PROCOMPETENCIA | COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA



ANUARIO DE LIBRE COMPETENCIA **2026**

COMPETENCIA EN TIEMPOS DE **TRANSFORMACIONES GEOPOLÍTICAS**

ANUARIO DE LIBRE COMPETENCIA 2026

PROCOMPETENCIA

Autores

Diogo Thomson de Andrade
Eleanor Fox
Enrique García-Tejeda
Felipe Irarrázabal
Ignacio Peralta F.
José Augusto Beltré Cuevas
Juan Bautista Rodríguez-Núñez
Juan David Gutiérrez
Juan Luis Crucelegui Garate
Julia García-Royo Díaz
Krisztian Katona
Liverca A. Gómez
Marcelo Guimarães
María Elena Vásquez Taveras
María Pilar Canedo Arrillaga
Ricardo Freire Granja
Susana Campuzano Fernández
Taimoon Stewart
Viviana Blanco Barboza
Entrevista a Tomaso Duso

Consejo Directivo de Pro-Competencia

María Elena Vásquez Taveras, presidenta
María Elisa Holguín López, consejera
Keryma Marra M., consejera
Francisco Pimentel, consejero

Dirección Ejecutiva

Víctor Benavides Valerio

Consejo Editorial

María Elena Vásquez Taveras
José A. Beltré Cuevas
Pedro José Ortega

Consejo Científico Asesor

José Carlos Laguna de Paz
Universidad de Valladolid

Zúlima Sánchez Sánchez
Universidad de Salamanca

Víctor Hernández Mendible
Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM)

Equipo técnico

Élika Espinal Sánchez
Gilberto Gabriel Díaz
Liverca Gómez

Corrección de estilo:
Clara Dobarro
María del Carmen Vicente

Impreso en Santo Domingo, República Dominicana, 2026
FR Multiservicios, SRL

Diagramación:
Rosangel Flores
FR Multiservicios SRL

Diseñadores de la portada:
Joseph García
Wesley Rosario

ISSN-2960-7744
© COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
(Pro-Competencia)
Calle Caonabo 33, Gascue, Santo Domingo, R.D.
Código postal 10205
Tel. 809-338-4005

El *Anuario de Libre Competencia 2026* se reserva todos los derechos de programación, impresión o reproducción (copyright) total o parcial del material que reciba. La Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (Pro-Competencia) no se responsabiliza por el contenido y afirmaciones de los trabajos publicados.

CONTENIDO

Carta de presentación.....9

Ensayos.....15

Eleanor Fox.....19
El derecho de la competencia en la República Dominicana: Un margen para la equidad

Felipe Irarrázabal e Ignacio Peralta F.....39
La encuesta CECO de percepción sobre las autoridades de competencia de la región: virtudes y limitaciones

Juan Bautista Rodríguez-Núñez.....97
Análisis paradigmático de la Ley General de Defensa de la Competencia núm. 42-08 de la República Dominicana

María Elena Vásquez Taveras.....153
La política de competencia como infraestructura institucional del desarrollo en el nuevo orden geoeconómico

Liverca A. Gómez.....245
Dependencia externa y competencia en la República Dominicana: riesgos y respuestas ante los choques globales

Ricardo Freire Granja.....283
Armonización antitrust en tiempos de transformación geopolítica: convergencia, cooperación y agenda de reforma en América Latina

María Pilar Canedo Arrillaga 333
Geopolítica y derecho de la competencia: la transformación de los objetivos de la política de competencia en la Unión Europea

José Augusto Beltré Cuevas.....385
Subvenciones extranjeras, comercio y competencia: una agenda para las economías pequeñas

Krisztian Katona y Viviana Blanco Barboza.....461
Mercados digitales en América Latina y el Caribe: competencia, regulación y perspectivas regionales

Taimoon Stewart 553
Estructura y poder en el ecosistema de la IA: efectos en la competencia y las relaciones sociales. ¿Qué perspectivas se abren para los países del Caribe?

Juan Luis Crucelegui Garate.....637
La economía de la competencia en el sector digital y su incidencia en los países en desarrollo

Susana Campuzano Fernández y Julia García-Royo Díaz ...683
La convergencia entre regulación y aplicación del derecho de la competencia en los mercados modernos: hacia un nuevo paradigma de gobernanza económica

Juan David Gutiérrez y Enrique García-Tejeda.....725
Cooperación Sur-Sur: intercambio de ideas en los procesos de toma de decisiones de las agencias de competencia latinoamericanas

Diogo Thomson de Andrade y Marcelo Guimarães.....773

La lucha contra los cárteles internacionales: la experiencia brasileña

Entrevista a Tomaso Duso.....831

Insumos institucionales 851

Guía de estilo 885

Biografía de autores 895

PRESENTACIÓN

El orden económico internacional atraviesa un proceso de reconfiguración que está transformando no solo las relaciones entre los Estados, sino también las condiciones bajo las cuales compiten las empresas y funcionan los mercados. Las tensiones comerciales, la reorganización de las cadenas globales de valor, el resurgimiento de políticas industriales y la creciente importancia estratégica de la tecnología confirman que la competencia ya no puede examinarse al margen de los cambios geopolíticos que redefinen la economía mundial.

En este escenario, el derecho de la competencia enfrenta interrogantes que trascienden sus ámbitos tradicionales: ¿cómo preservar mercados abiertos frente al avance de medidas proteccionistas? ¿De qué manera pueden las economías pequeñas responder a las asimetrías de poder económico y a los choques externos? ¿Qué papel corresponde a las autoridades de competencia cuando las decisiones económicas adquieren una dimensión cada vez más estratégica y geopolítica?

Estas interrogantes son el punto de partida del Anuario de Libre Competencia 2026, que la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (Pro-Competencia) dedica al tema *«Competencia en tiempos de transformaciones geopolíticas».* Esta cuarta edición consolida un proyecto editorial como espacio de reflexión académica y de intercambio de conocimientos especializados, y propone analizar cómo evolucionan el derecho y la política de competencia frente a las transformaciones económicas, tecnológicas e institucionales de nuestro tiempo.

La creciente interdependencia de las economías plantea una paradoja: mientras los mercados permanecen estrechamente conectados mediante flujos comerciales, financieros y tecnológicos, las tensiones geopolíticas impulsan nuevas formas de fragmentación y rivalidad económica. Ello exige reconsiderar el alcance de los instrumentos tradicionales de defensa de la competencia, para que contribuyan a preservar mercados abiertos y a evitar que los cambios en el orden internacional se traduzcan en mayores barreras de entrada o en restricciones injustificadas.

Para la República Dominicana, estas transformaciones adquieren especial relevancia. La exposición a los acontecimientos internacionales, la dependencia de determinados mercados y cadenas de suministro, y la necesidad de fortalecer la productividad y diversificar las oportunidades económicas hacen indispensable una política de competencia capaz de responder a las particularidades del entorno nacional sin perder de vista su dimensión internacional. La defensa de la libre competencia es, así, no solo un mecanismo para prevenir y corregir prácticas anticompetitivas, sino también un componente fundamental de una institucionalidad económica sólida, orientada al desarrollo y al bienestar colectivo. Esa institucionalidad requiere autoridades con capacidades reales y un Estado que actúe de manera articulada.

Con esta perspectiva, el Anuario reúne las contribuciones de destacados especialistas nacionales e internacionales, articuladas en cuatro ejes temáticos: *i)* teoría y fundamentos generales del derecho de la competencia; *ii)* geopolítica; *iii)* tecnología y competencia; y *iv)* gobernanza.

El primer eje invita a revisar los principios que sustentan esta disciplina y su aplicación en el contexto dominicano y regional. A través del análisis del marco jurídico nacional, la relación entre competencia y equidad, y la percepción sobre el desempeño de las autoridades de competencia en América Latina, sus contribuciones aportan elementos para evaluar la legitimidad, la efectividad y la evolución de las instituciones encargadas de proteger el proceso competitivo.

El segundo eje, centrado en la geopolítica, constituye el núcleo temático de esta edición. Los ensayos exploran la política de competencia como parte de la infraestructura institucional del desarrollo, los riesgos derivados de la dependencia externa y los choques globales, los desafíos de la armonización normativa y la cooperación regional, las transformaciones de los objetivos de la política de competencia en la Unión Europea y la interacción entre subsidios, comercio internacional y competencia, con especial atención a las economías pequeñas. En conjunto, permiten comprender cómo las decisiones adoptadas en el ámbito internacional inciden en las estructuras de mercado y en la capacidad de actuación de las autoridades nacionales, y por qué el fortalecimiento de esas autoridades es hoy una condición del desarrollo.

El tercer eje aborda la relación entre tecnología y competencia. Las plataformas digitales, la inteligencia artificial y la concentración del poder económico en los ecosistemas tecnológicos plantean nuevos retos regulatorios y competitivos. Las contribuciones de este eje examinan las perspectivas de los mercados digitales en América Latina y el Caribe, las implicaciones de la inteligencia artificial para la competencia y las relaciones sociales, y las particularidades que

enfrenta la aplicación del análisis económico de la competencia en el sector digital, especialmente en los países en desarrollo.

Finalmente, el cuarto eje, dedicado a la gobernanza, profundiza en la necesidad de fortalecer los mecanismos institucionales que permiten responder a mercados cada vez más complejos. Desde la convergencia entre regulación y aplicación del derecho de la competencia hasta la cooperación Sur-Sur y el intercambio de experiencias entre autoridades latinoamericanas, los trabajos destacan la importancia del diálogo, la coordinación y el aprendizaje institucional ante desafíos que trascienden las fronteras nacionales.

Esta edición se complementa con una entrevista especial a Tomaso Duso, presidente de la Comisión de Monopolios de Alemania y economista de reconocida trayectoria en el estudio de la organización industrial y la política de competencia. La entrevista amplía el intercambio de ideas sobre la evolución de la competencia y sus retos contemporáneos.

La portada sintetiza el espíritu de la publicación: un globo terráqueo atravesado por una red de conexiones, que representa la interdependencia de las economías, enmarcado por una gran letra «C» que sitúa a la competencia en el centro de estas transformaciones. Las tonalidades azules evocan confianza, estabilidad e institucionalidad.

Más allá de su contenido académico, esta publicación reafirma una convicción institucional: la defensa de la competencia debe mantener su capacidad de adaptación ante las transformaciones de la economía, sin renunciar a los principios que justifican su existencia. La apertura de los mercados, la igualdad de oportunidades, la innovación y la protección del proceso competitivo siguen siendo objetivos fundamentales, cuya consecución demanda hoy una comprensión

más amplia de las relaciones entre economía, tecnología y geopolítica. Desde Pro-Competencia entendemos que esa convicción exige promover el conocimiento, estimular la investigación y fomentar el diálogo crítico. Aspiramos a que el Anuario sea una plataforma de referencia para el intercambio académico y el fortalecimiento de las capacidades institucionales en la República Dominicana y en la región.

Expresamos nuestro profundo agradecimiento a los autores, a los integrantes del Consejo Editorial y del Consejo Científico Asesor y al equipo técnico de Pro-Competencia, cuya dedicación y rigor hacen posible esta publicación.

Confiamos en que las reflexiones reunidas en estas páginas enriquezcan el debate jurídico y económico e inspiren nuevas investigaciones sobre las oportunidades y los desafíos que surgen de un orden internacional en transformación.

En un mundo donde cambian los equilibrios de poder, las relaciones comerciales y las fronteras de la innovación, preservar la libre competencia significa también defender las condiciones que permiten construir economías más abiertas, resilientes y capaces de generar oportunidades para todos.

María Elena Vásquez Taveras
Presidenta del Consejo Directivo
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia
(Pro-Competencia)

ENSAYOS

TEORÍA Y FUNDAMENTOS GENERALES DEL DERECHO DE LA COMPETENCIA

EL DERECHO DE LA COMPETENCIA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA: UN MARGEN PARA LA EQUIDAD

Eleanor M. Fox

CONTENIDO

I. Introducción.....21
II. ¿Contribuye el derecho de la competencia a la equidad? ¿Favorece a los más desfavorecidos? ¿Redistribuye la riqueza?.....22
III. El régimen jurídico del abuso de posición dominante.....26
IV. La geopolítica y su incidencia en la interpretación y aplicación del derecho de la competencia.....30
V. Conclusión: recomendaciones de reforma y prioridades.....34
VI. Referencias.....35

Resumen. Este ensayo analiza si el derecho de la competencia puede promover simultáneamente la eficiencia y la equidad en la República Dominicana. A partir del régimen vigente y del proyecto de Ley Orgánica sobre Antimonopolio y Competencia Económica, examina especialmente las disposiciones sobre abuso de posición dominante. Sostiene que la protección del funcionamiento competitivo de los mercados suele beneficiar también a pequeñas empresas, trabajadores y grupos desfavorecidos, además de contener la concentración del poder económico. Sin embargo, advierte que perseguir la equidad sin vincular las prohibiciones a un perjuicio para la competencia puede elevar precios, proteger a competidores ineficientes y perjudicar

al público. El ensayo incorpora además el contexto geopolítico y el nuevo nacionalismo económico, y recomienda introducir una referencia expresa al daño competitivo, priorizar la eficiencia y moderar las expectativas redistributivas.

Palabras claves: derecho de la competencia, equidad, eficiencia, abuso de posición dominante, República Dominicana, bienestar del consumidor, pequeñas empresas, perjuicio a la competencia, geopolítica, nacionalismo económico.

COMPETITION LAW IN THE DOMINICAN REPUBLIC: THE SCOPE FOR EQUITY

Abstract. This essay examines whether competition law can advance efficiency and fairness simultaneously in the Dominican Republic. Drawing on the current regime and the proposed Organic Law on Antitrust and Economic Competition, it focuses on abuse of dominance provisions. It argues that protecting the competitive functioning of markets often benefits small businesses, workers, and disadvantaged groups while restraining concentrations of economic power. However, pursuing fairness without linking prohibitions to harm to competition may raise prices, protect inefficient competitors, and injure the public. The essay considers the geopolitical context and economic nationalism. It recommends adding an express competitive-harm requirement to the proposed law, prioritizing enforcement that improves market performance, recognizing the substantial area where efficiency generates equitable outcomes, and moderating expectations that competition law can redistribute wealth or shield every small business.

Keywords: competition law, fairness, efficiency, abuse of dominance, Dominican Republic, consumer welfare, small businesses, harm to competition, geopolitics, economic nationalism.

I. INTRODUCCIÓN

La República Dominicana cuenta con una ley de competencia desde 2008[1] y tiene en perspectiva un nuevo proyecto de ley de competencia (Proyecto de Ley Orgánica sobre Antimonopolio y Competencia Económica).[2]

Tras haber dejado una economía de base agraria, la República Dominicana cuenta con una economía diversificada y abierta, registra un crecimiento sostenido y aspira a convertirse en una nación de altos ingresos para 2036. Para que la República Dominicana lo consiga, el Banco Mundial recomienda reformas estructurales que mejoren la eficiencia y la resiliencia, incentiven la innovación y reduzcan las desigualdades.[3] El proyecto de Ley Orgánica hace hincapié en «la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores, facilita la inversión y el desarrollo empresarial»[4] y «permite abordar de manera eficaz las conductas anticompetitivas en los entornos digitales, al tiempo que promueve la innovación y el desarrollo tecnológico».[5]

1 Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08, de 8 de enero de 2008.

2 Proyecto de Ley Orgánica sobre Antimonopolio y Competencia Económica de la República Dominicana, 2026.

3 *Cf.* GRUPO DEL BANCO MUNDIAL, 2026.

4 Proyecto de Ley Orgánica sobre Antimonopolio y Competencia Económica, considerando 3.

5 Proyecto de Ley Orgánica sobre Antimonopolio y Competencia Económica, considerando 5.

¿Puede la ley de competencia funcionar eficazmente para alcanzar estos fines? ¿Puede perseguir la equidad al tiempo que persigue la eficiencia?

Este ensayo aborda cómo se puede promover la equidad, así como los límites de una ley de competencia basada en la equidad y la igualdad. En primer lugar, define los términos. En segundo lugar, se centra en la legislación sobre abuso de posición dominante para examinar las líneas de fractura entre equidad y eficiencia, ya que es ahí donde las tensiones son más pronunciadas y donde las jurisdicciones toman sus decisiones. En tercer lugar, recurre al panorama geopolítico y analiza los efectos del nuevo nacionalismo. Concluye con una perspectiva sobre la equidad y la eficiencia para la República Dominicana.

II. ¿CONTRIBUYE EL DERECHO DE LA COMPETENCIA A LA EQUIDAD? ¿FAVORECE A LOS MÁS DESFAVORECIDOS? ¿REDISTRIBUYE LA RIQUEZA?

Las cuestiones de equidad requieren dar un paso atrás. La ley de competencia está al servicio de la competencia, que genera eficiencia, innovación y crecimiento y, por la propia naturaleza de los mercados abiertos, ofrece oportunidades económicas. Cuando el poder de mercado de las empresas perjudica el funcionamiento de los mercados, interviene la ley de competencia. La corrección que supone la aplicación de la legislación sobre competencia suele ser justa y equitativa. El empoderamiento de las personas y la reducción de las desigualdades son consecuencias habituales. Además, dado que los beneficios del poder de mercado tienden a recaer de forma

desproporcionada en las élites y los más favorecidos, los controles que ejerce la legislación sobre fusiones respecto a la adquisición de poder de mercado evitan que se acentúe aún más la desigualdad de riqueza.[6]

Lo anterior describe la legislación en materia de competencia en su función de eficiencia en la asignación de recursos, lo que incluye garantizar el buen funcionamiento de los mercados. El margen para la equidad no es pequeño, pero se trata de un efecto secundario. La eficiencia y el bienestar de los consumidores son los objetivos que persigue la legislación estadounidense. La ley no se aplica en aras de la equidad, sino para garantizar el buen funcionamiento de los mercados, utilizando normalmente el bienestar de los consumidores como indicador. [7]

Muchas jurisdicciones —de hecho, la mayoría— van más allá en dos aspectos. En primer lugar, la mayoría persigue objetivos distributivos, no solo de eficiencia en la asignación de recursos. Asimismo, la mayoría cuenta con leyes contra la fijación de precios excesivos por parte de las empresas dominantes —que redistribuyen la riqueza de las empresas poderosas que explotan a las personas sin poder—, pero normalmente solo en casos extremos de precios excepcionalmente altos y sostenidos, con el fin de no interferir en exceso en el mecanismo de fijación de precios del mercado. El proyecto de Ley Orgánica sobre abuso de posición dominante de

6 *Cf.* FOX, 2025, pp. 491-506; FOX, 2024. La legislación en materia de competencia no suele prohibir los monopolios ni las empresas dominantes que crecen por medios normales, lo que hace es regular su comportamiento.

7 *Cf.* FOX, 2022.

la República Dominicana contiene una disposición de este tipo.[8] Asimismo, las leyes sobre prácticas excluyentes de la mayoría de las jurisdicciones tienen en cuenta las exclusiones desleales de empresas sin poder, sin trazar una línea divisoria entre la protección de los competidores y el fomento de la eficiencia. (Es decir, ¿la exclusión también refuerza el poder de mercado y eleva los precios para los consumidores?) Muchos países en desarrollo van aún más allá e incluyen el valor de la «inclusividad». En estas jurisdicciones, la ley de competencia no solo busca mercados eficientes y competitivos, sino mercados *inclusivos*, eficientes y competitivos. Por otra parte, muchas jurisdicciones añaden disposiciones a sus leyes de competencia —o a normativas complementarias— que prohíben el abuso de una posición negociadora superior o de poder relacional. Estas leyes también tienen un carácter distributivo. Por último, diversas jurisdicciones han adoptado leyes *ex ante* específicas para los grandes «guardianes» digitales, fundamentadas en una combinación de equidad y eficiencia. Estas regulaciones ofrecen una vía más clara a los rivales en las plataformas de las grandes tecnológicas, además de proporcionar una mayor eficiencia de mercado al exigir, por ejemplo, la interoperabilidad de las plataformas.

El segundo aspecto en el que la mayoría de las jurisdicciones antimonopolio no sigue el modelo estadounidense no tiene que ver en absoluto con los objetivos, sino con las presunciones subyacentes —a menudo ocultas— sobre el buen funcionamiento de los mercados. Estas presunciones influyen en que los tribunales, en un

8 Proyecto de Ley Orgánica sobre Antimonopolio y Competencia Económica, art. 35, apartado 9.

caso concreto, determinen si existen poder de mercado y prácticas anticompetitivas, y subyacen a la formulación de las normas jurídicas que regulan cuándo ciertas prácticas, como los precios predatorios, son ilegales. La jurisprudencia del Tribunal Supremo de EE. UU. parte de la presunción de que los mercados funcionan bien, de que —salvo en el caso de los cárteles de núcleo duro— la intervención antimonopolística rara vez es necesaria, y de que dicha intervención a menudo protege o genera ineficiencias.[9] Se trata de presunciones neoliberales, a menudo asociadas con el ala derecha de la Escuela de Chicago. La jurisprudencia que se desarrolla en las jurisdicciones que rechazan las suposiciones de la Escuela de Chicago (jurisdicciones que reconocen más fácilmente el poder y los fallos del mercado)[10] se muestra más comprensiva con las mayorías marginadas como fuentes vitales e inexploradas de competencia, y es menos indulgente con los operadores tradicionales, lo que genera un amplio espacio donde la equidad y la eficiencia se complementan.

Independientemente de las percepciones y presunciones de cada uno, existe un punto en el que los objetivos de equidad y eficiencia entran en tensión. Por ejemplo, si todas las estrategias de precios bajos que perjudican a las pequeñas empresas fueran ilegales, los precios serían más altos. Existen compensaciones.

9 *Verizon Communications Inc. v. Law Offices of Curtis V. Trinko*, 540 U.S. 398 (2004); *Pacific Bell Telephone Co. v. linkLine Communications, Inc*., 555 U.S. 438 (2009); *Cf.* FOX, 2022.

10 Por ejemplo, la legislación de la Unión Europea en materia de competencia y los numerosos países que la copian o la adaptan.

III. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL ABUSO DE POSICIÓN DOMINANTE

En esta parte, analizamos las disposiciones de la República Dominicana sobre el abuso de posición dominante y nos preguntamos si las leyes favorecen la equidad o la eficiencia. Tomando como referencia la legislación de la Unión Europea (UE) y de Estados Unidos (EE. UU.), observamos que las disposiciones de la UE y de la República Dominicana persiguen ambos objetivos, sin establecer distinciones marcadas, mientras que la sección 2 de la Ley Sherman de EE. UU. se adhiere a un criterio de asignación y alinea el concepto de «bienestar del consumidor» con dicho criterio, al menos a nivel del Tribunal Supremo.

La disposición pertinente de la República Dominicana es el artículo 6 de la Ley de Competencia. Dicho artículo prohíbe los abusos de posición dominante «susceptibles de crear barreras injustificadas a terceros». En él se enumeran seis ejemplos no exhaustivos de conductas prohibidas por parte de las empresas en posición dominante. Estos ejemplos son: realizar transacciones con la condición de que el comprador no trate con competidores (exclusividad), o con la condición de que el comprador adquiera un producto o servicio adicional (venta vinculada); imponer el mantenimiento de los precios de reventa sin justificación; negarse a vender bienes o servicios normalmente disponibles para terceros cuando no existan proveedores alternativos; y la discriminación de precios (u otras condiciones) que sitúe a algunos competidores en una situación desfavorable sin justificación comercial.[11]

11 Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08, art. 6.

Se trata de una lista tradicional de los ejemplos más destacados de conductas sospechosas por parte de empresas dominantes. Es similar, aunque no idéntica, a los ejemplos típicos recogidos en el artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.[12] Es cierto, tal y como señalaron los revisores de la OCDE,[13] que la mayoría de las leyes de competencia no exigen, para que se considere un abuso, que la conducta sea susceptible de crear barreras injustificadas. Sin embargo, la mayoría de las conductas excluyentes prohibidas en virtud de la legislación basada en la eficiencia asignativa *sí* son susceptibles de crear barreras injustificadas; por ejemplo, la venta vinculada que genera un poder de mercado adicional. Las conductas explotadoras, como la fijación de precios excesivos, no crean barreras para entrar o tener éxito en el mercado en el que se elevan los precios. La discriminación de precios, que puede parecer injusta, no suele crear barreras, aunque en algunas circunstancias puede hacerlo.

El proyecto de Ley Orgánica elimina el requisito que crea barreras y añade, además, la regulación de las restricciones verticales. Mantiene, tal y como figuran en la legislación vigente, ejemplos

12 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, art. 102.

13 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *Peer Reviews of Competition Law and Policy: Dominican Republic*, 24 de enero de 2024, https://www.oecd.org/en/publications/peer-reviews-of-competition-law-and-policy-dominican-republic_18f04007-en.html. El informe afirma: «De acuerdo con las prácticas internacionales, el abuso de posición dominante se evalúa con arreglo al principio de la razón, lo que significa que un comportamiento solo se considerará ilegal si sus efectos anticompetitivos superan a sus efectos procompetitivos (eficiencias económicas)».

como la venta exclusiva y la venta vinculada, la denegación injustificada de contratar y la discriminación en los precios u otras condiciones. Añade a la lista de ejemplos la compresión de márgenes, los precios predatorios y los precios excesivos. Y, además, exige que las empresas en posición dominante: «7. [No] denieguen, restrinjan o retrasen injustificadamente la interoperabilidad, el acceso a instalaciones, productos o servicios esenciales para competir en el mercado; [...] 10. [no lleven a cabo] ninguna práctica destinada a eliminar a los competidores del mercado, impidiendo o limitando su acceso al mismo».[14]

Si analizamos las dos adiciones a la luz de la «equidad o la eficiencia», esto es lo que observamos:

La cláusula 7 encarna un aspecto de necesidad fundamental para mantener la competencia en los mercados de alta tecnología impulsados por las redes y los datos. La interoperabilidad y el acceso son clave para preservar la competencia y, por tanto, la eficiencia que esta genera.[15] La cláusula 7 promueve la eficiencia, aportando con ello una gran equidad. (Protegería mejor el mercado si se cambiara la palabra «injustificadamente» para que precediera a «denegar, restringir…»).

El eje central de la cláusula 10, a menos que se matice, podría ser la equidad y la protección de las pequeñas empresas: no se debe hacer nada que tenga por objeto excluir a los competidores o limitar

14 Proyecto de Ley Orgánica sobre Antimonopolio y Competencia Económica, art. 35.

15 *Cf.* ECONOMIDES, LIANOS y MAKRIDIS, 2025.

su acceso a los mercados. El problema es que las intenciones cuestionadas pueden constituir la esencia misma de la competencia; los competidores intentan superar a sus rivales cada día y pueden hacerlo mediante la competencia basada en los méritos.[16] Dicho problema puede subsanarse añadiendo palabras matizadoras como «mediante una competencia que no se base en los méritos».

El mismo problema de alcance excesivo está presente en la mayoría de las prácticas enumeradas a modo de ejemplo. El borrador ha eliminado una frase por considerarla demasiado restrictiva para la aplicación de la legislación antimonopolio (creando barreras), pero no la ha sustituido por otra salvaguardia, como «cuando la práctica amenace con perjudicar a la competencia».[17]

Las leyes de la República Dominicana sobre abuso de posición dominante, tanto las vigentes como las previstas, combinan elementos de eficiencia y equidad, al igual que la mayoría de las leyes de competencia. Podría ser necesario interpretar en los ejemplos el requisito de que exista un vínculo con el perjuicio al mercado, tal y como ha hecho la UE.[18] Sería conveniente revisar el proyecto de ley para añadir dicha salvedad.

---

16 *Olympia Equipment Leasing Co. v. Western Union Telegraph Co.*, 797 F.2d 370 (7th Cir. 1986).

17 Proyecto de Ley Orgánica sobre Antimonopolio y Competencia Económica, art. 38. En lo que respecta a las restricciones verticales y otras restricciones no horizontales, el artículo especifica que se aplica el criterio de la «regla de la razón» cuando la conducta no es ilegal *per se*, pero no queda claro qué conducta constitutiva de abuso de posición dominante no sería ilegal *per se*.

18 *Post Danmark A/S v. Konkurrencerådet*, asunto C-209/10, ECLI:EU:C:2012:172, Gran Sala, 27 de marzo de 2012. La discriminación de precios no está prohibida cuando no existe efecto negativo sobre la competencia ni sobre los consumidores.

En el importante caso de abuso de posición dominante en el mercado de la cerveza tramitado por Pro-Competencia en la República Dominicana, parece que se ha demostrado ampliamente la existencia de un perjuicio al mercado. Cervecería Nacional Dominicana (CND) había monopolizado prácticamente el mercado. Tenía una cuota de mercado del 98 % y, según constató Pro-Competencia, utilizaba una gran variedad de cláusulas de exclusión para mantener fuera a los competidores.[19]

Si se presta atención al perjuicio al mercado y se tienen en cuenta las compensaciones, la legislación de la República Dominicana puede aportar mucho en el ámbito donde se unen la eficiencia y la equidad.

IV. LA GEOPOLÍTICA Y SU INCIDENCIA EN LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA COMPETENCIA

Pasamos a analizar los acontecimientos geopolíticos, preguntándonos qué repercusión pueden tener en la aplicación de la ley de competencia de un país para garantizar la imparcialidad y la equidad. Observamos el auge del nacionalismo en el mundo y la creciente preocupación de las naciones por la competitividad y la ventaja nacional.

El nacionalismo —hacer lo que es bueno para la nación— no es algo nuevo. Sin embargo, a mediados de la década de 2020 surgió un nuevo nacionalismo.

19 PRO-COMPETENCIA, Resolución núm. 018-2018, https://procompetencia.gob.do/resoluciones-procompetencia/resolucion-num018-2018/; Sentencia núm. 0030-04-2022-SSEN-02218, confirmatoria de la multa impuesta por Pro-Competencia; apelación pendiente, según el texto original.

A principios de la década de 2020, la Autoridad de Competencia y Mercados (CMA) del Reino Unido había estado aplicando de forma enérgica su legislación en materia de competencia, llegando a condenar y prohibir fusiones internacionales, incluidas las de empresas con sede en EE. UU. La UE, por su parte, también se había mostrado proactiva, no solo condenando las fusiones anticompetitivas, sino también siendo pionera en el control del poder de mercado en el ámbito digital. Los políticos de ambas jurisdicciones vieron amenazadas sus ventajas nacionales (regionales) y pidieron que se endurecieran las medidas antimonopolio.

En el Reino Unido, el Gobierno denunció los malos resultados en materia de crecimiento y la debilidad de la inversión extranjera. Señaló a la legislación en materia de competencia como responsable y publicó una directriz estratégica para orientar a la CMA. La directriz de febrero de 2025 anunciaba: «La misión principal de este Gobierno es el crecimiento económico. [...] La inversión es un motor fundamental del crecimiento, y el Gobierno espera que el enfoque de la CMA refleje de forma clara e inequívoca la necesidad de potenciar el atractivo del Reino Unido como destino para la inversión internacional». El Gobierno destituyó al director general, quien (acertadamente) señaló que la competencia y la legislación en materia de competencia generan crecimiento. Se ha expresado la preocupación de que el Gobierno haya debilitado la independencia de la CMA y se corra el riesgo de una mayor exposición al cabildeo y a la política.[20]

20 *Cf.* VASSELLI y WESTRIK, 2026; FOX y FIRST, 2025.

En la UE, desde hace varios años, los responsables han observado que se está quedando atrás en materia de innovación y en los mercados mundiales. En 2024, el expresidente del Banco Central Europeo, Mario Draghi, publicó un informe titulado *«El futuro de la competitividad europea*»,[21] el cual cristalizó el problema y ofreció soluciones. El informe no trata principalmente sobre la legislación en materia de competencia, y esta no se identifica como el problema principal. (Se destacan el exceso de regulación, la continua falta de integración de los mercados y la deficiencia de los mercados de capitales.) No obstante, se menciona la legislación en materia de competencia. Se sugiere una «defensa de la innovación» frente a las fusiones y se insta a prestar mayor atención a la necesidad de escala, resiliencia e innovación. ¿Sugieren estas preocupaciones una flexibilización de la legislación en materia de competencia o un favorecimiento de los «campeones nacionales»? ¿La aceptación de la narrativa de que la legislación en materia de competencia (en ocasiones) obstaculiza el éxito económico de una nación (o jurisdicción)? No necesariamente, aunque ese sea el mensaje de ciertos políticos.[22] La Dirección General de Competencia ha difundido recientemente un borrador de las directrices revisadas de la UE sobre fusiones, que tienen en cuenta las preocupaciones en materia de competitividad, incorporándolas hábilmente al análisis de las fusiones, y no aceptan la narrativa de los «campeones nacionales».[23] Además, la DG COMP publicará en breve unas directrices sobre prácticas excluyentes que revelarán su respuesta

21 *Cf.* DRAGHI, 2024.
22 *Cf.* FOX y FIRST, 2025.
23 *Cf.* COMISIÓN EUROPEA, 2026.

a las alegaciones de competitividad en el contexto del abuso de posición dominante.[24]

Estados Unidos está haciendo gala de su propio tipo de nacionalismo. El lema estadounidense «America First» no se limita a intentar que las empresas estadounidenses sean más competitivas en el mercado global. Estados Unidos se ha retirado de las normas del multilateralismo y está utilizando sus palancas de poder para proteger a «sus» empresas globales del control internacional. Ha amenazado a la UE y a otras jurisdicciones: si aplicáis vuestra Ley de Mercados Digitales —o cualquier medida equivalente— contra «mis» empresas, habrá consecuencias. Por ejemplo, los aranceles.[25] Según se informa, las amenazas del presidente Trump han disuadido a algunas jurisdicciones de adoptar legislación o hacer cumplir la ley para controlar el poder de los gigantes digitales.

Hoy en día, la legislación sobre abuso de posición dominante tiende a traspasar fronteras. Muchas de las acciones legales en todo el mundo se dirigen contra los gigantes tecnológicos estadounidenses. ¿Ofrece la geopolítica alguna lección para la interpretación que hacen las naciones de su legislación en materia de competencia? ¿Ofrece alguna lección para su aplicación frente a empresas domiciliadas en el extranjero? ¿Cabe esperar resistencia cuando las autoridades exijan a los gigantes extranjeros que actúen de forma justa?

24 *Cf.* COMISIÓN EUROPEA, 2024.

25 *Cf.* SWANSON, SATARIANO y SMIALEK, 2025.

V. CONCLUSIÓN: RECOMENDACIONES DE REFORMA Y PRIORIDADES

La justicia, la equidad y la igualdad son objetivos nobles. Suelen ser, aunque no siempre, una consecuencia derivada del buen funcionamiento de los mercados y de la aplicación de la legislación en materia de competencia cuando los mercados no funcionan correctamente. Hacer que los mercados funcionen mejor es la función que mejor desempeña la legislación en materia de competencia.

