VERSIÓN PRELIMINAR | PARA CONSULTA PÚBLICA

GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS DE CUMPLIMIENTO EN MATERIA DE COMPETENCIA

Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM)

Septiembre de 2022

Documento publicado para consulta pública

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS DE CUMPLIMIENTO EN MATERIA DE COMPETENCIA

PARTE I: CONTEXTO GENERAL 5

1. Introducción 5

1.1. Objetivo y alcance de esta guía 5

1.2. La importancia de la competencia 5

1.3. El grupo económico 5

1.4. Protección constitucional 6

1.5. Defensa legal 6

1.5.1. Control de concentraciones 6

1.5.1.1. Umbrales 7

1.5.1.2. Plazo para la notificación 7

1.5.1.3. Formalidades de notificación 7

1.5.1.4. Resolución 8

1.5.1.5. Incumplimientos en materia de concentraciones 8

1.5.2. Conductas anticompetitivas 8

1.5.2.1. Abuso de posición dominante 8

1.5.2.2. Acuerdos restrictivos de la competencia 10

1.5.2.3. Infracciones relacionadas con el régimen de control de condicionamientos 11

1.5.2.4. Procedimiento 12

2. LA CONACOM 16

2.1. Estructura misional 17

2.1.1. Directorio 17

2.1.2. Dirección de Investigación 17

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

2.2. Deber de colaboración con la CONACOM 18

PARTE 2: LOS PROGRAMAS DE CUMPLIMIENTO Y LA COMPETENCIA 19

3. Programas de cumplimiento 19

3.1. Definición 19

3.2. Programa de cumplimiento de competencia 19

3.3. Importancia para las empresas de contar con programas de cumplimiento de competencia 19

3.4. No obligatoriedad del programa de cumplimiento en materia de competencia 20

4. Elementos para un programa de cumplimiento de competencia 20

4.1. Ambiente propicio 21

4.1.1. Compromiso real 21

4.1.2. Oficial de cumplimiento 22

4.1.2.1. Características 23

4.1.2.2. Funciones 23

4.1.3. Asignación de recursos 24

4.1.4. Integralidad de la política de cumplimiento 24

4.1.5. Control y mejora continua 25

4.1.5.1. Monitoreo y evaluación 25

4.1.5.2. Actualización 25

4.2. Actividades orientadas a la prevención de infracciones 26

4.2.1. Identificación de riesgos 26

4.2.1.1. Entendimiento del funcionamiento de la empresa 26

4.2.1.2. Entendimiento de las normas de competencia 27

4.2.1.3. Conocimiento del mercado y la posición de la empresa 27

4.2.1.4. Formación de la matriz de riesgos 28

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

4.2.2. Diseño de protocolos o mecanismos de prevención y control 29
4.2.3. Existencia de canales de denuncias 31
4.2.4. Elaboración de guías y manuales 32
4.2.5. Capacitación 33
4.2.6. Consultas 34
4.2.7. Motivación a empleados 34
4.3. Actividades orientadas a la gestión de posibles infracciones o riesgos 35
4.3.1. Detección y control de infracciones o riesgos 35
4.3.2. Sanciones disciplinarias internas 35
4.3.3. Denuncia y procedimientos ante la CONACOM 36

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS DE CUMPLIMIENTO EN MATERIA DE COMPETENCIA

PARTE I: CONTEXTO GENERAL

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Objetivo y alcance de esta guía

Por medio de la presente Guía, la Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM) tiene como objetivo dar a conocer a las empresas y la ciudadanía en general los aspectos más relevantes de la normativa de competencia y brindar pautas y recomendaciones para la elaboración de programas de cumplimiento en materia de competencia.

La presente Guía tiene carácter no vinculante y, por lo tanto, es un documento orientativo, recogiendo un conjunto de buenas prácticas que la autoridad paraguaya de competencia considera relevantes. La CONACOM confía en que el lanzamiento de la presente Guía llevará a un mayor empoderamiento de las empresas 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. La importancia de la competencia

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 y una mejor asignación de recursos escasos, mejorando en definitiva la competitividad de la economía en su conjunto ya que representa un estímulo clave para el crecimiento económico de un país.

1.3. El grupo económico

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

El sujeto principal del derecho de la competencia es el grupo económico, que es el conjunto de personas físicas, jurídicas y/o entidades en el cual alguna de ellas ejerce el control sobre la/s otra/s.

Dos entidades, aunque ofrezcan productos o servicios sustituibles entre sí, no se consideran competidores si pertenecen al mismo grupo económico.

Para los efectos de esta guía, el empleo del vocablo “empresa” es una referencia al grupo económico.

1.4. Protección constitucional

La competencia está garantizada por la Constitución de la República del Paraguay en su artículo 107, que textualmente dice:

> Toda persona tiene derecho a dedicarse a la actividad económica licita de su preferencia, dentro de un régimen de igualdad de oportunidades.
>
> Se garantiza la competencia en el mercado. No serán permitidas la creación de monopolios y el alza o baja artificiales de precios que traben la libre concurrencia.
>
> La usura y el comercio no autorizado de artículos nocivos serán sancionados por la Ley Penal.

1.5. Defensa legal

La Ley N° 4956/2013 “Defensa de la Competencia” [LDC] fue promulgada para establecer las bases legales de la promoción y la defensa de la competencia en el mercado. Dicha ley fue reglamentada por el Decreto N° 1390/2014, que a su vez fue modificado por el Decreto N° 3488/2020.

La ley establece como mecanismos de defensa el control de concentraciones y la prohibición de conductas anticompetitivas.

1.5.1. Control de concentraciones

Ocurre una operación de concentración cuando dos o más empresas se fusionan, cuando una de ellas adquiere control sobre la otra o se produce la creación de una persona jurídica común que desempeñe con carácter permanente las funciones de una entidad económica independiente.

Una concentración que alcance los umbrales establecidos en la normativa debe ser

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

obligatoriamente notificada ante la Comisión Nacional de la Competencia, que la analiza en un procedimiento para definir si la operación producirá obstáculos a la competencia mediante la creación o el refuerzo de una posición dominante.

1.5.1.1. Umbrales

Los umbrales para la obligatoriedad de la notificación son:

- Que con la operación se adquiera o incremente una cuota del mercado igual o superior al 45% del mercado nacional del producto o servicio, o de un mercado geográfico definido dentro del mismo; o
- Que la facturación bruta global de las empresas participantes supere en el último ejercicio contable la suma de cien mil salarios mínimos mensuales en toda la República.

1.5.1.2. Plazo para la notificación

La notificación debe efectuarse dentro de los diez días contados a partir del día siguiente de la fecha de conclusión escrita del acuerdo de concentración o de la publicación de la oferta de compra, de canje o de la adquisición de una participación de control.

En caso de no realizarse la notificación en dicho plazo, deberá efectuarse dentro de los veinte días siguientes al requerimiento de la Dirección de Investigación, sin perjuicio de una eventual sanción por parte del Directorio de la CONACOM.

1.5.1.3. Formalidades de notificación

Están obligados a notificar:

- Conjuntamente, las partes que intervengan en una fusión; o
- Individualmente, la parte que controle o adquiera el control exclusivo sobre la totalidad o parte de una o de otras personas jurídicas.

La CONACOM cuenta con un instructivo para la notificación de operaciones de concentración, disponible en su portal electrónico oficial[1]. A la fecha de emisión de

[1] CONACOM, *Instructivo para la Notificación* <https://www.conacom.gov.py/ambitos-de-actuacion/concentraciones/instructivo-para-la-notificacion> (Consultado el 18 de abril de 2022).

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

esta guía, la versión actual de este instructivo fue aprobada por Resolución D/AD N° 29/2021.

1.5.1.4. Resolución

Una vez concluido el análisis de la operación de concentración, el Directorio de la CONACOM puede autorizar la operación de concentración, denegar la autorización o autorizarla con condicionamientos.

