de las 9 denuncias cerradas.

Sin perjuicio de no detectar prácticas anticompetitivas, en el caso de una denuncia de una empresa comercializadora de caravanas identificatorias de ganado contra el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, la Comisión realizó una recomendación a dicha Administración, exhortándola a revisar de manera minuciosa los pliegos de futuras licitaciones para adjudicar la provisión del producto objeto de la denuncia, procurando que los distintos factores de puntuación permitan la existencia efectiva de una libre competencia de oferentes y que se establezcan de antemano, de la manera más detallada y explícita posible, los criterios de puntuación para seleccionar al oferente.

## 2.2.2 Investigaciones de oficio

Durante 2015 no se inició ninguna investigación de oficio, resolviéndose la única que estaba en estudio, iniciada el año previo. En la misma se encontró evidencia de prácticas anticompetitivas y se dispuso ordenar el cese de la conducta así como sancionar a los involucrados.

### **Aplicaciones para solicitar servicios de taxi**

En julio de 2014 se inició una investigación de oficio luego que tomaran público conocimiento algunos hechos referidos a una sanción impuesta por la asociación gremial de taxis, Centro de Propietarios de Automóviles con Taxímetro del Uruguay (CPATU) a choferes de taxis que hubiesen utilizado alguna aplicación de internet para adjudicación de viajes, tales como Easy Taxi o Safer Taxi. Dicha Asociación sancionó a los choferes por no emplear como mecanismo de adjudicación de viajes la radio operadora, propiedad de la Gremial de taxis. La conducta tuvo lugar en el Departamento de Montevideo.

El servicio de transporte de pasajeros mediante taxis está regulado en el Departamento de Montevideo por la Intendencia de Montevideo de acuerdo con lo establecido en el “Digesto Departamental, volumen V, Tránsito y Transporte”. Así, está limitado el ingreso de nuevos permisarios de taxi a la cantidad de permisos o licencias otorgadas por la Intendencia de Montevideo. Asimismo, existe una disposición de la Intendencia respecto a que todas las unidades afectadas al servicio de automóviles con taxímetro deben estar dotadas de equipos de radiocontrol; esto no implica que deba ser el único medio de captación de viajes por parte de los taxistas.

El mercado relevante se definió como los servicios de intermediación para el transporte de taxis en el departamento de Montevideo. Se analizaron las distintas modalidades que tiene el usuario del servicio de transporte de taxi para solicitarlo, identificando cinco y se analizó la sustituibilidad entre ellas. Dos de ellas no implican intermediación como son, la solicitud del taxi directamente en la calle o en una parada de taxi. Las otras tres implican algún tipo de intermediación: la solicitud a través de una radio operadora, a través de un mensaje de texto y a través de aplicaciones para teléfonos inteligentes. Las modalidades con intermediación se usan con el fin de





JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

minimizar el tiempo de espera o para ahorrar el costo que tiene para el usuario el proceso de búsqueda de un taxi libre en el momento y lugar requerido.

El mercado definido opera como un mercado de dos lados, en el sentido de que tanto la radio operadora, los servicios de mensajes de texto y las aplicaciones congregan en un espacio virtual a dos grupos de agentes, por un lado a quienes ofrecen viajes y por otro lado, a quienes los demandan. Una de las características de estos mercados es la existencia de economías de red, dado que la interacción entre ambos lados del mercado depende de la cantidad de elementos que pertenecen a dicha red.

Por Resolución N° 49/015 de 30 de junio de 2015, la Comisión dispuso el cese inmediato de la conducta de prohibición e imposición de sanciones a todos los afiliados al Centro de Propietarios de Automóviles con Taxímetro del Uruguay (CPATU) por utilizar de cualquier modo otros medios de pedidos de taxis diferentes a los desarrollados o promovidos por dicha gremial, quedando permitido el libre uso de cualquiera de ellos y aplicar a la Asociación Gremial una multa equivalente a UI 100.000 (cien mil unidades indexadas).