En vista de las tensiones entre eficiencia y equidad, las preocupaciones por la competitividad y el creciente egoísmo de, al menos, un actor mundial que no quiere hacer favores a nadie y se resiste a la regulación extranjera de «sus» empresas, resulta conveniente:

1. Modificar el proyecto de Ley Orgánica sobre el abuso de posición dominante para exigir que las conductas prohibidas guarden relación con un perjuicio para la competencia. Si se desean algunas prohibiciones únicamente en nombre de la justicia y la equidad, se sugiere que se modifique el proyecto de ley para permitir, al menos, que la empresa impugnada aporte una justificación objetiva; por ejemplo, que la conducta aumentaría la competencia y mejoraría la situación del mercado —y de los ciudadanos—.

2. A falta de modificaciones en el proyecto de ley, y en caso de que se apruebe, dar prioridad a una aplicación que mejore el funcionamiento del mercado. (La legislación vigente cumple esta función al exigir mayores barreras.)

3. Valorar el amplio margen en el que la aplicación de la normativa en aras de la eficiencia genera beneficios en materia de equidad.

4. Resistir la tentación de crear expectativas de que la legislación antimonopolio igualará la riqueza y salvará a las pequeñas empresas de los gigantes corporativos. Puede que tienda a ello. Pero puede contribuir de manera significativa a que los mercados funcionen en beneficio de la ciudadanía.

VI. REFERENCIAS

A. Doctrina académica y literatura especializada

ECONOMIDES (Nicholas), LIANOS (Ioannis) y MAKRIDIS (Christos), «Scaling Laws e interoperabilidad como columna vertebral de la economía digital», 8 de diciembre de 2025, SSRN, https://ssrn.com/abstract=5933836 o http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5933836 [consulta: 09/06/2026].

FOX (Eleanor M.), «Competition and Inequality», nota informativa, Foro Mundial de la OCDE sobre Competencia, 2-3 de diciembre de 2024, https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2024)5/en/pdf

FOX (Eleanor M.), «El declive, la caída y la renovación del liderazgo estadounidense en la legislación y la política antimonopolio», *Competition Policy International*, abril de 2022, https://ssrn.com/abstract=409714

FOX (Eleanor M.), «Inequality: The Qualified Promise of Competition Law», *Journal of Antitrust Enforcement*, vol. 13, noviembre de 2025, pp. 491-506. https://doi.org/10.1093/jaenfo/jnaf009

FOX (Eleanor M.) y FIRST (Harry), «Cómo la búsqueda de la grandeza, la hegemonía geopolítica y el capitalismo de amiguismo están amenazando el Estado de derecho en materia de defensa de la competencia», *ProMarket*, 4 de noviembre de 2025, https://www.promarket.org/2025/11/04/how-the-pursuit-of-bigness-geopolitical-hegemony-and-crony-capitalism-are-threatening-antitrusts-rule-of-law/ [consulta: 09/06/2026].

VASSELLI (Fabrizio) y WESTRIK (Daniel), «Refining the UK Merger Regime: The Impact on the CMA's Independence», *Econic Partners*, 5 de junio de 2026, https://econicpartners.com/newsroom/ideas/refining-the-uk-merger-regime-the-impact-on-the-cmas-independence/ [consulta: 09/06/2026].

B. Informes, estudios y documentos de organismos nacionales e internacionales

DRAGHI (Mario), «El futuro de la competitividad europea», 2024, Comisión Europea, https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en [consulta: 09/06/2024].

GRUPO DEL BANCO MUNDIAL, «República Dominicana», última actualización: 8 de abril de 2026, https://worldbank.org/ext/en/country/dominicanrepublic

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *Peer Reviews of Competition Law and Policy: Dominican Republic*, 24 de enero de 2024, https://www.oecd.org/en/publications/peer-reviews-of-

competition-law-and-policy-dominican-republic_18f04007-en.html

C. Comunicaciones oficiales, directrices y publicaciones

COMISIÓN EUROPEA, «Proyecto de Comunicación de la Comisión: Directrices sobre la evaluación de las concentraciones con arreglo al Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo relativo al control de las concentraciones entre empresas», 30 de abril de 2026, https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/46dde10f-85c1-4590-a3f4-2b71f85685ef_en?filename=Merger%20Guidelines%20-%20final%20for%20public%20consultation.pdf [consulta: 09/06/2026].

COMISIÓN EUROPEA, «Comunicado de prensa que adjunta el borrador de las Directrices sobre prácticas abusivas de exclusión», 31 de julio de 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3623 [consulta: 09/06/2026].

D. Noticias, opinión y artículos de interés general

SWANSON (Ana), SATARIANO (Adam) y SMIALEK (Jeanna), «EE. UU. amenaza con sanciones a las empresas tecnológicas europeas en medio de la batalla regulatoria», *The New York Times*, 16 de diciembre de 2025.

E. Legislación

REPÚBLICA DOMINICANA, Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08, de 8 de enero de 2008.

REPÚBLICA DOMINICANA, Proyecto de Ley Orgánica sobre Antimonopolio y Competencia Económica, 2026.

UNIÓN EUROPEA, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, artículo 102.

F. Jurisprudencia y decisiones administrativas

ESTADOS UNIDOS, *Olympia Equipment Leasing Co. v. Western Union Telegraph Co.*, 797 F.2d 370 (7th Cir. 1986).

ESTADOS UNIDOS, *Pacific Bell Telephone Co. v. linkLine Communications, Inc*., 555 U.S. 438 (2009).

ESTADOS UNIDOS, *Verizon Communications Inc. v. Law Offices of Curtis V. Trinko*, 540 U.S. 398 (2004).

PRO-COMPETENCIA, Resolución núm. 018-2018.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, *Post Danmark A/S v. Konkurrencerådet*, asunto C-209/10, ECLI:EU:C:2012:172, Gran Sala, 27 de marzo de 2012.

TERCERA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO, Sentencia núm. 0030-04-2022-SSEN-02218, confirmatoria de la multa impuesta por Pro-Competencia; apelación pendiente, según el texto original.

LA ENCUESTA CECO DE PERCEPCIÓN SOBRE LAS AUTORIDADES DE COMPETENCIA DE LA REGIÓN: VIRTUDES Y LIMITACIONES

Felipe Irarrázabal Ph., Ignacio Peralta F.

CONTENIDO

I. Introducción.....42
II. El valor de una encuesta de percepción en este momento histórico.....43
A. El momento histórico de la libre competencia.....43
B. Latinoamérica ante el momento histórico.....46
C. El uso de encuestas como mecanismo de autopercepción...49
D. Las encuestas y el control al poder.....51
III. La encuesta de percepción y los resultados.....57
A. Las distintas ediciones de la encuesta.....57
B. Algunos hallazgos de la última encuesta.....61
1. Termómetro general 61
2. Disuasión general (diapositiva 3).....63
3. Independencia política (diapositiva 4).....64
4. Nivel de deferencia (diapositiva 16).....65
5. Efectividad para detectar cárteles (diapositiva 23) y frecuencia de la colusión (diapositiva 24).....66
6. Efectividad para detectar abusos unilaterales (diapositiva 28) y actitud de agencia ante abusos (diapositiva 29).....68
IV. Algunas cuestiones metodológicas en la elaboración de la encuesta.....70
A. Sobre el origen y el formato de las preguntas.....70
B. Sobre el componente subjetivo.....74

C. Sobre la frecuencia de la encuesta.....77
D. Sobre la base de encuestados y el porcentaje de respuestas.....79
E. Sobre el termómetro CeCo.....84
F. Sobre el establecimiento de correlaciones en el análisis.....88
G. Sobre el espacio temporal que consideran los respondientes.....88
V. Conclusión.....90
VI. Referencias.....92

Resumen. Este artículo examina la encuesta anual de percepción elaborada por el Centro Competencia de la Universidad Adolfo Ibáñez para evaluar autoridades de competencia latinoamericanas. Explica su utilidad como instrumento de autoconocimiento comunitario, escrutinio público y mejora institucional, especialmente ante transformaciones globales en los objetivos y herramientas del derecho de la competencia. A partir de la edición 2026, aplicada a abogados destacados de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú, presenta resultados sobre independencia, disuasión, detección de cárteles, abusos unilaterales y desempeño general. Asimismo, analiza críticamente su metodología, incluyendo la subjetividad de las respuestas, la selección de practicantes, la comparabilidad entre jurisdicciones, la ponderación del termómetro y la indeterminación temporal. Concluye que la encuesta no reemplaza indicadores objetivos, pero constituye un mecanismo accesible de rendición de cuentas y aprendizaje regional.

Palabras claves: encuesta de percepción, control público, pesos y contrapesos, opinión pública, sesgos, Latinoamérica, libre competencia, control institucional, credibilidad institucional, metodología de encuestas.

CECO'S PERCEPTION SURVEY ON THE REGION'S COMPETITION AUTHORITIES: STRENGTHS AND LIMITATIONS

Abstract. This article examines the annual perception survey developed by Centro Competencia at Universidad Adolfo Ibáñez to evaluate Latin American competition authorities. It explains the survey's value as a tool for community self-assessment, public scrutiny, and institutional improvement amid global changes affecting the goals and instruments of competition law. Drawing on the 2026 edition, administered to leading practitioners in Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Mexico, and Peru, it presents findings on independence, deterrence, cartel detection, unilateral conduct, and overall performance. It also critically assesses the methodology, including subjective responses, practitioner selection, cross-country comparability, equal weighting in the CeCo thermometer, and temporal ambiguity. The article concludes that the survey cannot replace objective indicators, yet provides an accessible mechanism for accountability, informed debate, institutional learning, and continuous regional improvement across Latin American jurisdictions.

Keywords: perception survey, public oversight, checks and balances, public opinion, biases, Latin America, competition law, institutional oversight, institutional credibility, survey methodology.

I. INTRODUCCIÓN

Desde el Centro Competencia (CeCo) de la Universidad Adolfo Ibáñez hemos intentado, de la mano de una encuesta anual, poner de relieve lo que la comunidad de practicantes de libre competencia piensa sobre la autoridad y su institucionalidad. Esta encuesta, que inicialmente solo cubría Chile, ha pasado a incorporar siete jurisdicciones: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú. A futuro, queremos ir incorporando las jurisdicciones activas de la región en el derecho de la libre competencia.

Mediante esta encuesta, y en nuestra calidad de centro de estudios independiente, buscamos proveer de un insumo a partir del cual la comunidad de libre competencia pueda discutir sobre su estado actual, en especial sobre el desempeño de sus autoridades. Como se verá, el objetivo del estudio es hacer posible el escrutinio del poder y un debate de altura que impulse la mejora constante.

Tras haberse realizado ya múltiples ediciones de este ejercicio,[1] vale la pena reflexionar sobre su valor y sus limitaciones. Este artículo busca contextualizar y reflexionar sobre la encuesta, y analizar y evaluar su metodología, logros, y desafíos pendientes.

Para lograr el cometido recién mencionado, primero, nos referiremos a la necesidad de evaluar a las autoridades de competencia y la utilidad de las encuestas de percepción de practicantes para lograr lo anterior. Segundo, aludiremos a algunos hallazgos relevantes de la última encuesta, lo que permitirá tener un botón de muestra

1 En la sección III.A se realiza un repaso detenido a esta materia.

sobre la información relevante que se puede extraer de ella. Tercero, mencionaremos los desafíos que conlleva hacer una encuesta de esta índole, sobre todo en lo tocante a las decisiones metodológicas y editoriales que se deben adoptar. Finalmente, en las conclusiones de este trabajo, se sintetizan los hallazgos respecto del uso y alcance que se puede hacer de la encuesta de percepción.

II. EL VALOR DE UNA ENCUESTA DE PERCEPCIÓN EN ESTE MOMENTO HISTÓRICO

A. El momento histórico de la libre competencia

Hoy en día la libre competencia parece estar sacudida por desencuentros entre sus distintas facciones.[2] Lo que desde los 80 hasta los fines de 2010 parecería ser una familia bastante unida,[3] se ha dividido en dos o más ramas que conviven con dificultad. Por la incertidumbre imperante, estamos en un momento crucial para la evolución del derecho y la economía de la libre competencia a nivel mundial. Esto se ha manifestado tanto en discusiones relativas a los fines de la competencia, como en discusiones relativas a las herramientas que las instituciones de libre competencia debieran tener.

Sobre lo primero, ha resurgido con fuerza la discusión sobre los fines de la libre competencia.[4] La historia es bien conocida. A comienzos del siglo XX imperaba una versión tecnocrática del

2 *Cf*. PADILLA, 2026.
3 *Cf*. PERALTA FIERRO, 2022.
4 *Cf*. PORTUESE, 2025.

Antitrust, inaugurada por Robert Bork, abogado y profesor de Yale, en su libro *The Antitrust Paradox: a policy at War with Itself*.[5] Según esta visión, el *enforcement* debía ser economicista, y entenderse en sentido técnico (principalmente consecuencialista) y no político. El foco esencial estaba en conseguir precios bajos para los consumidores, sin considerar el tamaño de las empresas. Esta forma de ver las cosas, a fines de los 2010, hizo crisis. Desarrollos académicos[6] y políticos,[7] en gran parte ligados al auge del *Big Tech*, llevaron a la libre competencia a nuevos horizontes y discusiones, sobre todo, aunque no únicamente, en Estados Unidos. Así, se criticó la aplicación *técnica* de la ley[8] y se promovió insertar nuevos valores en la libre competencia, como la protección de la democracia,[9] el empleo, la data, el medio ambiente,[10] entre otros. En otras palabras, el sentido mismo de la disciplina se puso en cuestión. Y ello tuvo un impacto en la institucionalidad norteamericana de competencia, la cual se ha visto envuelta en ácidas polémicas.[11]

Además, como se señaló, la discusión no se quedó solo en la finalidad de la maquinaria de libre competencia. Antes bien, también se ha intervenido dicha maquinaria para agregarle nuevas partes, o rehacerla. Atrás han quedado discusiones procedimentales que, a la luz de esta época, parecen meramente cosméticas, como los

5 *Cf*. BORK, 1978.
6 *Cf*., por ejemplo, KHAN, 2017.
7 En Estados Unidos, los nombramientos en los cargos de libre competencia de los Gobiernos de Trump y de Biden.
8 *Cf*. KHAN, 2017.
9 *Cf*. MAKRIS y LUBINSKI, 2025.
10 *Cf*. NOWAG, 2025.
11 *Cf*. MOSS, 2025.

rasgos que tiene un sistema de delación compensada, si se debiera sancionar con cárcel la colusión, o si debiéramos tener agencias de competencia que también se hicieran cargo de asuntos del derecho del consumidor. La cuestión ha pasado a ser mucho más existencial, pues parece haber quedado atrás la idea, otrora intocable, de que el derecho de competencia tiene una naturaleza predominantemente *ex post*. La principal manifestación de este giro se encuentra en la Digital Markets Act (DMA), una norma de la Unión Europea que desafió la tradicional noción de que el régimen de libre competencia operaba de una manera predominantemente *ex post*. Este cuerpo normativo, que establece una serie de obligaciones y prohibiciones determinadas *ex ante* a algunas empresas digitales, ha revolucionado en un breve trecho de tiempo la discusión de competencia en el viejo continente. Si bien aún es temprano para hacer un juicio demasiado severo sobre si la DMA está bien o mal diseñada, o sobre si ha sido exitosa o ha fracasado, su presencia se ha hecho sentir, pues diversos países han adoptado regímenes inspirados en esta (como el Reino Unido),[12] o están discutiendo sobre si hacerlo o no (como en Brasil).[13]

Estas discusiones, ante todo, han tenido su fuente en el Norte, principalmente en Estados Unidos y Europa. Pero lo que allí sucede, con mayor o menor rezago, tiene ecos en Latinoamérica, aunque solo sea porque desde el Sur estamos acostumbrados a buscar sabiduría en esas latitudes. Nuestra región no inventó la institucionalidad de libre competencia ni la economía de mercado. No obstante, de a

12 Con la Digital Markets, Competition and Consumers Act de 2024.

13 Sobre el estatus de dicha regulación, *Cf*. ALCÁZAR y CINTRA, 2026.

poco, y mediante trasplantes, hemos tomado pedazos de distintas jurisdicciones del *primer mundo* y creado entramados institucionales con características propias. Así, aun si Latinoamérica ha creado su propio entramado institucional, el *primer mundo* sigue siendo nuestro horizonte o, al menos, un punto de referencia fundamental. En tal medida, las tormentas que transcurren allí también llegan, con mayor o menor intensidad, a nuestra región, por lo que sería razonable pensar que esta se haya visto afectada por los desarrollos del Norte. No obstante, eso es una mera hipótesis que cabe contrastar con la realidad. Desde CeCo buscamos, humildemente, proveer de un insumo que informe sobre el estado de cosas de la región, y la encuesta es ese insumo, a nuestro juicio, invaluable y original.

B. Latinoamérica ante el momento histórico

Como se indicó, aunque está muy bien mirar a las jurisdicciones con historia asentada como punto de referencia, sobre todo si se piensa que hay razones fundadas para afirmar que ahí hay mucho que aprender, ese esfuerzo puede llevarnos a ignorar lo que realmente pasa en nuestra región. Así, podría ocurrir que, por mirar tanto al *primer mundo*, no nos tomemos el tiempo para estudiarnos a nosotros mismos y a nuestros vecinos; que, por mirar tanto al Norte, perdamos de vista lo que ocurre aquí, en nuestro sur.

Nuestra región tiene ciertas especificidades que es importante no perder de vista. Por un lado, no es fácil ejercer como autoridad de competencia en nuestros países. El sector público —todo el poder ejecutivo, el Congreso y el sistema de justicia— es especialmente exigente en América Latina. Los gobiernos siempre están bajo

presión para obtener resultados rápidos y profundos. El populismo (quizás nuestro producto de exportación al *primer mundo*) cada día con mayor frecuencia está a la vuelta de cada esquina, al igual que el riesgo de corrupción. La economía de mercado es nueva en nuestros territorios y no es comprendida por la mayoría de los ciudadanos. Los abogados de libre competencia, además, utilizan una jerga que se entiende poco, y nuestra técnica no se puede explicar con un par de frases sencillas. Eso desespera a los periodistas de los medios de comunicación. Además, las autoridades de competencia a menudo no saben cómo lo están haciendo: escuchan halagos exagerados y críticas solapadas. Fácil es asemejarse al emperador desnudo en el cuento de Hans Christian Andersen.

Por otro lado, ser abogado practicante en la región también tiene ciertas especificidades. Hay sospechas de que no todo procedimiento se decide por las razones correctas, habiendo a veces espacio para dudar de la probidad de quienes toman la decisión (aunque debe admitirse que, quizás en este sentido, últimamente se ha acortado la brecha entre el Norte y el Sur). También se puede dudar de que siempre las autoridades tengan un nivel de sofisticación, o incluso dotación presupuestaria, suficiente para resolver adecuadamente casos complejos. Aún más, a diferencia de los países más avanzados, en la región no siempre hay una academia con capacidad de hacer una crítica profunda e imparcial sobre los casos. Estos son solo algunos rasgos (se podrían mencionar más) que muestran que nuestra región tiene especificidades que ameritan un estudio más pausado, sosegado y de cerca sobre nuestra realidad.

Por ello, y volviendo a lo ya dicho sobre el momento histórico en que se encuentra la disciplina, cabe preguntarse si la turbulencia que afecta a los sistemas de competencia del *primer mundo* llega a Latinoamérica o si, más bien, en la región hay calma o, más probablemente, variedad. Una mirada algo abstracta y general a nuestra región permite dar cuenta de que no en todos los lugares han transcurrido cambios igual de relevantes. Así, al menos en Chile, se puede afirmar que se navega por aguas calmas, donde alguna noción tradicional del bienestar del consumidor sigue rigiendo la libre competencia.[14] No obstante, en algunos lugares se entró en crisis o se estuvo cerca de ella. Este fue el caso de México, donde, si no una crisis en la institucionalidad de competencia, al menos hubo un movimiento de proporciones, un remezón colosal. Así, la reconocida y prestigiosa Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) pasó a mejor vida, dando paso a la Comisión Nacional Antimonopolio (CNA), un organismo sin rango constitucional y con mayor dependencia del Ejecutivo.

En CeCo sabemos que no basta solo con recopilar opiniones demasiado generales y posiblemente sesgadas de un par de personas, y por eso nos planteamos hacer algo más: una encuesta de percepción sobre cómo se han desempeñado las autoridades de la región que cubra a los principales practicantes de cada país. Esta encuesta, repetida años tras año, es una evaluación continua del desempeño de las autoridades de competencia, particularmente a medida que las crecientes presiones exigen una supervisión más rigurosa de las actividades del mercado (más adelante, nos explayaremos detenidamente sobre las particularidades de la encuesta).

14 *Cf*. PAREDES y ROJAS, 2025.

Hacer dicha encuesta permite, al menos, dos cosas. Primero, saber más de nosotros mismos. Segundo, evaluar a las autoridades, lo que sirve como un potencial contrapeso a su quehacer. En lo que sigue, se desarrollan los dos puntos.

C. El uso de encuestas como mecanismo de autopercepción

No es lo mismo la percepción que la autopercepción. Uno puede ir por la vida viendo y haciendo cosas, experimentando, sin saber cómo está realmente, si está bien o mal. A veces basta con que a uno se le pregunte cómo está para que inicie una travesía introspectiva que termina con mayor autoconocimiento. Idealmente, eso luego lleva a que uno cambie lo malo y preserve lo bueno. Algo en esa línea persigue la encuesta de percepción. Busca empujar a la comunidad de libre competencia a mirar su quehacer con algo más de tranquilidad y pausa. Esto, tanto en el proceso de procesar sus preguntas y contestar la encuesta como en los momentos en que se evalúa el resultado final.

Como explicaremos más abajo, esta encuesta se dirige a los abogados practicantes más destacados de las jurisdicciones seleccionadas. Allí se les pregunta sobre aspectos bastante variados, como si las autoridades de su país son independientes, o si los umbrales para notificar operaciones de concentración están bien fijados. Además, algunas preguntas se mantienen a lo largo de los años (como aquellas relativas a cuán disuasiva de la colusión es la institucionalidad), mientras que otras tienen una vida algo más corta (por ejemplo, en la última edición, se preguntó a los abogados argentinos qué pensaban sobre el nuevo régimen de competencia). Relevante es destacar que

la mayoría de las preguntas son las mismas para cada jurisdicción, de manera que los resultados de la encuesta permiten también hacer comparaciones entre los países de la región y también en un mismo país respecto a los años anteriores.

El abogado o abogada en que se concentra la encuesta está en la trinchera: viendo cómo ganarle a la contraparte con argumentos sólidos, o cómo aprobar una operación que tiene efectos competitivos mixtos. Por ello, el solo hecho de empujarlo a responder este cuestionario hace que eleve algo la mirada y piense, más allá de lo que debe hacer en su día a día, cómo está operando el sistema en general. Esto ocurre con el mero ejercicio de hacerse la pregunta, de auscultar, por ejemplo, qué implica que una autoridad sea políticamente independiente, qué significa ese mero concepto. Más allá de este ejercicio de elucidación conceptual, también importa cómo, al mirar su propia experiencia a la luz de las preguntas de la encuesta, hechos aislados pueden ser tejidos mediante una narrativa que les dé un sentido que los trasciende, mediante un hilo conductor que explica el sentido profundo de determinados sucesos (así, puede ser que, empujado por la encuesta a reflexionar sobre la independencia de las autoridades de competencia, el abogado en cuestión llegue a conectar diversos hitos en que una autoridad actuó de forma opaca, dándole a estos hechos un sentido global).

Finalmente, una vez obtenida la muestra completa respecto de un asunto, se puede discutir sobre su significado. Esto, al menos, en los siguientes tres sentidos. Primero, la comunidad puede preguntarse por qué, en un año concreto, se percibió que, en una escala del 1 al 7, el nivel de disuasión de la institucionalidad se situaba en promedio

en un 3.5. Esto puede llevar a evaluar si hay problemas, cuáles son, y eventualmente a buscar soluciones.

Segundo, ya que la encuesta CeCo se ha realizado en distintos años, se puede analizar los cambios intertemporales en un país determinado. Una comunidad se puede preguntar por qué, por ejemplo, este año, en comparación con otros, la nota promedio de la profundidad del análisis económico de las autoridades de libre competencia mejoró o empeoró. Y puede, incluso, intentar adjudicar responsabilidades, como ha ocurrido en Colombia.[15]

Tercero, con las salvedades a las que se hará mención más abajo, se puede comparar entre países. Así, si, hipotéticamente, un país A tuviera un puntaje promedio de 4.5 en detección de cárteles, y un país B un puntaje promedio de 3.1, habría espacio para preguntarse qué explica dichas diferencias.

En suma, como se puede extraer de lo anterior, la encuesta sirve tanto para motivar una reflexión a nivel individual de los abogados practicantes respecto del estado del arte de su jurisdicción, como para inspirar una discusión más amplia respecto de sus resultados generales.

D. Las encuestas y el control al poder

Como se dijo, la encuesta no solo permite que la comunidad practicante alcance mayor iluminación respecto de cómo está su jurisdicción. Además, sirve para controlar al poder público.

15 Como lo hace Aníbal Zárate respecto de la institucionalidad de Colombia. *Cf.* ZÁRATE, 2026.

Respecto de por qué esto es necesario, vale la pena detenerse en una frase que James Madison escribió en *The Federalist Papers* y que sigue siendo relevante hoy en día: «Si los hombres fueran ángeles, ningún gobierno sería necesario. Si los ángeles gobernaran a los hombres, no serían necesarios controles externos ni internos sobre el gobierno».[16] Esta idea se complementa con otra cita memorable del mismo autor: «La ambición debe usarse para contrarrestar la ambición».[17]

Llevando esta enseñanza al ámbito de la libre competencia, debemos recordar que, al mismo tiempo que necesitamos fomentar la ambición empresarial, que surge cuando se concede la libertad de empresa, dicha libertad no puede ser absoluta; debe ser moldeada para evitar infringir las libertades de los demás. En términos de derecho de la competencia, la libertad no puede incluir colusión, abuso de poder de mercado o vender nuestro negocio a quien queramos. El rol de establecer y hacer cumplir estas reglas pertenece al gobierno. En otras palabras, necesitamos un guardián. Pero también necesitamos vigilar a esos guardianes. Esto lleva a una pregunta que desvela a quienes se dedican al diseño institucional desde sus orígenes: ¿quién controla a los controladores?

Antes de responder esa pregunta, a la que volveremos más abajo, cabe clarificar a qué deberíamos aspirar. Ante todo, deberíamos aspirar a que las instituciones públicas actúen en pos del interés general, asegurando que la supervisión del mercado no asfixie ni

16 *Cf*. MADISON, 1788, p. 172.
17 *Cf*. MADISON, 1788, p. 173.

reemplace al sector privado por el sector público basándose en visiones ideológicas. También se esperaría que las autoridades tengan una perspectiva a largo plazo y entiendan los mercados sin sesgos ideológicos.

Pero, lamentablemente, todos somos conscientes de que una autoridad puede convertirse en un rey desnudo, como en el cuento de Hans Christian Andersen.[18] No es fácil para la autoridad saber qué tan bien se está desempeñando o, al menos, cómo percibe su desempeño la comunidad legal, que son sus contrapartes. El emperador puede ir desnudo y no darse cuenta de su desnudez.

No obstante, es crucial que las autoridades tengan información a partir de la cual evaluarse. Así como las empresas se miden por sus ganancias, las autoridades también deberían esforzarse por encontrar métodos lo más objetivos posible para medir su desempeño y justificar su presupuesto.

La forma más sencilla de revisar a las autoridades es observando sus niveles de actividad, es decir, los casos que tramitan y resuelven. Sin embargo, este resultado puede conducir a una visión corta de miras: puede haber muchos datos que, en principio, muestran una realidad positiva, pero, si se escudriña detrás de ellos, se halla otro fenómeno. Además, dado que los casos tardan en resolverse, especialmente cuando hay apelaciones ante organismos no especializados, esta actividad puede terminar siendo infructuosa. Las demandas pueden generar mucho ruido, pero pueden no llevar a nada si se pierden.

18 *Cf.* ANDERSEN, 1837.

Para la evaluación de una agencia de competencia, es esencial conocer la percepción del mercado sobre su nivel de profesionalismo y desempeño. En otras palabras, si son serios o no, si poseen experiencia técnica e independencia de influencias puramente políticas, y si son capaces de traducir las teorías de daños más modernas a la realidad de su país y dar predictibilidad, entre muchos otros factores.

Una forma relativamente sencilla de evaluar cómo se está desempeñando la autoridad frente al mercado es preguntar sobre tal asunto a quienes tratan con ella a diario: los abogados que litigan casos ante la agencia de competencia y asesoran a clientes sobre lo que se puede hacer.

Pero ¿qué debe hacer la autoridad ante la encuesta de percepción? Por lo pronto, uno al menos esperaría que le prestara atención, pues la evaluación externa es clave para la mejora continua. Aunque recibir críticas puede ser incómodo, las evaluaciones brindan una oportunidad para identificar puntos débiles, tendencias de encuestas anteriores y, por qué no, fomentar una competencia sana entre las autoridades.

Además, hay más de una respuesta ante las críticas. Ante todo, de la misma manera que no conviene ser autocomplaciente, tampoco conviene autoflagelarse: no toda crítica a la institucionalidad de competencia refleja que quien está a cargo de la autoridad esté operando deficientemente. A modo de ejemplo, si en un país existe un puntaje muy negativo respecto de cómo se percibe la colusión —del 1 al 7, tiene una frecuencia de 5.2—, ello no refleja necesariamente

un problema de quien conduce la institución y de quienes trabajan en ella. Puede ser, por ejemplo, que la institución tenga poco presupuesto, pocas herramientas legales, o que en el país en general exista una cultura débil de cumplimiento de la legalidad, o que exista un fuerte poder del *lobby*. En ese contexto, que la encuesta presente resultados magros puede incluso ser un aliado de la autoridad, pues puede servirle de insumo para dejar patente los aspectos que hay que remediar, lo que también podría ser un argumento a favor de que se le entregue más presupuesto o más herramientas.

Por supuesto, a veces puede haber problemas más graves. Y aquí vale la pena volver a la pregunta de quién controla a los controladores, y a la idea de Madison de los pesos y contrapesos. Al respecto, cabe señalar que, ante la posibilidad de que las autoridades yerren, ya sea de buena o de mala fe, parte de la solución está en el diseño de los *mecanismos de contrapesos formales para hacer responsables, de una forma u otra, a los gobernantes.* Por supuesto, dichos mecanismos propiamente institucionales son cruciales: *impeachments*, recursos administrativos o judiciales, auditorías, entre otros. Pero los mecanismos formales como el *impeachment* o las auditorías son la artillería pesada reservada para casos terminales. En el mundo ideal, uno querría intervenir un problema antes de que se volviera necesario destituir a una autoridad, o realizar auditorías sonadas.

Ante esa realidad, se debe destacar la importancia de la opinión pública, ese *cuarto poder* que no necesita de togas ni de grandes estruendos burocráticos para hacerse sentir. Así, la opinión pública es el escrutinio diario —ese cable a tierra— que evita que la autoridad

se vuelva condescendiente, y que permite diagnosticar problemas y reaccionar a ellos sin que sea necesario realizar acciones más gravosas. Sin instrumentos de contrapeso, la autoridad corre el riesgo de convertirse en un *rey desnudo*, aislada en su oficina y rodeada de halagos exagerados o críticas solapadas que no le permiten aquilatar cómo está trabajando realmente. En otras palabras, la encuesta persigue nutrir a la opinión pública de un insumo a partir del cual controlar, de manera general, la manera en que las autoridades de competencia se conducen.

Al poner a las *autoridades al pizarrón*, la encuesta genera una *sana competencia* institucional y obliga a los organismos a mirarse al espejo para identificar sus áreas débiles. Pero lo más relevante es que este control no solo opera sobre el resultado de un fallo; tiene un efecto de largo aliento que termina por permear la *consciencia de los operadores*. El saberse observado y evaluado por los pares —esos abogados que operan en las trincheras de los casos— impone una exigencia de mayor *espesura técnica*, rigor y predictibilidad.

En CeCo ya hemos tenido un éxito en esta dimensión, al haberse pronunciado expresamente algunas autoridades sobre los resultados de la encuesta de percepción, tanto verbalmente (en eventos de análisis organizados en George Washington University año a año) como en documentos escritos.[19] Esperamos que, de cara al futuro la encuesta logre motivar una reacción aún mayor, aunque nos consta, informalmente, que las autoridades objeto de las encuestas revisan todos los años los resultados obtenidos.

19 *Cf.* INDECOPI, 2023.

III. La encuesta de percepción y los resultados

A. Las distintas ediciones de la encuesta

La encuesta de percepción, vista desde sus inicios más remotos, tiene una historia que ya excede una década. Al respecto, en 2012, la Fiscalía Nacional Económica de Chile (FNE)[20] encargó a Deloitte la realización de una encuesta de percepción a abogados chilenos destacados en reconocidos *rankings* internacionales con experiencia significativa ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile (TDLC). Los resultados agregados se hicieron públicos, y el mismo ejercicio fue repetido en 2014 y 2016 por la misma autoridad.

Más tarde, CeCo tomó el liderazgo y realizó la encuesta en 2020, 2022, 2024, 2025 y 2026. A principios de 2026, CeCo —con la asistencia de la Universidad George Washington[21] y de seis universidades latinoamericanas asociadas— publicó los resultados agregados, en una edición que incluyó a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú. El foco está, por supuesto, en apuntar a más jurisdicciones, un objetivo que se irá cumpliendo en la medida en que estas últimas tengan abogados en los *rankings* jurídicos relevantes que se especifican más adelante, para lo cual se requiere que exista un cierto desarrollo del derecho de competencia en dicho país.

Respecto del público objetivo de la encuesta, las preguntas se dirigieron a los abogados y abogadas *expertos en libre competencia*

20 Cuando uno de los autores de este artículo dirigía la institución.

21 Cabe resaltar que, para la organización del evento y la realización de la encuesta, contamos con la ayuda de Alejandro Ibarra, de George Washington University, a quien extendemos nuestro agradecimiento.

listados en el *ranking* de Chambers & Partners y The Legal 500 del año 2025, de siete jurisdicciones: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú. Respondieron 249 personas. Las tasas de respuesta superaron el 85 %, excepto en Brasil y México, que tuvieron tasas de respuesta del 36 % y el 63 %, respectivamente.[22]

Sobre la evolución de la encuesta a lo largo del tiempo y en un esfuerzo de mejora continua, cabe señalar que, si se compara su última versión con la de años anteriores, si bien se mantuvieron bastantes preguntas, se eliminaron algunas y se agregaron otras.[23]

Los resultados dan cuenta de la percepción que los practicantes tienen respecto al desempeño de los sistemas de competencia[24] y regímenes de competencia de la región, así como también respecto a algunos importantes desafíos transversales que debieran ser abordados por la institucionalidad de cada país.