En el caso de denegarse la autorización, la operación de concentración no puede concretarse.

En el caso de una autorización con condicionamientos, la operación de concentración puede concretarse siempre que se cumplan las condiciones impuestas, que pueden ser de cumplimiento previo o posterior al cierre de la operación.

1.5.1.5. Incumplimientos en materia de concentraciones

Los incumplimientos de la ley en materia de control de concentraciones, ya sea por la falta de notificación de una operación de concentración, el incumplimiento de condicionamientos o la concreción de una operación de concentración sin la autorización (ya sea denegada o no) exponen a las partes a las sanciones establecidas en la normativa, previo sumario disciplinario conforme a la siguiente sección.

1.5.2. Conductas anticompetitivas

La LDC prohíbe y dispone la sanción de ciertas conductas que limitan la competencia en el mercado.

Debe tenerse en cuenta que, conforme al numeral 4 del artículo 2 de la LDC, el ejercicio de un derecho, facultad o prerrogativa excepcional otorgada o reconocida por Ley, no se considerará práctica anticompetitiva ni abuso de posición dominante, y por lo tanto, no es sancionable por la CONACOM.

1.5.2.1. Abuso de posición dominante

1.5.2.1.1. La posición dominante

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

Como señala el artículo 9° de la LDC, se 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.

Se presume que no existe exposición a una competencia efectiva y sustancial cuando, conforme a criterios de razonabilidad fundados en los parámetros citados más adelante aplicables al mercado relevante investigado, se determine que los principios de la libre competencia establecidos en la LDC podrían verse afectados, luego de un análisis de quien eventualmente ejercerá posición dominante por parte de la CONACOM.

La posición dominante en el mercado puede establecerse considerando las siguientes circunstancias:

- El grado en que el bien o servicio de que se trate es sustituible por otros, ya sea de origen nacional como extranjero; las condiciones de tal sustitución y el tiempo requerido para la misma;
- El grado en que las restricciones normativas limiten el acceso de productos u oferentes o demandantes al mercado de que se trate; y,
- El grado en que el presunto responsable pueda influir unilateralmente en la formación de precios o restringir al abastecimiento o demanda en el mercado y el grado en que sus competidores puedan contrarrestar dicho poder[2].

Debe aclararse que gozar de posición dominante de por sí no es una restricción a la competencia, y no es sancionable[3], debiendo configurarse comprobadamente el abuso de dicha posición, con el fin de obtener ventajas indebidas y causar perjuicio a otros, lo que no hubiera sido posible de no existir tal posición de dominio.

1.5.2.1.2. La conducta prohibida

El abuso de posición dominante es la explotación abusiva de la posición dominante en el mercado[4]. Puede consistir en una o varias de las siguientes conductas enumeradas en los artículos 9° y 10 de la LDC:

- La imposición, de forma directa o indirecta, de precios u otras condiciones comerciales, o de servicios no equitativos.

[2] LDC, artículo 9°.

[3] LDC, artículo 4°, numeral 3.

[4] LDC, artículo 9°.

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

- La limitación de la producción, la distribución o el desarrollo técnico en perjuicio injustificado de los competidores o de los consumidores.
- La negativa injustificada a satisfacer las demandas de compra de productos o de prestación de servicios.
- La aplicación injustificada, en las relaciones comerciales o de servicio, de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que coloquen a unos competidores en situación desventajosa frente a otros.
- La subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o con arreglo a los usos de comercio, no guarden relación con el objeto de tales contratos.
- Obtener o intentar obtener, bajo la amenaza de ruptura de las relaciones comerciales, precios, condiciones de pago, modalidades de venta, pago de cargos adicionales y otras condiciones de cooperación comercial no recogidas en las condiciones generales de venta que se hayan pactado[5].
- La práctica de precios predatorios[6].

1.5.2.2. ACUERDOS RESTRICTIVOS DE LA COMPETENCIA

1.5.2.2.1. Elementos

Los acuerdos restrictivos de la competencia son los acuerdos, las decisiones o prácticas concertadas o conscientemente paralelas, independientemente de que sean escritos o verbales, formales o informales que tengan por objeto, produzcan o puedan producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional[7].

Al momento de valorar la conducta, la CONACOM analizará las ganancias en eficiencia derivadas de la conducta que acrediten los agentes económicos que incidan favorablemente en el proceso de competencia y libre concurrencia.

1.5.2.2.2. Enumeración de conductas

[5] LDC, artículo 9°

[6] LDC, artículo 10.

[7] LDC, artículo 8°.

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

La LDC enumera en su artículo 8° una lista no exhaustiva de acuerdos restrictivos de la competencia, que son:

- Fijar o imponer, de forma directa o indirecta, o recomendar colectivamente, los precios de compra o de venta u otras condiciones de transacción de manera abusiva;
- Limitar, restringir o controlar de modo injustificado el mercado, la producción, la distribución, el desarrollo técnico o las inversiones en perjuicio de competidores o consumidores;
- Repartir los mercados, la clientela o las fuentes de aprovisionamiento;
- Aplicar injustificadamente a terceros contratantes, condiciones desiguales para prestaciones equivalentes que ocasionen a estos una desventaja competitiva;
- Subordinar la celebración de contratos a la aceptación, por los otros contratantes, de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o con arreglo a los usos de comercio, no guarden relación alguna con el objeto de tales contratos;
- Licitaciones colusorias;
- Las restricciones de la producción o las ventas, en particular por medio de cuotas de mercado;
- La negativa concertada de adquirir; y,
- La denegación colectiva injustificada de participación en un acuerdo, o de admisión en una asociación, que sea decisiva para la competencia.

Otras conductas pueden ser consideradas acuerdos restrictivos de la competencia si se configuran los elementos señalados en la sección anterior.

1.5.2.3. INFRACCIONES RELACIONADAS CON EL RÉGIMEN DE CONTROL DE CONDICIONAMIENTOS

La LDC prevé igualmente la sanción de infracciones relacionadas con el régimen de control de concentraciones. Pueden enumerarse como conductas sancionables en este sentido:

- Falta de notificación de una operación de concentración en los términos establecidos en la ley.
- Incumplimiento de condicionamientos.
- La concreción de una operación de concentración sin la autorización de la CONACOM.

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

1.5.2.4. PROCEDIMIENTO

1.5.2.4.1. Inicio

El procedimiento de actuación ante una práctica restrictiva puede iniciar en virtud de una denuncia de cualquier persona, o de oficio, por parte de la Dirección de Investigación de la CONACOM.

En el caso de una denuncia, las formalidades están establecidas en el artículo 47 de la LDC y el artículo 83 del Decreto N° 1490/2014. Así, la denuncia debe contener:

- Datos del denunciante:
  - Nombre completo o razón social
  - Número de cédula de identidad (en caso de ser una persona física)
  - Domicilio
  - Teléfono
  - Dirección de correo electrónico.
  - Instrumento suficiente de mandato o poder en caso de que la denuncia sea realizada por un representante.
- Datos del denunciado:
  - Denominación o razón social completa.
  - Domicilio.
  - Teléfono.
  - Fax.
  - Descripción del denunciado y sus actividades, así como sobre las personas físicas o jurídicas vinculadas sean del mismo o de otro sector económico.
- Sobre la conducta denunciada:
  - Relación sucinta y detallada de las prácticas que tienen por objeto, producen o pueden producir el efecto de restringir la competencia.
  - Explicar de qué forma los denunciados han sido responsables de la práctica.
  - Explicar en qué medida las prácticas afectan las condiciones de competencia o afectan a los consumidores y los intereses de los denunciantes.
  - Disposiciones de la LDC infringidas.
- Sobre el mercado:
  - Detalle de productos o servicios involucrados, uso en la industria.
  - Zona geográfica afectada.