### 2.3 Consultas

Durante 2015 la Comisión recibió 7 consultas formales de particulares. 6 de ellas se resolvieron en el año.

De las 6 consultas respondidas, una derivó en el inicio de una medida preparatoria para estudiar el mercado de la leche fresca, en particular en su eslabón de comercialización entre el productor y la industria.

Otra derivó en una recomendación no vinculante al Ministerio de Transporte y Obras Públicas exhortándolo a reglamentar la posibilidad de acceso en régimen de libre competencia a todas las empresas que reuniendo las condiciones técnicas exigibles, puedan brindar adecuadamente el servicio de realización de exámenes psicotécnicos a choferes

profesionales, concediendo en igualdad de condiciones la habilitación o la expresión de autorización explícita de ese Ministerio que equipare las concedidas oportunamente.

## **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 3 estudios en el marco de medidas preparatorias abiertos previamente, abriendo 5 nuevos estudios en el 2015. Del total de 8 asuntos trabajados, se finalizaron 4.

Uno de ellos, consistente en el estudio de la normativa sobre compras públicas a la luz de la legislación sobre libre competencia, finalizó con una recomendación, exhortando a las dependencias públicas de diversa naturaleza a utilizar de manera residual el procedimiento de compra directa e implantar como regla el proceso competitivo que permita multiplicidad de ofertas, en beneficio de los órganos adquirentes y, en definitiva, de los consumidores en general (Resolución N° 21/015).

## **2.5 Control de concentraciones**

En el 2015 se presentaron 6 notificaciones de concentraciones económicas, de las cuales se completaron 4. En ningún caso se trató de concentraciones que, por generar un monopolio de hecho, requirieran aprobación previa de la Comisión.



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

### 3. ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN, PROMOCIÓN Y RELACIONAMIENTO

Durante el año 2015 el staff técnico de la oficina recibió distintas actividades de capacitación.

#### 3.1 Acciones de capacitación

En el 2015 la Comisión llevó a cabo una actividad específica de capacitación para su staff técnico, consistente en un Curso de Defensa de la Competencia, brindado por el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, el cual tuvo una duración aproximada de 40 horas.

El objetivo del mismo consistió en perfeccionar la metodología de análisis de los casos de defensa de la competencia, discutiendo las técnicas de investigación en base a las mejores prácticas y aplicándolas a casos concretos, optimizando los resultados del trabajo de la Comisión.

#### 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. 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 2015.

### **3.2.1 Celebración del Día de la Competencia**

En el marco de las actividades de promoción de la competencia, la Comisión celebró el "Día de la Competencia" el 11 de noviembre de 2015. El tema abordado consistió en "Acuerdos colusorios: técnicas de detección e investigación y programas de clemencia". Expusieron autoridades de competencia nacionales y de la región así como expertos en la materia a nivel local.

### **3.2.2 Charlas en ámbitos académicos y empresariales**

Durante el año 2015 la Comisión realizó presentaciones y charlas en distintas Universidades: Universidad de la República, Universidad de Montevideo y Universidad ORT, así como en la Cámara de Comercio:

- La Comisionada Ec. Luciana Macedo dictó una clase en el Curso de Derecho de la Competencia del Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo sobre las funciones y actuaciones de la Comisión, en particular los criterios adoptados en los distintos casos.
- La Comisionada Ec. Luciana Macedo brindó una charla sobre los cometidos y las actuaciones de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia en el marco del ciclo "Charlemos con los profesores" organizado por el Departamento de Economía de la Universidad ORT.
- El Dr. Martín Thomasset brindó una clase en el Curso de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, exponiendo sobre la normativa de defensa de la competencia, prácticas prohibidas por la norma y actuaciones de la Comisión.



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

- El Comisionado Dr. Javier Gomensoro realizó una exposición en la sede de la Cámara de Comercio a la directiva de la Cámara de Empresas Gestoras de Residuos, sobre la normativa de libre competencia, cometidos de la Comisión y ejemplos de casos, evacuando también diversas consultas de los asistentes y propiciando nuevas instancias de difusión para una mayor asistencia.