Respecto al formato de la encuesta, cabe afirmar lo siguiente. Por regla general, se pide a los encuestados que evalúen algún aspecto

22 La tasa de respuesta para la versión 2026 de la encuesta fue de 81.5 % para Argentina (22 de 27 abogados), 98.6 % para Chile (69 de 70 abogados), 81.4 % para Colombia (35 de 43 abogados), 88.2 % para Perú (30 de 34 abogados), 80 % para Ecuador (16 de 20 abogados), 63.9 % para México (39 de 61 abogados) y 36.9 % para Brasil (38 de 103 abogados).

23 Se pueden contrastar los cuestionarios en: CeCo UAI 2026a.

24 Por «sistema de competencia» se entiende el conjunto de instituciones que tienen la posibilidad de incidir en la creación y ejecución de la política de competencia de un país. Es un concepto amplio que involucra la interacción entre entidades públicas y privadas que pueden tener incidencia sobre la política de competencia de una jurisdicción, como las autoridades de competencia y la rama judicial, al igual que las asociaciones de consumidores, gremios o la academia, entre otros.

de las distintas instituciones de su sistema poniendo una nota entre 1 y 7, donde 1 es un valor negativo, y 7 es un valor positivo (como se verá, también existen algunas preguntas que siguen otro formato). Por ejemplo, el cuestionario que recibe un abogado colombiano se ve de la siguiente manera:

Imagen 1. Extracto de pregunta de encuesta de percepción 2026



9. Grado de independencia política de la institución:
Evaluación nota del 1 al 7. Desde muy bajo a muy alto.

Opción "No sabe"

	1	2	3	4	5	6	7	No sabe
Delegado para la Protección de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	○	○	○	○	○	○	○	○
Superintendente de Industria y Comercio	○	○	○	○	○	○	○	○
Jueces y Tribunales Administrativos	○	○	○	○	○	○	○	○
Consejo de Estado	○	○	○	○	○	○	○	○

Fuente: captura de pantalla de la encuesta

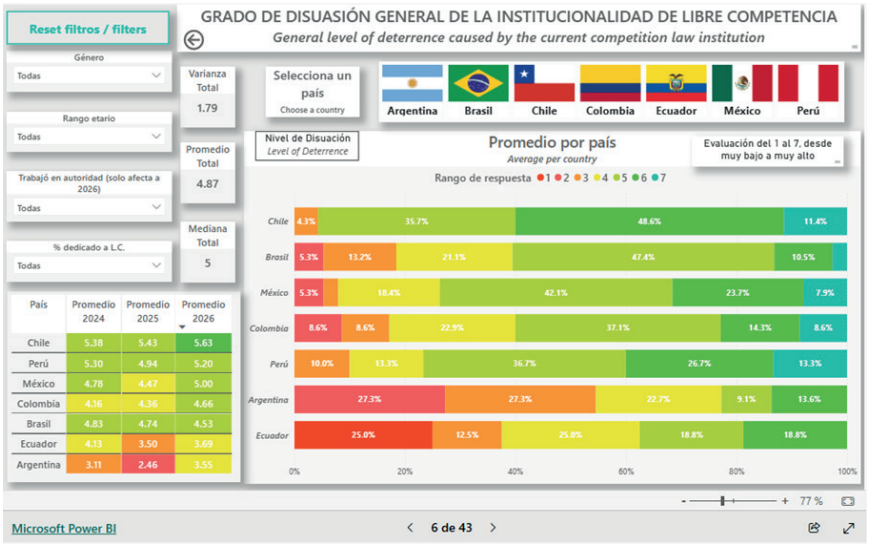
Además, al inicio de cada cuestionario, se solicita a cada respondiente ingresar ciertos datos, como edad, género, años de ejercicio en la

profesión, entre otros factores. Esto permite, por un lado, obtener información acerca de la comunidad sénior de libre competencia (es decir, aquella parte que está en los ya indicados *rankings*) y, por otro, como se verá, filtrar la información según ciertas variables (utilizando un *software* de Power BI, que se pone a disposición del público) para ver, por ejemplo, cómo difieren las respuestas entre distintos grupos profesionales (como los abogados menores de 50 años y aquellos que superan esa edad).

Toda la información individual de cada abogado/a es resguardada mediante la más estricta confidencialidad. Para nosotros, en CeCo, es crucial que quienes respondan la encuesta confíen en que permanecerán en el más absoluto anonimato, pues entendemos que se está entregando información sensible y que esta se debe mostrar solo en el formato agregado.

Una vez recabada la información, esta se pone a disposición del público mediante la interfaz Power BI (ver imagen 2), lo que permite que distintos usuarios interactúen con ella y establezcan relaciones. Además, CeCo publica un informe donde destaca algunas tendencias que se identificaron a partir de la encuesta anual.

Imagen 2. Visualización de resultados en Power BI



País	Promedio 2024	Promedio 2025	Promedio 2026
Chile	5.38	5.43	5.63
Perú	5.30	4.94	5.20
México	4.78	4.47	5.00
Colombia	4.16	4.36	4.66
Brasil	4.83	4.74	4.53
Ecuador	4.13	3.50	3.69
Argentina	3.11	2.46	3.55

B. Algunos hallazgos de la última encuesta

A continuación, se resumen los principales hallazgos de la encuesta de 2026,[25] para hacer una breve demostración del conocimiento que se puede llegar a obtener mediante este instrumento.

1. *Termómetro general*

Por regla general, los países solo se mueven en los márgenes, pues parece haber *tiers* de países.

- Chile y Perú todos los años se ubican en los primeros dos lugares, con diferencias, a lo sumo, de 0.24 (el año 2024).

25 Esta es una selección muy escueta de hallazgos expuestos en mayor profundidad en CeCo UAI 2026b. Todas las referencias de la sección B y gráficos fueron obtenidos de dicha fuente.

- México y Brasil todos los años se ubican entre el tercer y cuarto lugar; solo varía cuál de los dos ocupa cada lugar.

- Finalmente, Colombia, Ecuador y Argentina siempre se ubican en los últimos lugares (los siguientes gráficos no diferencian entre instituciones especializadas y no especializadas).

Dicho esto, *Argentina tiene un ascenso relevante*, pues ha pasado del séptimo al quinto lugar (de 2024 a 2026). Esto podría parcialmente explicarse por la nueva institucionalidad que empieza a regir.

Dispersión en los organismos especializados. Cuando se analizan los organismos especializados, hay mayor dispersión que entre los no especializados. Para ilustrar, en el año 2026, entre el país mejor evaluado y el peor, hay una diferencia de 1.89 puntos en lo que respecta a los órganos especializados, la cual pasa a ser de 0.68 puntos en el caso de los no especializados).

Los tribunales en México registran un empeoramiento en su percepción. Los tribunales generalistas pasaron de una nota de 4.88 (con la que se posicionaban como los mejores valorados) a una de 4.13 (ubicándose en el cuarto lugar). Esto se puede explicar por la decisión de elegir democráticamente a los jueces.

2. *Disuasión general (diapositiva 3)*[26]

Liderazgo chileno:

- En términos generales (sin distinguir entre instituciones especializadas y no especializadas), Chile tiene los mejores puntajes, los que ha mantenido a lo largo de todos los años en que se ha realizado la encuesta.

La institucionalidad este año fue percibida como más disuasiva:

- Todos los países, salvo Brasil, aumentaron en la percepción de su efecto disuasivo con respecto al año inmediatamente anterior.

Disuasión general (sin distinguir entre especializado y no especializado)

País	Promedio 2024	Promedio 2025	Promedio 2026
Chile	5.38	5.43	5.63
Perú	5.30	4.94	5.20
México	4.78	4.47	5.00
Colombia	4.16	4.36	4.66
Brasil	4.83	4.74	4.53
Ecuador	4.13	3.50	3.69
Argentina	3.11	2.46	3.55

26 La referencia a las diapositivas debe entenderse remitida al visualizador de respuestas Power BI disponible en la página web de CeCo.

La disuasión puede llegar a tener un *chilling effect*:

- Una autoridad que disuada todo tipo de estrategias económicas puede, eventualmente, crear un *chilling effect* que inhiba estrategias empresariales que aumenten la eficiencia asignativa.

- Así, respecto de la pregunta sobre si la sanción de la colusión desincentiva la celebración de acuerdos procompetitivos (diapositiva 27), existe una fuerte correlación entre los países más disuasivos y aquellos en que más se percibe que se disuade la celebración de dichos acuerdos.

Desincentivo acuerdos procompetitivos

País	Promedio 2024	Promedio 2025	Promedio 2026
México	5.00	4.96	4.78
Chile	4.30	4.34	4.15
Perú	4.15	3.82	3.93
Colombia	3.81	3.70	3.71
Brasil	3.21	2.88	3.53
Ecuador	3.29	3.33	3.36
Argentina	2.53	3.50	3.05

Disuasión general

País	Promedio 2024	Promedio 2025	Promedio 2026
Chile	5.38	5.43	5.63
Perú	5.30	4.94	5.20
México	4.78	4.47	5.00
Colombia	4.16	4.36	4.66
Brasil	4.83	4.74	4.53
Ecuador	4.13	3.50	3.69
Argentina	3.11	2.46	3.55

3. Independencia política (diapositiva 4)

Existe una fuerte correlación entre independencia política y la posición del termómetro general.

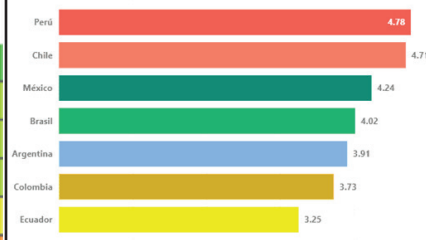
- Las jurisdicciones con mayores puntajes en materia de independencia (Chile, Perú, Brasil y México) tienen los resultados más altos en el termómetro general. Por su parte,

las jurisdicciones con números más bajos en términos de independencia recibieron evaluaciones muy similares en el termómetro general.

Independencia política

País	Promedio 2024	Promedio 2025	Promedio 2026
Chile	5.60	5.76	5.63
Perú	4.78	5.24	5.09
Brasil	4.85	4.90	4.86
México	5.88	5.52	4.64
Colombia	4.30	3.98	3.98
Ecuador	4.92	3.81	3.43
Argentina	3.91	4.16	3.25

Termómetro general



4. Nivel de deferencia (diapositiva 16)

Escasa correlación entre deferencia y desempeño general:

- Algunos de los países que, por regla general, obtienen buen puntaje, aquí están en los últimos lugares.
- Por ejemplo, Chile está en el penúltimo lugar en términos de deferencia, con una nota de 4,49, mientras que en términos de desempeño general (diapositiva 17) está en segundo lugar.
- Por su parte, Brasil está de último en este ítem, pero está de quinto en términos de desempeño general (diapositiva 17).

Nivel de deferencia

País	Promedio 2024	Promedio 2025	Promedio 2026
Perú	4.99	5.21	5.32
México	5.01	5.11	5.19
Colombia	4.72	4.57	4.79
Argentina	4.75	4.19	4.68
Ecuador	4.43	4.21	4.65
Chile	3.63	3.76	4.49
Brasil	4.46	4.34	4.35

Desempeño general

País	Promedio 2025	Promedio 2026
Perú	4.84	4.71
Chile	4.82	4.61
México	4.42	4.31
Colombia	3.51	3.86
Brasil	4.11	3.74
Argentina	3.95	3.66
Ecuador	3.57	2.63

5. Efectividad para detectar cárteles (diapositiva 23) y frecuencia de la colusión (diapositiva 24)

Importante varianza en efectividad de detección de la colusión:

- Vale la pena destacar la varianza entre los países: entre el mejor y el peor puntuado, hay una diferencia de casi 3 puntos.

Efectividad para detectar la colusión

País	Promedio 2024	Promedio 2025	Promedio 2026
Chile	4.53	4.75	4.48
Perú	4.78	4.41	4.00
México	3.65	4.02	3.82
Colombia	3.22	2.74	3.62
Brasil	3.31	3.76	3.35
Argentina	1.68	2.67	2.24
Ecuador	1.79	2.00	1.69

Relación entre efectividad para detectar cárteles y termómetro general:

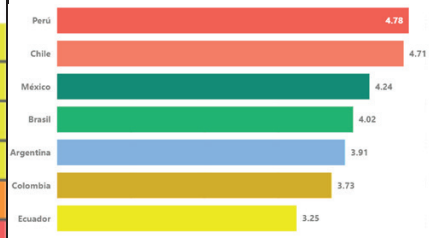
- Existe una correlación en los primeros tres lugares en cuanto a la percepción de efectividad para detectar cárteles y termómetro general (Chile, México y Perú son los mejor puntuados en el termómetro general y en efectividad para detectar cárteles), y en el último lugar (Ecuador está de último en ambos ítems).

- Existe cierta falta de correlación respecto de dicho ítem en los lugares intermedios. Por ejemplo, Colombia es el cuarto más efectivo para detectar cárteles, y el sexto en el termómetro general.

Efectividad para detectar la colusión

País	Promedio 2024	Promedio 2025	Promedio 2026
Chile	4.53	4.75	4.48
Perú	4.78	4.41	4.00
México	3.65	4.02	3.82
Colombia	3.22	2.74	3.62
Brasil	3.31	3.76	3.35
Argentina	1.68	2.67	2.24
Ecuador	1.79	2.00	1.69

Termómetro general 2026



Falta de correlación entre efectividad para detectar cárteles y frecuencia de la colusión:

- La relación entre la efectividad para detectar cárteles y la frecuencia de la colusión no es clara.

- Así, el país peor evaluado en términos de su capacidad de detectar cárteles (Ecuador), no es un país en que, comparativamente, la colusión sea tan frecuente (está de cuarto en el índice de frecuencia de la colusión).

- Por su parte, México, un país que es relativamente capaz de detectar la colusión (está en el tercer lugar), tiene índices de colusión relativamente altos (está en el sexto lugar).

- Esto, preliminarmente, parecería indicar que la correlación entre capacidad de detectar cárteles y que exista menor frecuencia de estos no es tan fuerte. Parecería necesario evaluar otros factores.

Capacidad detección

País	Promedio 2026
Chile	4.48
Perú	4.00
México	3.82
Colombia	3.62
Brasil	3.35
Argentina	2.24
Ecuador	1.69

Frecuencia colusión

País	Promedio 2026
Chile	4.42
Brasil	5.18
Perú	5.22
Ecuador	5.29
Colombia	5.47
México	5.68
Argentina	5.82

6. Efectividad para detectar abusos unilaterales (diapositiva 28) y actitud de agencia ante abusos (diapositiva 29)

Contraste de efectividad de detección de abusos unilaterales con efectividad de detección de cárteles:

- Hay un marcado contraste entre la percepción de la efectividad

de las autoridades al momento de detectar abusos unilaterales y la efectividad para detectar cárteles.

- Mientras que, respecto de los cárteles, al menos dos países tienen notas sobre 4, en abusos unilaterales esto no ocurre para ningún país.

- Mirado a partir de otra perspectiva, mientras que la evaluación promedio de todos los países de su efectividad para detectar abusos es de 3.05 (promedio total), la evaluación promedio de todos los países de su efectividad para detectar cárteles es de 3.65 (promedio total).

Efectividad de la autoridad para detectar abusos unilaterales				**Efectividad de la autoridad para detectar cárteles**			
País	Promedio 2024	Promedio 2025	Promedio 2026	País	Promedio 2024	Promedio 2025	Promedio 2026
Perú	3.70	3.61	3.55	Chile	4.53	4.75	4.48
Chile	3.26	3.73	3.52	Perú	4.78	4.41	4.00
México	3.11	3.26	3.16	México	3.65	4.02	3.82
Brasil	2.49	3.03	2.71	Colombia	3.22	2.74	3.62
Colombia	2.67	2.55	2.62	Brasil	3.31	3.76	3.35
Argentina	2.16	2.63	2.59	Argentina	1.68	2.67	2.24
Ecuador	2.53	2.72	2.25	Ecuador	1.79	2.00	1.69

IV. ALGUNAS CUESTIONES METODOLÓGICAS EN LA ELABORACIÓN DE LA ENCUESTA

Tomar una opción siempre es limitante, pues, al hacer una cosa, se deja de hacer otra. La encuesta no es una excepción, y ello, por supuesto, la deja expuesta a comentarios, potenciales críticas o cuestionamientos sobre las decisiones tomadas. En este sentido, cabe dejar registro de algunas de las decisiones tomadas al realizar la encuesta, y de sus virtudes y desafíos, para así poder aquilatar de manera más profunda el valor de este instrumento y sus consiguientes limitaciones.

Sobre las decisiones tomadas en la encuesta, cabe considerar las siguientes: el formato de las preguntas, la base de encuestados, la frecuencia de la realización del ejercicio, la creación de un termómetro general, la validez de la comparación entre países, y el espacio temporal que separa las distintas ediciones de la encuesta.

A. Sobre el origen y el formato de las preguntas

La encuesta de percepción está compuesta de una serie de preguntas que los abogados de la muestra han de responder. Estas preguntas fueron originariamente confeccionadas por CeCo, pero tanto su redacción como los puntos medidos y las autoridades evaluadas en cada caso fueron consultados previamente con los abogados expertos en materias relacionadas con la libre competencia de cada jurisdicción. Además, se consultó la metodología con Ricardo González Toro[27] (experto en elaboración y análisis de encuestas).[28]

27 Ricardo González es director del Laboratorio de Encuestas y Análisis Social (LEAS) de la Escuela de Comunicaciones y Periodismo de la Universidad Adolfo Ibáñez. Además, es miembro del Consejo Asesor Experto del Center for Panel Survey Science de NORC, de la Universidad de Chicago.

28 *Cf*. CeCo UAI 2024.

Respecto a cómo está formulada la encuesta, cabe recalcar que utiliza una escala Likert, que es una escala de valoración utilizada para medir percepciones. Así, la posibilidad de respuesta —en gran parte de las preguntas— va desde 1 hasta 7, donde 1 representa un muy bajo nivel de apoyo a la afirmación o pregunta, y 7 un muy alto nivel de apoyo a la afirmación o pregunta. Por ejemplo, en una de las preguntas se les consultó a los abogados sobre el «Grado de disuasión general que produce la actual institucionalidad de libre competencia», en una escala desde un muy bajo grado de disuasión (nota 1) a un muy alto grado de disuasión (nota 7), agregando además la posibilidad de responder «No sabe».

Evidentemente, esto podría ser criticado por su sustrato subjetivo: ¿qué diferencia existe entre poner una nota de 5 o de 6 a cuán disuasoria es la institucionalidad de un país? A esto, cabe responder que, si bien existe algún grado de subjetividad, lo que más importa en la encuesta no es cada respuesta particular, sino las grandes tendencias que se forman a partir de acumular y promediar todas las respuestas. En tal medida, el foco no está en que una u otra persona responda con alguna nota en particular, sino en las tendencias, como las notas promedio, o cómo han subido o bajado los puntajes relativos en el tiempo.

En segundo lugar, en otras preguntas utilizamos una variación de la escala Likert. Por ejemplo, para la pregunta sobre los umbrales de notificación para operaciones de concentración, las opciones de respuesta fueron: «Son adecuados», «Son inadecuados, pues deberían ser más exigentes», «Son inadecuados, pues deberían ser menos exigentes». Con relación a esto, nuevamente, se podría reiterar

la crítica en torno a la vaguedad, y se podría replicar, nuevamente, que lo que importa son las tendencias, los grandes números. En este tipo de preguntas, esto se manifiesta en el porcentaje de personas que se decantaron por algunas de estas alternativas.

En tercer lugar, cabe agregar que en diversas preguntas se usan términos deliberadamente vagos. Así, se consulta sobre materias como «independencia política», «predictibilidad», «profundidad del análisis jurídico», «profundidad del análisis económico», «debido proceso», «influencia de criterios externos», «celeridad», «deferencia» y «desempeño general», sin que el instrumento desarrolle definiciones operativas de tales conceptos ni establezca parámetros uniformes para su valoración.

Esto, en principio, podría ser un problema relevante: cuando categorías complejas no son previamente delimitadas, cada encuestado puede interpretarlas desde criterios personales, experiencias individuales o estándares subjetivos distintos, lo que reduce la comparabilidad real de las respuestas obtenidas.

La crítica tiene un punto de partida atendible, pero no se puede pretender que un instrumento de percepción nazca con un diccionario de definiciones operativas. Se trata de una encuesta de percepción que, para ser respondida por un público amplio, debe ser breve y fácil de leer, por lo que no puede detenerse en las ya mencionadas definiciones operativas.

Por otro lado, una definición más acabada respecto a cada concepto vago va a implicar también espacios discrecionales sobre el

contenido de tal definición e interpretaciones dispares sobre el verdadero sentido de las supuestas palabras clarificadoras.

Adicionalmente, esta supuesta vaguedad no priva de validez al estudio. Puede ser que nos encontremos ante términos vagos y generales, pero esos conceptos no son, por ello, ininteligibles. Aún más, aquí cabe recordar que la «textura abierta» es el ADN del sistema: términos como «libre competencia» o «independencia» son vagos, pero, aun a pesar de eso, logramos llegar a entender el contenido mínimo de tales conceptos. Así, existe un núcleo duro[29] compartido por quienes practican el derecho de competencia: aunque son términos controversiales en casos extremos, existe un núcleo duro de significado que es moneda de cambio habitual entre quienes transpiran en el día a día de los casos. En otros términos, los abogados expertos, como los que son encuestados por CeCo, no necesitan un manual para distinguir la independencia técnica de un populismo que corroe los deslindes de la ley. Y aquí el grupo seleccionado, por su *expertise*, tiene una virtud: comparte un lenguaje y una membrana de ciencia económica y derecho que filtra las subjetividades. Así, la encuesta busca precisamente capturar ese sentido común de los operadores, que es un *proxy* para saber si el edificio institucional está sólido.

Finalmente, cabe hacer algunas acotaciones respecto de cómo fue conformada la encuesta. Respecto a la elaboración de las preguntas, para resguardar la coherencia en la medición de cada autoridad, se tuvieron en cuenta los siguientes aspectos:

29 El término, por supuesto, es de Hart (*Cf.* HART, 1963, cap. VII).

1. En la preparación de las preguntas se procuró mantener una redacción uniforme, formulándose distinciones solamente en aquellos casos donde las diferencias en los usos del lenguaje, así como las particularidades de cada jurisdicción, las ameritaban.

2. Las autoridades de competencia que se organizan a través de subdivisiones administrativas (a través de las cuales se ejecutan las diferentes labores de investigación, fiscalización, decisión y revisión) fueron evaluadas considerando dichas subdivisiones, en la mayor medida posible.

3. Tanto la redacción de las preguntas como los puntos medidos y las autoridades evaluadas en cada caso fueron consultados previamente con abogados expertos en materias relacionadas con la libre competencia de cada jurisdicción.

B. Sobre el componente subjetivo

Como reconoce el informe, por su propia naturaleza, el instrumento metodológico empleado se limita a captar valoraciones subjetivas de los encuestados en un momento determinado: es una encuesta, como señala su título, «de percepción». Esto constituye un elemento determinante al delimitar el alcance interpretativo y la capacidad inferencial de sus resultados.

A esto se podría criticar que una opinión profesional no constituye, por sí sola, prueba concluyente sobre el funcionamiento real de una institución pública. Para atribuir valor técnico a una percepción, se requiere contrastarla con indicadores objetivos y verificables

(por ejemplo, tiempos de tramitación, resultados procesales, calidad decisional, estabilidad jurisprudencial, actividad de promoción, eficiencia en el análisis de concentraciones económicas, cumplimiento de medidas, resguardo de información y análisis comparado del marco normativo). Ninguno de estos elementos es desarrollado en el estudio.

Sobre esto, primero, cabe señalar que la observación quizás tiene un punto: pretender que una encuesta de percepción sea el registro oficial de la verdad institucional es exagerado. Con todo, la encuesta nunca ha tenido la pretensión de ser el único instrumento de medición para las autoridades de competencia. La encuesta no busca ser una «prueba concluyente» al estilo de un peritaje judicial, sino un *proxy* necesario para medir cómo se percibe que está operando el sistema de libre competencia. Tener un *proxy* de esto es indispensable: en libre competencia, la confianza es la piedra angular, pues si los operadores perciben que una autoridad no es independiente o que su análisis económico vale poco, esa desconfianza congela las decisiones de inversión y el emprendimiento, con independencia de lo que digan otros indicadores objetivos. De todas formas, sería deseable que organismos técnicos e independientes, similares a los de CeCo, emprendan la tarea de buscar otros parámetros objetivos para complementar la encuesta de CeCo.

Segundo, contrastar con indicadores objetivos —como tiempos o resultados procesales— es útil, y en CeCo hemos usado esas cifras para mostrar la eficiencia, por ejemplo, de la FNE.[30] Pero hay que

30 *Cf.* CeCo UAI 2022.

mantener la cautela: una agencia puede ser rapidísima para tramitar o ganar casi el 100% de sus casos, pero si lo hace con sentencias tímidas, poco articuladas o que corren los deslindes de la ley, el sistema no está funcionando idealmente. Por eso, dichos indicadores deben ser complementados con la valoración sobre la espesura técnica que solo quienes están en el día a día del ejercicio profesional pueden aquilatar.

Tercero, en nuestras jurisdicciones, donde el sector público a veces es opaco, y no es fácil conseguir información sobre su desempeño, instrumentos como este son una forma innovadora de poner a las autoridades al pizarrón. Esto es sumamente importante. Si bien es cierto que sería valioso complementar la encuesta de percepción con otros indicadores objetivos, si estas mediciones no están disponibles, pues es difícil acceder a datos objetivos, la encuesta de percepción es un insumo invaluable, pues permite canalizar las críticas que, en general, puede tener la comunidad jurídica respecto de cómo opera su autoridad.

Cuarto, esperar a tener un análisis que conjugue muchos factores objetivos y también indicadores de percepción antes de opinar sobre el desempeño actual puede ser una receta para el inmovilismo y el estancamiento. Al respecto, puede ser que las malas prácticas que lleve a cabo una autoridad tarden demasiado tiempo en generar efectos objetivamente comprobables que justifiquen criticarla (a modo de ejemplo, si una autoridad de competencia es excesivamente osada en su práctica persecutoria, los resultados que demuestran que perdió gran parte de sus acusaciones pueden tardar años en materializarse). Ante aquello, la encuesta permite detectar

problemas de institucionalidad antes de que se conviertan en un daño irreparable, que es generalmente cuando un daño institucional se expresa en cifras duras (como derrotas judiciales).

Finalmente, en términos algo más coloquiales, cabe señalar que la crítica confunde el termómetro con la enfermedad. El estudio no pretende reemplazar la estadística dura, sino sofisticar la mirada técnica incorporando el juicio de los expertos, que es, al final del día, el cable a tierra que evita que la teoría se desentienda de la realidad de los mercados. Así, la encuesta CeCo puede servir como un primer indicio de que algo va mal (el termómetro) para, luego, examinar con más detalle qué está causando problemas profundos (y aquí la estadística dura tendría un espacio relevante).

C. Sobre la frecuencia de la encuesta

Cabe señalar que la repetición de este ejercicio es valiosa, pues hace posible realizar comparaciones interanuales de sus resultados, permitiendo a su vez vislumbrar trayectorias en la percepción de los distintos factores consultados en la encuesta.

Sobre esto, cabe notar que, si queremos una institucionalidad de alto rendimiento, la evaluación no puede ser un evento aislado. La repetición de la encuesta permite pasar de una «foto» estática a una «película» sobre el estado de nuestros sistemas. Así, proceder a analizar la trayectoria interanual es fundamental para que el edificio de la libre competencia no se oxide, pues permite:

- Constatar los retrocesos: una autoridad puede tener históricamente un puntaje comparativamente alto, pero a lo largo del tiempo

registrar una tendencia al declive. Aquí es importante constatar esto tempranamente, para analizar si es demostrativo de alguna deficiencia, por ejemplo, institucional.

- Constatar los avances: puede ocurrir que una autoridad, a lo largo de los años, tenga un puntaje comparativamente bajo pero que, con el tiempo, registre una clara tendencia a la mejora, lo que de forma preliminar mostraría que, si bien tiene dificultades basales, está adoptando acciones bien encaminadas y que habría que tener paciencia para ir viendo el resultado final.

- La repetición permite ver si una agencia está ganando espesura técnica o si, por el contrario, está empeorando. Sin la serie histórica, no sabríamos si una nota baja es un tropezón puntual o una señal de que el sistema está en crisis.

- El propósito de estas encuestas es que la comunidad legal se focalice en los temas clave y que las autoridades reciban un *feedback* anónimo que las obligue a mirarse al espejo de forma permanente. Y si se emite información negativa constantemente, entonces algo cambia.

- El fomento de una sana competencia es positivo: ver cómo un vecino mejora su posición relativa en el «termómetro» mientras uno se estanca es un incentivo potente para que las autoridades salgan de su natural zona de confort.

En resumen, realizar la encuesta solo una vez puede ofrecer una imagen demasiado estrecha y estática. Una serie histórica es un instrumento que permite separar la señal del ruido y asegurar que

el sistema no pierda su dirección técnica frente a los vaivenes del momento, en especial si esa línea de tiempo transcurre con las mismas preguntas y respuestas esenciales respecto a un grupo determinado de jurisdicciones.

D. Sobre la base de encuestados y el porcentaje de respuestas

La muestra utilizada para cada encuesta corresponde a los abogados listados en todas las «bandas» o «rangos» de las categorías «Competition» o «Antitrust», en los *rankings* de Chambers and Partners y The Legal 500. A estos abogados y abogadas se dirige la encuesta.[31] No se agregan ni se permiten abogados y abogadas que no estén presentes en dichos *rankings*.

Si bien esta muestra tiene virtudes y desafíos sobre los que se discutirá más adelante, cabe recalcar, desde ya, que CeCo tiene la intención de ampliar la encuesta de percepción a todas las jurisdicciones latinoamericanas que estén incluidas en los referidos *rankings* en materia de libre competencia) y, por ello, en próximas ediciones de la encuesta se trabajará para ese propósito.

Preliminarmente, existe una tensión estructural entre el objeto que el estudio afirma analizar — esto es, la institucionalidad o el sistema de competencia de cada país en sentido amplio— y el

31 Nuevamente, es importante señalar que CeCo solo tuvo acceso a las respuestas agregadas de los abogados encuestados; es decir, no conoce la forma en que cada uno de ellos respondió individualmente la encuesta. En efecto, en el marco de un convenio de confidencialidad suscrito entre CeCo y George Washington University (anteriormente, con Deloitte), fue esta segunda institución la encargada de recopilar las respuestas de los abogados y abogadas, anonimizarlas, y luego enviarlas a CeCo de forma agregada.

universo efectivamente consultado —limitado a abogados incluidos en despachos jurídicos especializados del mercado legal—, pues la consulta se dirige solamente a abogados litigantes o practicantes que interactúan con la institución en representación de intereses particulares dentro de expedientes concretos. Esto introduciría un sesgo estructural en la muestra: la valoración no parte de una posición neutral, sino que está condicionada por el resultado de sus pretensiones jurídicas. Esa distinción no es menor. Y aquí el foco no está en que los abogados litigantes tendrían, a nivel consciente, un sesgo en contra de la autoridad de competencia, buscando criticarla porque se enfrentan a ella a diario. Antes bien, el sesgo sería inconsciente: como están acostumbrados a encontrar errores en el quehacer de la autoridad, serían excesivamente críticos con ella, más de lo que sería un observador desinteresado.

Así, la percepción recogida por la muestra no reflejaría la satisfacción general con el servicio público ni constituiría, por sí sola, un indicador neutral del desempeño institucional. Por ello, se podría argumentar que quedan insuficientemente representados diversos actores relevantes, como académicos, economistas especializados en competencia, y funcionarios del sector público cuya actividad no se refleja en los *rankings* que constituyen la base de la muestra.

La crítica sobre el sesgo de la muestra en nuestra encuesta CeCo tiene un punto de partida atendible: es cierto que existe una *tensión estructural* al consultar principalmente a abogados de *rankings* como Chambers o Legal 500, quienes interactúan con la autoridad defendiendo intereses particulares, ya sea como peticionarios, demandantes o demandados. Sin embargo, hay al menos seis razones para defender esta selección restringida de los encuestados.

Primero, el abogado que está en dichos *rankings*, que la mayor parte de su jornada trabaja en derecho de la libre competencia,[32] es posiblemente quien mejor puede percibir el rigor técnico de una agencia. Como ya se vio, puede haber estadísticas importantes sobre tiempos de tramitación, pero si las sentencias son tímidas o corren los deslindes de la ley, el sistema falla. Quienes interactúan directamente con los expedientes tienen una perspectiva privilegiada sobre cómo está operando la autoridad.

Segundo, no es necesariamente negativo que los abogados de la muestra tengan un sesgo inconsciente de buscar errores. Que sean eminentemente críticos es una virtud, pues obliga a las autoridades a *autoevaluarse*. Además, quizás está de más decirlo, los resultados de la encuesta deben ser tomados con distancia crítica, deben ser leídos con plena conciencia de que la base de la muestra tiene ciertos sesgos. Esto permite entender que, al mismo tiempo que es un insumo valioso, no es el único indicador a tomar en cuenta, como ya se ha dicho.

Tercero, acudir a esta muestra, más allá de los aspectos recién mencionados, permite obtener respuestas de un grupo selecto que conoce de cerca la materia, comparte un lenguaje y una *membrana de ciencia económica y derecho* que filtra las subjetividades interesadas. Siendo la libre competencia un área especializada, no toda persona está capacitada para responder sobre minucias técnicas, como si los umbrales para notificar operaciones de concentración son muy altos

32 Si bien, en rigor, no se necesita dedicación exclusiva a la libre competencia para ser parte del *ranking*.

o muy bajos. Por ello, dirigirse a un grupo que se dedica en su día a día a lidiar con la libre competencia permite tener certeza de que se está dialogando con un público que entiende lo que hay en juego, más allá de los sesgos naturales de todo grupo humano.