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

- Señalar si existe alguna norma que afecte las condiciones de competencia en los mercados afectados o si existe amparo legal para dicha práctica.
- Descripción de la estructura del mercado afectado.

- Cualquier otra información disponible que el denunciante considere que permita a la CONACOM estudiar la conducta y los remedios para restaurar las condiciones de competencia.

El denunciante puede solicitar al Directorio que su identidad sea protegida, en caso de que la revelación de su identidad implique un riesgo para su integridad personal, la de sus familiares o de sus patrimonios o para su estabilidad laboral o la de sus familiares[8].

En caso de que el Directorio rechace la solicitud de reserva de identidad, el denunciante podrá retirar la denuncia, sin perjuicio de que la Dirección de Investigación pueda decidir proceder de oficio con la investigación.

1.5.2.4.2. Investigación

En el marco de la investigación, la Dirección de Investigación puede realizar, entre otras, las siguientes actuaciones:

- Requerir informes y documentos a otras entidades o instituciones públicas.
- Exigir a las personas físicas o jurídicas la exhibición de todo tipo de documentos civiles y comerciales, incluyendo los libros contables y societarios, los comprobantes de pago, la correspondencia comercial interna o externa y los registros magnéticos, incluyendo los programas necesarios para su lectura, así como la información referida a la organización, los negocios, el accionariado y la estructura de propiedad de las empresas. Esta facultad no incluye la posibilidad de exigir la exhibición de correspondencia privada ni de información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar, ni de exigir la exhibición de documentación cubierta por el secreto profesional y comercial.
- Citar e interrogar, a través de los funcionarios que se designe para el efecto, a personas materia de investigación o a sus representantes, empleados, funcionarios, asesores y a terceros, utilizando los medios técnicos que considere necesarios para generar un registro completo y fidedigno de sus declaraciones, pudiendo para ello utilizar grabaciones magnetofónicas en

[8] Decreto N° 1490/2014, artículo 86.

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

video, disco compacto o cualquier otro tipo de instrumento electrónico, o grabaciones en video.

- Realizar inspecciones, con o sin previa notificación, en los establecimientos comerciales o industriales de las personas materia de investigación y examinar los libros, registros, documentación y bienes, pudiendo comprobar el desarrollo de procesos productivos y tomar la declaración de las personas que en ellos se encuentren. En el acto de la inspección podrá tomarse copia de los archivos físicos, magnéticos o electrónicos, así como de cualquier documento que se estime pertinente, o tomar las fotografías o filmaciones que se estimen necesarias. De ser necesario el descerraje en el caso de establecimientos comerciales o industriales que estuvieran cerrados, para lo cual será necesario contar con autorización judicial[9].

1.5.2.4.3. Terminación convencional

En cualquier momento hasta la formulación de la acusación, el denunciado y la Dirección de Investigación, en su caso con las personas perjudicadas por la práctica, pueden llegar a un acuerdo para el cierre del procedimiento sobre las circunstancias de la infracción, de la sanción y medidas correctivas a ser impuestas.

El acuerdo es definido en una audiencia en la que pueden participar todas las personas con interés en el asunto.

El acuerdo es sometido a consideración del Directorio, que podrá aceptar el acuerdo (con un programa de compromiso de cese de la conducta por parte del denunciado, cuando corresponda) o rechazarlo.

En caso de que no se llegue a un acuerdo o el Directorio rechace el acuerdo, las afirmaciones del denunciado en este procedimiento de terminación convencional se considerarán como inexistentes.

1.5.2.4.4. Compromiso de cese

En cualquier etapa del procedimiento, los presuntos responsables de la conducta pueden ofrecer un compromiso de cese, que incluya una propuesta de:

- Las obligaciones del denunciado de cesar la práctica investigada en el plazo establecido;

[9] Decreto N° 1490/2014, artículo 75.

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

- El valor de la multa diaria a ser impuesta en caso de incumplimiento del compromiso de cese;
- La obligación del denunciado de presentar informes periódicos sobre su actuación en el mercado, manteniendo informado al órgano de aplicación sobre eventuales modificaciones en su estructura societaria, control, actividades y localización[10];
- Medidas correctivas que permitan verificar el cese de la práctica denunciada y que garanticen que no habrá reiteración en el desarrollo de las conductas imputadas[11].

La Dirección de Investigación debe dictaminar sobre la propuesta. En caso de aceptación del compromiso de cese por el Directorio, se elaborará un programa de compromiso de cese que calendarice las actividades comprometidas que estará sujeto al control de la Dirección de Investigación.

El compromiso de cese no constituye una confesión de la conducta prohibida.

1.5.2.4.5. Acusación o desestimación

Como resultado de la investigación, la Dirección de Investigación puede formular una acusación o desestimar el caso.

La acusación debe contener el detalle de los hechos imputados al acusado con los documentos y producciones probatorias e informativas que sirven de base a la acusación.

1.5.2.4.6. Sumario disciplinario

En el caso de presentarse una acusación, el procedimiento a seguir se realizará ante el Directorio, que otorgará dieciocho días al acusado para contestar. Se podrá solicitar la apertura del periodo probatorio, que durará hasta cuarenta días.

Tras dichas actuaciones, se otorgará el plazo individual de quince días a la Dirección de Investigación y al acusado para presentar sus escritos de alegatos, pudiendo retirar una copia del expediente para el efecto.

En el plazo de cuarenta días de la presentación de los alegatos o del vencimiento

[10] LDC, artículo 53.

[11] Decreto N° 1490/2014, artículo 89.

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

del plazo para ello, el Directorio emitirá una resolución que sancionará o absolverá al acusado, según corresponda.

1.5.2.4.7. Sanción

En el caso de que el Directorio decida imponer una sanción, se ordenará el cese de la conducta, se impondrán obligaciones o condiciones y se impondrán multas u otras medidas.

Las sanciones que pueden ser impuestas por el Directorio son:

- Apercibimiento e intimación de cese de los actos contrarios a la LDC;
- Declaración de nulidad; y
- 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 práctica infractora 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.

La cuantía de la multa se fija en virtud de la importancia de la infracción y factores como la modalidad y alcance de la restricción de la competencia; la dimensión del mercado afectado; la cuota de mercado del sujeto participante; el efecto de la restricción de la competencia sobre los competidores efectivos o potenciales, sobre otras partes en el proceso económico y sobre los consumidores y usuarios; la duración de la restricción de la competencia; los indicios de intencionalidad; la reiteración en la realización de las conductas prohibidas y el incumplimiento del compromiso de cese[12].

2. LA CONACOM

La institución encargada de promover y defender la competencia en los mercados en los términos de la LDC es la Comisión Nacional de la Competencia, institución que en el año 2015 tuvo conformado su primer Directorio y en 2016 tuvo designado a su primer Director de Investigación.

2.1. Estructura misional

[12] LDC, artículo 63.

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

La CONACOM cuenta con dos unidades para el cumplimiento de su misión institucional: la Dirección de Investigación y el Directorio.

2.1.1. Directorio

El Directorio está integrado por tres miembros titulares, de los cuales uno es el Presidente de la institución.

El Directorio es la máxima autoridad institucional, con funciones misionales y administrativas. En lo misional, es la unidad encargada de resolver tanto los casos de control de concentraciones como los de prácticas restrictivas que plantea la Dirección de Investigación.

El Directorio también es la unidad que responde a consultas sobre el sentido, el alcance y la aplicación de la LDC y su reglamento, que pueden ser realizadas por personas físicas y jurídicas[13].

Asimismo, el Directorio está encargado de promover la competencia, en cuanto a la emisión de opiniones sobre barreras regulatorias existentes o en proyectos normativos, la realización de estudios de mercado y la organización de actividades de sensibilización dirigidas al público en general de los beneficios de la libre competencia, funciones que cumple con un equipo técnico de apoyo.

2.1.2. Dirección de Investigación

La Dirección de Investigación está liderada por el Director de Investigación y tiene bajo su dependencia a los Departamentos de Control de Concentraciones y Prácticas Restrictivas.