### **3.2.3 Participación en la Evaluación del Sistema Nacional de Contratación Pública de Uruguay**

La Comisión participó del diagnóstico del Sistema Nacional de Contratación Pública de Uruguay, llevado adelante por la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE), con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Para ello se empleó la metodología (MAPS: Methodology for Assessing Procurement Systems), desarrollada por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC).

El trabajo consistió en analizar distintos aspectos de la normativa de contratación pública. El Dr. Martín Thomasset fue designado para participar del proyecto, integrando un grupo de trabajo encargado de estudiar el TOCAF a los efectos de evaluar si es acorde a los principios de transparencia y publicidad, y si garantiza o no la pluralidad de oferentes bajo la participación de procedimientos competitivos.

### **3.2.4 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 2015 bajo la presidencia pro t mpore de Brasil, los días 11 y 12 de mayo se celebró en Brasilia la LXI<sup>a</sup> reunión del Comité Técnico N  5 “Defensa de la Competencia” (CT5) del Mercosur. En dicha reunión, entre otros temas, se acordó el Programa de Trabajo para el año 2015, habiendo asistido a la misma el Comisionado Dr. Javier Gomensoro.

#### **3.3.2 Actividades internacionales**

- **Foro Latinoamericano de Competencia**

La Presidenta de la Comisión Ec. Adriana Riccardi participó los días 23 y 24 de setiembre del Foro Latinoamericano de Competencia, organizado por la OCDE, el BID y la Fair Trading Commission de Jamaica en Montego Bay, Jamaica. Los temas tratados en dicho Foro fueron “El efecto de las actividades de promoción (abogacía) de la competencia: análisis ex - post de la eficacia de la agencia y las actividades de promoción” y “Competencia en el sector de comercio minorista”.



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

- **Lanzamiento del Proyecto Estudios de Mercado y competencia para América Latina de la OCDE**

La Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia participó del lanzamiento del Proyecto Estudios de Mercado y Competencia para América Latina de la OCDE en Santiago de Chile durante los días 18 y 19 de marzo de 2015, asistiendo al mismo la Comisionada Ec. Luciana Macedo. Asimismo, participó de los talleres de capacitación que trataron de la selección de sectores para Estudios de Mercado, evaluación ex-ante y ex-post del impacto de los Estudios de Mercado y gestión de las partes interesadas en los referidos estudios.

#### **4. TRABAJOS EN EL MARCO DE PROYECTO CON LA CONFERENCIA DE NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO (UNCTAD)**

En el marco de los programas de fomento de la libre competencia vigentes en la UNCTAD, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia inició un proceso de revisión voluntaria entre pares (Peer Review) de la normativa vigente en Uruguay en materia de Promoción y Defensa de la Competencia, así como de la experiencia de aplicación de la misma.

De acuerdo a las características del programa, UNCTAD contrató una experta responsable de llevar adelante el estudio, quien comenzó los trabajos en noviembre de 2015.

Dichos trabajos comprenden revisión de la normativa, análisis de las actividades de la Comisión desde su puesta en funcionamiento, entrevistas con diferentes actores vinculados con las actividades de la Comisión y con aspectos procedimentales y normativos (autoridades públicas, legisladores, cámaras empresariales, asociaciones de consumidores, medios de prensa, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, reguladores sectoriales, empresas reguladas), así como reuniones con los comisionados y técnicos de la Comisión.

Los resultados del estudio serán luego sometidos a revisión por parte de “pares”, que en este caso serán las autoridades de competencia de Perú, México y España.

El proceso concluirá con una propuesta de plan de acción, que se estima finalizada para noviembre de 2016 y, entre otros aspectos, podrá incluir propuestas de modificaciones a la normativa vigente y recomendaciones en materia institucional.