Cuarto, incluso si la encuesta de percepción se limitara solamente a reflejar la percepción subjetiva de la comunidad litigante, igualmente sería valiosa. En cualquier sistema jurídico, la confianza es crucial. Así, si los operadores perciben que una autoridad no es independiente, esa desconfianza podría llevar a ralentizar las decisiones de las empresas, con independencia de lo que digan algunos datos duros. La encuesta es un *proxy necesario* para medir esa temperatura del mercado, la cual, para bien o para mal, puede tener impactos tangibles.

Quinto, cabe recalcar que la encuesta CeCo no pretende ser el «registro oficial» de la «verdad institucional», sino poner a las *autoridades al pizarrón* mediante el juicio de quienes operan la maquinaria en el día a día. La encuesta no tiene pretensión alguna de monopolizar el espacio de instrumentos de medición legítimos, pudiendo complementarse con otros ejercicios, como mediciones objetivas o estudios de académicos.

Sexto, se hace necesario recalcar que CeCo no elabora la lista de los abogados/as encuestados, sino que esta es realizada por dos actores reconocidos externos. Esa realidad objetiviza el procedimiento de la encuesta y evita inyectar mayor nivel de subjetividad (lo que sí ocurriría si CeCo elaborara dicha lista).

Finalmente, cabe reflexionar sobre el porcentaje de respuestas recibidas. Como ya se señaló, en la última edición respondieron 249 personas y las tasas de respuesta superaron el 85 %, excepto en Brasil y México, que tuvieron tasas de respuesta del 36 % y el 63 %, respectivamente.[33]

Aquí cabe detenerse en la dificultad de responder la encuesta. Tiene más de 40 preguntas; al responder se debe distinguir entre los distintos organismos que tiene una institucionalidad de competencia, y se deben enfrentar inquietudes que quizás no siempre se tienen en mente (como si los umbrales para notificar operaciones de concentración son adecuados). Quienes responden —los abogados en Chambers y The Legal 500 — disponen de muy poco tiempo, lo que dificulta que la encuesta sea contestada. Se envían correos más de una vez a

33 La tasa de respuesta para la versión 2026 de la encuesta fue de 81.5 % para Argentina (22 de 27 abogados), 98.6 % para Chile (69 de 70 abogados), 81.4 % para Colombia (35 de 43 abogados), 88.2 % para Perú (30 de 34 abogados), 80 % para Ecuador (16 de 20 abogados), 63.9 % para México (39 de 61 abogados) y 36.9 % para Brasil (38 de 103 abogados) (*cf.* CeCo UAI 2026b). En 2025, por su parte, la tasa de respuesta fue de 100 % para Argentina (24 abogados), Chile (67 abogados), Colombia (42 abogados) y Perú (34 abogados); 94.7 % para Ecuador (18 de 19 abogados); 82.5 % para México (47 de 57 abogados); y 33.3 % para Brasil (34 de 102 abogados) (*cf.* CeCo UAI 2025). En 2024, la encuesta fue enviada a 20 personas en Argentina (respondieron 19); 92 personas en Brasil (respondieron 35); 51 en Chile (respondieron 47); 35 en Colombia (respondieron 32); 17 en Ecuador (respondieron 15); 27 en Perú (respondieron 27); y 50 en México (respondieron 37). En 2024, por su parte, la tasa de respuesta para esta versión de la encuesta fue de 100 % para Perú (27 abogados); 95 % para Argentina (19 de 20 abogados); 92.2 % para Chile (47 de 51 abogados); 91.4 % para Colombia (32 de 35 abogados); 88.2 % para Ecuador (15 de 17 abogados); 74 % para México (37 de 50 abogados); y 38.9 % para Brasil (35 de 92 abogados) (*cf.* CeCo UAI 2024).

la semana, se les habla por Linkedin, se les llama por teléfono, y se les intenta abordar mediante personas intermedias (aquí es crucial el rol que juegan socios estratégicos de CeCo en países distintos a Chile, que nos permiten llegar a abogados de jurisdicciones en las que CeCo tiene menos contactos). Este esfuerzo, que puede ser desgastante para quienes reciben insistentes mensajes, nos permite tener una base más completa. Cabe notar, empero, que el hecho de que la insistencia de CeCo no se descarte como una mera forma de *spam* y se siga respondiendo la encuesta se puede interpretar como una muestra de confianza de la comunidad jurídica hacia CeCo, y como una demostración de que dicha comunidad está interesada en que se realice la encuesta y se discutan sus resultados.

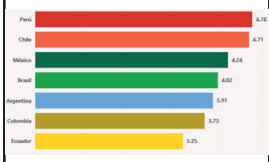
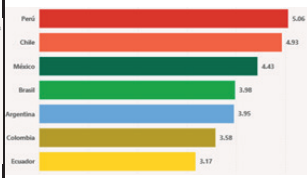
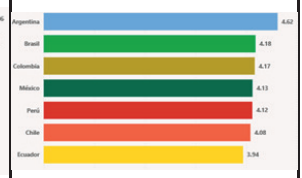
Respecto del porcentaje de respuestas, es evidente que, todo lo demás siendo igual, es mejor tener un mayor porcentaje. Dicho esto, la relevancia de ese porcentaje depende de la jurisdicción. En países como Ecuador, donde hay aproximadamente 20 abogados incluidos en los *rankings*, es crucial tener porcentajes altos de respuesta para lograr una muestra representativa, mientras que en países como Brasil, donde la muestra supera los 100 abogados, se pueden aceptar porcentajes menores. Desde CeCo, por supuesto, seguiremos apuntando a obtener muestras lo más amplias posible.

E. Sobre el termómetro CeCo

Otro aspecto notorio de la encuesta es el «termómetro CeCo», que mide conjuntamente diversas variables y busca ofrecer una imagen general sobre un país, así como comparar las imágenes generales de los países entre sí. Para su construcción, se consolidaron los

promedios del puntaje de cada país respecto a ciertas preguntas específicas de la encuesta, y se obtuvo el promedio de los puntajes de cada pregunta, de tal forma que todas las seleccionadas ponderen con la misma magnitud en la construcción del Termómetro CeCo.[34]

Esto permitió establecer los siguientes termómetros generales, que distinguían si la evaluación abarcaba a todas las autoridades, solo a las especializadas, o únicamente a las generalistas:

Termómetro general	Termómetro especializado	Termómetro no especializado
		

Este instrumento de medición agregado tiene algunos rasgos en los que vale la pena detenerse. Primero, cabe notar que la comparación entre países debe ser realizada con cuidado, pues a cada practicante se le pide que solo evalúe su propia jurisdicción, no las diversas jurisdicciones que son analizadas en este informe. Más aun, cada país puede tener parámetros distintos para evaluar los distintos ítems. Así, por ejemplo, un abogado del país Y, que tiene altos estándares de probidad, puede ser mucho más exigente en lo que respecta a la independencia institucional que un abogado del país X, que, por regla general, tiene instituciones débiles.

34 El detalle se explica en CeCo UAI 2026b, p. 35.

No obstante, en CeCo estimamos que si una institución transversalmente tiene una mala evaluación (por ejemplo, siempre tiene un puntaje menor a 3, en una escala del 1 al 7), ello de todas maneras indica que tiene una evaluación deficitaria en comparación con instituciones que siempre tienen un puntaje relativamente alto (por ejemplo, siempre tienen un puntaje superior a 5, en una escala del 1 al 7). Esto se puede explicar por el hecho de que, más allá de que pueda haber diferencias relevantes en el modo de operar de cada jurisdicción, existen códigos comunes respecto a las situaciones en que no se respeta la independencia judicial, o sobre cómo opera un estado de cosas donde la institucionalidad es poco disuasoria. Así, aunque sea correcto recalcar que existen diferencias criteriológicas entre distintas jurisdicciones, de esto no es lícito inferir que toda comparabilidad entre jurisdicciones carece de valor. Afirmar lo contrario vendría de la mano con la suposición de que entre la comunidad jurídica de Latinoamérica no existen códigos comunes respecto de cómo evaluar las instituciones.

Un segundo factor que se podría cuestionar es que el índice agregado descansa en una ponderación uniforme de variables heterogéneas, sin que se justifique por qué dimensiones distintas —como independencia política, debido proceso, predictibilidad, profundidad del análisis económico, deferencia judicial u otras— deberían tener exactamente el mismo peso en la medición final. En otras palabras, el método parte de una equivalencia no demostrada entre factores conceptualmente diversos: algunos vinculados a garantías procesales, otros a desempeño técnico, otros a percepción institucional y otros a funcionamiento judicial.

Sobre el particular, cabe señalar que la decisión de utilizar una ponderación uniforme no responde a que se sostenga que existe una supuesta igualdad intrínseca respecto de la importancia de los factores. Antes bien, la decisión responde a que no existe una razón que determine, por ejemplo, que la independencia política deba pesar más que el debido proceso o la excelencia técnica. Introducir pesos diferenciados sin justificación habría significado aplicar un sesgo editorial o una preferencia subjetiva de CeCo sobre qué dimensiones importan más para el desarrollo de la libre competencia. Por ello, la ponderación uniforme constituye la alternativa más transparente y estandarizada en la construcción de índices compuestos a nivel internacional.

A esto se suma la naturaleza sistémica e interdependiente del funcionamiento institucional. En el ámbito de la libre competencia, de poco sirve que una autoridad cuente con un análisis económico de excelencia si carece de independencia política o no garantiza el debido proceso, ya que la falla en cualquiera de estas dimensiones compromete la confianza global en el sistema. Evaluar cada componente con igual jerarquía en una medición agregada refleja precisamente esa codependencia estructural. Asimismo, esta opción no oculta la complejidad del fenómeno, toda vez que la información recolectada se pone a disposición de forma completamente desagregada (respuestas promedio por cada respuesta de cada país). Esto permite que cualquier analista pueda aislar variables específicas y ponderarlas según su propio marco analítico.

En última instancia, el valor del índice agregado radica en su propósito pragmático: no busca erigirse como una verdad irrefutable,

sino funcionar como un insumo que promueva la discusión pública. Se trata de una métrica de referencia que pone nuevamente a las autoridades al pizarrón, ofreciendo un primer diagnóstico general a partir del cual resulta indispensable profundizar en el comportamiento individual de cada dimensión.

F. Sobre el establecimiento de correlaciones en el análisis

Como se expuso en la sección III.B., en algunos apartados del análisis de los resultados realizamos cruces de los resultados obtenidos respecto a distintas preguntas, con el fin de encontrar algún grado de relación entre los distintos tópicos que aborda la encuesta, pero sin pretensión de causalidad.

Por supuesto, realizar afirmaciones sobre correlaciones a partir del cruce de variables en una encuesta de percepción conlleva riesgos. Ante todo, está el riesgo de identificar correlaciones espurias fruto del sesgo muestral o del azar estadístico. Frente a tal riesgo, el principal resguardo, evidentemente, consiste en tener conciencia de que se puede tratar de meras coincidencias. Además, incluso si existe este riesgo, cabe recalcar que el establecimiento de correlaciones tiene efectos virtuosos, pues puede llevar a la comunidad a indagar si una correlación es más que una mera coincidencia, llegando eventualmente a establecerse causalidad. En otras palabras, el establecimiento de correlaciones puede servir como un primer impulso a desarrollar investigaciones de más largo aliento.

G. Sobre el espacio temporal que consideran los respondientes

Otro aspecto a considerar es que en la encuesta no se señala a los respondientes qué período temporal deberían considerar para

evaluar su institucionalidad. Cuando se le pide al abogado argentino que evalúe la independencia de su autoridad de competencia, no se señala si aquello se refiere a cómo se ha desempeñado dicha autoridad en el último año, o a cómo es esa autoridad en general.

Por ello, en principio, se podría tener incertidumbre acerca de si, al evaluar cierto aspecto institucional, el foco está en lo ocurrido en el corto plazo (alguna decisión, o cambio de personal) o, más bien, en el estado general de una institución. Esto no es una reflexión ociosa, pues una autoridad o institución puede ser sólida y tener un tropezón casual, o presentar debilidad y tener éxito accidental. Si quien responde la encuesta se fija demasiado en el corto plazo, puede sobredimensionar lo que ha ocurrido recientemente, sesgando una imagen más completa.

Cabe reconocer que, en alguna medida, esta indeterminación temporal dificulta interpretar la encuesta con más certeza. No obstante, debe resaltarse que la encuesta, al fin y al cabo, pide que se evalúe la institucionalidad en general, no dentro de cierto espacio temporal delimitado. Por ello, si bien sucesos que ocurren en un período cercano a la contestación de la encuesta pueden sesgar en alguna medida la impresión que se tiene sobre una autoridad, es esperable que la respuesta siga ateniéndose, en gran medida, a la impresión general que se tiene sobre una autoridad, así como sobre su trayectoria (tal como es vista a grandes rasgos) durante el año anterior al momento en que se responda. Asumir lo anterior cobraría sentido en el entendido de que la encuesta se realiza anualmente a una muestra de abogados que normalmente se repite año a año.

Finalmente, cabe resaltar otro aspecto relevante: desde que se inicia el período de contestación de la encuesta hasta que este termina, transcurren, por regla general, cerca de dos meses. Esto implica que en este período pueden ocurrir sucesos relevantes (sentencias, destituciones, etc.) que no serán tomados en cuenta por quien responde la encuesta al inicio, pero sí lo serán por quien la responde al final. Ante ese desafío, cabe responder lo mismo que anteriormente: si bien la impresión que se tiene de una autoridad puede verse afectada por hechos puntuales, lo esperable es que al contestar se tenga en mente la impresión general sobre la institucionalidad.

V. CONCLUSIÓN

Como se ha expuesto en la sección precedente, la encuesta CeCo descansa sobre decisiones metodológicas que, al mismo tiempo que la hacen posible, son también sus límites. Su universo de encuestados se circunscribe a abogados de libre competencia listados en *rankings* especializados, sin considerar a académicos, economistas y funcionarios públicos; sus preguntas recurren a categorías deliberadamente amplias —independencia y predictibilidad, por ejemplo— que no admiten una definición operativa unívoca; y su termómetro general pondera de forma uniforme dimensiones heterogéneas cuya importancia relativa es, en el fondo, debatible. Ninguna de estas objeciones es menor, y este artículo no ha pretendido esconderlas, sino exhibirlas bajo la convicción de que todo instrumento de medición social es, por definición, una simplificación de la realidad que pretende capturar.

Reconocer estas limitaciones, sin embargo, no equivale a negar el valor del proyecto. Por el contrario, permite situarlo en su verdadero

lugar: no el de un tribunal técnico que dicta veredictos inapelables sobre el desempeño de una agencia, sino el de un mecanismo de rendición de cuentas frente al poder público, quizás el más accesible y el menos oneroso de cuantos dispone hoy nuestra región. Como recordaba Madison, la ambición debe contrarrestar a la ambición; y en ausencia de ángeles que gobiernen, necesitamos vigilar a quienes vigilan. La encuesta no reemplaza los mecanismos formales de contrapeso: recursos, auditorías, *impeachments*. Cumple, en cambio, una función distinta y complementaria: pone a las autoridades al pizarrón de forma constante, llevando a la opinión pública a ejercer su fuerza correctiva, gracias a la publicación de sus resultados año a año.

Puesto en esos términos, el verdadero mérito de la encuesta no se agota en la fotografía que ofrece de un año en particular, sino en el ejercicio de introspección comunitaria que impone a la región, edición tras edición. Al obligar a la comunidad practicante de la libre competencia latinoamericana a mirarse al espejo con regularidad, el ejercicio transforma la crítica en costumbre institucional, y la costumbre, sostenida en el tiempo, en cultura de mejora continua. Ninguna autoridad se perfecciona solo por decreto: se perfecciona también cuando sabe que está siendo observada por sus propios pares. Ese es, en definitiva, el legado al que aspira la encuesta CeCo: fomentar una comunidad jurídica dispuesta a evaluarse a sí misma con la severidad suficiente para acercar a Latinoamérica al tipo de institucionalidad de libre competencia que su desarrollo exige, siempre con miras a perfeccionar las economías de mercado de cada país.

VI. REFERENCIAS

ALCÁZAR (Rodrigo) y CINTRA (Luiz), «The Giant Awakes: La gran apuesta de Brasil para reescribir las reglas del poder digital», *CentroCompetencia (CeCo)*, julio de 2026, https://centrocompetencia.com/giant-awakes-apuesta-brasil-reescribir-reglas-poder-digital [consulta: 27/07/2026].

ANDERSEN (Hans Christian), *The Emperor's New Clothes*, Copenhague, 1837.

BORK (Robert H.), *The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself*, Basic Books, Nueva York, 1978.

CECO UAI (2022), «¿Cuánto tardan las investigaciones de la Fiscalía Nacional Económica en materia de carteles? (2022)», https://centrocompetencia.com/cuanto-tarda-fne-en-carteles-2022

CECO UAI (2024), *Estudio de percepción de la institucionalidad de libre competencia 2024*, https://centrocompetencia.com/wp-content/uploads/2024/04/Informe-Encuesta-CeCo-2024-1.pdf

CECO UAI (2025), *Estudio de percepción de la institucionalidad de libre competencia 2025*, https://centrocompetencia.com/wp-content/uploads/2025/04/Informe-Encuesta-Final-2025.pdf

CECO UAI (2026a), *Compilado de cuestionarios utilizados para*

el estudio de percepción de abogados practicantes respecto de la institucionalidad de libre competencia (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú), https://centrocompetencia.com/wp-content/uploads/2026/03/Compilado-preguntas-encuesta-2026.pdf

CECO UAI (2026b), *Estudio de percepción de abogados practicantes respecto de la institucionalidad de libre competencia (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú)*, https://centrocompetencia.com/wp-content/uploads/2026/03/Informe-encuesta-de-percepcion-VF.pdf

HART (H. L. A.), *El concepto de derecho* (trad. de Genaro R. Carrió), Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1963.

INDECOPI, «El Indecopi lidera en estudio sobre la percepción de las autoridades de libre competencia en Chile, Colombia, Ecuador y Perú» (nota de prensa), 29 de marzo de 2023, https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/736955-el-indecopi-lidera-en-estudio-sobre-la-percepcion-de-las-autoridades-de-libre-competencia-en-chile-colombia-ecuador-y-peru [consulta: 30/07/2026].

KHAN (Lina), «Amazon's Antitrust Paradox», *Yale Law Journal*, vol. 126, 2017, pp. 710-805.

MADISON (James), HAMILTON (Alexander) y JAY (John), *The Federalist Papers*, 1788, https://www.files.ethz.ch/isn/125481/5008_Federalist%20Papers.pdf [consulta: 27/07/2026].

MAKRIS (Stavros) y LUBINSKI (Filip), «Antitrust and complex democracy: Reclaiming markets from technofeudalism», *Concurrences*, núm. 7-2025, Art. núm. 126683, 2025, www.concurrences.com [consulta: 27/07/2026].

MOSS (Diana), «Resisting the Politicization of Antitrust and Regulation», *ProMarket*, 28 de octubre de 2025, https://www.promarket.org/2025/10/28/resisting-the-politicization-of-antitrust-and-regulation/ [consulta: 27/07/2026].

NOWAG (Julian), *Global Antitrust and Sustainability: Law, Economics, Enforcement*, Oxford University Press, Oxford, 2025.

PADILLA (Jorge), «Antitrust and the erosion of public reason» [o «La política de competencia y la erosión de la razón pública»], *CentroCompetencia (CeCo)*, 22 de abril de 2026, https://centrocompetencia.com/padilla-desacuerdo-antitrust-libre-competencia [consulta: 27/07/2026].

PAREDES (Ricardo) y ROJAS (Nicolás), «El propósito de la legislación de la libre competencia en Chile», *Estudios Públicos*, núm. 182, 2025, pp. 153-181.

PERALTA FIERRO (Ignacio), «Technocrats and their Monopoly on Free Competition», *Latin American Legal Studies*, vol. 10, núm. 2, 2022, pp. 416-469, http://dx.doi.org/10.15691/0719-9112vol10n2a8

PORTUESE (Aurelien), *The Battle for the Future of Antitrust: Brandeis, Bork, and Schumpeter*, 1.ª ed., Palgrave Macmillan, Cham, 2025.

ZÁRATE (Aníbal), «Reflexiones sobre la institucionalidad colombiana de competencia a partir de la encuesta CeCo», *CentroCompetencia (CeCo)*, 2026. https://centrocompetencia.com/encuesta-ceco-colombia-reflexiones [consulta: 30/07/2026].

ANÁLISIS PARADIGMÁTICO DE LA LEY GENERAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA NÚM. 42-08 DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

Juan Bautista Rodríguez-Núñez

CONTENIDO

I. Introducción.....100
II. Los paradigmas del derecho de la competencia.....104
A. El enfoque estructuralista o Escuela de Harvard.....104
B. La Escuela de Chicago.....106
C. El enfoque pos-Chicago.....109
D. El neobrandeisianismo.....111
E. Coexistencia de paradigmas: implicación metodológica.....112
III. Metodología.....113
A. Enfoque y diseño.....113
B. Protocolo de codificación.....114
C. Selección de disposiciones.....115
D. Referentes comparados.....115
E. Fuentes y delimitación temporal.....116
F. Limitaciones del diseño.....116
IV. Resultados: análisis de la Ley núm. 42-08.....117
A. Artículo 5: prácticas concertadas.....117
B. Artículo 6: abuso de posición dominante.....118
C. Artículo 7: criterios de calificación y eficiencias.....119
D. Artículo 8: mercado relevante.....121
E. Artículo 9: posición dominante.....122
F. Artículos 14 y 15: abogacía de la competencia y restricciones estatales.....122

G. Artículo 20: coordinación con reguladores sectoriales.....123
H. La ausencia de control previo de concentraciones.....124
I. Síntesis: ¿qué concepción subyace a la Ley núm. 42-08?.....125
V. Análisis prospectivo del Anteproyecto de Ley Zrgánica Antimonopolio y de Competencia Económica.....127
A. Finalidad y orientación general.....128
B. Prácticas concertadas y cárteles.....128
C. Abuso de posición dominante y regla de la razón.....129
D. Mercado relevante, dominancia y mercados digitales.....130
E. Observatorio de Mercados.....132
F. Control previo de concentraciones económicas.....132
G. Ayudas estatales y neutralidad competitiva.....134
H. Sanciones, clemencia y cumplimiento.....135
I. Valoración de conjunto.....135
VI. Contraste comparado: México, Chile y la Unión Europea.....136
A. Orientación de efectos.....137
B. Control preventivo de concentraciones.....138
C. Lecciones para el diseño dominicano.....140
VII. Discusión.....141
VIII. Conclusiones.....144
IX. Referencias.....146

Resumen. Este estudio determina la orientación doctrinal de la Ley General de Defensa de la Competencia núm. 42-08[1] mediante un análisis documental comparado con los paradigmas de Harvard, Chicago, pos-Chicago y neobrandeisiano. El examen de sus disposiciones sustantivas, reglamento y anteproyecto de reforma revela un régimen híbrido: el análisis de efectos constituye su núcleo chicagoano, mientras que la definición de mercado y la dominancia conservan elementos estructuralistas. La normativa vigente exige demostrar una teoría del daño, admite eficiencias verificables y no sanciona automáticamente la posición dominante ni la concentración. Sin embargo, carece de control previo de concentraciones. El anteproyecto corrige ese vacío e incorpora mercados digitales, datos, efectos de red, observación de mercados y ayudas estatales. Se concluye que la orientación efectiva dependerá de la capacidad técnica y probatoria de la autoridad.

Palabras claves: derecho de la competencia, Ley núm. 42-08, Escuela de Chicago, Escuela de Harvard, análisis de efectos, posición dominante, concentraciones económicas, mercados digitales, teoría del daño, reforma antimonopolio.

A PARADIGMATIC ANALYSIS OF THE DOMINICAN REPUBLIC'S GENERAL COMPETITION LAW NO. 42-08

Abstract. This study identifies the doctrinal orientation of Dominican General Competition Law No. 42-08 through legal analysis of the Harvard, Chicago, post-Chicago, and neo-Brandeisian

1 Ley General de Defensa de la Competencia núm. 42-08, del 16 de enero de 2008, Congreso Nacional de la República Dominicana, Santo Domingo, D. N.

paradigms. Reviewing its substantive provisions, implementing regulation, and reform bill reveals a hybrid framework: effects analysis forms its Chicagoan core, while market definition and dominance retain structuralist elements. The current statute requires a demonstrated theory of harm, recognizes verifiable efficiencies, and does not automatically condemn dominance or concentration. Nevertheless, it lacks a general ex ante merger control system. The reform bill addresses this gap and introduces provisions concerning digital markets, data, network effects, market monitoring, and state aid. The study concludes that the system's effective orientation will depend less on doctrinal labels than on the authority's technical capacity to develop theories of harm and evaluate evidence rigorously.

Keywords: competition law, Law No. 42-08, Chicago School, Harvard School, effects-based analysis, dominant position, economic concentrations, digital markets, theory of harm, antitrust reform.

I. INTRODUCCIÓN

El derecho de la competencia ha evolucionado a través de debates persistentes sobre cuál debe ser su finalidad, cuándo debe intervenir el Estado y qué criterios permiten distinguir una conducta empresarial eficiente de una práctica anticompetitiva. Desde la promulgación de la *Sherman Act* de 1890 en los Estados Unidos,[2] estas discusiones han dado lugar a diversos paradigmas analíticos que han influido, con distinta intensidad, en la formulación, interpretación y aplicación de las normas de competencia.

2 *Sherman Antitrust Act* of 1890, 15 U.S.C. §§ 1–7.

Entre los principales enfoques se encuentran el estructuralismo asociado a la tradición de Harvard, la Escuela de Chicago, las corrientes pos-Chicago y, más recientemente, el neobrandeisianismo. El paradigma estructuralista atribuye especial relevancia a la estructura del mercado, particularmente a la concentración, las barreras de entrada y la posibilidad de que estas condiciones faciliten el ejercicio de poder de mercado. La Escuela de Chicago, en cambio, privilegia la eficiencia económica y el bienestar del consumidor, y exige cautela frente a intervenciones que puedan sancionar prácticas con posibles justificaciones procompetitivas. El enfoque pos-Chicago amplía el análisis mediante la teoría de juegos, la economía de la información y modelos de interacción estratégica, mostrando que determinadas conductas pueden producir efectos anticompetitivos aun cuando no encajen en presunciones estructurales simples. Finalmente, el neobrandeisianismo ha reabierto el debate sobre la concentración del poder económico, las estructuras de control y las limitaciones de un análisis centrado exclusivamente en los precios de corto plazo.

Estos enfoques no constituyen etapas estrictamente sucesivas ni mutuamente excluyentes. Ofrecen criterios rivales (y en ocasiones complementarios) para definir el objeto de protección de la política de competencia, evaluar el poder de mercado y diseñar reglas de intervención. La literatura ha subrayado, de hecho, que el derecho *antitrust* contemporáneo no responde a una escuela única, sino a una combinación de tradiciones: Kovacic[3] describe la doctrina estadounidense moderna sobre conductas de empresas dominantes como una «doble hélice» Chicago-Harvard, en la que ambas

3 *Cf.* KOVACIC, 2007.

corrientes comparten prescripciones y se moderan recíprocamente. Esta advertencia es metodológicamente relevante para el presente estudio, porque impide clasificaciones puras y obliga a razonar en términos de intensidad y coexistencia.

En la República Dominicana, la Ley General de Defensa de la Competencia núm. 42-08[4] constituye el núcleo del régimen general de competencia y el fundamento normativo de la actuación de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (Pro-Competencia). La literatura previa ha examinado el papel del análisis económico en las investigaciones de competencia en el país[5] y los indicadores de concentración de mercado en el contexto dominicano,[6] pero el modo en que los paradigmas del *antitrust* se reflejan en el diseño de la legislación nacional permanece inexplorado. Hasta donde alcanza el conocimiento del autor, este constituye el primer estudio que analiza la Ley núm. 42-08 desde la perspectiva comparada de los principales paradigmas del derecho de la competencia.

El artículo examina en qué medida el diseño normativo de la ley refleja elementos estructuralistas, chicagoanos, pos-Chicago y neobrandeisianos. El análisis se concentra en sus disposiciones sobre prácticas anticompetitivas, abuso de posición dominante, definición de mercado relevante, determinación de la posición dominante y abogacía de la competencia frente a restricciones de origen estatal.

4 Ley General de Defensa de la Competencia núm. 42-08, arts. 5 y ss.

5 *Cf.* GÓMEZ, RODRÍGUEZ-NÚÑEZ, MORBÁN GÓMEZ, MESA-CANDELARIO y GARCÍA-READ, 2023.

6 *Cf.* RODRÍGUEZ-NÚÑEZ, 2026.

Asimismo, incorpora una dimensión prospectiva a partir de las recomendaciones formuladas en la revisión entre pares de la OCDE y el BID[7] y del Anteproyecto de Ley Orgánica Antimonopolio y de Competencia Económica presentado por Pro-Competencia al Poder Ejecutivo.

Conviene precisar de entrada el propósito y sus límites. El objetivo no es clasificar rígidamente la Ley núm. 42-08 dentro de una escuela, ni medir empíricamente sus efectos sobre precios, concentración o bienestar, ni determinar qué paradigma ha predominado en la práctica decisoria de la autoridad. El alcance es interpretativo: identificar las afinidades, tensiones y vacíos que el diseño normativo presenta frente a los principales debates contemporáneos del derecho de la competencia, y extraer de ello implicaciones para la política de competencia dominicana.

El trabajo se organiza en ocho secciones. La segunda reconstruye los cuatro paradigmas y fija la precaución metodológica que gobierna el análisis. La tercera expone el protocolo de codificación por rasgos discriminantes, la selección de disposiciones y las limitaciones del diseño. La cuarta aplica ese protocolo al articulado vigente, incluido el examen de lo que la ley omite. La quinta analiza el anteproyecto de reforma. La sexta contrasta los hallazgos con los regímenes de México, Chile y la Unión Europea en las dos dimensiones seleccionadas. La séptima discute las implicaciones del diagnóstico para autoridades de competencia de creación reciente y economías pequeñas, y la octava recoge las conclusiones.

7 *Cf.* OCDE-BID, 2024.

II. LOS PARADIGMAS DEL DERECHO DE LA COMPETENCIA

El derecho de la competencia no ha tenido una finalidad única ni un método de análisis invariable. Desde la aprobación de la *Sherman Act* en 1890, la discusión ha girado en torno a preguntas fundamentales: ¿debe el *antitrust* proteger la estructura competitiva de los mercados, el bienestar de los consumidores, la eficiencia económica o la libertad de competencia como proceso? ¿Cuándo debe considerarse dominante a una empresa exitosa y cuándo su conducta debe ser objeto de intervención pública? ¿Cómo distinguir la competencia agresiva pero legítima de la exclusión anticompetitiva?

Cuatro corrientes han ocupado un lugar central en esta discusión: el enfoque estructuralista, asociado principalmente a la Escuela de Harvard; la Escuela de Chicago; el enfoque pos-Chicago; y el neobrandeisianismo. Aunque surgieron en momentos históricos distintos, no deben entenderse como etapas completamente separadas. Cada una plantea una forma diferente de comprender la relación entre estructura de mercado, conducta empresarial y resultados económicos.

A. El enfoque estructuralista o Escuela de Harvard

El enfoque estructuralista se desarrolla principalmente entre las décadas de 1930 y 1960 y se asocia a la tradición de Harvard, particularmente a los aportes de Edward S. Mason, Joe S. Bain y Donald F. Turner. Su fundamento económico se encuentra en el paradigma estructura-conducta-desempeño (*structure-conduct-performance*, SCP).

Según este enfoque, la estructura de un mercado condiciona la conducta de las empresas y, a su vez, influye en los resultados económicos:

Estructura del mercado → Conducta empresarial → Desempeño económico

La estructura incluye variables como el número de empresas, las cuotas de mercado, los índices de concentración, las barreras de entrada, las economías de escala, la integración vertical y la diferenciación de productos. La conducta comprende decisiones sobre precios, acuerdos, exclusividades, fusiones, publicidad e innovación. El desempeño se refiere a resultados como precios, utilidades, eficiencia, calidad, variedad, innovación y bienestar de los consumidores. En términos simples, los mercados altamente concentrados, con pocas empresas, elevadas barreras de entrada y productos poco diferenciados tenderían a facilitar prácticas anticompetitivas.

Para los estructuralistas, la concentración no es una prueba definitiva de daño competitivo, pero sí una señal de alerta relevante. Por esa razón, el enfoque favorece una intervención temprana y preventiva, particularmente en materia de concentraciones económicas. Bain[8] desarrolló uno de los aportes más importantes de esta tradición al estudiar las barreras de entrada: una empresa o conjunto de empresas puede mantener precios por encima del nivel competitivo cuando existen obstáculos (economías de escala, costos hundidos, control de infraestructura esencial, acceso privilegiado a canales de

8 *Cf.* BAIN, 1956.

distribución, lealtad de marca) que impiden o dificultan el ingreso de nuevos competidores.

El estructuralismo tuvo una influencia decisiva en el *antitrust* estadounidense de mediados del siglo XX, período en que tribunales y agencias mostraron mayor preocupación por las fusiones horizontales y las prácticas que fortalecían a empresas ya dominantes. La idea rectora era que preservar una estructura de mercado abierta y desconcentrada resultaba esencial para proteger la competencia a largo plazo. Sin embargo, el enfoque recibió una objeción central: la concentración no necesariamente refleja poder de mercado ejercido de forma anticompetitiva. Un mercado puede estar concentrado porque algunas empresas son más eficientes o innovadoras; sancionar automáticamente la concentración podría castigar a las firmas más productivas.

A pesar de esta crítica, el enfoque conserva relevancia. La estructura de mercado sigue siendo un punto de partida indispensable en investigaciones sobre abuso de posición dominante, acuerdos horizontales y fusiones. El índice de Herfindahl-Hirschman, las participaciones de mercado, el número de competidores efectivos y las barreras de entrada no prueban por sí solos una infracción, pero ayudan a identificar mercados donde el riesgo de ejercicio de poder de mercado es mayor.

B. La Escuela de Chicago

La Escuela de Chicago emerge como una crítica directa al estructuralismo. Sus principales exponentes incluyen a Aaron

Director, Ronald Coase, Richard Posner, Robert Bork y Frank Easterbrook. Esta corriente adquirió gran influencia en el derecho de la competencia estadounidense desde la década de 1970 y transformó la interpretación de numerosas prácticas empresariales.

Su punto de partida es que el *antitrust* debe concentrarse en la eficiencia económica y en los efectos sobre los consumidores, evitando intervenciones que protejan a competidores ineficientes en lugar de proteger la competencia. La consigna que resume su espíritu es que el derecho de la competencia debe proteger la competencia, no a los competidores. Desde esta perspectiva, la escuela cuestionó tres presupuestos del estructuralismo: rechazó que la concentración constituyera evidencia suficiente de poder de mercado o de daño; sostuvo que muchas conductas empresariales sospechosas pueden generar eficiencias; y advirtió que una intervención estatal errónea puede causar un daño mayor que la propia conducta investigada.