En materia del control de concentraciones, es una unidad encargada de estudiar las notificaciones de operaciones de concentración y emitir pareceres que son elevados al Directorio para su resolución.

En materia de prácticas restrictivas, se ocupa de investigar la conducta y, en caso de formular la acusación respectiva, participa en el sumario disciplinario como instructor.

2.2. Deber de colaboración con la CONACOM

[13] Decreto N° 1490/2014, artículo 71.

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

En el marco de sus actuaciones, la CONACOM puede realizar requerimientos de información y datos a personas físicas o jurídicas, que deben responderlas en un plazo de diez días hábiles, que pueden ser prorrogados por hasta diez días en caso de una solicitud de la parte requerida[14].

El incumplimiento de esta obligación conlleva una multa de entre diez y trescientos jornales mínimos diarios. La multa puede extenderse además a los directores, administradores y otras personas que participan en la gestión de una empresa infractora que intervinieron en el incumplimiento del deber de colaboración[15].

Cabe destacar que la infracción del deber de colaboración con la CONACOM es sancionada a través de un procedimiento distinto al que rige para prácticas restrictivas, establecido a la fecha de la guía en la Resolución D/AD N° 61/2022.

[14] Decreto N° 1490/2014, artículo 77, modificado por el Decreto N° 3488/2020.

[15] Decreto N° 1490/2014, artículo 79, modificado por el Decreto N° 3488/2020.

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

PARTE 2: LOS PROGRAMAS DE CUMPLIMIENTO Y LA COMPETENCIA

3. PROGRAMAS DE CUMPLIMIENTO

3.1. Definición

Los programas de cumplimiento son herramientas de autorregulación que buscan prevenir, detectar y controlar el impacto de infracciones normativas en el marco de una organización.

3.2. Programa de cumplimiento de competencia

Los programas de cumplimiento en materia de competencia están orientados a evitar y mitigar el impacto de infracciones de normas de defensa de la competencia, además de incentivar y reforzar la colaboración con la autoridad de competencia en la detección de situaciones que ameritan su intervención.

3.3. Importancia para las empresas de contar con programas de cumplimiento de competencia

A nivel general, las empresas se benefician con la observancia de las normas de competencia.

El beneficio más directo del cumplimiento pleno de las normas de competencia es que la empresa evita la eventual imposición de las sanciones establecidas en la normativa.

Asimismo, pueden ahorrarse otros costos, como los que implica la dedicación de los recursos humanos y financieros de la empresa al tratamiento de casos de incumplimiento y los procedimientos administrativos que ellos conllevan. Además, el cumplimiento de normas de competencia contribuye a una buena imagen de la empresa. Esto no solo puede repercutir en la percepción misma de los clientes de la empresa, sino que puede llegar a incidir en negocios futuros que la misma pueda tener, ya que en ocasiones, y especialmente en casos de contratos internacionales, tratar con una empresa sancionada por la autoridad de competencia puede generar

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

la impresión de que se corren riesgos, con la consecuencia inmediata de la pérdida de oportunidades de negocio[16].

Igualmente, una empresa puede beneficiarse de contar con un programa de cumplimiento para detectar casos de incumplimiento de competidores y otros agentes del mercado que pueden repercutir negativamente en su negocio, proveyendo los conocimientos necesarios para realizar las denuncias correspondientes ante la autoridad de competencia y gestionar los riesgos generados.

3.4. No obligatoriedad del programa de cumplimiento en materia de competencia

No es obligatorio que una empresa cuente con un programa de cumplimiento. Sin embargo, atendiendo que cualquier empresa puede estar afectada por riesgos de incumplimiento de la normativa y los beneficios que conlleva su implementación, es altamente recomendable que todas las empresas consideren todos o algunos de los elementos que comprenden un programa de cumplimiento, ajustando las necesidades en virtud de las características de la empresa.

Es decir, en empresas con menor tamaño, como las mipymes, donde la implementación de un programa completo de cumplimiento de competencia podría generar altos costos ante presumiblemente bajos riesgos, podrían adoptarse solo algunos elementos del programa. En Perú, por ejemplo, se considera como elementos esenciales cuya inclusión en un programa de cumplimiento es recomendada inclusive a mipymes: el compromiso real de las autoridades, la capacitación, la designación de un oficial de cumplimiento (que puede ser el encargado de la administración de la empresa) y la identificación de riesgos[17].

4. ELEMENTOS PARA UN PROGRAMA DE CUMPLIMIENTO DE COMPETENCIA

Un único programa de cumplimiento no puede aplicarse en todas las empresas. Esto

---

[16] Autoridad Vasca de Competencia, *Guía de compliance en materia de competencia* <https://www.worldcomplianceassociation.com/noticias/noticia_doc_wca__seg_261119_662945.pdf> (Consultado el 9 de agosto de 2022), p. 21.

[17] Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual, *Guía de Programas de Cumplimiento de las Normas de Libre Competencia* <https://www.indecopi.gob.pe/documents/51771/4663202/Gu%C3%ADa+de+Programas+de+Cumplimiento+de+las+Normas+de+Libre+Competencia/> (Consultado el 9 de agosto de 2022), p. 39.

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

se debe a que las empresas son susceptibles a diversos tipos de riesgos en virtud de sus características particulares. Se recomienda *que las empresas consideren sus propias necesidades, características, circunstancias y costos al momento de evaluar la complejidad y amplitud de sus respectivos programas*[18].

Ahora bien, diversas autoridades de competencia alrededor del mundo han emitido guías con recomendaciones para que las empresas elaboren sus programas de cumplimiento.

En seguimiento de dichas experiencias, para la efectiva elaboración e implementación de un programa de cumplimiento en materia de competencia, la CONACOM considera necesario que se tengan en cuenta diversos elementos, que han sido agrupados en tres grandes categorías: el ambiente propicio de la empresa, los elementos orientados a la prevención de infracciones y los elementos orientados a la gestión de infracciones o riesgos.

4.1. Ambiente propicio

Un elemento esencial para los programas de cumplimiento propiamente dichos es la generación de un ambiente propicio al cumplimiento de las normas en materia de competencia. Esto requiere de un compromiso real de las autoridades con la cultura de cumplimiento, la existencia de un oficial de cumplimiento, la asignación de recursos, la integralidad de la política de cumplimiento y el control y mejora continua.

4.1.1. Compromiso real

Las autoridades de la empresa[19] deben estar realmente comprometidas con propiciar una cultura de cumplimiento de las normas de competencia. La responsabilidad principal del éxito de un programa de cumplimiento depende de su grado de compromiso y el respaldo que ellas otorguen a los mecanismos que se

[18] Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual, *Guía de Programas de Cumplimiento de las Normas de Libre Competencia* <https://www.indecopi.gob.pe/documents/51771/4663202/Gu%C3%ADa+de+Programas+de+Cumplimiento+de+las+Normas+de+Libre+Competencia/> (Consultado el 9 de agosto de 2022), p. 14.

[19] El concepto de autoridades de la empresa empleado en este apartado comprende a todas las personas que tienen poder de decisión o control sobre cuestiones que tengan relación directa o indirecta con las normas de defensa de la competencia establecidas en la LDC, su decreto reglamentario y las disposiciones de la Comisión Nacional de la Competencia. Incluye a las altas autoridades, que pueden ser los miembros de consejos directivos o directorios, directores, gerentes y otros puestos superiores en el organigrama de la empresa.

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

establezcan para su implementación.