En consecuencia, una empresa con elevada participación de mercado no debe ser sancionada solo por ser exitosa: la dominancia no es ilícita en sí misma; lo relevante es determinar si la empresa utiliza su poder para excluir rivales de manera injustificada y reducir el bienestar económico. Bork[9] sostuvo que el objetivo legítimo del *antitrust* debía ser el bienestar del consumidor. No obstante, conviene precisar un debate persistente: en sentido económico estricto, el bienestar del consumidor se refiere al excedente que reciben los consumidores, mientras que Bork empleaba la expresión de forma más cercana a la eficiencia total o bienestar agregado. Esta

9 *Cf.* BORK, 1978.

ambigüedad sigue siendo uno de los debates centrales de la literatura *antitrust* contemporánea.[10]

La Escuela de Chicago también reformuló el análisis de las restricciones verticales. Prácticas como la distribución exclusiva, la fijación de precios de reventa, la integración vertical, los descuentos por cantidad y las ventas atadas habían sido vistas tradicionalmente con alta sospecha. Chicago argumentó que muchas de ellas pueden reducir costos de transacción, eliminar la doble marginalización, asegurar inversiones específicas, mejorar la distribución o elevar la calidad de los productos. Por ejemplo, un fabricante que impone exclusividad a un distribuidor puede estar excluyendo competidores, pero también puede estar asegurando que el distribuidor invierta en promoción, capacitación o servicio posventa.

Otro aporte central de Chicago es la preocupación por los costos de error. Easterbrook[11] sostuvo que las autoridades deben ponderar que los errores de intervención excesiva (falsos positivos) pueden ser particularmente costosos: sancionar una práctica eficiente reduce los incentivos a innovar y competir, mientras que algunos errores de no intervención pueden corregirse mediante la entrada de nuevos competidores. Esta visión condujo a mayor cautela frente a acusaciones de precios predatorios, negativas de trato, restricciones verticales y fusiones. La regla práctica pasó de «una conducta de una empresa grande es sospechosa» a «una conducta debe sancionarse únicamente si existe evidencia clara de que perjudica la competencia y carece de justificación eficiente».

10 *Cf.* HOVENKAMP, 2005; FOX, 1986.

11 *Cf.* EASTERBROOK, 1984.

La principal fortaleza de Chicago es que introdujo disciplina económica y exigencia probatoria en el derecho de la competencia, obligando a distinguir entre competencia agresiva y exclusión anticompetitiva. Su principal limitación consiste en que puede subestimar la capacidad de empresas con poder de mercado para desplegar estrategias complejas de exclusión: la entrada de nuevos competidores no siempre es fácil ni rápida, pues las economías de red, los costos hundidos, el control de infraestructura, los datos, la reputación y las restricciones regulatorias pueden impedir que el mercado corrija por sí solo una conducta anticompetitiva.

C. El enfoque pos-Chicago

El enfoque pos-Chicago surge desde la década de 1980 como respuesta a las limitaciones del modelo de Chicago. No constituye una escuela homogénea, sino un conjunto de desarrollos en economía industrial, teoría de juegos, economía de la información y análisis estratégico de la conducta empresarial.[12]

Conviene delimitar con precisión qué distingue al pos-Chicago de Chicago, pues ambos comparten un compromiso con la teoría económica, la evidencia empírica y el análisis de efectos. La diferencia no reside en «hacer análisis de efectos», lo cual es común a ambas tradiciones, sino en dos elementos. Primero, el pos-Chicago rechaza las presunciones empíricas de Chicago: la idea de que la exclusión anticompetitiva es generalmente irracional o implausible, que la entrada tiende a autocorregir el poder de mercado y que las restricciones verticales son mayoritariamente benignas. Segundo,

12 *Cf.* HOVENKAMP, 1985 y 2005.

aporta modelos formales de exclusión rentable que demuestran que ciertas conductas pueden ser racionales y provechosas para una empresa dominante aun cuando impliquen sacrificios de corto plazo, si le permiten debilitar competidores, elevar barreras de entrada o consolidar poder de mercado futuro.

La herramienta característica es la teoría de juegos, que estudia interacciones estratégicas en lugar de decisiones aisladas. Una empresa no decide solo en función de sus costos actuales, sino anticipando la reacción de rivales, proveedores, distribuidores y potenciales entrantes. Así, un sistema de descuentos condicionados a la compra mayoritaria puede parecer beneficioso para el consumidor y, sin embargo, impedir que los rivales alcancen la escala mínima eficiente, excluyendo competidores y permitiendo alzas de precios posteriores. Krattenmaker y Salop[13] formalizaron esta lógica en la teoría de la elevación de los costos de los rivales: una empresa no necesita expulsar por completo a sus competidores para obtener poder de mercado; basta con aumentar sus costos, reducir su escala o limitar su acceso a insumos.

El enfoque también incorpora el análisis de información imperfecta y cuestiona que las barreras de entrada sean siempre temporales o fácilmente superables. En mercados con altos costos hundidos, economías de red, efectos de plataforma, acceso privilegiado a datos, propiedad intelectual o control de infraestructura esencial, la entrada puede ser costosa e improbable. Por ello, la autoridad debe examinar no solo la posibilidad teórica de entrada, sino su probabilidad,

13 *Cf.* KRATTENMAKER y SALOP, 1986.

oportunidad y suficiencia para contrarrestar el poder de mercado. En síntesis, el pos-Chicago ofrece una posición intermedia entre el intervencionismo estructuralista y la cautela extrema de Chicago: no presume que toda concentración sea dañina, pero tampoco que toda conducta empresarial sea eficiente; exige demostrar un mecanismo plausible de daño mediante análisis económico, evidencia de mercado y razonamiento contrafactual.

D. El neobrandeisianismo

El neobrandeisianismo (también denominado *New Brandeis Movement*, antimonopolismo renovado o, de manera crítica, *hipster antitrust*) es una corriente contemporánea que cuestiona la hegemonía del estándar de bienestar del consumidor y la cautela intervencionista asociada a la Escuela de Chicago. Su desarrollo se vincula a la creciente concentración económica, al poder de las plataformas digitales y a la percepción de que la política *antitrust* tradicional no ha respondido adecuadamente a las nuevas formas de dominación empresarial.[14]

La corriente toma su nombre de Louis D. Brandeis, juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos entre 1916 y 1939, quien advertía sobre los riesgos de la excesiva concentración del poder económico, idea sintetizada en la expresión «la maldición de la grandeza» (*the curse of bigness*), popularizada por Wu.[15] Para esta tradición, los grandes conglomerados pueden limitar la libertad económica, restringir la entrada, debilitar a los pequeños negocios y concentrar

14 *Cf.* WU, 2018; KHAN, 2017.

15 *Cf.* WU, 2018.

poder privado con capacidad de influir sobre la economía, la sociedad y las instituciones democráticas.

El neobrandeisianismo no es una simple recuperación del estructuralismo clásico. Comparte con este la preocupación por la concentración y la estructura de los mercados, pero surge en un contexto de plataformas digitales, mercados multilaterales, economías de red, acumulación de datos, integración vertical y adquisiciones de competidores potenciales. Sus exponentes sostienen que las herramientas tradicionales, centradas en efectos de precio de corto plazo, resultan insuficientes para evaluar estas dinámicas. Khan[16] es una de las autoras más influyentes: en su análisis de Amazon sostiene que una empresa puede ejercer poder de mercado y afectar la competencia aun cuando ofrezca precios bajos o servicios gratuitos, por lo que el análisis no debe limitarse a la evolución de los precios, sino examinar la estructura del mercado, el control de infraestructura, la dependencia de terceros y la capacidad de la empresa para actuar simultáneamente como plataforma, competidor y regulador privado del mercado. Sus críticos, en cambio, objetan que esta aproximación subestima la economía de los mercados de dos lados y desplaza el rigor económico por objetivos difusos.

E. Coexistencia de paradigmas: implicación metodológica

De lo anterior se desprende una precaución metodológica que gobierna el resto del trabajo. Los cuatro paradigmas no son casillas excluyentes, y buena parte de sus prescripciones se solapa: la prohibición de los cárteles duros, por ejemplo, es común a todos ellos.

16 *Cf.* KHAN, 2017.

Como advierte Kovacic,[17] el derecho vigente en las jurisdicciones maduras es típicamente una combinación de tradiciones. En consecuencia, atribuir a una ley «un» paradigma exige distinguir entre los rasgos que discriminan entre escuelas y aquellos que son comunes a varias. Esta distinción se operacionaliza en la sección metodológica.

III. METODOLOGÍA

A. Enfoque y diseño

La investigación adopta un enfoque cualitativo, de carácter jurídico-documental e interpretativo. Su propósito es identificar y analizar los elementos normativos de la Ley núm. 42-08 que se corresponden con los paradigmas descritos. El estudio no pretende medir empíricamente los efectos de la ley sobre precios, concentración, productividad o bienestar, ni determinar causalmente qué paradigma ha predominado en la práctica decisoria de Pro-Competencia. Examina el diseño normativo, sus instrumentos de aplicación y las propuestas de reforma para establecer afinidades, tensiones y vacíos frente a cada corriente. La investigación jurídica cualitativa permite estudiar las normas no solo como textos aislados, sino en relación con sus fines, conceptos y estructura institucional,[18] y el análisis documental resulta apropiado cuando los documentos constituyen la fuente principal para examinar un fenómeno y construir categorías analíticas de manera sistemática.[19]

17 *Cf.* KOVACIC, 2007.
18 *Cf.* McCONVILLE y CHUI, 2017.
19 *Cf.* BOWEN, 2009.

B. Protocolo de codificación

El principal riesgo de un ejercicio de esta naturaleza es la ausencia de reglas de asignación: sin criterios explícitos, cualquier disposición puede «leerse» como perteneciente a varios paradigmas y la conclusión de hibridez se vuelve trivial. Para mitigarlo, cada paradigma se traduce en categorías observables sobre el texto legal, y solo se consideran discriminantes los rasgos que separan a una escuela de las demás. La Tabla 1 resume el protocolo.

Tabla 1. Protocolo de codificación: rasgos discriminantes por paradigma

Paradigma	Rasgo discriminante buscado en el texto
Estructuralista (Harvard)	Presunciones basadas en estructura (cuota/concentración) como base autónoma de intervención; control preventivo de concentraciones; ilicitud vinculada a la estructura con independencia de la conducta.
Chicago	Dominancia no ilícita *per se*; centralidad de la eficiencia y del bienestar del consumidor; defensa de eficiencias; cautela ante falsos positivos (costos de error).
Pos-Chicago	Rechazo explícito de presunciones de autocorrección; teorías formales de exclusión (elevación de costos de rivales, cierre de mercado); exigencia de contrafactual y mecanismo de daño; tratamiento de efectos de red, datos y plataformas.
Neobrandeisiano	Objetivos que trascienden el precio de corto plazo (poder económico, estructura, dependencia); régimen especial *ex ante* para grandes plataformas; neutralidad competitiva del Estado.

Fuente: Elaboración propia a partir de BAIN (1956), BORK (1978), EASTERBROOK (1984), KRATTENMAKER y SALOP (1986), HOVENKAMP (1985 y 2005), KHAN (2017), WU (2018) y KOVACIC (2007)

Nota: Rasgos no discriminantes (comunes a varias escuelas), como la prohibición de cárteles duros, se registran, pero no se computan como evidencia a favor de un paradigma en particular.

El procedimiento es deductivo y se desarrolla en tres etapas: (a) se identifican los postulados centrales de cada paradigma; (b) se convierten en las categorías discriminantes de la Tabla 1; y (c) estas se contrastan con el contenido de la normativa dominicana y con los documentos institucionales relevantes. La atribución de «intensidad» (fuerte, moderada, limitada) se reserva para los rasgos discriminantes.

C. Selección de disposiciones

El análisis se concentra en los artículos 5 a 9 de la Ley núm. 42-08 porque conforman el núcleo sustantivo del régimen: prácticas concertadas (art. 5), abuso de posición dominante (art. 6), criterios de calificación y eficiencias (art. 7), mercado relevante (art. 8) y posición dominante (art. 9). A ellos se añaden los artículos 14 y 15, abogacía de la competencia y restricciones de origen estatal, y el artículo 20, coordinación con reguladores sectoriales, por dos razones: permiten evaluar si la ley concibe al Estado como posible fuente de restricción competitiva (dimensión relevante para el contraste paradigmático) y completan el perímetro de instrumentos de la autoridad. Se excluye deliberadamente el análisis del régimen sancionador procesal, ajeno a la pregunta paradigmática.

D. Referentes comparados

Para situar los hallazgos, se emplean como referencia tres regímenes: Chile (Decreto Ley 211, reformado por la Ley 20.945 de 2016), México (Ley Federal de Competencia Económica de

2014)[20] y la Unión Europea (Reglamento 1/2003 y Reglamento de concentraciones 139/2004). La comparación se limita a dos dimensiones, la orientación de efectos y la existencia de control preventivo de concentraciones, y es ilustrativa, no exhaustiva; el estudio no pretende un análisis comparado sistemático de las cuatro jurisdicciones.

E. Fuentes y delimitación temporal

Las fuentes primarias son la Ley núm. 42-08; su Reglamento de Aplicación (Decreto núm. 252-20); el Anteproyecto de Ley Orgánica Antimonopolio y de Competencia Económica en su versión oficialmente disponible; y el informe *Peer Reviews of Competition Law and Policy*: *Dominican Republic*.[21] La revisión se limitó a documentos disponibles hasta el 22 de julio de 2026; el contenido y la tramitación del anteproyecto pueden variar con posterioridad.

F. Limitaciones del diseño

El estudio es interpretativo y de caso único. Dos limitaciones deben explicitarse. Primera, no examina la práctica decisoria de la autoridad; el hecho de que el texto admita cierta lectura paradigmática no implica que la aplicación administrativa la siga. Segunda, el diseño no reconstruye el linaje del trasplante normativo: la arquitectura de la ley (tipificación del abuso de posición dominante —y no de la monopolización al estilo de la sección 2 de la *Sherman Act*—, defensa de eficiencias y centralidad del mercado relevante) sugiere

20 Ley Federal de Competencia Económica (México, 2014).

21 *Cf.* OCDE-BID, 2024.

una filiación más próxima a la tradición europea continental que al modelo estadounidense, pero establecer el pedigrí preciso exigiría el examen de los trabajos preparatorios y de las leyes modelo de referencia (por ejemplo, la Ley Tipo de Defensa de la Competencia de la UNCTAD), tarea que se propone como investigación futura.

IV. RESULTADOS: ANÁLISIS DE LA LEY NÚM. 42-08

La Ley núm. 42-08 no responde de forma exclusiva a una sola escuela. Aplicando el protocolo de la Tabla 1, su diseño combina rasgos de varias tradiciones, pero el patrón que mejor lo describe es el de un régimen basado en efectos: la estructura de mercado importa como punto de partida analítico, no como base autónoma de ilicitud. A continuación, se examinan las disposiciones nucleares.

A. Artículo 5: prácticas concertadas

El artículo 5 prohíbe los acuerdos, prácticas concertadas, actos y convenios entre agentes económicos competidores que tengan por objeto, produzcan o puedan producir el efecto de imponer barreras injustificadas en el mercado, incluyendo la fijación de precios o condiciones, la coordinación de ofertas en licitaciones, el reparto de mercados, la limitación de producción o distribución y la exclusión de competidores.

La prohibición de los cárteles duros es un rasgo no discriminante: es común al estructuralismo, a Chicago y al pos-Chicago, pues incluso la Escuela de Chicago reconoce que la fijación de precios y la manipulación de licitaciones generan pérdidas de eficiencia y perjuicios directos a los consumidores. Por tanto, este artículo no

aporta, por sí solo, evidencia decisiva a favor de un paradigma. El elemento analíticamente relevante es que el artículo no distingue de manera expresa entre acuerdos restrictivos por su objeto y acuerdos que requieren una evaluación de efectos; esa distinción se introduce parcialmente en el artículo 7, de modo que el artículo 5 debe interpretarse junto con dicha disposición, evitando que acuerdos accesorios a integraciones, asociaciones productivas o proyectos de innovación se traten automáticamente como infracciones.

B. Artículo 6: abuso de posición dominante

El artículo 6 prohíbe los abusos de posición dominante susceptibles de crear barreras injustificadas a terceros en el mercado relevante, cláusulas de exclusividad, imposición de precios o condiciones de reventa, ventas atadas, negativas injustificadas de trato y discriminación de condiciones para prestaciones equivalentes.

El rasgo discriminante decisivo es que la disposición no sanciona la posición dominante en sí misma, sino su uso abusivo. Esto separa la norma de una visión estructuralista pura, según la cual la alta concentración podría justificar por sí sola una intervención intensa, y la acerca a Chicago y al pos-Chicago: la existencia de poder de mercado es condición necesaria, pero no suficiente, de la infracción. Ahora bien, el texto por sí mismo no permite atribuir la orientación específicamente a Chicago o a pos-Chicago, pues ambas comparten esa premisa; lo que exige es demostrar el mecanismo mediante el cual la conducta restringe indebidamente la competencia. La opción por un análisis de efectos, y no por presunciones formales, es el rasgo que la aleja del estructuralismo.

C. Artículo 7: criterios de calificación y eficiencias

El artículo 7 establece los criterios para calificar una conducta como anticompetitiva. Respecto de las prácticas concertadas del artículo 5, admite que no sean sancionadas cuando sean accesorias o complementarias a una integración o asociación orientada a aumentar la eficiencia, promover la innovación o impulsar la inversión. En materia de abuso, exige comparar los efectos anticompetitivos con los efectos procompetitivos o de eficiencia de la conducta.

Esta disposición contiene el rasgo discriminante más claro a favor de un marco de efectos con reconocimiento de eficiencias: de la tradición chicagoana toma la idea de que una práctica no debe prohibirse solo porque afecte a competidores, y de la sensibilidad pos-Chicago, la necesidad de un balance de efectos netos. Además, distribuye la carga argumentativa: quien persigue la sanción debe demostrar el efecto anticompetitivo, y el agente investigado, los efectos procompetitivos o de eficiencia. Esta regla favorece decisiones rigurosas y reduce el riesgo de sancionar competencia legítima, pero su eficacia depende de que la autoridad defina de forma consistente qué se entenderá por eficiencia verificable, específica a la conducta y suficiente para compensar el daño competitivo.

La cuestión decisiva no es, sin embargo, que la ley admita eficiencias, sino con qué estándar probatorio lo hace. El artículo 7 ordena comparar efectos anticompetitivos y procompetitivos, pero no especifica las condiciones que una eficiencia debe satisfacer para ser computada en esa comparación. La práctica internacional ha decantado tres requisitos acumulativos. El primero es la verificabilidad: la eficiencia

debe sustentarse en evidencia contrastable (contratos, estructuras de costos, proyecciones auditables) y no en afirmaciones genéricas sobre sinergias. El segundo es la especificidad o inherencia: la ganancia debe derivarse de la conducta investigada y no ser alcanzable mediante alternativas menos restrictivas de la competencia. El tercero es el traslado: al menos una parte suficiente de la ganancia debe llegar a los consumidores del mercado afectado, de modo que el saldo neto no se agote en el margen del agente investigado. Las directrices europeas sobre el artículo 101(3) del Tratado articulan esas exigencias con detalle y, de forma relevante para el diseño dominicano, restringen la compensación entre mercados distintos.[22]

La omisión no es meramente redactora, porque determina el reparto efectivo de la carga probatoria. Si la autoridad no fija de antemano qué debe acreditar el agente investigado, la defensa de eficiencias puede degenerar en dos extremos igualmente indeseables: una cláusula retórica que nunca prospera, porque ningún estándar permite evaluarla, o una vía de escape que absuelve conductas exclusorias mediante proyecciones no verificadas. Ambos desenlaces elevan los costos de error que la propia lógica del artículo 7 busca contener.[23] En sede administrativa la solución no exige reforma legal: basta una directriz técnica de Pro-Competencia que precise el momento procesal en que se alega la eficiencia, el tipo de evidencia admisible, el horizonte temporal considerado y el tratamiento de las eficiencias dinámicas asociadas a la innovación, cuya cuantificación es

22 Comisión Europea, «Directrices relativas a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado», DO C 101, 2004, párrs. 50-58.

23 *Cf.* MOTTA, 2004, cap. 1.

notoriamente más difícil que la de las eficiencias productivas. La revisión entre pares de la OCDE y el BID insiste, en esta misma línea, en la necesidad de guías públicas que reduzcan la incertidumbre de los agentes económicos y disciplinen el razonamiento de la autoridad.[24]

D. Artículo 8: mercado relevante

El artículo 8 regula la determinación del mercado relevante y establece que deben considerarse el producto o servicio investigado, el área geográfica, la posibilidad de sustitución, la disponibilidad de fuentes alternativas de abastecimiento y las restricciones normativas que limiten el acceso a opciones.

Se trata de una base metodológica esencial: la definición del mercado relevante permite identificar competidores efectivos, medir participaciones, determinar sustitutos y evaluar si una empresa puede actuar con independencia de clientes, competidores o consumidores. Su lógica es de efectos, no presume poder de mercado a partir del tamaño absoluto, si bien incorpora elementos estructuralistas al reconocer la relevancia de las barreras normativas y de las alternativas de abastecimiento. La implicación práctica es que la delimitación debe ser un instrumento analítico y no un fin en sí mismo: una definición demasiado estrecha exagera el poder de mercado y una demasiado amplia lo oculta. Por ello, el análisis debe apoyarse en evidencia de sustitución, para lo cual la técnica de referencia internacional es la prueba del monopolista hipotético (SSNIP test), que evalúa si un incremento pequeño pero significativo

24 *Cf.* OCDE-BID, 2024.

y no transitorio de precios resultaría rentable para un hipotético monopolista del conjunto de productos considerado.

E. Artículo 9: posición dominante

El artículo 9 fija los criterios para determinar la posición dominante: existencia y magnitud de barreras de entrada, participación de mercado, poder de fijar precios o restringir el abastecimiento, participación y capacidad de respuesta de los competidores, acceso a insumos, integración vertical y condiciones de entrada y expansión.

La disposición combina elementos estructuralistas y de efectos. El componente estructuralista se observa en la atención a cuotas, barreras y estructura competitiva; sin embargo, y este es el rasgo discriminante, no convierte esos factores en presunciones automáticas de dominancia, sino que exige valorar si los competidores actuales o potenciales pueden contrarrestar el poder de la empresa investigada. Una cuota elevada puede ser insuficiente si la entrada es probable, oportuna y suficiente; una cuota menor puede otorgar poder si existen barreras regulatorias, control de infraestructura o integración vertical. Por tanto, el artículo 9 debe aplicarse junto con el artículo 8: primero se define el mercado relevante y luego se determina el poder sustancial dentro de él, antes de examinar, conforme a los artículos 6 y 7, si una conducta constituye abuso.

F. Artículos 14 y 15: abogacía de la competencia y restricciones estatales

Los artículos 14 y 15 facultan a Pro-Competencia para examinar y recomendar cambios a actos estatales que limiten la competencia.

Estas disposiciones permiten sostener que la Ley núm. 42-08 no se limita a perseguir cárteles y abusos privados, sino que incorpora una función de abogacía de la competencia frente a restricciones creadas por el propio Estado, subsidios, exenciones, concesiones o privilegios regulatorios que erijan barreras injustificadas.

Esta dimensión conecta con los paradigmas de forma diferenciada. Para el estructuralismo, las ayudas y privilegios pueden reforzar la concentración y proteger a los incumbentes. Para Chicago, una ayuda puede justificarse si corrige una falla de mercado o genera eficiencias demostrables. Para el pos-Chicago, procede analizar los efectos reales, los incentivos y la posible exclusión de rivales. Para el neobrandeisianismo, los privilegios estatales que consolidan poder económico privado son objeto de especial escrutinio. La existencia misma de esta facultad revela una concepción amplia del bien jurídico protegido, el proceso competitivo, más allá de la sola conducta empresarial privada.

G. Artículo 20: coordinación con reguladores sectoriales

El artículo 20 aborda la coordinación con reguladores sectoriales, disposición clave para gestionar la tensión entre regulación y competencia en sectores como telecomunicaciones, energía, transporte, salud y servicios financieros. Su relevancia paradigmática es indirecta pero significativa: reconoce que la competencia efectiva puede verse condicionada por marcos regulatorios sectoriales, un punto de contacto tanto con la preocupación estructuralista por las barreras normativas como con la atención pos-Chicago a las condiciones institucionales de entrada.

H. La ausencia de control previo de concentraciones

El examen del articulado quedaría incompleto sin registrar lo que la ley no contiene. La Ley núm. 42-08 carece de un régimen general de notificación y autorización previa de concentraciones económicas. Las operaciones de fusión, adquisición de control o creación de empresas conjuntas solo pueden ser examinadas por vía indirecta, cuando la conducta posterior de la entidad resultante encaje en los supuestos de abuso del artículo 6, o cuando la operación se produzca en sectores regulados que cuenten con reglas propias de autorización, como ocurre en materia monetaria y financiera o de telecomunicaciones.

Esta ausencia tiene una consecuencia analítica que conviene explicitar. El control de conductas opera sobre el comportamiento de las empresas; el control de concentraciones opera sobre la estructura del mercado antes de que el comportamiento sea posible. Cuando una operación reduce de manera duradera el número de competidores efectivos, la intervención posterior enfrenta un problema de irreversibilidad práctica: la desinversión es lenta, costosa y rara vez restituye la rivalidad perdida, mientras que la prueba del abuso exige acreditar una conducta que quizá nunca adopte una forma tipificada, porque el poder de mercado adquirido puede ejercerse mediante decisiones unilaterales de precio perfectamente lícitas. En una economía pequeña, con mercados de escala reducida y estructuras ya concentradas en varios sectores, la brecha es especialmente onerosa.[25]

25 *Cf.* RODRÍGUEZ-NÚÑEZ, 2026.

Desde la óptica de este trabajo, importa subrayar que el vacío no responde a una opción paradigmática deliberada. Ninguna de las cuatro tradiciones examinadas defiende la ausencia de control de concentraciones: la Escuela de Chicago admite su necesidad y discute el estándar de prueba y los umbrales, no la existencia del instrumento. Se trata, por tanto, de una omisión de diseño institucional, atribuible al momento y a las condiciones en que se promulgó la ley, y no de una postura sustantiva sobre la relación entre estructura y conducta. Leerla como un rasgo chicagoano sería un error de atribución: confunde una laguna con una decisión.

La consecuencia para la interpretación de los artículos 6 y 9 es directa. Al no existir una puerta de entrada estructural, la totalidad de la carga de vigilancia recae sobre el control de conductas, lo que presiona a la autoridad a extender el concepto de abuso más allá de lo que el texto admite o, alternativamente, a tolerar transformaciones estructurales que ningún instrumento posterior podrá corregir. El anteproyecto, examinado en la sección siguiente, aborda precisamente esta tensión.

I. Síntesis: ¿qué concepción subyace a la Ley núm. 42-08?

El análisis conjunto de los artículos examinados permite una caracterización más precisa que la etiqueta genérica de «híbrido». Tres conclusiones se sostienen sobre el texto.

- Primera, el régimen es de efectos: los artículos 6, 7 y 9 impiden tratar la dominancia o la concentración como ilícitas por sí mismas y condicionan la infracción a una

teoría del daño ponderada frente a eficiencias verificables. Esto descarta una lectura estructuralista pura y sitúa a la ley del lado de las tradiciones que exigen análisis económico.

- Segunda, y aquí conviene matizar la interpretación habitual, el texto por sí solo no permite atribuir predominancia al pos-Chicago frente a Chicago. La razón es de validez discriminante: los rasgos presentes en la ley (análisis de efectos, regla de la razón, eficiencias, dominancia como condición necesaria pero no suficiente, definición previa de mercado) son comunes a ambas escuelas, pues fue la propia Escuela de Chicago la que introdujo el análisis de efectos y la conciencia de eficiencias. Los rasgos que distinguirían específicamente al pos-Chicago (rechazo explícito de la autocorrección del mercado, teorías formales de cierre o elevación de costos de rivales, tratamiento de efectos de red y datos) no aparecen en el articulado vigente. En consecuencia, la caracterización más defendible del régimen vigente es la de un marco de efectos de raíz chicagoana, moderado por la Escuela de Harvard en la definición de mercado y en la determinación de la dominancia, y no la de un régimen pos-Chicago. La lectura pos-Chicago es una vía interpretativa disponible y deseable para la aplicación, pero no una propiedad inscrita en el texto.

- Tercera, el andamiaje estructuralista es real pero subordinado: aparece en el instrumental (mercado relevante, barreras de entrada, cuotas) como insumo del análisis, no como fundamento autónomo de intervención.

Es importante distinguir dos planos que el debate suele confundir. Una cosa es afirmar, en clave descriptiva, qué concepción subyace al texto; otra, sostener en clave normativa cómo debería aplicarse. En el plano descriptivo, la ley es un régimen de efectos chicagoano-harvardiano. En el plano normativo, este trabajo defiende que su aplicación óptima es de orientación pos-Chicago (capaz de valorar teorías del daño, incentivos, barreras, contrafactuales y eficiencias según las particularidades de cada mercado), precisamente porque el texto lo permite sin exigirlo. El principal reto no es solo normativo, sino institucional y técnico: la efectividad de los artículos 5 a 9 depende de la calidad de las investigaciones y de la capacidad para elaborar decisiones motivadas. Una aplicación sin teoría del daño ni evidencia económica produce falsos positivos; una aplicación excesivamente cautelosa permite la consolidación de barreras y prácticas exclusorias.

V. ANÁLISIS PROSPECTIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA ANTIMONOPOLIO Y DE COMPETENCIA ECONÓMICA

El anteproyecto propone derogar íntegramente la Ley núm. 42-08 y sustituirla por una Ley Orgánica Antimonopolio y de Competencia Económica de 117 artículos. Más que una reforma puntual, plantea una reorganización del sistema: crea la Agencia Nacional Antimonopolio y de Competencia Económica (ANACE), incorpora el control previo de concentraciones, desarrolla un régimen de clemencia y adapta las herramientas de análisis a los mercados digitales.

A. Finalidad y orientación general

El artículo 1 conserva una orientación económica al establecer que la finalidad de la ley es promover y defender la competencia efectiva para incrementar la eficiencia económica y generar bienestar y valor para consumidores y usuarios, formulación próxima a Chicago y al pos-Chicago. Sin embargo, el artículo 3 amplía la justificación normativa al vincular la libertad de empresa con el desarrollo humano, el crecimiento económico, la igualdad de oportunidades y la buena fe comercial. Este lenguaje supera una visión puramente eficientista y admite que la política de competencia cumple también una función de ordenación de los mercados, lo que introduce una impronta estructuralista moderada y ciertos puntos de contacto con la preocupación neobrandeisiana por la concentración del poder económico, sin adoptar una prohibición automática de las grandes empresas.

B. Prácticas concertadas y cárteles

El artículo 34 desarrolla con mayor precisión la prohibición de prácticas concertadas: incluye acuerdos expresos o tácitos, escritos o verbales, extiende el alcance a gremios, asociaciones, intermediarios y consorcios, e incorpora modalidades de colusión en compras públicas (posturas encubiertas, supresión de ofertas, rotación de ganadores y asignación de mercados). El artículo 37 sujeta esas conductas, cuando sean coordinadas entre competidores, a una regla *per se*. Desde una perspectiva estructuralista, ello responde a la preocupación por que las asociaciones empresariales faciliten la coordinación; desde el pos-Chicago, reconoce que la colusión

puede adoptar mecanismos indirectos y sofisticados. Conviene, no obstante, que la normativa reglamentaria delimite el alcance de la regla *per se*, reservándola para restricciones horizontales con escasa posibilidad de justificación competitiva, para no alcanzar alianzas o proyectos conjuntos que generen eficiencias verificables.

C. Abuso de posición dominante y regla de la razón

El artículo 35 prohíbe el abuso de posición dominante en un mercado relevante o relacionado, manteniendo la distinción técnicamente correcta de que la posición dominante, o su incremento, no constituye por sí sola una infracción: lo sancionable es el abuso. El artículo 38 establece la regla de la razón para las conductas no sujetas a prohibición *per se*, ordenando ponderar los efectos procompetitivos y restrictivos.

Un aspecto merece escrutinio. El artículo 38 indica que no será necesario acreditar la producción o consumación de efectos anticompetitivos, pues bastará considerar los efectos potenciales derivados del objeto de la conducta. Esta fórmula se aproxima a la distinción europea entre restricciones «por objeto» y «por efecto» del artículo 101(1) del TFUE. La experiencia comparada aconseja aplicarla con cautela: la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha restringido la categoría de infracciones por objeto a aquellas que, por su propia naturaleza, revelan un grado suficiente de nocividad para la competencia (asunto *Cartes Bancaires*, C-67/13 P, 2014),[26] evitando su expansión indebida. Trasladada al

26 Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-67/13 P, *Groupement des cartes bancaires (CB) c. Comisión*, 2014.

anteproyecto, esta lección implica que, para preservar el debido proceso, la ANACE debería sustentar una teoría del daño concreta, la aptitud de la conducta para producirlo y la insuficiencia de las eficiencias alegadas, en lugar de presumir el daño a partir de la mera forma de la práctica.

D. Mercado relevante, dominancia y mercados digitales

Los artículos 39 y 40 modernizan la determinación del mercado relevante y de la dominancia. Junto a los elementos clásicos (sustituibilidad de demanda y oferta, cuotas, barreras y acceso a insumos), incorporan factores propios de la economía digital: efectos de red, control de datos, servicios sin precio monetario, mercados multilaterales, interoperabilidad y economías de escala. Esta incorporación sí refleja una influencia específicamente pos-Chicago, a diferencia del régimen vigente, porque reconoce que los mercados digitales no se comprenden mediante la sola observación del precio o de la cuota tradicional. Existe además una afinidad parcial con la visión neobrandeisiana, en tanto se admite que la concentración puede manifestarse a través del control de datos y de los ecosistemas digitales. No obstante, el modelo continúa siendo de aplicación posterior: no establece un régimen especial de regulación *ex ante* para plataformas con poder estructural, como sí ocurre en jurisdicciones que han adoptado normativa de mercados digitales.

Vale la pena precisar qué implica esa diferencia. Un régimen *ex ante* como el europeo no evalúa conductas caso por caso, sino que designa empresas que cumplen criterios objetivos de tamaño y de intermediación e impone obligaciones de conducta predefinidas,

con lo que traslada el costo del retraso administrativo desde el mercado hacia la empresa designada. El anteproyecto dominicano conserva el modelo de aplicación posterior y se limita a enriquecer el catálogo de factores que la autoridad debe ponderar al determinar el mercado relevante y la dominancia. La elección es defendible para una jurisdicción del tamaño de la República Dominicana, donde las plataformas relevantes son mayoritariamente extranjeras y la capacidad de supervisión continua es limitada, pero debería asumirse de manera explícita y no por omisión.[27]

El tratamiento de los mercados sin precio monetario plantea además un problema metodológico que el articulado no resuelve. La prueba del monopolista hipotético, construida sobre incrementos pequeños pero significativos de precio, pierde operatividad cuando el precio nominal para una de las vertientes del mercado es cero. La práctica comparada ha ensayado sustitutos basados en degradaciones de calidad, privacidad o volumen de publicidad, que son analíticamente razonables, pero exigen datos que rara vez están disponibles en jurisdicciones pequeñas. Si la ANACE ha de aplicar los artículos 39 y 40 con seriedad, necesitará acuerdos de intercambio de información con autoridades extranjeras y criterios explícitos sobre qué evidencia sustituye a la prueba de precios cuando esta no puede practicarse.

Un segundo punto ciego se sitúa en la interacción entre el artículo 40 y el umbral de notificación del artículo 48. Las adquisiciones

27 Reglamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital (*Digital Markets Act*), DO L 265, 2022.

de competidores potenciales en fases tempranas, características de los ecosistemas digitales, suelen involucrar empresas objetivo con ingresos reducidos o nulos, de modo que un umbral definido exclusivamente por facturación las deja sistemáticamente fuera del control. Varias jurisdicciones han respondido con umbrales complementarios basados en el valor de la transacción o con cláusulas de remisión que permiten examinar operaciones por debajo del umbral cuando existan indicios de afectación. Incorporar una de esas válvulas al texto final evitaría que la modernización de los criterios de dominancia quede neutralizada por el diseño del umbral.

E. Observatorio de Mercados

El artículo 36 crea un Observatorio de Mercados para el monitoreo continuo de los sectores, con el objetivo de identificar riesgos de prácticas restrictivas y clasificar sectores según niveles de alerta. Es uno de los elementos más cercanos al paradigma estructuralista, pues no espera necesariamente a la configuración de una infracción para estudiar un mercado, y puede vincularse con el neobrandeisianismo en la medida en que facilita el examen de estructuras con capacidad de reducir la libertad efectiva de competir. Su utilidad, sin embargo, dependerá de criterios transparentes de priorización, de la publicación de estudios técnicos, de la protección de información confidencial y de la coordinación con reguladores sectoriales, evitando convertirlo en un mecanismo de intervención automática.

F. Control previo de concentraciones económicas

La principal innovación del anteproyecto es el régimen de control

previo de concentraciones (artículos 48 a 58). El artículo 48 somete a control las operaciones con efectos en el mercado dominicano cuando las empresas involucradas hayan obtenido ingresos brutos superiores a RD$200,000,000.00, individual o conjuntamente, durante el año fiscal anterior; el artículo 49 exige la notificación antes del perfeccionamiento de la operación.

Este régimen representa una recuperación del análisis estructuralista al reconocer que ciertas concentraciones pueden alterar la estructura del mercado antes de que se materialicen conductas abusivas. No obstante, el artículo 50 evita una visión mecánica: ordena valorar la operación conforme a sus efectos competitivos probables, la estructura del mercado, las barreras de entrada, la rivalidad existente y las eficiencias trasladables a los consumidores. El diseño combina, por tanto, estructuralismo con un enfoque de efectos: la estructura es relevante, pero no determina por sí sola la ilegalidad, y la ANACE deberá demostrar que la operación puede reducir sustancialmente la competencia efectiva.

En clave comparada, esta incorporación alinea a la República Dominicana con la tendencia regional e internacional. Chile introdujo el control obligatorio y previo de concentraciones mediante la Ley 20.945 de 2016, radicándolo en la Fiscalía Nacional Económica, precisamente por recomendación de la OCDE; México dispone de control *ex ante* de concentraciones bajo la Ley Federal de Competencia Económica[28] de 2014; y la Unión Europea articula su control de concentraciones en el Reglamento 139/2004. La ausencia

28 Ley Federal de Competencia Económica (México, 2014), arts. 53 y ss.

de esta herramienta en la Ley núm. 42-08 (señalada como brecha por la revisión OCDE-BID)[29] constituía la principal distancia del régimen dominicano respecto de la evolución comparada. Como aspecto a mejorar, el texto final debería precisar el cálculo del umbral, el tratamiento de grupos empresariales, los ingresos computables en operaciones internacionales y un procedimiento simplificado para transacciones sin riesgos apreciables, a fin de no imponer cargas administrativas innecesarias sobre operaciones de menor impacto.

G. Ayudas estatales y neutralidad competitiva

El artículo 31 define las ayudas estatales y faculta a la ANACE para examinar subsidios, incentivos u otras formas de apoyo público que puedan distorsionar la competencia, pudiendo emitir informes públicos motivados que recomienden su supresión, modificación o adecuación. La disposición amplía el tratamiento de la Ley núm. 42-08 y es especialmente pertinente en una economía donde el Estado influye en la estructura competitiva mediante concesiones, exenciones, subsidios y compras públicas. Su orientación es estructuralista y neobrandeisiana moderada, pues reconoce que la distorsión no solo proviene de empresas privadas dominantes, sino también de decisiones públicas que consolidan privilegios. Dado que las recomendaciones de la ANACE no son vinculantes, la eficacia real del régimen dependerá de la transparencia de los informes y del deber institucional de responderlos de forma motivada.

29 *Cf.* OCDE-BID, 2024.

H. Sanciones, clemencia y cumplimiento

El anteproyecto clasifica las infracciones en leves, graves y muy graves (las prácticas concertadas y el abuso se califican como muy graves) y sanciona la ejecución de una concentración antes de su notificación o autorización. Incorpora criterios de graduación de multas (dimensión del mercado afectado, duración, intencionalidad, capacidad económica e impacto sobre competidores y consumidores). El artículo 97 contempla un programa de clemencia que permite eximir de multa al primer participante de un cártel que aporte pruebas relevantes y coopere plenamente, herramienta de lógica pos-Chicago: ante la dificultad probatoria de los cárteles, se emplean incentivos para desestabilizar la confianza entre sus integrantes. Los programas de cumplimiento pueden operar como atenuantes cuando sean efectivos y preexistentes, aunque el anteproyecto limita ese beneficio en casos de colusión en compras públicas, limitación razonable porque un programa meramente formal no debería reducir la responsabilidad en prácticas especialmente graves.

I. Valoración de conjunto

La Tabla 2 sintetiza la presencia e intensidad de cada paradigma en el anteproyecto, aplicando el protocolo de la Tabla 1.

Tabla 2. Presencia e intensidad de los paradigmas en el anteproyecto

Paradigma	Manifestación principal	Intensidad
Estructuralista (Harvard)	Control previo de concentraciones (arts. 48–58); observatorio de mercados (art. 36); análisis de barreras de entrada; ayudas estatales (art. 31).	Fuerte

Paradigma	Manifestación principal	Intensidad
Chicago	Dominancia no ilícita *per se* (art. 35); centralidad de eficiencia y bienestar del consumidor (art. 1); defensa de eficiencias.	Fuerte
Pos-Chicago	Regla de la razón (art. 38); efectos de red, datos y mercados multilaterales (arts. 39–40); clemencia (art. 97); tratamiento de la colusión sofisticada (art. 34).	Moderada
Neobrandeisiano	Atención a la concentración digital y al poder económico (arts. 3, 40); neutralidad competitiva del Estado (art. 31).	Limitada

Fuente*:* Elaboración propia

En conjunto, el anteproyecto refuerza dos ejes respecto del régimen vigente: incorpora prevención estructural (control de concentraciones y observatorio) y, por primera vez en el articulado dominicano, rasgos específicamente pos-Chicago (mercados digitales, efectos de red, datos). Preserva la eficiencia como criterio central, pero amplía el instrumental para anticipar daños derivados de la concentración y de la transformación digital de los mercados.

VI. CONTRASTE COMPARADO: MÉXICO, CHILE Y LA UNIÓN EUROPEA

La sección metodológica anunció el uso de tres referentes comparados en dos dimensiones: la orientación de efectos y la existencia de control preventivo de concentraciones. Este apartado desarrolla ese contraste disposición por disposición, con un alcance deliberadamente acotado. No se pretende un análisis comparado exhaustivo de los cuatro regímenes, sino verificar si los rasgos que el protocolo de la Tabla 1 identifica en el caso dominicano son idiosincrásicos o compartidos, lo que permite calibrar qué parte del

diagnóstico es propia de la Ley núm. 42-08 y qué parte refleja un estándar internacional difundido.

A. Orientación de efectos

La Ley Federal de Competencia Económica mexicana organiza el régimen en torno a una distinción explícita entre prácticas monopólicas absolutas, sancionadas con independencia de sus efectos por tratarse de acuerdos horizontales de fijación, reparto o manipulación de posturas, y prácticas monopólicas relativas, cuya ilicitud exige acreditar poder sustancial en el mercado relevante y la aptitud de la conducta para desplazar indebidamente a otros agentes. La determinación del mercado relevante y del poder sustancial se regula con un detalle que la ley dominicana no alcanza, incluyendo criterios de sustitución, costos de distribución y restricciones normativas.[30] En Chile, el Decreto Ley núm. 211 opta por la técnica opuesta: una cláusula general que prohíbe los hechos, actos o convenciones que impidan, restrinjan o entorpezcan la competencia, o que tiendan a producir dichos efectos, complementada por una enumeración no taxativa. La formulación traslada al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia la tarea de precisar los estándares, lo que ha producido una jurisprudencia densa y, al mismo tiempo, una menor previsibilidad textual.[31]

El régimen de la Unión Europea combina ambas lógicas. El artículo 101(1) del Tratado distingue entre restricciones por objeto y por

30 Ley Federal de Competencia Económica (México, 2014), arts. 58-59, 86 y 90.

31 Decreto Ley núm. 211 (Chile), texto refundido, arts. 47–57, conforme a la Ley núm. 20.945 de 2016.

efecto, mientras que el artículo 101(3) articula la defensa de eficiencias mediante cuatro condiciones acumulativas. El Reglamento 1/2003 suprimió el sistema de notificación previa de acuerdos y convirtió esas condiciones en directamente aplicables, desplazando hacia las empresas la carga de autoevaluarse.[32] Comparada con estos tres referentes, la Ley núm. 42-08 se sitúa en el mismo terreno de efectos, pero con dos diferencias de grado. La primera es que no distingue de forma expresa entre restricciones por objeto y por efecto, laguna que el anteproyecto corrige en su artículo 38. La segunda es que enuncia la defensa de eficiencias sin desarrollar sus condiciones, allí donde México las vincula a la acreditación de ganancias en eficiencia y la Unión Europea las somete a un test estructurado. La orientación de efectos, por tanto, no es un rasgo distintivo del régimen dominicano: es el estándar regional, y lo que distingue a cada jurisdicción es el grado de precisión con que lo operacionaliza.

B. Control preventivo de concentraciones

La divergencia relevante aparece en la segunda dimensión. México somete a autorización previa las concentraciones que superan umbrales expresados en múltiplos de la Unidad de Medida y Actualización, con obligación de suspender la operación hasta la resolución de la autoridad y sanciones específicas para el cierre anticipado. Chile incorporó el control obligatorio y previo mediante la Ley núm. 20.945 de 2016, con un procedimiento de dos fases ante la Fiscalía Nacional Económica, plazos legales de revisión y la posibilidad de aprobar la operación sujeta a medidas de mitigación. La Unión Europea concentra en la Comisión el examen de las operaciones de dimensión comunitaria, bajo el criterio de

32 Reglamento (CE) núm. 1/2003 del Consejo, arts. 1 y 3.

obstaculización significativa de la competencia efectiva, con un sistema de ventanilla única que evita revisiones paralelas de los Estados miembros.[33]

La República Dominicana es, en este cuadro, la excepción: el único de los cuatro regímenes que carece del instrumento. La Tabla 3 resume el contraste.

Tabla 3. Contraste normativo en dos dimensiones

Jurisdicción	**Orientación sustantiva**	**Control previo de concentraciones**	**Instrumento de referencia**
República Dominicana (Ley núm. 42-08)	Efectos, con defensa de eficiencias no desarrollada	Inexistente	Arts. 5 a 9
México (LFCE, 2014)	Distinción entre prácticas absolutas y relativas; poder sustancial	Obligatorio y previo, con umbrales en UMA	Arts. 53 a 59 y 86 y ss.
Chile (DL núm. 211, reformado en 2016)	Cláusula general de efectos, desarrollada por jurisprudencia	Obligatorio y previo, en dos fases ante la FNE	Arts. 3 y 47 a 57
Unión Europea	Restricciones por objeto y por efecto; eficiencias con test estructurado	Obligatorio y previo para operaciones de dimensión comunitaria	Arts. 101 y 102 del TFUE; Regl. 1/2003 y 139/2004
Anteproyecto dominicano (2026)	Efectos, con regla per se acotada y criterios digitales	Obligatorio y previo, umbral único de ingresos	Arts. 34 a 40 y 48 a 58

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes normativas citadas

33 *Reglamento (CE) núm. 139/2004 del Consejo*, arts. 1 y 2, apartado 3.

C. Lecciones para el diseño dominicano

Del contraste se derivan tres implicaciones concretas para el texto que finalmente se apruebe. La primera se refiere al umbral. El anteproyecto lo define mediante un monto único de ingresos brutos, sin distinguir entre el umbral conjunto de las partes y un umbral individual mínimo para la empresa adquirida. Un diseño de umbral único captura operaciones en las que solo el adquirente supera el monto, aunque la empresa objetivo sea marginal, y a la vez deja fuera adquisiciones de competidores con baja facturación, pero posición estratégica. Los regímenes mexicano y europeo emplean umbrales combinados precisamente para corregir ambos sesgos.

La segunda se refiere a los plazos y al efecto del silencio administrativo. La experiencia chilena muestra que la legitimidad de un régimen de control depende menos de la severidad del criterio sustantivo que de la previsibilidad de sus tiempos: fases delimitadas, plazos de suspensión tasados y reglas claras sobre las consecuencias del vencimiento. Un régimen que suspende operaciones sin plazos ciertos impone un costo de transacción que recae de forma desproporcionada sobre las operaciones pequeñas, que son la mayoría en una economía del tamaño de la dominicana.

La tercera se refiere al criterio sustantivo de evaluación. El anteproyecto ordena valorar los efectos competitivos probables, la estructura del mercado, las barreras de entrada y las eficiencias trasladables. Esa formulación es compatible con el criterio de obstaculización significativa de la competencia efectiva empleado en la Unión Europea, pero su aplicación exige un aparato analítico

que hoy no está disponible de manera rutinaria: análisis de diversión, evaluación de la proximidad competitiva entre las partes y construcción de escenarios contrafactuales. Sin inversión sostenida en esa capacidad, el control previo corre el riesgo de convertirse en un trámite formal de aprobación, con el costo administrativo de un régimen de control y sin sus beneficios.

VII. DISCUSIÓN

Los hallazgos permiten precisar la contribución del trabajo y situarla en la literatura. En el plano conceptual, el estudio ofrece un marco replicable, el protocolo de codificación de la Tabla 1, para interpretar sistemáticamente una ley de competencia a partir de rasgos discriminantes, y no de asociaciones impresionistas. Ese marco arroja un resultado con implicaciones que trascienden el caso dominicano: buena parte de las leyes de competencia contemporáneas serán codificadas como «de efectos» precisamente porque comparten el instrumental que Chicago y Harvard legaron; la pregunta relevante deja de ser qué paradigma adopta el texto y pasa a ser qué compromisos discriminantes incorpora y, sobre todo, qué paradigma habilita la práctica. Esta reorientación dialoga directamente con la tesis de Kovacic[34] sobre la coexistencia de tradiciones y con la literatura que subraya el papel de la capacidad institucional en la aplicación efectiva del derecho de la competencia.

De aquí se sigue una segunda implicación, pertinente para autoridades de competencia jóvenes y economías pequeñas. En estos contextos, la orientación paradigmática efectiva de un régimen no la

34 *Cf.* KOVACIC, 2007.

fija el texto, que suele ser un trasplante de estándares internacionales de efectos, sino la dotación técnica de la autoridad: la capacidad de definir mercados relevantes con evidencia de sustitución, de construir teorías del daño y contrafactuales, y de evaluar eficiencias verificables. Una misma ley de efectos puede aplicarse, en la práctica, con un sesgo formalista cercano al estructuralismo (presumir daño a partir de cuotas) o con un rigor pos-Chicago (modelar el mecanismo de exclusión). El diseño normativo es condición necesaria pero no suficiente de una política de competencia moderna.

Como contraste ilustrativo, un régimen que no fuera de efectos, por ejemplo, uno que declarara ilícita la dominancia por sí misma, o que prohibiera fusiones por encima de un umbral de cuota sin análisis de efectos, sería inequívocamente estructuralista y no admitiría la lectura chicagoana. La Ley núm. 42-08 se sitúa en las antípodas de ese modelo, lo que confirma que su columna vertebral es de efectos. La conclusión de «hibridez», por tanto, no debe leerse como indeterminación, sino como coexistencia jerarquizada: efectos en el núcleo, estructura en el andamiaje instrumental, y prevención estructural incorporada, por vía de reforma, en el anteproyecto.

Conviene extraer de lo anterior una lectura en términos de costo y beneficio institucional, porque la agenda de reforma compite por recursos escasos. Del lado del beneficio, el control previo de concentraciones es el instrumento con mayor retorno esperado: actúa antes de que el daño se consolide, opera sobre un número reducido de operaciones al año y produce jurisprudencia administrativa que orienta al mercado. Del lado del costo, es también el más exigente en capacidad, pues requiere analistas capaces de construir

contrafactuales y evaluar remedios en plazos breves, y su fracaso es visible y reputacionalmente caro. La secuencia razonable, por tanto, no es aprobar simultáneamente todos los instrumentos del anteproyecto, sino escalonar su entrada en vigor: primero, las guías técnicas sobre mercado relevante, dominancia y eficiencias, que son de bajo costo y elevan de inmediato la calidad de las decisiones; después, el control de concentraciones con umbrales conservadores y un procedimiento simplificado; y, por último, el observatorio de mercados y el examen de ayudas estatales, cuyo rendimiento depende de que ya exista un cuerpo analítico consolidado.[35]

El contraste comparado refuerza esa conclusión desde otro ángulo. Las tres jurisdicciones de referencia convergen en el criterio sustantivo y divergen en el andamiaje institucional que lo sostiene: plazos, umbrales, reparto de competencias entre agencia y tribunal, y disponibilidad de datos. Si la convergencia sustantiva es la regla, el margen de diferenciación de un régimen pequeño se juega íntegramente en ese andamiaje. Formulada así, la pregunta que abre este trabajo, qué paradigma subyace a la Ley núm. 42-08, encuentra una respuesta con dos niveles: en el texto, un marco de efectos compartido con el resto de la región; en la práctica, el paradigma que la autoridad sea capaz de sostener con evidencia.

35

VIII. CONCLUSIONES

Este trabajo examinó qué concepción del derecho de la competencia subyace al diseño normativo de la Ley General de Defensa de la Competencia núm. 42-08 de la República Dominicana, empleando un protocolo de codificación basado en rasgos discriminantes y tres referentes comparados. Tres conclusiones se sostienen sobre el texto analizado.

Primera, el régimen vigente es de efectos: los artículos 6, 7 y 9 impiden tratar la posición dominante o la concentración como ilícitas por sí mismas y condicionan la infracción a la acreditación de una teoría del daño ponderada frente a eficiencias verificables. Esto descarta una lectura estructuralista pura.

Segunda, el texto no autoriza, por sí solo, a atribuir predominancia al pos-Chicago frente a Chicago, porque los rasgos que exhibe (análisis de efectos, regla de la razón, eficiencias, dominancia como condición necesaria pero no suficiente) son comunes a ambas escuelas, y los que distinguirían específicamente al pos-Chicago (rechazo de la autocorrección, teorías formales de exclusión, tratamiento de efectos de red y datos) no aparecen en el articulado. La caracterización más defendible del régimen vigente es la de un marco de efectos de raíz chicagoana, moderado por la Escuela de Harvard en la definición de mercado y en la determinación de la dominancia. La impronta específicamente pos-Chicago y neobrandeisiana se materializa, en cambio, en el anteproyecto de reforma (mercados digitales, efectos de red, control previo de concentraciones, observatorio de mercados y ayudas estatales).

Tercera, el vacío más relevante del régimen vigente, en clave comparada, es la ausencia de un sistema general de control previo de concentraciones, señalada por la revisión OCDE-BID[36] y subsanada por el anteproyecto, que alinea a la República Dominicana con la tendencia observada en Chile, México y la Unión Europea.

La principal contribución del estudio es doble: metodológica, al proponer un protocolo replicable para diagnosticar la orientación paradigmática de una ley de competencia; y sustantiva, al mostrar que el desafío del sistema dominicano no es principalmente de etiqueta doctrinal, sino de capacidad. La orientación paradigmática efectiva dependerá menos del paradigma que inspire la norma y más de la calidad del análisis económico que sustente su aplicación en cada caso concreto. La principal limitación de este trabajo es su carácter interpretativo y de caso único: no examina la práctica decisoria de la autoridad ni reconstruye el linaje del trasplante normativo, dos extensiones que se proponen como agenda de investigación futura, junto con el estudio empírico de las decisiones de Pro-Competencia a la luz de las categorías aquí desarrolladas.

36 *Cf.* OCDE-BID, 2024.

IX. REFERENCIAS

ARMENTANO (Dominick T.), *Contra el sistema antimonopolio: el mito del antitrust*, trad. R. Alosilla Díaz, Unión Editorial, Madrid, 2013.

BAIN (Joe S.), *Barriers to New Competition: Their Character and Consequences in Manufacturing Industries*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1956.

BORK (Robert H.), *The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself*, Basic Books, Nueva York, 1978.

BOWEN (Glenn A.), «Document Analysis as a Qualitative Research Method», *Qualitative Research Journal* 9, num. 2, 2009, pp. 27-40, https://doi.org/10.3316/QRJ0902027 [consulta: 15/09/2026].

COMISIÓN EUROPEA, «Directrices relativas a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado», *Diario Oficial de la Unión Europea* C 101, Bruselas, 2004.

CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, Ley General de Defensa de la Competencia núm. 42-08, *Gaceta Oficial*, núm. 10458, Santo Domingo, D. N., 2008.

EASTERBROOK (Frank H.), «The Limits of Antitrust», *Texas Law Review* 63, núm. 1, 1984, pp. 1-40.

FOX (Eleanor M.), «Consumer Beware Chicago», *Michigan Law Review* 84, núm. 8, 1986, pp. 1714-1720.

FRANCIS (Daniel) y SPRIGMAN (Christopher J.), *Antitrust: Principles, Cases and Materials*, 3.ª ed., American Bar Association, Antitrust Law Section, Chicago, 2023.

GÓMEZ (Leidy), RODRÍGUEZ-NÚÑEZ (Juan), MORBÁN GÓMEZ (Félix), MESA-CANDELARIO (Nicole) y GARCÍA-READ (Zoila), «El rol de los estudios económicos en las investigaciones de competencia», en *Anuario de Libre Competencia*, Pro-Competencia, Santo Domingo, 2023, pp. 527-555.

HOVENKAMP (Herbert), «Antitrust Policy after Chicago», *Michigan Law Review* 84, núm. 2, 1985, pp. 213-284.

HOVENKAMP (Herbert), *The Antitrust Enterprise: Principle and Execution*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 2005.

KHAN (Lina M.), «Amazon's Antitrust Paradox», *Yale Law Journal* 126, núm. 3, 2017, pp. 710-805.

KOVACIC (William E.), «The Intellectual DNA of Modern U.S. Competition Law for Dominant Firm Conduct: The Chicago/ Harvard Double Helix», *Columbia Business Law Review* 2007, núm. 1, 2007, pp. 1-82.

KRATTENMAKER (Thomas G.) y SALOP (Steven C.), «Anticompetitive Exclusion: Raising Rivals' Costs to Achieve Power over Price», *Yale Law Journal* 96, núm. 2, 1986, pp. 209-293.

MASON (Edward S.), «Price and Production Policies of Large-Scale Enterprise», *American Economic Review* 29, núm. 1 (supl.), 1939, pp. 61-74.

McCONVILLE (Mike) y CHUI (Wing Hong), *Research Methods for Law*, 2.ª ed., Edinburgh University Press, Edimburgo, 2017.

MOTTA (Massimo), *Competition Policy: Theory and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

OCDE y **BID**, *Exámenes inter-pares sobre el derecho y política de competencia: República Dominicana*, OCDE-BID, París-Washington D. C., 2024.

POSNER (Richard A.), *Antitrust Law: An Economic Perspective*, University of Chicago Press, Chicago, 1976.

RODRÍGUEZ-NÚÑEZ (Juan B.), «Los indicadores de concentración de mercado en la República Dominicana: una revisión de la literatura», documento de trabajo, Munich Personal RePEc Archive (MPRA), Múnich, 2026.

SCHERER (Frederic M.) y ROSS (David), *Industrial Market Structure and Economic Performance*, 3.ª ed., Houghton Mifflin, Boston, 1990.

WU (Tim), *The Curse of Bigness: Antitrust in the New Gilded Age*, Columbia Global Reports, Nueva York, 2018.

Legislación y jurisprudencia citadas

REPÚBLICA DOMINICANA, Anteproyecto de Ley Orgánica Antimonopolio y de Competencia Económica, Santo Domingo, D. N., 2026.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ley Federal de Competencia Económica, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 2014.

REPÚBLICA DE CHILE, Decreto Ley núm. 211, texto refundido, y Ley núm. 20.945, Santiago de Chile, 2016.

UNIÓN EUROPEA, Reglamento (CE) núm. 1/2003 del Consejo y Reglamento (CE) núm. 139/2004 del Consejo, *Diario Oficial de la Unión Europea*, Bruselas, 2003 y 2004.

UNIÓN EUROPEA, Reglamento (UE) 2022/1925 sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 265, Bruselas, 2022.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, asunto C-67/13 P, *Groupement des cartes bancaires (CB) c. Comisión*, sentencia de 11 de septiembre de 2014.

GEOPOLÍTICA

LA POLÍTICA DE COMPETENCIA COMO INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO EN EL NUEVO ORDEN GEOECONÓMICO

María Elena Vásquez Taveras

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN.....156
II. DEL ORDEN ECONÓMICO LIBERAL A LA FRAGMENTACIÓN GEOECONÓMICA.....159
A. El orden económico posterior a la Segunda Guerra Mundial.....159
B. El cambio de paradigma.....160
C. El retorno de la política industrial.....164
III. INSTITUCIONES, MERCADOS Y DESARROLLO.....166
A. Instituciones e incentivos.....167
B. Mercados, fallas de mercado y bienestar.....169
C. Competencia, innovación y productividad.....170
D. Poder económico, captura y calidad institucional.....173
IV. LA POLÍTICA DE COMPETENCIA COMO INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO.....176
A. Qué significa «infraestructura institucional».....176
B. Competencia como fin, instrumento e infraestructura.....178
V. LAS CINCO FUNCIONES DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA EN EL SIGLO XXI.....184
A. Función económica.....184
B. Función institucional.....185
C. Función democrática.....187

D. Función social.....189
E. Función geoeconómica.....191
VI. TENSIONES Y LÍMITES DEL NUEVO PARADIGMA.....194
VII. ECONOMÍAS PEQUEÑAS Y ABIERTAS ANTE EL NUEVO ORDEN GEOECONÓMICO.....201
A. Inserción comercial y acceso efectivo al mercado.....213
B. Activos estratégicos y acceso a las oportunidades regionales.....216
C. Capacidad de ejecución e independencia técnica.....217
D. El control de concentraciones: una reforma que solo la ley puede hacer.....219
VIII. Conclusiones.....227
IX REFERENCIAS.....232
A. Doctrina académica y literatura especializada.....232
B. Informes, recomendaciones y documentos de organismos internacionales.....236
C. Guías, recursos y publicaciones institucionales.....238
D. Legislación, tratados e instrumentos de cooperación.....240
E. Jurisprudencia y procedimientos administrativos.....242

Resumen. La fragmentación geoeconómica, el retorno de la política industrial y la preocupación por la resiliencia de las cadenas de suministro modifican las prioridades estatales. El ensayo sostiene que la política de competencia forma parte de la infraestructura institucional del desarrollo y que, en el nuevo orden, su eficacia depende de autoridades con capacidad real y de un Estado que actúe de forma articulada. Distingue la competencia como fin, instrumento e infraestructura, propone cinco funciones —económica, institucional, democrática, social y geoeconómica— y examina sus tensiones con la política industrial y la resiliencia. Aplicado a la República Dominicana, el argumento muestra que

escapar de la trampa del ingreso medio exige fortalecer la autoridad de competencia y dotarla por ley de los instrumentos que hoy le faltan, en particular el control previo de concentraciones.

Palabras claves: política de competencia, instituciones, desarrollo económico, geoeconomía, política industrial, economías pequeñas, neutralidad competitiva, resiliencia, captura regulatoria, control de concentraciones, capacidad institucional, trampa del ingreso medio, República Dominicana.

COMPETITION POLICY AS INSTITUTIONAL INFRASTRUCTURE FOR DEVELOPMENT IN THE NEW GEOECONOMIC ORDER

Abstract. Geoeconomic fragmentation, the return of industrial policy and growing concern over supply chain resilience are reshaping state priorities. This essay argues that competition policy is part of the institutional infrastructure of development and that, in the new order, its effectiveness depends on authorities with real capacity and on a State that acts in a coordinated way. It distinguishes competition as an end, instrument and infrastructure, proposes five functions — economic, institutional, democratic, social and geoeconomic— and examines their tensions with industrial policy, resilience and national champions. Applied to the Dominican Republic, the argument shows that escaping the middle—income trap requires strengthening the competition authority and providing it by law with the instruments it currently lacks, in particular prior merger control, as recommended by the OECD/IDB Peer Review of 2024.

Keywords: competition policy, institutions, economic development, geoeconomics, industrial policy, small economies, competitive neutrality, resilience, regulatory capture, merger control, institutional capacity, middle-income trap, Dominican Republic.

I. INTRODUCCIÓN

Durante décadas, el debate sobre la política de competencia giró alrededor de la eficiencia, el bienestar del consumidor, la innovación y los límites del poder económico. Esas preguntas siguen vigentes, pero el terreno sobre el que se formulan ha cambiado. Los Estados han vuelto a recurrir a subsidios, controles de inversión y estrategias industriales con objetivos explícitamente estratégicos, mientras las cadenas de suministro se examinan no solo por su costo sino por su vulnerabilidad. Los programas de apoyo a los semiconductores de Estados Unidos y de la Unión Europea —más de cincuenta mil millones de dólares en un caso y una meta de movilizar en torno a cuarenta y tres mil millones de euros en el otro— ilustran con cifras concretas hasta qué punto la resiliencia tecnológica se ha convertido en un objetivo declarado de política económica[1].

¿Qué cambia para la política de competencia cuando se transforman así las condiciones en que operan los mercados? La respuesta que este ensayo propone es, en apariencia, modesta y, en el fondo, exigente. Modesta, porque no sostiene que la competencia resuelva

1 Cf. US CONGRESS, 2022 (aproximadamente USD 52.000 millones en incentivos a la manufactura y a la investigación de semiconductores); Reglamento (UE) 2023/1781, 2023 (meta de movilizar en torno a EUR 43.000 millones hasta 2030).

por sí sola los problemas del desarrollo ni que las autoridades de competencia deban asumir mandatos de seguridad económica o de política comercial. Exigente, porque afirma que la competencia es parte de la infraestructura institucional que hace posible el desarrollo y que, en un entorno fragmentado, esa infraestructura solo cumple su función si descansa sobre dos condiciones que no suelen enunciarse juntas: una autoridad de competencia con capacidades reales —independencia, recursos, instrumentos legales adecuados— y un Estado que actúe de manera articulada, de modo que la política industrial, la regulación sectorial, las compras públicas y la política comercial no deshagan con una mano lo que la política de competencia construye con la otra.

Esa doble condición importa especialmente para las economías pequeñas y abiertas, y dentro de ellas para la República Dominicana. El país ha crecido de forma sostenida durante tres décadas y se encuentra hoy en el tramo de ingreso medio en el que, según una literatura ya consolidada, muchas economías dejan de converger con las más avanzadas. La explicación más persuasiva de ese estancamiento no es geográfica ni cultural, sino institucional: las economías de ingreso medio tienden a quedar atrapadas cuando sus mercados dejan de ser contestables, cuando la inversión deja de ir acompañada de la infusión de tecnología y de la innovación, y cuando el Estado carece de la capacidad para mantener abiertas las condiciones de rivalidad que permiten a las empresas más productivas crecer[2]. La Comisión de la CEPAL sobre geopolítica, globalización

2 Cf. WORLD BANK, World Development Report 2024: The Middle-Income Trap, Washington, D.C., 2024, Overview.

y desarrollo ha descrito el mismo problema para la región en términos de tres trampas interrelacionadas: baja capacidad para crecer, alta desigualdad y capacidades institucionales insuficientes[3]. La tesis de este ensayo es que la política de competencia es una de las herramientas con las que un país puede evitar esa trampa, a condición de que se la dote de la fuerza institucional necesaria para ser aplicada.

El informe *Rupturas y oportunidades* permite situar la pregunta en una agenda latinoamericana: la Comisión que lo elaboró identifica activos estratégicos de la región y sostiene que su aprovechamiento exige políticas productivas, cooperación e instituciones capaces de implementarlas[4]. Este ensayo examina una condición específica de esa transformación: que el acceso a las nuevas oportunidades no quede cerrado por barreras injustificadas ni por protecciones permanentes que ninguna empresa necesita para competir. El diagnóstico regional aporta el contexto; la contribución del derecho de la competencia a resolverlo es la elaboración propia de estas páginas.

La investigación es de naturaleza jurídico-doctrinal e interdisciplinaria. El punto de vista dominante es el jurídico: la pregunta no es solo qué efectos produce la competencia, sino con qué fuente normativa, con qué potestades y con qué garantías puede un Estado dotarse de los instrumentos que la protegen. Los aportes de la economía institucional, la economía del bienestar, la teoría de la innovación y la geoeconomía se utilizan para fundamentar

3 Cf. COMISIÓN DE LA CEPAL, 2026, p. 120.

4 Cf. COMISIÓN DE LA CEPAL SOBRE GEOPOLÍTICA, GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO, 2026, pp. 37-40.

ese razonamiento, no para sustituirlo, y los datos y casos sirven para examinar mecanismos, no para estimar causalmente el efecto agregado de la política de competencia sobre el desarrollo.