Se recomienda que este compromiso esté manifestado primeramente a través de una declaración clara, firme y pública[20] de apoyo a la cultura de cumplimiento en materia de competencia por parte de las autoridades de la empresa. Esta declaración se constituye así en un mensaje claro para los empleados de la empresa sobre la importancia que tiene el cumplimiento de las normas de defensa de la competencia para la empresa.[21]

Este compromiso no debe limitarse a la declaración señalada, sino que debe materializarse a través de las acciones de las autoridades, quienes pueden demostrarlo a través de la inclusión de criterios de cumplimiento de las normas de competencia en documentos de carácter estratégico como los códigos de ética o de conducta, en las políticas de la empresa, en los mapas de procedimientos internos, los programas de trabajo, entre otros.

Asimismo, puede ser una buena práctica que las altas autoridades soliciten periódicamente informes a sus subordinados sobre el cumplimiento del programa aprobado demostrando así un involucramiento real en su implementación.

A través de estas acciones, el compromiso se vuelve concreto a través de una cultura favorable al cumplimiento de las normas de competencia que está imbuido en el actuar diario de la empresa.

4.1.2. Oficial de cumplimiento

Se recomienda que la empresa designe a responsables de la implementación y el monitoreo del programa de cumplimiento de las normas de competencia.

4.1.2.1. Características

Dependiendo de las características de la empresa, como el tamaño y la naturaleza de los negocios, lo más común es que podría no ser necesario contar con una

[20] Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de España. *Guía de programas de cumplimiento en relación con la defensa de la competencia* <https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Competencia/Normativas_guias/202006_Guia_Compliance_FINAL.pdf> (Consultado el 9 de agosto de 2022), p. 9.

[21] Superintendencia de Control del Poder de Mercado, *Guía de compliance en competencia* <https://www.scpm.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2021/09/Guia-Compliance-en-Competencia-SCPM-INAC-DNPC-002-.pdf>, p. 23.

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

persona o un equipo que se dedique exclusivamente a esta tarea. En esos casos, la misión de controlar el cumplimiento de las normas de competencia puede ser una de las funciones del equipo legal, el equipo de auditoría o el equipo de cumplimiento general de la empresa[22]. En el caso de las mipymes, la labor puede estar encomendada al encargado de la administración de la empresa.

Quienes sean designados como oficiales de cumplimiento deben estar plenamente capacitados en temas de competencia.

Se recomienda que tengan un rango jerárquico adecuado que permita asesorar y monitorear inclusive las actividades de las altas autoridades. Normalmente, esto implicaría que dependan directamente o tengan comunicación directa con las altas autoridades de la empresa (directorio, gerente general, etc.)[23]

4.1.2.2. FUNCIONES

En materia de sus funciones, el oficial de cumplimiento debería en primer lugar promover y revisar periódicamente los términos del programa y los documentos que se emitan en virtud del programa (guías, manuales, etc.), en base a las circunstancias particulares de la empresa, identificando los riesgos de incumplimiento y proponiendo las adecuaciones que correspondan, en ocasiones, con la colaboración o el trabajo conjunto con otras áreas de la organización.

Asimismo, el oficial de cumplimiento debería estar disponible para responder consultas de miembros de todos los niveles de la empresa[24]. En ese sentido, su actuación se debe orientar a la prevención de posibles incumplimientos y la mitigación de los riesgos a los que se vea expuesta la empresa.

El oficial de cumplimiento sería normalmente el encargado del canal de denuncias de riesgos y de posibles incumplimientos, debiendo actuar en dicho caso con

---

[22] Comisión Federal de Competencia Económica de México, *Recomendaciones para cumplir con la Ley Federal de Competencia Económica* <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2019/08/Recomendaciones_web.pdf> (Consultado el 9 de agosto de 2022), p. 22.

[23] Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual, *Guía de Programas de Cumplimiento de las Normas de Libre Competencia* <https://www.indecopi.gob.pe/documents/51771/4663202/Gu%C3%ADa+de+Programas+de+Cumplimiento+de+las+Normas+de+Libre+Competencia/> (Consultado el 9 de agosto de 2022), p. 32.

[24] Superintendencia de Control del Poder de Mercado, *Guía de compliance en competencia* <https://www.scpm.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2021/09/Guia-Compliance-en-Competencia-SCPM-INAC-DNPC-002-.pdf>, p. 25.

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

suficiente independencia de criterio.

Finalmente, debería emitir informes periódicos sobre el programa de cumplimiento a las altas autoridades.

4.1.3. Asignación de recursos

Entre otros factores, la efectividad de un programa de cumplimiento en materia de competencia requiere que la empresa asigne los recursos suficientes para las labores de elaboración y monitoreo, incluyendo un salario apropiado para las personas encargadas del diseño y el monitoreo del programa de cumplimiento, todo lo cual siempre estará sujeto a las características de la empresa[25].

4.1.4. Integralidad de la política de cumplimiento

Es recomendable que la política de cumplimiento en materia de competencia se integre o genere sinergias[26] con otros programas de cumplimiento que pueda tener la empresa, siempre que las condiciones lo permitan. Ello evitaría confusiones por parte de los empleados sobre las obligaciones normativas[27] y podría generar ahorros en materia de recursos humanos y financieros de la empresa.

4.1.5. Control y mejora continua

4.1.5.1. Monitoreo y evaluación

El oficial de cumplimiento debe estar a cargo del monitoreo y la evaluación continua del programa de cumplimiento en base a los criterios que sean incluidos en el mismo. El monitoreo consistirá en la recolección de información relativa a los

[25] Comisión Federal de Competencia Económica de México, *Recomendaciones para el cumplimiento de la Ley Federal de Competencia Económica dirigidas al sector privado* <https://www.cofece.mx/cofece/images/Documentos_Micrositios/RecomendacionesCumplimentosLFCE_021215.pdf> (Consultado el 9 de agosto de 2022), p. 23.

[26] Comisión Federal de Competencia Económica de México, *Recomendaciones para el cumplimiento de la Ley Federal de Competencia Económica dirigidas al sector privado* <https://www.cofece.mx/cofece/images/Documentos_Micrositios/RecomendacionesCumplimentosLFCE_021215.pdf> (Consultado el 9 de agosto de 2022), p. 22.

[27] Autoridad Vasca de Competencia, *Guía de compliance en materia de competencia* <https://www.worldcomplianceassociation.com/noticias/noticia_doc_wca__seg_261119_662945.pdf> (Consultado el 9 de agosto de 2022), p. 61.

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

criterios. Los criterios pueden medir la confianza en el programa (cantidad de consultas, cantidad de denuncias recibidas) o la eficacia del programa (el nivel de participación en capacitaciones sobre el programa, la cantidad de denuncias procesadas, sanciones impuestas, el nivel de cumplimiento del protocolo de acción en caso de riesgos, la revisión de informes de auditoría), entre otros[28].

El monitoreo puede estar asistido por la auditoría del programa de cumplimiento, la cual puede ser realizada por personal externo. Una auditoría sobre el programa de cumplimiento permitirá la detección de incumplimientos y podrá coadyuvar en la generación de alertas de posibles conductas anticompetitivas[29].

La evaluación, por su parte, dará sentido a la información recolectada, enfocándose en verificar si el programa de cumplimiento funciona correctamente y logra sus objetivos a partir de ciertas líneas de base predeterminadas por la empresa. La evaluación debe ser periódica y puede tomar en cuenta todo el programa de una vez o estructurarse de manera tal que se cubran los distintos elementos del mismo en distintas oportunidades[30].

4.1.5.2. ACTUALIZACIÓN

Resulta especialmente relevante que el programa de cumplimiento sea actualizado continuamente. Esta actualización puede darse en virtud del descubrimiento de nuevas necesidades a través de las tareas de monitoreo y evaluación del programa de cumplimiento. También puede ocurrir luego de producirse ciertos acontecimientos que por sí solos generen nuevos riesgos, ya sea por la adquisición de nuevas empresas, cambio de control, desarrollo de nuevas líneas de negocios, acceso a un

---

[28] International Chamber of Commerce, *The ICC Antitrust Compliance Toolkit* <https://cdn.iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2013/04/ICC-Antitrust-Compliance-Toolkit-ENGLISH.pdf> (Consultado el 19 de agosto de 2022), pp. 65-66.