La exposición avanza en seis capítulos que responden a una misma secuencia argumental. El primero describe la transformación del orden económico internacional, porque es ese cambio el que obliga a repensar la política de competencia. El segundo reconstruye por qué las instituciones, y no solo los mercados, explican el desarrollo, y qué lugar ocupa en ellas la disciplina competitiva. El tercero formula la categoría central: la competencia como infraestructura institucional, distinta de la competencia como fin y como instrumento. El cuarto deriva de esa categoría cinco funciones contemporáneas. El quinto somete la tesis a sus tensiones con otros objetivos legítimos de política pública, porque una infraestructura que no reconoce sus límites deja de ser confiable. El sexto aplica el conjunto a las economías pequeñas y abiertas y, en particular, al caso dominicano, donde la conclusión adopta una forma concreta: fortalecer la autoridad de competencia y completar por ley su caja de herramientas. Las conclusiones recogen el hilo.

II. DEL ORDEN ECONÓMICO LIBERAL A LA FRAGMENTACIÓN GEOECONÓMICA

A. El orden económico posterior a la Segunda Guerra Mundial

El orden económico que emergió después de 1945 se construyó sobre una convicción compartida: la integración comercial y financiera era un bien público que convenía proteger mediante reglas multilaterales. Los acuerdos de Bretton Woods, el GATT y, más tarde, la Organización Mundial del Comercio ofrecieron un

marco en el que la reducción de aranceles, la liberalización de los flujos de capital y la fragmentación internacional de la producción se entendían como vías complementarias hacia la eficiencia. En ese paradigma, la ubicación de cada eslabón productivo respondía a ventajas comparativas y a costos relativos; la interdependencia resultante se asumía como una fuente de prosperidad compartida, y la posibilidad de que esa misma interdependencia se convirtiera en una fuente de vulnerabilidad no ocupaba un lugar prioritario en el cálculo.

La política de competencia creció dentro de ese orden y heredó sus supuestos. Su cometido era preservar el proceso competitivo en mercados que se daban por abiertos, y su vocabulario —eficiencia, bienestar del consumidor, poder de mercado— reflejaba un mundo en el que la apertura externa parecía garantizada por el sistema multilateral. Es importante tener presente ese origen, porque buena parte de lo que cambia hoy para la disciplina no es su objeto, sino el entorno que lo rodeaba.

B. El cambio de paradigma

Esa lógica ha sido puesta en entredicho por la acumulación de episodios recientes: la crisis financiera de 2008, la pandemia de COVID-19, las tensiones comerciales y tecnológicas entre las grandes potencias y la guerra en Ucrania mostraron que una cadena de suministro optimizada para el costo puede convertirse en una fuente de vulnerabilidad sistémica en condiciones excepcionales. La seguridad económica, la autonomía estratégica y la resiliencia dejaron de ser conceptos de nicho para convertirse en criterios de

política pública con los que compiten, y a veces chocan, los criterios tradicionales de eficiencia.

Frédéric Jenny, en su intervención ante el Día Nacional de la Competencia de Argentina en octubre de 2026, ha ofrecido la explicación más completa de por qué se debilitó la fe en los beneficios de la globalización, y conviene recogerla porque las cuatro razones que identifica son también cuatro advertencias para la política de competencia. La primera es que la reasignación eficiente de recursos que el proceso competitivo promete solo ocurre si los factores de producción son móviles, y el trabajo resultó mucho menos móvil de lo que suponían los modelos: los trabajadores desplazados por la competencia externa quedaron con frecuencia sin posibilidad real de cambiar de región o de actividad, y de ese resentimiento se alimentó el rechazo a la apertura. La segunda es que los choques sucesivos de 2008, 2020 y las guerras recientes revelaron que las naciones comerciantes se habían vuelto dependientes de las perturbaciones de sus socios, de modo que la globalización tuvo un costo en resiliencia. La tercera es que en varios países desarrollados y en desarrollo la aplicación activa del derecho de la competencia y la apertura comercial no produjeron los beneficios macroeconómicos esperados en competitividad e innovación. La cuarta es que la búsqueda de eficiencia mostró externalidades negativas sobre los recursos escasos y el bienestar de las generaciones futuras[5]. Jenny concluye que todo ello condujo a poner en duda la eficacia del derecho y la política de competencia como instrumentos de desarrollo económico; este ensayo toma esa duda como punto de partida y no como objeción,

5 Cf. JENNY, 2026, pp. 1-2.

porque la respuesta que propone —una autoridad con capacidad y un Estado articulado— es precisamente la que esas cuatro razones reclaman.

Henry Farrell y Abraham Newman ofrecen el marco conceptual más útil para comprender este giro. En su trabajo sobre la interdependencia armada sostienen que las redes económicas globales no son neutrales: los Estados que ejercen autoridad sobre los nodos centrales por los que circulan el dinero, los bienes y la información están en condiciones de imponer costos a los demás[6]. Identifican dos mecanismos: el «efecto panóptico», que permite recabar información estratégica sobre los flujos que atraviesan esos nodos, y el «efecto de estrangulamiento», que permite negar el acceso a la red o encarecerlo[7]. Esta perspectiva explica por qué el comercio, la inversión, la tecnología y las finanzas han pasado a leerse como instrumentos de poder, y por qué los Estados buscan hoy reducir dependencias críticas, diversificar proveedores y, en ocasiones, favorecer de manera selectiva a determinados operadores nacionales frente a sus competidores.

El término «geoeconomía» que da nombre a este giro fue acuñado por Edward Luttwak en 1990 para describir la continuación de la rivalidad entre naciones por medios económicos en lugar de bélicos, y Pascal Lorot lo precisó como el análisis de las estrategias económicas —en especial comerciales— que los Estados adoptan

6 FARRELL (Henry) y NEWMAN (Abraham L.), «Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion», International Security, vol. 44, n.º 1, pp. 42-79, p. 45, 2019.

7 Cf. FARRELL y NEWMAN, 2019, pp. 47-48.

para proteger sus economías, dominar tecnologías clave o conquistar segmentos sensibles del mercado mundial[8]. Treinta años después, esa definición describe el entorno con exactitud. El informe sobre riesgos globales del Foro Económico Mundial para 2026 sitúa por primera vez la «confrontación geoeconómica» como el principal riesgo mundial, por encima del conflicto armado entre Estados, y la mantiene en ese lugar en el horizonte de 2028, en atención al uso creciente de sanciones, regulaciones, restricciones de capital y cadenas de suministro como instrumentos de estrategia estatal[9]. La OCDE constataba en septiembre de 2026 que las modificaciones frecuentes de las políticas comerciales —aranceles y restricciones a la exportación— acentúan la incertidumbre y las perturbaciones del abastecimiento en una economía mundial que crece bajo choques sucesivos[10]. Rodrik había anticipado la tensión de fondo al describir el «trilema» de la economía mundial, según el cual la hiperglobalización, la soberanía nacional y la democracia no pueden maximizarse simultáneamente[11]; lo que presenciamos es una reafirmación de las dos últimas frente a la primera.

La economía mundial no ha dejado de ser interdependiente, pero esa interdependencia se administra hoy de forma crecientemente estratégica. Esta transformación —y no su desaparición— es la que cambia el entorno en el que la política de competencia debe operar,

8 OLIER (Eduardo), Geoeconomía: las claves de la economía global, Pearson/ Prentice Hall, Madrid, cap. 1, 2011, con cita de LUTTWAK, 1990, y de LOROT, 1999.

9 Cf. WORLD ECONOMIC FORUM, 2026, pp. 15-16.

10 Cf. OCDE, 2026b, p. 4.

11 Cf. RODRIK, 2011.

y la que obliga a examinarla no solo desde su función de eficiencia asignativa, sino también desde su contribución a la capacidad de un país para adaptarse.

C. El retorno de la política industrial

En este contexto ha resurgido con fuerza el uso de subsidios, incentivos sectoriales y estrategias tecnológicas orientadas a fortalecer capacidades consideradas estratégicas. El sector de los semiconductores muestra la escala del fenómeno: la ley estadounidense de incentivos a la manufactura de chips, promulgada en agosto de 2022, destinó aproximadamente cincuenta y dos mil millones de dólares a subsidios, préstamos y créditos fiscales para repatriar la fabricación de componentes avanzados[12]; la Unión Europea respondió con su reglamento de semiconductores de 2023, que se propuso movilizar en torno a cuarenta y tres mil millones de euros con el objetivo declarado de elevar su participación en la producción mundial del diez al veinte por ciento al final de la década[13]; y Japón promulgó en 2022 una ley de seguridad económica que incluye financiamiento estatal para el fortalecimiento de cadenas de suministro estratégicas[14].

Sería un error leer este retorno como un simple regreso al proteccionismo. Dani Rodrik ha argumentado que la tarea de la política industrial consiste tanto en obtener información del sector privado sobre externalidades significativas y sus remedios como en

12 Cf. US CONGRESS, 2022.
13 Cf. Reglamento (UE) 2023/1781, 2023.
14 Cf. JAPÓN, Economic Security Promotion Act, Ley n.º 43, 2022.

implementar las políticas correspondientes, y concibe el modelo adecuado no como un gobierno autónomo que aplica impuestos o subsidios de manera unilateral, sino como una colaboración estratégica entre el sector privado y el Estado para descubrir dónde se encuentran los obstáculos reales a la reestructuración productiva[15]. Dos trabajos recientes de la OCDE confirman que el fenómeno es más amplio que los subsidios: las compras públicas —el trece por ciento del PIB de los países de la OCDE— se utilizan cada vez más como instrumento de política industrial, mediante requisitos de contenido nacional, preferencias de adjudicación o contratos reservados, con una evidencia de eficacia contrastada que depende en gran medida de su diseño[16]; y en la construcción naval, los programas de Noruega para la electrificación de transbordadores y de Corea para el desarrollo de buques autónomos muestran que la claridad regulatoria, la coordinación entre gobierno e industria y las señales de demanda creíbles —no la exclusión de competidores— explican la aceleración de la transformación sectorial[17].

Aquí aparece la primera consecuencia para la tesis de este ensayo. Una política industrial que privilegia la escala, la concentración o la creación de empresas estratégicas puede entrar en fricción directa con los objetivos de la política de competencia, en particular cuando el apoyo público se convierte en protección permanente frente a la rivalidad. Pero la experiencia que acaba de describirse sugiere que el conflicto no es inevitable: lo que distingue a la política industrial

15 Cf. RODRIK, 2004.
16 Cf. OCDE, 2026a, pp. 7-8.
17 Cf. OECD, 2025.

que amplía mercados de la que los cierra es el diseño institucional que la rodea. Esa observación se desarrollará en el quinto capítulo; por ahora basta retenerla, porque anticipa la idea que atraviesa todo el ensayo: el valor de la competencia para el desarrollo depende menos de la intensidad de su aplicación aislada que de la coherencia del Estado que la aplica.

La perspectiva regional añade una precisión. La Comisión de la CEPAL describe una reconfiguración de la globalización en la que la seguridad adquiere mayor peso, se debilitan los mecanismos multilaterales y proliferan alianzas selectivas, lo que afecta las condiciones bajo las cuales una empresa puede obtener insumos, acceder a tecnología o encontrar mercados[18]. Conviene, sin embargo, no confundir planos: la competencia entre potencias y la competencia entre empresas son fenómenos distintos. Una medida que mejore la posición estratégica de un Estado puede reducir la rivalidad en un mercado, y una intervención favorable a la entrada empresarial no modifica necesariamente una dependencia geopolítica. Mantener esa distinción es lo que permite afirmar, sin exageración, que la competencia tiene una función geoeconómica.

III. INSTITUCIONES, MERCADOS Y DESARROLLO

El primer capítulo ha mostrado por qué cambia el entorno. Este segundo capítulo explica por qué ese cambio concierne de manera directa a la política de competencia, y la explicación pasa por una idea que la economía del desarrollo tardó décadas en aceptar: lo que

18 Cf. COMISIÓN DE LA CEPAL, 2026, pp. 23-25.

distingue a las economías que prosperan de las que se estancan no es la abundancia de recursos ni la intensidad de la inversión, sino la calidad de las instituciones que regulan el acceso a las oportunidades económicas. Si eso es cierto, la política de competencia —que es, en definitiva, la institución encargada de mantener abierto ese acceso— no puede seguir tratándose como una técnica auxiliar de la eficiencia.

A. Instituciones e incentivos

Douglass North definió las instituciones como las reglas del juego de una sociedad, las restricciones ideadas por los seres humanos que estructuran la interacción política, económica y social, y sostuvo que su función principal es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable, aunque no necesariamente eficiente, a la interacción humana[19]. Las instituciones determinan así los costos de transacción y de producción y, con ello, la rentabilidad y viabilidad de la actividad económica. En trabajos posteriores, North profundizó en la idea de que el cambio económico de largo plazo es, en esencia, un proceso de cambio institucional, en el que las creencias compartidas por una sociedad sobre cómo funciona el mundo determinan qué instituciones se construyen y cuáles se sostienen en el tiempo[20]. La observación tiene una consecuencia práctica que suele pasarse por alto: una institución de competencia no se consolida por el solo hecho de estar en la ley; se consolida cuando la sociedad que la rodea cree que los mercados abiertos producen mejores resultados que los mercados protegidos.

19 Cf. NORTH, 1990, pp. 3-6.

20 Cf. NORTH, 2005.

Daron Acemoglu y James Robinson llevaron esa intuición a una explicación de la prosperidad comparada de las naciones. Distinguieron entre instituciones económicas y políticas inclusivas —que permiten y alientan la participación de la mayoría en actividades que aprovechan sus talentos, garantizan derechos de propiedad seguros y un terreno de juego relativamente parejo— e instituciones extractivas, diseñadas para extraer ingresos y riqueza de un segmento de la sociedad en beneficio de otro, y sostuvieron que son las instituciones, y no la geografía, la cultura o la ignorancia de los gobernantes, las que explican por qué unas naciones prosperan y otras fracasan de manera sostenida[21]. En un trabajo posterior añadieron la dimensión que más interesa aquí: la libertad y el desarrollo dependen de un equilibrio dinámico entre la capacidad del Estado y la capacidad de la sociedad para controlar ese poder, de modo que ni un Estado demasiado débil, incapaz de proveer bienes públicos, hacer cumplir contratos o mantener el orden, ni uno demasiado fuerte, capaz de dominar a la sociedad sin controles efectivos, resultan compatibles con el florecimiento económico; es en el «corredor angosto» entre ambos extremos donde las sociedades logran combinar capacidad estatal con libertad[22].

La imagen del corredor angosto describe con precisión el problema del diseño de una autoridad de competencia. Una autoridad demasiado débil no puede garantizar que las posiciones de mercado se obtengan y se conserven por mérito y acaba por convertirse en un ornamento institucional; una autoridad con facultades

21 Cf. ACEMOGLU y ROBINSON, 2012.

22 Cf. ACEMOGLU y ROBINSON, 2019.

desproporcionadas y sin controles puede convertirse ella misma en una fuente de incertidumbre y de arbitrariedad. La tarea no consiste en elegir entre ambos extremos, sino en construir capacidad estatal y garantías jurídicas al mismo tiempo. Esa es la razón por la que este ensayo insistirá, en los capítulos siguientes, en que el fortalecimiento de la autoridad de competencia y la sujeción de sus actuaciones al derecho no son objetivos en tensión, sino dos caras de la misma exigencia.

B. Mercados, fallas de mercado y bienestar

La contribución de los mercados al desarrollo no es automática. Joseph Stiglitz mostró que sus resultados dependen de la información disponible, de la estructura del mercado y del marco regulatorio e institucional en que operan, y argumentó que las economías en desarrollo están particularmente expuestas a fallas de mercado que justifican un papel activo, aunque no ilimitado, de la intervención pública para corregirlas[23]. El punto relevante no es oponer Estado y mercado como alternativas excluyentes, sino reconocer que los resultados de mercado dependen críticamente de la calidad de la información, de la regulación y de las instituciones que enmarcan la interacción económica.

Amartya Sen amplió la discusión al vincular el desarrollo no solo con el crecimiento agregado sino con la expansión de las libertades sustantivas y las capacidades reales de las personas para llevar la vida que tienen razones para valorar; en su concepción, la ausencia

23 Cf. STIGLITZ, 1989.

de libertades económicas —incluida la libertad de participar en los mercados en condiciones razonables— constituye en sí misma una privación relevante, más allá de su efecto sobre el ingreso[24]. Stiglitz ha retomado recientemente esa conexión entre poder de mercado y libertad: toda ganancia derivada del poder de mercado es una renta, y restringir su extracción amplía el conjunto de oportunidades —la libertad— de la mayoría a costa de quien la obtiene[25]; antes había advertido que la capitalización de las rentas monopólicas aparece como aumento de la riqueza agregada cuando en realidad refleja una redistribución desde los consumidores y una pérdida de productividad de la economía[26]. Esta perspectiva importa porque desplaza el centro de gravedad del debate: la competencia no es solo un mecanismo de eficiencia, sino una condición de acceso, y el acceso es la materia misma del desarrollo entendido como ampliación de capacidades. Los consumidores y las pequeñas empresas que participan, o intentan participar, en mercados concentrados son los primeros destinatarios de esa condición.

C. Competencia, innovación y productividad

La relación entre competencia e innovación no es lineal, y conviene decirlo con claridad para no incurrir en la defensa acrítica de «más competencia siempre es mejor». Joseph Schumpeter describió el proceso de «destrucción creativa» mediante el cual la innovación empresarial desplaza continuamente estructuras establecidas, y

24 Cf. SEN, 1999.
25 Cf. STIGLITZ, 2025, cap. 3.
26 Cf. STIGLITZ, 2015.

observó que cierto grado de poder de mercado transitorio puede ser necesario para financiar la innovación, en la medida en que las rentas temporales derivadas de una posición ventajosa constituyen el incentivo y el financiamiento de la actividad innovadora[27]. Philippe Aghion y sus coautores sometieron esa intuición a prueba empírica y encontraron una relación en forma de U invertida: la competencia desalienta la innovación de las empresas rezagadas, que ven reducidas sus expectativas de captar rentas frente a rivales más avanzados, pero incentiva la de las empresas que compiten cabeza a cabeza con rivales de capacidad tecnológica similar, de modo que ni la ausencia total de competencia ni su máxima intensidad maximizan la innovación agregada[28]; encontraron, además, que la distancia tecnológica entre líderes y seguidores aumenta con la competencia y que la forma de U invertida es más pronunciada en industrias con mayor paridad tecnológica[29].

Esa evidencia, lejos de debilitar la tesis de este ensayo, la precisa. La relación entre competencia y desarrollo no es una regla simple, sino un conjunto de mecanismos cuyo funcionamiento depende del contexto; y precisamente porque depende del contexto, requiere una autoridad capaz de evaluarlo sector por sector. El informe insignia del Banco Interamericano de Desarrollo de 2025, *Mercados y desarrollo: cómo la competencia puede mejorar vidas*, traslada esa literatura al terreno empírico de América Latina y el Caribe con la base de indicadores CompeteLAC, construida para la ocasión.

27 Cf. SCHUMPETER, 1942.

28 Cf. AGHION, BLOOM, BLUNDELL, GRIFFITH y HOWITT, 2005.

29 Cf. AGHION et al., 2005.

Sus resultados son contundentes: la concentración en los mercados de productos de la región es unas cuatro veces mayor que en las economías avanzadas, los márgenes promedian 1,35 frente a 1,20 y, si los mercados fueran tan competitivos como los de esas economías, el producto sería cerca de un once por ciento mayor y la desigualdad un seis por ciento menor[30]. El informe advierte, además, que las nuevas empresas que entran en los mercados suelen ser pequeñas, informales y poco productivas, de modo que facilitar la entrada no basta si no se acompaña del crecimiento de las empresas, y que la capacidad de aplicación del derecho de la competencia sigue siendo insuficiente porque las agencias de la región carecen de los recursos, la independencia y la autoridad legal que necesitan para actuar con eficacia[31]. El Banco Mundial llega a un diagnóstico convergente desde otro ángulo: identifica cuatro canales por los que la competencia impulsa la productividad —la salida de las empresas menos productivas, los incentivos a innovar, la difusión de la adopción tecnológica y la reducción de los recursos desviados hacia comportamientos rentistas— y describe la región como «una tierra de gigantes y de micros»[32]. Estas magnitudes, con las cautelas propias de toda estimación contrafactual, sitúan la competencia en el centro mismo del problema del crecimiento regional y explican por qué la contestabilidad de los mercados aparece, en la literatura sobre el ingreso medio, como una de las claves para reanudar la convergencia[33].

30 Cf. ALVIAREZ, BUSSO, KEEFER, SANTOS y STUCCHI, 2025, pp. xxix-xxx.

31 Cf. ALVIAREZ et al., 2025, pp. 29-30 y 33.

32 BANCO MUNDIAL, Competencia: ¿el ingrediente que falta para crecer?, Informe Económico América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington, D.C., pp. 4-5, 2024.

33 Cf. WORLD BANK, World Development Report 2024: The Middle-Income Trap, Washington, D.C., 2024, Overview.

Michael Porter aportó una tercera pieza, particularmente pertinente para las economías que temen exponer a sus empresas a la rivalidad. Sostuvo que la rivalidad doméstica intensa, lejos de debilitar a las empresas nacionales frente a la competencia internacional, constituye uno de los determinantes más poderosos de la ventaja competitiva sostenida de una nación, al forzar la mejora continua de productos, procesos y estrategias; en su modelo del «diamante», la rivalidad interna aparece junto a las condiciones de los factores, la demanda doméstica y las industrias relacionadas como uno de los cuatro determinantes del liderazgo internacional[34]. Esta conclusión será decisiva en la discusión sobre campeones nacionales del quinto capítulo: proteger a las empresas domésticas de la competencia interna puede debilitarlas, en lugar de fortalecerlas, para competir en el exterior.

D. Poder económico, captura y calidad institucional

Hay, por último, un mecanismo que vincula la competencia con la calidad de las instituciones de un modo más profundo que el de la eficiencia, y que explica por qué este ensayo insiste en la fortaleza de la autoridad y no solo en la corrección de sus criterios. La concentración económica puede traducirse, bajo determinadas condiciones, en capacidad de influencia sobre la regulación. George Stigler formuló la teoría de la captura regulatoria, según la cual la regulación es con frecuencia adquirida por la industria regulada y diseñada y operada principalmente en su beneficio[35]. No toda

34 Cf. PORTER, 1990.

35 Cf. STIGLER, 1971.

concentración produce captura, pero la calidad institucional de un país no puede evaluarse sin considerar la distribución del poder económico y su capacidad de incidir sobre el diseño y la aplicación de las reglas del juego. Tim Wu ha recordado que el derecho antimonopolio estadounidense nació, en parte, de la inquietud de que la concentración excesiva del poder económico amenazara no solo la eficiencia de los mercados sino las propias instituciones democráticas[36], una lectura que conecta con la advertencia de North sobre la fragilidad de las instituciones cuando los actores con mayor poder pueden reescribir las reglas en su propio beneficio[37].

La evidencia regional muestra que esta preocupación no es abstracta. El BID atribuye la apertura o el cierre de los mercados a tres factores —la confianza en el gobierno y la calidad de la regulación, la capacidad estatal y la forma en que se organiza políticamente el sector privado— y observa que la organización del sector privado en asociaciones representativas orienta las demandas hacia bienes públicos que benefician a todas las empresas, mientras que la gestión aislada de intereses tiende a producir ventajas particulares[38]; muchas regulaciones de la región, añade, están desactualizadas o son discrecionales, y terminan consolidando posiciones de mercado en lugar de favorecer la rivalidad[39]. El Banco Mundial documenta el mismo fenómeno al observar que, en varios países de la región, el poder de mercado y la influencia sobre la regulación «a menudo se retroalimentan», en un contexto en el que las agencias forman

36 Cf. WU, 2018.
37 Cf. NORTH, 1990.
38 Cf. ALVIAREZ et al., 2025, pp. xxxi-xxxii.
39 Cf. ALVIAREZ et al., 2025, p. 33.

parte del Poder Ejecutivo y carecen de recursos comparables a los de otras regiones[40]. Ninguna de estas observaciones es un juicio sobre el empresariado de un país concreto: describen incentivos que operan en cualquier economía cuando las reglas no son claras, y que un buen diseño institucional corrige en beneficio de las propias empresas.

De estos hallazgos se desprende la conclusión que vertebra el resto del ensayo. Si el obstáculo al desarrollo en la región no es el exceso de mercado sino la insuficiencia de las instituciones que lo mantienen abierto, entonces la respuesta no consiste en menos competencia, sino en más capacidad institucional para hacerla efectiva: autoridades independientes, con recursos y con instrumentos legales completos, insertas en un Estado cuyas demás políticas no les sean contrarias. Conviene subrayar que el primer beneficiario de esa capacidad es el propio empresariado: las empresas que invierten, innovan y exportan necesitan reglas previsibles, mercados de insumos abiertos y una autoridad que proteja su derecho a competir frente a cualquier restricción, pública o privada. La competencia, así entendida, no es una política sectorial entre otras; es la condición para que el resto de las políticas públicas sirvan al interés general y no a intereses particulares.

40 BANCO MUNDIAL, Competencia: ¿el ingrediente que falta para crecer?, Informe Económico América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington, D.C., pp. 5-6, 2024.

IV. LA POLÍTICA DE COMPETENCIA COMO INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO

A. Qué significa «infraestructura institucional»

La expresión «infraestructura institucional» se emplea aquí por analogía funcional, no física. Una infraestructura física —una carretera, una red eléctrica, un puerto— no produce por sí misma bienes o servicios finales, pero hace posible que otros los produzcan e intercambien en condiciones más eficientes que si no existiera. Una infraestructura institucional está formada por reglas, organizaciones y capacidades que tampoco producen por sí mismas el resultado económico final, pero que permiten a los agentes interactuar bajo condiciones previsibles. El derecho de propiedad, la ejecución contractual, la regulación sectorial y la política de competencia son componentes de esa arquitectura, en el mismo sentido en que North describió las instituciones como estructuras que reducen la incertidumbre[41].

La noción no es ajena al debate regional. El BID, al trazar «el camino hacia la competencia» en su informe de 2025, propone invertir en lo que denomina literalmente la «infraestructura de la competencia» —conectividad física y digital, interoperabilidad de los sistemas clave para facilitar la entrada de nuevas empresas, productos y servicios, competencias generales y transferibles e integración regional— como el primero de tres frentes complementarios, junto con una agenda regulatoria más inteligente que elimine las normas

41 Cf. NORTH, 1990.

que consolidan el poder de mercado y con agencias antimonopolio dotadas de herramientas, recursos e independencia suficientes[42]. Este ensayo comparte esa formulación y la amplía: la infraestructura no es solo el conjunto de condiciones físicas y regulatorias que hacen posible la competencia, sino también el régimen jurídico que la protege y la autoridad que lo aplica.

La analogía tiene dos implicaciones que conviene explicitar. La primera es que una infraestructura se juzga por su funcionamiento, no por su existencia: una carretera sin mantenimiento o un puerto sin capacidad operativa no cumplen su función, aunque figuren en el mapa, y lo mismo ocurre con una ley de competencia cuya autoridad carece de recursos, de independencia o de instrumentos. La segunda es que una infraestructura tiene un diseño normativo reconocible, con niveles jerarquizados: la Constitución fija el marco y los derechos; la ley configura el régimen de competencia, las potestades de la autoridad y las garantías de los administrados; el reglamento desarrolla el procedimiento; y los actos administrativos y las decisiones jurisdiccionales lo aplican a casos concretos. La calidad de la infraestructura depende de que cada nivel cumpla la función que le es propia y de que las limitaciones a la libertad de empresa se establezcan en el nivel que la Constitución exige.

En la República Dominicana ese diseño tiene un anclaje constitucional explícito. El artículo 50 de la Constitución

42 ALVIAREZ (Vanessa), BUSSO (Matías), KEEFER (Philip), SANTOS (Cezar) y STUCCHI (Rodolfo) (eds.), Mercados y desarrollo: cómo la competencia puede mejorar vidas, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., pp. 32-34, 2025.

reconoce la libertad de empresa, prohíbe los monopolios salvo los establecidos por ley en provecho del Estado o de la seguridad nacional, y ordena al Estado fomentar y garantizar la competencia libre y leal adoptando las medidas necesarias para evitar los efectos nocivos de los monopolios legales y de los abusos de posición dominante; el Tribunal Constitucional ha precisado que la posición de dominio no es ilícita en sí misma y que solo su ejercicio abusivo es sancionable[43]. La competencia, en otras palabras, no es en el ordenamiento dominicano una preferencia de política económica, sino un mandato constitucional dirigido al Estado, y la autoridad encargada de cumplirlo es parte de la infraestructura con la que el Estado responde a ese mandato.

B. Competencia como fin, instrumento e infraestructura

Conviene situar la categoría frente a la posición más exigente de la literatura económica, porque un ensayo que amplía las funciones de la competencia debe mostrar que no diluye su objeto. Massimo Motta define la política de competencia como «el conjunto de políticas y leyes que aseguran que la competencia en el mercado no se limite a tal grado que reduzca el bienestar económico», y sostiene que los objetivos de política pública distintos de la eficiencia, aunque importantes, deberían perseguirse con instrumentos que distorsionen la competencia lo menos posible, y no mediante la política de competencia misma[44]. Este ensayo asume esa advertencia como límite: no propone ampliar los criterios jurídicos de decisión,

43 Cf. CRD, artículo 50, 2024; TC, sentencias TC/0267/13, de 19 de diciembre de 2013, y TC/0137/20, de 13 de mayo de 2020; OCDE/BID, 2024, pp. 15-16.

44 MOTTA (Massimo), Política de competencia: teoría y práctica, Fondo de Cultura Económica, México, sección 1.3, 2018.

sino reconocer que un régimen de competencia aplicado con arreglo a su objeto propio produce efectos institucionales que lo exceden. La idea tiene antecedentes doctrinales: Wolfgang Fikentscher distinguió ya en 1984 tres funciones del derecho antimonopolio —político—jurídica, orientada a la igualdad en el mercado; político—económica, orientada a la justicia en las relaciones comerciales; y político—social, orientada a una distribución equitativa de bienes y posibilidades—, y la doctrina europea ha añadido la preservación del mercado interior integrado como objetivo propio de las normas comunitarias[45].

Sobre esa base, la política de competencia puede entenderse en tres dimensiones que se complementan sin sustituirse. Como fin, preserva el proceso competitivo, la libertad de acceso al mercado y la limitación de restricciones injustificadas; esta dimensión es irrenunciable, porque sin ella la competencia perdería su objeto de tutela autónomo y se disolvería en otros objetivos de política pública. Como instrumento, genera eficiencia, innovación en el sentido complejo y no lineal descrito por Aghion y sus coautores[46], productividad, mejores condiciones para los consumidores y bienestar general; la evidencia reunida por el Banco Mundial y la OCDE confirma que la eliminación de prácticas y regulaciones anticompetitivas en mercados clave beneficia especialmente a los hogares de menores ingresos, que dedican una proporción mayor de su gasto a bienes básicos frecuentemente afectados por cárteles y barreras regulatorias[47]. Como infraestructura institucional, por último, forma parte del conjunto de reglas, capacidades y

45 Cf. FIKENTSCHER, 1984; VICIANO PASTOR, s. f., pp. 14-15.

46 Cf. AGHION et al., 2005.

47 Cf. WORLD BANK y OECD, 2017.

mecanismos que hacen posible que los mercados funcionen de manera abierta, contestable y adaptable. Esta tercera dimensión es la aportación específica del ensayo y la que explica por qué la fortaleza de la autoridad no es un asunto administrativo, sino de diseño del desarrollo.

Esa aportación puede expresarse a través de tres mecanismos. El primero opera sobre las condiciones de entrada y expansión: la aplicación eficaz de las reglas reduce barreras artificiales y hace disputables posiciones establecidas, lo que en determinadas condiciones mejora los incentivos para innovar y elevar la productividad. No se trata de una secuencia automática —la relación examinada por Aghion depende, entre otros factores, de la distancia tecnológica entre empresas— y la capacidad de financiar inversiones, formar trabajadores y acceder a infraestructura condiciona la transformación de la apertura en resultados productivos[48]. El segundo mecanismo se relaciona con la protección de rentas y la influencia sobre las reglas: al remover restricciones injustificadas a la entrada, la política de competencia limita los beneficios que los operadores obtienen de una regulación favorable y, con ello, parte de los incentivos a la captura descrita por Stigler[49]; pero la reducción de barreras no garantiza por sí sola una menor captura, que depende también de controles institucionales, transparencia y rendición de cuentas, y la relación puede operar en sentido inverso, pues una captura persistente debilita a la propia autoridad[50]. El

48 Cf. AGHION et al., 2005.
49 Cf. STIGLER, 1971.
50 Cf. ACEMOGLU y ROBINSON, 2012.

tercero es complementario y conviene enunciarlo para no incurrir en una visión unilateral: Mariana Mazzucato ha documentado que buena parte de las tecnologías que hoy asociamos con la innovación privada —del sistema de posicionamiento global a la pantalla táctil o al algoritmo original del principal motor de búsqueda— tuvieron su origen en inversión estatal de alto riesgo realizada cuando el sector privado no estaba dispuesto a asumir la incertidumbre[51]. Una política de competencia eficaz no sustituye esa inversión pública; se articula con ella, de modo que las rentas generadas por el esfuerzo innovador no se conviertan en posiciones permanentes de cierre.