[29] Superintendencia de Control del Poder de Mercado, *Guía de compliance en competencia* <https://www.scpm.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2021/09/Guia-Compliance-en-Competencia-SCPM-INAC-DNPC-002-.pdf> (Consultado el 9 de agosto de 2022), pp. 33-34.

[30] Comisión Federal de Competencia Económica de México, *Recomendaciones para cumplir con la Ley Federal de Competencia Económica* <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2019/08/Recomendaciones_web.pdf> (Consultado el 9 de agosto de 2022), p. 31.

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

nuevo mercado, entre otros[31]. Igualmente, pueden programarse momentos específicos de revisión, estipulándose una revisión anual o bianual, por ejemplo.

4.2. Actividades orientadas a la prevención de infracciones

La elaboración del programa de cumplimiento debe estar enfocada en los riesgos a los que está expuesta la empresa, que deben servir de parámetro para el diseño de las medidas a ser implementadas.

4.2.1. Identificación de riesgos

La identificación de riesgos es una de las partes esenciales en la determinación del contenido del programa de cumplimiento. Esta tarea consiste en la realización de un autoexamen que determine las actividades más expuestas a riesgos en materia de competencia, su probabilidad de ocurrencia y el posible impacto.

La elaboración de una matriz de riesgos puede ayudar a determinar y medir los riesgos a los que está expuesta la empresa.

4.2.1.1. Entendimiento del funcionamiento de la empresa

Para la elaboración de esta matriz, debe tenerse un entendimiento pleno del funcionamiento de la empresa (incluyendo los procesos, atribuciones y responsabilidades de cada empleado y miembro de la empresa[32]), el cual puede ser informado a través del mapa de procedimientos o manual de funciones de la empresa. Ante la ausencia de un mapa de procedimientos o manual de funciones, podría ser una buena práctica que se realicen entrevistas con empleados de las distintas secciones para conocer la naturaleza de sus actividades.

4.2.1.2. Entendimiento de las normas de competencia

[31] Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de España. *Guía de programas de cumplimiento en relación con la defensa de la competencia* <https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Competencia/Normativas_guias/202006_Guia_Compliance_FINAL.pdf> (Consultado el 19 de agosto de 2022), pp. 11-12.

[32] Superintendencia de Control del Poder de Mercado, *Guía de compliance en competencia* <https://www.scpm.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2021/09/Guia-Compliance-en-Competencia-SCPM-INAC-DNPC-002-.pdf> (Consultado el 9 de agosto de 2022), p. 27.

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

Es necesario que el encargado del diseño del programa de cumplimiento conozca plenamente las normativas en materia de competencia, de manera a poder sopesar las normas con los procedimientos de la empresa.

4.2.1.3. Conocimiento del mercado y la posición de la empresa

Es importante que el oficial de cumplimiento conozca las circunstancias de los mercados en que opera.

En ocasiones, pueden identificarse mercados en los que el ambiente es más propicio para la comisión de ciertas conductas. Por ejemplo, puede existir un riesgo más elevado de acuerdos restrictivos de la competencia en aquellos mercados con homogeneidad en los productos o servicios ofertados, pocos competidores, la alta presencia de barreras de entrada y estabilidad en la estructura del mercado[33].

La participación en múltiples mercados obligaría a realizar este estudio en cada uno de ellos de manera a identificar todos los riesgos aplicables.

Asimismo, factores como el tamaño de una empresa y el grado de poder que ostenta en el mercado exponen a la empresa a distintos riesgos[34]. El solo hecho de ostentar una posición de dominio podría generar riesgos de abuso de posición dominante en varias actividades.

Finalmente, la participación de la empresa en gremios la expone a riesgos propios, especialmente en cuanto a la realización consciente o paralela de acuerdos restrictivos de la competencia. Para controlar los riesgos derivados de la participación en gremios, la CONACOM cuenta con una guía de buenas prácticas en competencia para gremios y asociaciones empresariales que está disponible para su consulta[35].

---

[33] Comisión Federal de Competencia Económica de México, *Recomendaciones para cumplir con la Ley Federal de Competencia Económica* <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2019/08/Recomendaciones_web.pdf> (Consultado el 9 de agosto de 2022), p. 18.

[34] Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual, *Guía de Programas de Cumplimiento de las Normas de Libre Competencia* <https://www.indecopi.gob.pe/documents/51771/4663202/Gu%C3%ADa+de+Programas+de+Cumplimiento+de+las+Normas+de+Libre+Competencia/> (Consultado el 9 de agosto de 2022), p. 22.

[35] Comisión Nacional de la Competencia, *Guía de buenas prácticas en libre competencia para gremios y asociaciones empresariales* <https://www.conacom.gov.py/application/files/4916/0804/1991/Guia_de_buenas_practicas_para_gremios_empresariales_VERSION_FINAL.pdf> (Consultado el 11 de agosto de 2022).

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

4.2.1.4. FORMACIÓN DE LA MATRIZ DE RIESGOS

Cuando se cuente con el entendimiento de todos los procedimientos aplicables en la empresa, las normas de competencia y las características del mercado y la posición de la empresa, el oficial de cumplimiento puede proceder a identificar los riesgos sopesando las posibilidades de que ocurran infracciones ya sea por la comisión de conductas anticompetitivas u otros incumplimientos como los que pueden darse en materia de concentraciones o del deber de colaboración.

Tras identificar el riesgo, es recomendable que el mismo sea valorado en cuanto a su probabilidad de ocurrencia, en una escala que puede ser numérica (por ejemplo, 1 al 5) o de niveles (alta, media, baja). Esta medición debe ser actualizada continuamente puesto que la probabilidad puede aumentar o disminuir en virtud de acontecimientos o medidas tomadas por la empresa.

Asimismo, se recomienda medir el impacto que tendría en caso de concretarse el riesgo. Esto implica estudiar las consecuencias que conllevaría el incumplimiento, pudiendo valorarse nuevamente en una escala numérica o de niveles.

La probabilidad de ocurrencia y el impacto permitirán al oficial de cumplimiento diseñar posteriormente los protocolos de acción para evitar o mitigar el riesgo. El protocolo de acción para evitar o mitigar el riesgo deberá ser más estricto en aquellas tareas donde la probabilidad de ocurrencia o el impacto del riesgo sean altos.

En la elaboración de la matriz de riesgo, pueden asimismo identificarse factores que ameriten la revisión del riesgo, es decir, que cuando estos acontezcan, debe necesariamente procederse a un nuevo análisis para determinar si el riesgo ha aumentado, disminuido o si corresponde mantenerlo en el mismo nivel.

Pueden obtenerse matrices de riesgo formadas a partir de las tareas y los responsables; o a partir de las conductas sancionables.

Por ejemplo, en el hipotético caso de que exista un departamento de correspondencia en la empresa, puede generarse el siguiente cuadro:

Responsable: Jefe de Correspondencia					
Tarea	**Situación de riesgo**	**Resultado del riesgo**	**Probabilidad de ocurrencia**	**Impacto**	**Factores que ameriten revisión del riesgo**
Recibir y direccionar correspondencia	Extravío o mal direccionamiento de solicitudes de	Incumplimiento del deber de colaboración	Baja	Medio	Nuevos funcionarios en el departamento,

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

a las áreas correspondientes	colaboración de la CONACOM	por vencimiento de plazo			mudanza de oficina, cambio en normativa de competencia

Asimismo, en el caso de tomar como punto de partida las normativas en materia de competencia, e identificar posteriormente, en base al estudio previo de las infracciones, los riesgos, los procedimientos y personas responsables, puede diseñarse una tabla como la que sigue:

Conducta: Acuerdo restrictivo de la competencia					
Conducta específica	**Situación de riesgo**	**Responsable**	**Probabilidad de ocurrencia**	**Impacto**	**Factores que ameriten revisión del riesgo**
Acuerdo de precios con competidores	Conversaciones en reuniones de gremios en las que se podría compartir información sensible	Representante de la empresa en reuniones del gremio	Media	Alto	Designación de persona que representa a la empresa en el gremio, incorporación de nuevos miembros, cambio en normativa de competencia

4.2.2. Diseño de protocolos o mecanismos de prevención y control

La matriz de riesgos puede estar acompañada de una tabla en la que se definan los protocolos o mecanismos de prevención y control dirigidos a lidiar con el riesgo identificado.

Esta actividad debería identificar a la persona responsable de supervisar y controlar el riesgo. Una opción para ello es la persona encargada de la actividad que genera el riesgo. De esta forma, se obliga a esta persona responsable a incorporar actividades de monitoreo y prevención de infracciones a la competencia a sus procedimientos rutinarios. Sin embargo, la empresa puede considerar más apropiado que los protocolos de control incorporen a personas ajenas al procedimiento que genera el riesgo.

Las actividades que vayan a ser realizadas deben corresponderse con la valoración obtenida del riesgo en base a su probabilidad de ocurrencia e impacto para la empresa. En aquellos casos en que exista una alta probabilidad de ocurrencia de una infracción o un alto impacto para la empresa, el protocolo debiera tener reglas más estrictas y un monitoreo más frecuente que en casos en que el riesgo sea valorado como bajo.

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

Lo ideal es que el oficial de cumplimiento intervenga monitoreando la eficacia de los mecanismos de monitoreo y control de primera línea, aunque facilitando su gestión de supervisión y monitoreo en cualquier tarea, de ser necesario.

Es importante que las actividades del protocolo sean medibles y verificables[36], y se recomienda que se generen registros de las actuaciones practicadas.

Por ejemplo, siguiendo los casos presentados en el apartado anterior, pueden generarse las siguientes tablas:

Situación de riesgo: Extravío o mal direccionamiento de solicitudes de colaboración de la CONACOM			
Probabilidad de ocurrencia	**Impacto**	**Responsable de protocolo**	**Protocolo**
Bajo	Medio	Jefe de Correspondencia	Doble registro: sello y numeración al recibir correspondencia; y posterior carga al sistema informático de la correspondencia recibida. Cotejo periódico de correspondencia procesada y diligenciada. En caso de disparidades, procesar la correspondencia que no fue diligenciada oportunamente e informar al mismo tiempo al área jurídica y al oficial de cumplimiento.

Situación de riesgo: Conversaciones en reuniones de gremios en las que se podría compartir información sensible			
Probabilidad de ocurrencia	**Impacto**	**Responsable de protocolo**	**Protocolo**
Media	Alto	Representante de la empresa en reuniones del gremio	Elaboración de actas o informes detallados sobre reuniones y remisión al área jurídica.
		Director Jurídico	Revisión de actas o informes preparados por el representante de la empresa y elaboración de informe para el oficial de cumplimiento.

4.2.3. Existencia de canales de denuncias

Es recomendable que, además del sistema ordinario de monitoreo y control, la empresa cuente con canales de denuncias para propiciar la obtención de información sobre posibles infracciones. La existencia de los canales de denuncias

[36] Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de España. *Guía de programas de cumplimiento en relación con la defensa de la competencia* <https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Competencia/Normativas_guias/202006_Guia_Compliance_FINAL.pdf> (Consultado el 19 de agosto de 2022), p. 11.

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

puede constituirse en un elemento disuasorio de incumplimientos de normas de competencia. Dependiendo de su efectividad, se promoverá el cumplimiento por el temor de ser delatado por un compañero de trabajo.

La empresa debería contar con un sistema a través del cual los empleados o, en su caso inclusive, clientes o proveedores, puedan presentar denuncias de actos que podrían exponer a la empresa a infracciones o bien puedan constituir riesgos no previstos anteriormente.

De implementar canales de denuncia internos, es importante que todos los empleados tengan acceso al mismo, sin importar el rango jerárquico en la organización.

Estos canales de denuncia pueden estar basados en herramientas informáticas (pudiendo ser un software interno, una dirección de correo electrónico, un formulario disponible en la página de internet o intranet) o bien materializarse a través de buzones físicos que estén disponible en los lugares apropiados.

Para la efectividad de los canales de denuncia, se recomienda garantizar la confidencialidad de la identidad del denunciante o, inclusive, admitir denuncias anónimas. En caso de que las denuncias no sean anónimas, debería precautelarse que no existan sanciones ni consecuencias adversas contra el denunciante[37] por motivo de la denuncia, pudiendo inclusive adoptarse una política que considere este aspecto para futuras promociones y otras oportunidades de carrera en la organización[38]. La no toma de represalias denotará el compromiso de las altas autoridades con el programa de cumplimiento[39].

Una vez recibida una denuncia, la misma deberá ser procesada por el oficial de cumplimiento, que evaluará la pertinencia de tomar las medidas que correspondan.

La cantidad de denuncias recibidas *puede constituir un indicador de la efectividad*

---

[37] International Chamber of Commerce, *The ICC Antitrust Compliance Toolkit* <https://cdn.iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2013/04/ICC-Antitrust-Compliance-Toolkit-ENGLISH.pdf> (Consultado el 19 de agosto de 2022), p. 32.

[38] Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual, *Guía de Programas de Cumplimiento de las Normas de Libre Competencia* <https://www.indecopi.gob.pe/documents/51771/4663202/Gu%C3%ADa+de+Programas+de+Cumplimiento+de+las+Normas+de+Libre+Competencia/> (Consultado el 9 de agosto de 2022), p. 31.

[39] Superintendencia de Control del Poder de Mercado, *Guía de compliance en competencia* <https://www.scpm.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2021/09/Guia-Compliance-en-Competencia-SCPM-INAC-DNPC-002-.pdf> (Consultado el 19 de agosto de 2022), p. 34.

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

del programa[40] de cumplimiento, permitiendo a la empresa valorar el grado de conocimiento de los trabajadores sobre las normas de competencia.

4.2.4. Elaboración de guías y manuales

Una buena práctica en materia de cumplimiento en competencia es la elaboración de guías y manuales que desarrollen las medidas preventivas y aborden de forma accesible los fundamentos de las mismas, para fomentar la comprensión por parte de los empleados de la empresa de la necesidad de cumplimiento y las consecuencias que conllevan las infracciones.

Se recomienda que estas guías incorporen los protocolos de actuación recomendados, tanto en lo que se refiere a los funcionarios encargados de los procedimientos, como en lo que se refiere a las actividades del oficial de cumplimiento. Debe incluir igualmente información sobre los mecanismos de denuncia y la garantía del tratamiento confidencial de la identidad o el anonimato del denunciante y la inmunidad ante posibles sanciones por realizar la denuncia.

Estas guías y los manuales no necesariamente deben versar exclusivamente sobre cuestiones de competencia. La empresa puede integrar los protocolos y las medidas de actuación a las guías y manuales que sean elaborados para procedimientos específicos. Así, la competencia aparece como una cuestión más que debe ser atendida en la rutina en los procedimientos.

4.2.5. Capacitación

El mejor programa de cumplimiento en materia de competencia no generará resultados si no es conocido por todas aquellas personas cuyo actuar puede llegar a incidir en su efectividad. Es por eso que se vuelve fundamental que la empresa contemple la realización de actividades de capacitación que permitan informar a los empleados sobre las disposiciones internas en materia de cumplimiento de competencia.

Se recomienda que la capacitación sea periódica, actualizándose o recordándose los criterios y conceptos adoptados por la empresa cada vez que se considere necesario. De igual manera, una buena práctica en materia de capacitación es que

[40] Superintendencia de Control del Poder de Mercado, *Guía de compliance en competencia* <https://www.scpm.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2021/09/Guia-Compliance-en-Competencia-SCPM-INAC-DNPC-002-.pdf> (Consultado el 19 de agosto de 2022), p. 34.

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

una sección relativa a normas de competencia y el programa de cumplimiento sea incluida en los programas de inducción de nuevo personal.

La capacitación debe contemplar el contenido de las normas de defensa de la competencia que la empresa, las consecuencias negativas de su incumplimiento -en cuanto a costos patrimoniales, personales y reputacionales[41]- y las mejores prácticas para su cumplimiento, conforme a las disposiciones establecidas en el programa de cumplimiento adoptado.

Es probable que exista la necesidad de adaptar las actividades de capacitación y el contenido a distintos sectores de la empresa, en virtud de los riesgos que se generan en cada uno. No todos los sectores estarán expuestos a los mismos factores que puedan conllevar a una infracción en materia de competencia. En ese sentido, no se considera eficaz una capacitación genérica sobre aspectos básicos de las normas de competencia[42].

4.2.6. Consultas

La empresa debe contemplar la posibilidad de que se evacúen consultas relativas al cumplimiento de normas de competencia que puedan ser formuladas por miembros de todos los niveles de la empresa[43], y para ello, debe prever mecanismos internos que faciliten este asesoramiento[44].

4.2.7. Motivación a empleados

---

[41] Comisión Federal de Competencia Económica de México, *Recomendaciones para cumplir con la Ley Federal de Competencia Económica* <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2019/08/Recomendaciones_web.pdf> (Consultado el 9 de agosto de 2022), p. 14.

[42] Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de España. *Guía de programas de cumplimiento en relación con la defensa de la competencia* <https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Competencia/Normativas_guias/202006_Guia_Compliance_FINAL.pdf> (Consultado el 9 de agosto de 2022), p. 9.

[43] Superintendencia de Control del Poder de Mercado, *Guía de compliance en competencia* <https://www.scpm.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2021/09/Guia-Compliance-en-Competencia-SCPM-INAC-DNPC-002-.pdf>, p. 25.

[44] Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de España. *Guía de programas de cumplimiento en relación con la defensa de la competencia* <https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Competencia/Normativas_guias/202006_Guia_Compliance_FINAL.pdf> (Consultado el 9 de agosto de 2022), p. 12.

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

Una estrategia de promoción de la cultura de cumplimiento en materia de competencia es la motivación a empleados para estar vigilantes, realizar medidas de prevención y denunciar posibles casos de infracciones, de manera a lograr una efectiva colaboración de los empleados.

Entre las medidas que pueden ser adoptadas se encuentra el reconocimiento periódico de empleados o departamentos que tuvieron un desempeño destacado en materia de competencia, ya sea por ayudar a evitar o informar sobre riesgos, en una especie de distinción de *empleado* o *departamento del mes en materia de competencia*. Ello puede acompañarse de una compensación económica extraordinaria. Debe atenderse, sin embargo, que este programa de incentivos no desaliente a quienes no reciban la distinción o la compensación extraordinaria a pesar de haber adoptado medidas similares con miras al cumplimiento de la empresa en materia de competencia[45].

También puede incluirse al cumplimiento de normas de competencia como un elemento de las evaluaciones de desempeño del personal, en que se mida el grado de conocimiento y aplicación de los protocolos de actuación ante los riesgos identificados. Como se mencionó anteriormente, el desempeño en materia de competencia puede ser un factor para futuras promociones y otras oportunidades de carrera en la organización[46], incorporándose esta consideración en la política de talento humano de la empresa. Esto generará un incentivo para que los futuros líderes de la empresa valoren la importancia del cumplimiento de competencia en sus actividades diarias.

4.3. Actividades orientadas a la gestión de posibles infracciones o riesgos

4.3.1. Detección y control de infracciones o riesgos

La detección de posibles infracciones o riesgos adicionales puede darse a través de los mecanismos ordinarios de control de los propios empleados a cargo de los

---

[45] International Chamber of Commerce, *The ICC Antitrust Compliance Toolkit* <https://cdn.iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2013/04/ICC-Antitrust-Compliance-Toolkit-ENGLISH.pdf> (Consultado el 19 de agosto de 2022), p. 63.

[46] Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual, *Guía de Programas de Cumplimiento de las Normas de Libre Competencia* <https://www.indecopi.gob.pe/documents/51771/4663202/Gu%C3%ADa+de+Programas+de+Cumplimiento+de+las+Normas+de+Libre+Competencia/> (Consultado el 9 de agosto de 2022), p. 31.

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

procedimientos expuestos a riesgos, a través de denuncias, de auditorías externas o de la propia actuación de monitoreo del oficial de cumplimiento.

Ante cualquiera de estos casos, se recomienda activar un procedimiento de constatación de la infracción o del riesgo, que instruya sobre los siguientes pasos internos .

4.3.2. Sanciones disciplinarias internas

El programa de cumplimiento puede contener normas para la imposición de sanciones a quienes incumplan las normativas en materia de competencia.

Estas sanciones deben poder ser aplicadas a cualquier integrante de la empresa, sin importar el rango jerárquico[47], siempre que se verifique la responsabilidad por una acción u omisión que constituya una infracción de competencia o, si la empresa lo considerase necesario, un aumento injustificado en la exposición de riesgo.

Este sistema debe ser comunicado a todos los integrantes de la empresa. La transparencia permite que tengan conocimiento de las consecuencias potenciales de sus acciones y que el sistema se constituya en un elemento disuasorio para la comisión de actos que infrinjan las normas de competencia.

El régimen de sanciones puede formar parte de los documentos contractuales que forman la relación entre la empresa y el empleado o la alta autoridad. También puede darse el caso de que a cada nuevo integrante de la empresa se le exija la suscripción de la conformidad con dichas normas.

Las sanciones pueden consistir en un descuento del salario del infractor, la limitación de opciones de carrera en la empresa y el despido mismo[48], en casos que la empresa considere graves.

Se recomienda que para la aplicación de la sanción, la empresa valore factores como la gravedad de la conducta, su posible reincidencia, entre otros; que permitan

---

[47] Comisión Federal de Competencia Económica de México, *Recomendaciones para cumplir con la Ley Federal de Competencia Económica* <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2019/08/Recomendaciones_web.pdf> (Consultado el 9 de agosto de 2022), p. 30.

[48] Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de España. *Guía de programas de cumplimiento en relación con la defensa de la competencia* <https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Competencia/Normativas_guias/202006_Guia_Compliance_FINAL.pdf> (Consultado el 9 de agosto de 2022), p. 13.

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8

justificar la proporcionalidad de la medida y la conformidad con el derecho laboral[49].

Para todas las medidas relativas a la sanción en virtud del programa de cumplimiento de la empresa, se recomienda dar intervención a las áreas de recursos humanos y jurídica de la empresa, de manera a determinar la mejor estrategia para la empresa.

4.3.3. Denuncia y procedimientos ante la CONACOM

Cuando el oficial de cumplimiento conozca de alguna infracción en materia de competencia, debe considerar la denuncia ante la Dirección de Investigación de la Comisión Nacional de la Competencia, de conformidad con la LDC.

Conforme se describe en la primera sección de esta guía, debe tenerse en cuenta que el procedimiento de sumario ante la CONACOM incluye diversas salidas procesales que permiten a la empresa evitar o reducir las sanciones a las que estaría expuesta, siempre que se demuestre la finalización o corrección de la conducta ilícita, como son el compromiso de cese y la terminación convencional.

[49] Autoridad Vasca de Competencia, *Guía de compliance en materia de competencia* <https://www.worldcomplianceassociation.com/noticias/noticia_doc_wca__seg_261119_662945.pdf> (Consultado el 9 de agosto de 2022), p. 73.

Comisión Nacional de la Competencia
Avda. España N° 1336 c/ Gral. Santos
www.conacom.gov.py – conacom@conacom.gov.py
Tel 208707-8