La noción de infraestructura se entiende mejor si se introduce la dimensión del tiempo, y Jenny ha propuesto para ello un marco de particular utilidad. En el corto plazo, la introducción de competencia en un mercado actúa sobre los precios y las opciones de los consumidores del producto afectado: una intervención contra la comercialización conjunta de un insumo reduce su precio en la región. En el mediano plazo, la intervención cambia el entorno del mercado y no solo las prácticas de las empresas: cuando una autoridad controla una concentración o recomienda eliminar una regulación sectorial que restringe innecesariamente la competencia, afecta la estructura futura del mercado, su potencial competitivo y la conducta futura de los agentes, y la abogacía abre mercados a nuevos entrantes. En el largo plazo, las políticas complementarias —estabilidad macroeconómica, apertura comercial, desarrollo del capital humano, inversión en infraestructura y política de competencia— actúan como multiplicadores y pueden tener efectos

51 Cf. MAZZUCATO, 2013.

macroeconómicos sobre el crecimiento, la competitividad y la reducción de la pobreza; pero alcanzar esos resultados toma tiempo, porque algunas de esas políticas tardan en desplegar sus efectos y porque su interacción es en gran medida un proceso acumulativo[52]. Dos ejemplos de Jenny ilustran el punto: un acuerdo comercial entre dos países no aumentará necesariamente el comercio entre ellos si las prácticas anticompetitivas domésticas sustituyen a los obstáculos gubernamentales eliminados, aunque, si cada país muestra con el tiempo un compromiso serio con el Estado de derecho y con una autoridad de competencia eficaz y neutral, el comercio y la productividad acabarán aumentando; y la competencia no eliminará por sí misma la pobreza, cuyas causas son numerosas y acumulativas, pero intentar eliminarla en un país plagado de prácticas anticompetitivas, regulaciones restrictivas y déficit de infraestructura es, en sus palabras, una empresa sin esperanza[53].

De ese marco se siguen dos consecuencias que este ensayo hace suyas. La primera es que resulta injusto evaluar la relevancia de una autoridad de competencia relacionando su actividad con indicadores macroeconómicos de corto plazo, como la tasa de crecimiento de la productividad o el nivel de pobreza: el impacto de la competencia sobre esas variables es diferido y depende de la presencia de políticas complementarias, como muestra la experiencia de Chile y

52 Cf. JENNY, 2026, pp. 1-2.

53 JENNY (Frédéric), «Competition enforcement and advocacy», intervención en el panel «Desafíos globales para la aplicación de la competencia: principales tendencias globales en derecho de la competencia», Día Nacional de la Competencia de Argentina, Autoridad Nacional de la Competencia, Buenos Aires, 14 de octubre de 2026, p. 2.

Perú, donde la pobreza descendió durante quince años solo después de alcanzada la estabilidad macroeconómica[54]. La segunda es que, a medida que se mira más lejos en el futuro, las implicaciones de las acciones procompetitivas se vuelven más dependientes de la presencia e intensidad de las políticas complementarias, pero también más significativas en el plano macroeconómico[55]. La infraestructura institucional es, exactamente, el nombre de esa dependencia: la competencia rinde en función del Estado que la rodea.

Un régimen de competencia eficaz es, por tanto, un componente institucional relevante para que los mercados contribuyan al desarrollo, pero su eficacia depende de instituciones complementarias y no autoriza a afirmar una condición necesaria universal. Una autoridad técnicamente sólida puede coexistir con deficiencias judiciales, regulatorias o de infraestructura que limiten sus resultados, del mismo modo que un país puede tener una ley moderna y una autoridad sin medios para aplicarla[56]. La noción de infraestructura institucional se utiliza precisamente para examinar esas complementariedades, sin equiparar la existencia de una ley o de una agencia con la efectividad del régimen[57].

El diagnóstico regional de la CEPAL ayuda a delimitar la tesis. La Comisión identifica tres trampas interrelacionadas —baja capacidad para crecer; alta desigualdad, baja movilidad y débil cohesión social; y capacidades institucionales insuficientes con gobernanza

54 Cf. JENNY, 2026, pp. 2-3.
55 Cf. JENNY, 2026, p. 2.
56 Cf. ACEMOGLU y ROBINSON, 2012.
57 Cf. ACEMOGLU y ROBINSON, 2019.

poco efectiva— y advierte que ninguna de ellas se resuelve con un solo instrumento[58]. La competencia puede contribuir a remover obstáculos al acceso y a la expansión empresarial, pero requiere políticas productivas que desarrollen capacidades y políticas sociales que atiendan desigualdades que no derivan únicamente del poder de mercado. Esa complementariedad no es una concesión retórica: obliga a precisar qué restricción atiende cada instrumento y cómo se evaluará su contribución, y es el fundamento de la exigencia de articulación estatal que recorre este ensayo. Un Estado cuyas políticas compiten entre sí no construye infraestructura; la fragmenta.

V. LAS CINCO FUNCIONES DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA EN EL SIGLO XXI

Si la competencia es infraestructura institucional, sus funciones no se agotan en la protección del proceso competitivo entendido en sentido estrecho. Este capítulo propone una taxonomía de cinco funciones contemporáneas. No se trata de cinco mandatos nuevos para la autoridad, sino de cinco planos en los que un régimen de competencia correctamente aplicado produce efectos relevantes para el desarrollo. La distinción importa, y el quinto capítulo volverá sobre ella, porque reconocer efectos no es lo mismo que atribuir potestades.

A. Función económica

Es la dimensión más próxima a la teoría económica tradicional y debe servir de punto de partida: eficiencia asignativa y productiva, incentivos a la innovación en el sentido schumpeteriano matizado por

58 Cf. COMISIÓN DE LA CEPAL, 2026, p. 120.

la evidencia de la U invertida[59], disciplina de mercado sobre precios y calidad, y facilitación de la entrada de nuevos competidores frente a los operadores establecidos. Nada de lo que sigue tiene sentido si esta función se descuida; las demás son, en rigor, consecuencias institucionales de haberla cumplido bien.

B. Función institucional

La existencia de reglas de competencia previsibles contribuye a la seguridad jurídica, a la calidad regulatoria general de un país y a la confianza de los agentes económicos, nacionales y extranjeros, en que las posiciones de mercado son disputables y no están protegidas artificialmente por el poder político. Esta función conecta con la advertencia de North sobre el papel de las instituciones en la reducción de la incertidumbre[60] y tiene una historia que conviene recordar. Eleanor Fox describió, ya en 1981, cómo el derecho antimonopolio estadounidense atravesó un proceso de «modernización» en el que la protección del proceso competitivo se convirtió en la idea unificadora del sistema, desplazando otras consideraciones que habían coexistido con ella[61]. Esa evolución —de un conjunto disperso de objetivos a un núcleo consolidado— muestra que la propia función institucional de la competencia ha requerido, en distintos momentos y jurisdicciones, un esfuerzo deliberado de clarificación conceptual para poder desempeñarse de manera previsible.

59 Cf. AGHION et al., 2005; SCHUMPETER, 1942.
60 Cf. NORTH, 1990.
61 Cf. FOX, 1981.

La independencia de la autoridad, que es el núcleo de esta función, tiene además una genealogía que Jenny ha reconstruido y que importa especialmente a una economía abierta. Las autoridades de competencia independientes nacieron, en buena medida, de las negociaciones comerciales: su papel en un acuerdo de comercio consiste en garantizar que, si el mercado del país importador no se abre pese a la eliminación de las barreras gubernamentales porque las empresas locales erigen barreras privadas, exista un órgano independiente ante el que las empresas del país exportador puedan acudir. A medida que proliferaron los acuerdos con cláusulas de competencia, proliferaron las autoridades, y en América Latina el Protocolo de Fortaleza de 1996 precedió a la creación de la autoridad argentina y a la introducción del control obligatorio de concentraciones en ese país, como después ocurrió en Uruguay y Paraguay[62]. Esa raíz comercial, observa Jenny, ha sido instrumental para proteger la independencia: en los países desarrollados donde el ánimo ha pasado de la liberalización a la desconfianza hacia la globalización, la independencia de las autoridades respecto del Ejecutivo se ha visto amenazada, mientras que en los países que necesitan desarrollar su comercio internacional esa independencia —garantía para los socios de que el mercado doméstico estará abierto— se ha preservado[63]. Para una economía pequeña y abierta como la dominicana la conclusión es directa: la independencia y la capacidad de la autoridad de competencia no son solo una exigencia interna de buen gobierno, sino una señal que el país envía a sus socios comerciales y a los inversionistas sobre la apertura efectiva de sus mercados.

62 Cf. JENNY, 2026, p. 4.

63 Cf. JENNY, 2026, p. 4.

La función institucional tiene además una dimensión garantista que el derecho administrativo sancionador hace explícita, y que es la contrapartida necesaria de la fortaleza que este ensayo reclama para la autoridad. Una autoridad contribuye a la seguridad jurídica no solo por la previsibilidad de sus criterios sustantivos, sino porque sus decisiones se adoptan con sujeción al debido proceso y quedan sometidas a control jurisdiccional. En el ordenamiento dominicano ese doble anclaje deriva del artículo 69 de la Constitución, que garantiza la tutela judicial efectiva y el debido proceso también en sede administrativa, y de la jurisdicción contencioso—administrativa ante el Tribunal Superior Administrativo, que ha confirmado la primera sanción impuesta por Pro—Competencia a un cártel al considerar suficiente la prueba directa aportada[64]. La Recomendación de la OCDE sobre transparencia y equidad procesal convierte esas garantías en un estándar internacional: la independencia de la autoridad y la equidad del procedimiento son condiciones de legitimidad de la intervención, no obstáculos a su eficacia[65]. Una autoridad fuerte es, en este sentido, una autoridad cuyas decisiones resisten el escrutinio de los tribunales.

C. Función democrática

Debe analizarse con cautela la relación entre la dispersión del poder económico, el pluralismo y la prevención de la captura regulatoria. No se trata de afirmar que el derecho de la competencia sea una

64 Cf. CRD, artículo 69, 2024; Ley núm. 42-08, artículos 39 y 42; OCDE/BID, 2024, pp. 45 y 61.

65 Cf. OECD, Recommendation of the Council on Transparency and Procedural Fairness in Competition Law Enforcement, OECD/LEGAL/0465, 2021; OCDE/BID, 2024, p. 90.

política democrática en sentido electoral, sino de reconocer que limitar posiciones privadas capaces de cerrar mercados o de condicionar las reglas del juego tiene relevancia para la distribución institucional del poder, en el sentido señalado por Stigler[66] y por la crítica de Tim Wu a la concentración económica como amenaza a instituciones democráticas más amplias[67]. Michael Sandel ha reconstruido el fundamento histórico de esa lectura: para Louis Brandeis, la «maldición de lo grande» no residía en el alza de los precios al consumidor, sino en que la concentración excesiva de poder económico podía socavar el autogobierno democrático, y esa motivación cívica del antimonopolismo perdió fuerza tras la Segunda Guerra Mundial, cuando la justificación se desplazó hacia el interés de los consumidores[68]. Lina Khan ha argumentado, en la misma línea, que el estándar del bienestar del consumidor centrado en precios de corto plazo resulta insuficiente para captar el poder estructural de las plataformas que operan simultáneamente como infraestructura esencial y como competidoras de quienes dependen de ella[69]. Esa lectura es objeto de un intenso debate doctrinal, pero basta para mostrar que la función democrática de la competencia no es una preocupación histórica superada. Esta función no convierte a la autoridad en un árbitro de controversias políticas; la mantiene atenta a que la concentración de poder de mercado no se traduzca, con el tiempo, en una concentración paralela de influencia sobre el propio proceso regulatorio que debería disciplinarla.

66 Cf. STIGLER, 1971.

67 Cf. WU, 2018.

68 SANDEL (Michael J.), El descontento democrático: en busca de una filosofía pública, Debate, Barcelona, introducción y cap. 6, 2023.

69 Cf. KHAN, 2017.

D. Función social

La competencia se relaciona con el bienestar, el acceso y las oportunidades económicas de la población, y conviene evitar promesas distributivas excesivas: no sustituye la política social, pero reduce rentas monopólicas y amplía las opciones disponibles, particularmente para los hogares de menores ingresos. El informe conjunto del Banco Mundial y la OCDE sobre competencia y crecimiento inclusivo documenta que la eliminación de prácticas anticompetitivas y de regulaciones restrictivas en mercados clave —alimentos básicos, transporte, servicios financieros— tiene efectos especialmente relevantes sobre el bienestar de los hogares de bajos ingresos y sobre las condiciones de los pequeños productores y trabajadores[70]. Esta evidencia sustenta la función social sin necesidad de atribuir a la autoridad capacidades redistributivas que no le corresponden. Jenny precisa el alcance con una fórmula útil: una autoridad puede adoptar una orientación «en favor de los pobres», como ha propuesto Eleanor Fox, y usar su discrecionalidad para priorizar los casos que más dañan a los sectores vulnerables —cárteles en el sector alimentario, falta de competencia en las compras públicas de servicios colectivos— y facilitar el acceso de las pequeñas empresas a la autoridad; esas medidas harán la vida de los pobres menos difícil, pero no eliminarán por sí mismas la pobreza[71]. La función social consiste en esa priorización honesta, no en una promesa que la autoridad no puede cumplir.

70 Cf. WORLD BANK y OECD, 2017.

71 Cf. JENNY, 2026, p. 3; FOX, 2013.

La Constitución dominicana ofrece una formulación explícita de esta articulación. Su artículo 217 establece que «el régimen económico se orienta hacia la búsqueda del desarrollo humano» y que dicho régimen «se fundamenta en el crecimiento económico, la redistribución de la riqueza, la justicia social, la equidad, la cohesión social y territorial y la sostenibilidad ambiental, en un marco de libre competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad»[72]. Esta disposición debe leerse junto con el artículo 7, que define a la República Dominicana como un Estado social y democrático de derecho[73], y con el artículo 219, que consagra el fomento de la iniciativa privada bajo un principio de subsidiariedad estatal orientado a asegurar el acceso de la población a bienes y servicios básicos[74]. Leídos de manera sistemática, estos artículos revelan que la Constitución no concibe la competencia como un valor opuesto a la justicia social, sino como el marco dentro del cual el régimen económico persigue sus fines; una concepción que recuerda el ideario de la economía social de mercado formulado por Alfred Müller-Armack, para quien la libertad de mercado y el equilibrio social no son objetivos contradictorios sino complementarios[75]. La fórmula dominicana se inscribe, además, en una tradición constitucional comparada: el artículo 38 de la Constitución española reconoce la libertad de empresa «en el marco de la economía de mercado» y el 128 subordina la riqueza del país al interés general, doble acción positiva en la que la doctrina ha visto

72 CRD, artículo 217, 2024.
73 Cf. CRD, artículo 7, 2024.
74 Cf. CRD, artículo 219, 2024.
75 Cf. MÜLLER-ARMACK, 2009.

el fundamento de un sistema donde la política de competencia es la forma mínima de intervención estatal[76].

El propio Tribunal Constitucional dominicano ha reconocido esta lectura: en su Sentencia TC/0027/12 estableció que el régimen económico responde al modelo de una economía social y de mercado, en el que el Estado postula la libre competencia como el mecanismo más efectivo para asegurar el bienestar de todos, sin renunciar a la posibilidad de intervenir en determinadas materias económicas y sociales[77]. Bajo esta lectura, la competencia no se opone a la justicia social ni la sustituye: es uno de los mecanismos a través de los cuales el régimen económico persigue sus fines redistributivos y de cohesión, sin que ello exija atribuir a la autoridad funciones redistributivas directas que exceden su mandato. El artículo 217 constituye así una de las formulaciones constitucionales más explícitas, en la región, de la idea de que la competencia es parte de la infraestructura con la que una sociedad persigue el desarrollo humano.

E. Función geoeconómica

Esta es la dimensión más novedosa y debe formularse con especial rigor. La política de competencia no garantiza la seguridad nacional ni diseña cadenas de suministro; su contribución es indirecta. Mercados más abiertos y contestables pueden reducir dependencias innecesarias, facilitar la entrada y la diversificación de proveedores, estimular la innovación y evitar que las políticas industriales o los

76 Cf. VICIANO PASTOR, s. f., pp. 3-4; CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, artículos 38 y 128, 1978.

77 Cf. TC, Sentencia TC/0027/12 [5 de julio de 2012].

subsidios descritos en el primer capítulo —como los destinados a los semiconductores en Estados Unidos, la Unión Europea y Japón[78]— se conviertan en mecanismos permanentes de protección frente a la competencia, en lugar de instrumentos transitorios orientados a corregir fallas de mercado específicas. Esto ocurre en un contexto en el que, como describen Farrell y Newman, las redes económicas globales pueden convertirse en instrumentos de coerción estratégica entre Estados[79]. La función geoeconómica es, por tanto, una consecuencia institucional de preservar mercados capaces de adaptarse a un entorno cambiante, y no una nueva competencia legal que la autoridad deba ejercer en materia de seguridad nacional o de política comercial.

Esta función, no obstante, ya no es puramente indirecta en todas las jurisdicciones. La Unión Europea ofrece tres ejemplos de cruce explícito: el Reglamento sobre subvenciones extranjeras, que faculta a la Comisión Europea para examinar concentraciones y licitaciones en las que intervienen empresas subvencionadas por Estados terceros, extendiendo la neutralidad competitiva más allá del mercado interior[80]; el marco de control de las inversiones extranjeras directas, que opera en paralelo al control de concentraciones en sectores estratégicos[81]; y el debate, reabierto por el informe Draghi, sobre si el análisis de concentraciones debe incorporar la resiliencia y la escala como eficiencias relevantes[82]; a ese debate responde el

78 Cf. US CONGRESS, 2022; Reglamento (UE) 2023/1781, 2023.
79 Cf. FARRELL y NEWMAN, 2019.
80 Cf. Reglamento (UE) 2022/2560, 2022.
81 Cf. Reglamento (UE) 2019/452, 2019.
82 Cf. DRAGHI, 2024; COMISIÓN EUROPEA, 2025.

borrador de nuevas directrices sobre concentraciones publicado por la Comisión Europea en 2026 para sustituir a las de 2004 y 2008, con un análisis más prospectivo que incorpora los incentivos y las capacidades de innovación de las partes[83]. La pregunta ya no es si la política de competencia tiene una dimensión geoeconómica, sino cómo delimitarla para que no desnaturalice el objeto propio de la disciplina.

Esa delimitación es necesaria porque el riesgo inverso es real. Motta ha mostrado que consideraciones de política comercial estratégica pueden esconderse detrás de las leyes de competencia: la tolerancia hacia los campeones nacionales, las exenciones a los cárteles de exportación o el uso proteccionista de las normas antidumping ponen instrumentos formalmente competitivos al servicio de objetivos que la competencia no persigue[84]. La función geoeconómica, correctamente entendida, es la contraria: preservar mercados abiertos para que la política industrial conserve su carácter transitorio, sin convertir a la autoridad en agente de esa política. Y esa función tiene una condición práctica que el sexto capítulo hará explícita: una autoridad que carece del instrumento para examinar las operaciones de concentración antes de que se produzcan no puede desempeñarla, por mucho que la invoque.

83 Cf. JENNY, 2026, p. 4.

84 Cf. MOTTA, 2018, sección 1.3.2.4, pp. 57-58.

VI. TENSIONES Y LÍMITES DEL NUEVO PARADIGMA

Ninguna tesis sobre la relevancia institucional de la competencia resulta sostenible si no reconoce sus propias tensiones y límites, y si no admite que existen objeciones legítimas provenientes de otros objetivos de política pública igualmente valiosos. Este capítulo examina cinco de ellas, y las examina desde la perspectiva que ha guiado el ensayo: en cada una, la respuesta no consiste en que la autoridad de competencia ceda o se imponga, sino en que el Estado disponga de reglas y de mecanismos de coordinación que permitan resolver el conflicto sin que ninguna de sus políticas anule a la otra.

La primera tensión se da entre la competencia y la política industrial, y no debe plantearse como una oposición absoluta entre ambas políticas. Rodrik ha mostrado que existen fallas de mercado genuinas, externalidades tecnológicas, fallas de coordinación en sectores con economías de escala e insumos no transables que pueden justificar una política industrial bien diseñada, entendida no como sustitución del mercado, sino como un mecanismo de descubrimiento de las restricciones reales a la reestructuración productiva[85]. El problema aparece cuando el apoyo público elimina por completo la disciplina competitiva, consolida de manera permanente a los operadores establecidos, o crea barreras duraderas sin una justificación objetiva y temporal. Los programas de subsidios a semiconductores descritos anteriormente[86] ilustran ambas caras de esta tensión: se justifican como corrección de una falla de coordinación de escala global —

85 Cf. RODRIK, 2004.

86 Cf. US CONGRESS, 2022; Reglamento (UE) 2023/1781, 2023.

ningún actor privado individual internalizaría por sí solo el riesgo geoestratégico de una interrupción del suministro—, pero corren el riesgo de convertirse en fuentes permanentes de protección si no se diseñan con condiciones claras de temporalidad y de acceso no discriminatorio entre competidores.

La recomendación de ampliar las políticas de desarrollo productivo y las iniciativas de clústeres refuerza esta discusión. El informe regional vincula esas políticas con innovación, capacidades humanas, financiamiento y bienes públicos específicos. Desde la perspectiva aquí desarrollada, la colaboración público-privada puede mejorar la información sobre obstáculos productivos; también exige evitar que los participantes establecidos definan requisitos que excluyan a potenciales entrantes. La evaluación debe distinguir la cooperación necesaria para crear capacidades de las restricciones a la rivalidad que no resulten indispensables para ese propósito.[87]

El Banco Mundial ha calificado de «falsa disyuntiva» la elección entre proteger los empleos existentes y empujar a las empresas hacia la frontera tecnológica: una mayor competencia doméstica, impulsada por las autoridades de competencia, produce resultados positivos, y si los efectos de la competencia externa resultan más ambiguos es porque el aparato productivo regional, formado en un entorno protegido, no está preparado para competir; de ahí que competencia y política de innovación sean complementarias y no sustitutivas[88]. Las compras públicas ofrecen un terreno concreto

87 Cf. COMISIÓN DE LA CEPAL, 2026, pp. 38-39.

88 BANCO MUNDIAL, Competencia: ¿el ingrediente que falta para crecer?, Informe Económico América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington,

para esa complementariedad, siempre que —como recomienda la OCDE— las preferencias a la producción nacional no se traduzcan en obstáculos injustificados al acceso ni en criterios discriminatorios, y que se evalúe su impacto efectivo sobre la competencia y la resiliencia de las cadenas de suministro[89].

Para ese examen conviene atender a la capacidad adicional que el apoyo pretende crear, las condiciones de acceso de nuevos participantes, su duración y las posibilidades de revisión. La selección de beneficiarios necesita razones verificables y controles frente a conflictos de interés. La autoridad de competencia puede aportar análisis y recomendaciones dentro de sus atribuciones; la asignación de recursos y la elección de objetivos industriales corresponden a los órganos legalmente habilitados. Coordinar estas decisiones no implica subordinar la investigación o la resolución de casos particulares a la estrategia del sector beneficiado.

La segunda tensión radica entre la eficiencia y la resiliencia. Una cadena de suministro extremadamente eficiente puede ser vulnerable a interrupciones; una cadena más diversificada puede implicar costos mayores en condiciones normales. La competencia puede favorecer la diversidad de proveedores y la entrada de nuevos competidores, lo que en principio contribuye a la resiliencia al reducir la dependencia de un único proveedor dominante; pero debe reconocerse que la resiliencia no siempre coincide con la minimización de costos de corto plazo que tradicionalmente ha guiado el análisis de

D.C., pp. 4 y 7, 2024.

89 Cf. OCDE, 2026a, p. 7.

competencia, tal como sugiere la literatura sobre interdependencia estratégica examinada en el primer capítulo[90]. Una autoridad de competencia que evalúa una operación de concentración en un sector considerado estratégico debe, por ello, ser consciente de que la pérdida de un competidor puede tener implicaciones que exceden el análisis convencional de precios y cantidades, sin que esto justifique automáticamente una autorización o un rechazo, pero sí un análisis más completo de sus efectos.

La diversificación debe medirse por la existencia de alternativas efectivas, no por el número nominal de proveedores. Empresas distintas pueden depender del mismo fabricante de un insumo, de una ruta logística común o de una tecnología difícil de sustituir. Del mismo modo, producción local e independencia no son equivalentes. Evaluar resiliencia exige identificar la fuente del riesgo, el plazo para cambiar de suministro y el costo de mantener alternativas; solo después puede determinarse qué parte del problema corresponde a barreras de competencia y cuál requiere infraestructura, reservas o cooperación internacional.

La tercera tensión versa sobre la existencia de agentes campeones nacionales y las concentraciones económicas. El argumento de que determinadas industrias requieren escala para competir globalmente debe contrastarse críticamente con los riesgos de un mayor poder de mercado interno, menor innovación doméstica y protección política de los operadores establecidos. El caso de la fusión propuesta entre las divisiones de movilidad ferroviaria de Siemens y Alstom resulta

90 Cf. FARRELL y NEWMAN, 2019.

ilustrativo de esta tensión. En 2017, ambas empresas anunciaron su intención de fusionar sus operaciones ferroviarias para crear lo que sus promotores describieron como un «campeón europeo» capaz de hacer frente a la creciente competencia del fabricante estatal chino CRRC en los mercados internacionales de trenes y sistemas de señalización[91]. La Comisión Europea, sin embargo, prohibió la operación en febrero de 2019, al concluir que la fusión habría creado un líder de mercado sin competidores comparables en varios mercados de señalización ferroviaria y una posición dominante en trenes de muy alta velocidad, en perjuicio de los operadores ferroviarios y, en última instancia, de los pasajeros[92]. La entonces comisaria europea de Competencia, Margrethe Vestager, sostuvo públicamente que no resultaba admisible construir campeones europeos socavando la competencia dentro del propio mercado europeo, y cuestionó además la premisa de que la amenaza china fuera tan inminente como argumentaban las empresas para justificar la operación[93]. El caso desató una reacción política considerable por parte de los gobiernos francés y alemán, que en un manifiesto conjunto reclamaron una revisión de las reglas europeas de competencia para tomar en cuenta de manera más explícita la posición competitiva global de las empresas europeas[94]. Ese debate no se ha cerrado: el informe Draghi volvió a proponer en 2024 que el control de concentraciones incorpore de forma más explícita consideraciones de innovación, escala y resiliencia, y la Comisión Europea inició en

91 Cf. COMISIÓN EUROPEA, Decisión M.8677 Siemens/Alstom, 2019; COMISIÓN EUROPEA, comunicado IP/19/881, 2019.

92 Cf. COMISIÓN EUROPEA, Decisión M.8677, 2019.

93 Cf. VESTAGER, 2019.

94 Cf. FRANCIA Y ALEMANIA, 2019; ALSTOM, 2019.

2025 la revisión de sus directrices sobre concentraciones[95].

Este episodio ilustra, de manera concreta, la tensión entre el argumento de la escala global y los riesgos de poder de mercado interno señalados por Porter respecto de la rivalidad doméstica[96], y muestra que la respuesta a esta tensión no admite fórmulas automáticas: exige una autoridad capaz de evaluar el argumento de la escala con rigor y un marco legal que le permita hacerlo antes de que la operación se consume. Jenny ha señalado dónde reside hoy la fricción: el análisis estático de las autoridades, centrado en el efecto de la concentración sobre los precios a corto plazo, no parece considerar adecuadamente la contribución dinámica que una operación puede hacer a la innovación y a la competencia futura, especialmente en los sectores de alta tecnología, lo que ha llevado a varias autoridades a adoptar un análisis más prospectivo que evalúa cómo la operación modifica los incentivos y las capacidades de innovar de las partes y de sus rivales[97]. La lección para una economía que aún no dispone del instrumento es doble: el control de concentraciones es necesario, y su diseño debe incorporar desde el principio esa mirada dinámica.

La cuarta tensión se refiere a la relación entre subsidios, ayudas estatales y neutralidad competitiva. Cuando empresas públicas o privadas reciben ventajas selectivas del Estado, se plantea una preocupación legítima sobre las condiciones de competencia en el mercado correspondiente. La Organización para la Cooperación

95 Cf. DRAGHI, 2024; COMISIÓN EUROPEA, 2025.
96 Cf. PORTER, 1990.
97 Cf. JENNY, 2026, p. 4.

y el Desarrollo Económicos adoptó, el 31 de mayo de 2021, la Recomendación del Consejo sobre Neutralidad Competitiva, que establece un conjunto de principios para asegurar que las acciones gubernamentales sean neutrales respecto de la competencia, con independencia de la propiedad, la ubicación o la forma jurídica de las empresas involucradas, aunque reconoce expresamente que esta neutralidad no constituye un principio absoluto y admite excepciones limitadas a lo estrictamente necesario para alcanzar objetivos de política pública legítimos[98]. Frédéric Jenny ha señalado que garantizar la neutralidad competitiva en los mercados donde compiten empresas públicas y privadas constituye un complemento indispensable, aunque con frecuencia ignorado o insuficientemente considerado, del derecho de la competencia[99]. La neutralidad competitiva ofrece, así, un puente conceptual útil entre la política industrial y la disciplina de mercado: permite reconocer la legitimidad de ciertos apoyos estatales sin renunciar a exigir que esos apoyos se otorguen y evalúen bajo condiciones de transparencia y proporcionalidad frente a los competidores que no los reciben.

La quinta tensión se refiere a la sobrecarga institucional. Reconocer que la competencia puede tener efectos sobre el desarrollo, la distribución de oportunidades y la capacidad de adaptación no equivale a convertir cada efecto en un criterio autónomo para decidir casos. El límite es, ante todo, jurídico: las funciones que este ensayo atribuye a la política de competencia describen efectos de un régimen correctamente aplicado, no competencias nuevas de la autoridad. En un Estado de derecho las potestades administrativas son las que la ley atribuye expresamente, y la regulación del ejercicio de

98 Cf. OECD, Recomendación OECD/LEGAL/0462, 2021.

99 Cf. JENNY, 2015.

los derechos fundamentales —entre ellos la libertad de empresa— está reservada a la ley, que debe respetar su contenido esencial y el principio de razonabilidad[100]. Una autoridad que invocara la función geoeconómica o social para ampliar por sí misma el alcance de sus decisiones vulneraría ese principio y, con él, la función institucional que justifica su existencia. Por la misma razón, cuando este ensayo reclama más capacidad para la autoridad, reclama capacidad conferida por la ley y ejercida con garantías, que es la única que fortalece a la vez a la institución y al Estado de derecho. La tesis de este ensayo mantiene una frontera entre el análisis de esas consecuencias y la atribución de potestades jurídicas. Las decisiones sobre conductas o concentraciones deben apoyarse en el marco aplicable, motivación suficiente y garantías procesales; la coordinación con otras políticas debe respetar esa delimitación.

VII. ECONOMÍAS PEQUEÑAS Y ABIERTAS ANTE EL NUEVO ORDEN GEOECONÓMICO

Este último capítulo aplica la tesis a un tipo de economía particularmente expuesto a las tensiones examinadas: las economías pequeñas y abiertas, categoría en la que se inscribe la República Dominicana. El punto de partida es una paradoja. El país ha sido una de las economías de crecimiento más sostenido de la región durante tres décadas y, sin embargo, ese crecimiento no lo exime del riesgo que amenaza a toda economía de ingreso medio: el de que los mecanismos que permitieron crecer —inversión, apertura comercial, atracción de capital— dejen de bastar cuando la fuente del progreso debe desplazarse hacia la productividad, la infusión

100 Cf. CRD, artículos 40.15 y 74.2, 2024.

de tecnología y la innovación. La literatura sobre la trampa del ingreso medio coincide en que ese desplazamiento no ocurre espontáneamente, porque supone que las ventajas obtenidas en la etapa anterior dejen de estar garantizadas y vuelvan a ganarse en el mercado; de ahí que el Banco Mundial sitúe la preservación de la rivalidad y la movilidad de las empresas entre las condiciones para seguir convergiendo[101]. La Comisión de la CEPAL llega a una conclusión equivalente cuando describe las trampas de baja capacidad para crecer y de capacidades institucionales insuficientes como un solo problema con dos caras[102]. La política de competencia es, desde esa perspectiva, una de las políticas de Estado con las que un país de ingreso medio decide si quiere seguir creciendo; y su eficacia depende de que la autoridad que la aplica tenga los medios para hacerlo.

El primer punto se refiere a la escala. Michal S. Gal demostró, en su estudio sobre política de competencia para economías de mercado pequeñas, que la política de competencia óptima depende en buena medida del tamaño de la economía en la que se aplica: en los mercados pequeños, la escala mínima eficiente puede hacer inevitable cierto grado de concentración, protegida además por barreras de entrada naturales derivadas del propio tamaño del mercado, de modo que aplicar indiscriminadamente los mismos paradigmas diseñados para grandes economías puede resultar contrario a los propios objetivos de la política de competencia[103]. Por ello, una autoridad de competencia

101 Cf. WORLD BANK, World Development Report 2024: The Middle-Income Trap, Washington, D.C., 2024, Overview.

102 Cf. COMISIÓN DE LA CEPAL, 2026, p. 120.

103 Cf. GAL, 2003.

en una economía pequeña no puede partir de la premisa de que toda concentración de mercado es indeseable; el foco debe estar en la contestabilidad, las barreras de entrada, las conductas exclusionarias y las condiciones reales de acceso, más que en la sola estructura de mercado medida en cuotas de participación.

Esto se acentúa porque las economías pequeñas suelen depender más intensamente del comercio, de la inversión extranjera y de proveedores externos que las economías grandes, precisamente porque su mercado interno no permite alcanzar economías de escala en un rango amplio de sectores productivos. La fragmentación geoeconómica descrita en el primer capítulo de este ensayo[104] puede aumentar sus costos y reducir sus opciones disponibles, lo que refuerza la importancia de evitar que se erijan barreras domésticas innecesarias que agraven vulnerabilidades ya existentes frente al exterior. Una economía pequeña que además restringe artificialmente la competencia en sus propios mercados internos acumula, de este modo, una doble vulnerabilidad: la que deriva de su exposición a un entorno externo fragmentado, y la que deriva de la ineficiencia interna generada por la falta de disciplina competitiva doméstica.

Esa doble vulnerabilidad no es una hipótesis académica; la describe, con sus propios términos, la autoridad monetaria dominicana. El Informe de Estabilidad Financiera publicado por el Banco Central en octubre de 2026 parte de un panorama mundial «más incierto», en el que la continuidad de los conflictos bélicos en Europa del Este y Medio Oriente ha encarecido el petróleo y el

104 Cf. FARRELL y NEWMAN, 2019.

gas, restringido el comercio de materias primas clave y reordenado las rutas marítimas para evitar las zonas en conflicto, con disrupciones de oferta que reavivan las presiones inflacionarias en transporte, energía y alimentos[105]. Frente a ese entorno, el Banco Central constata que el sistema financiero mantiene condiciones adecuadas de estabilidad —un coeficiente de solvencia de 18,9 % y una morosidad de 1,5 %— y que en el corto y mediano plazo «no se encuentra evidencia de vulnerabilidades macrofinancieras significativas»; pero sitúa los principales riesgos en el sector externo y los enumera: la intensificación de los conflictos geopolíticos, particularmente relevante para un importador neto de combustibles porque se transmite a la inflación, a los costos de producción, a los subsidios y a la capacidad de pago de hogares y empresas; la persistencia de condiciones financieras externas menos favorables; el riesgo climático; y los riesgos de ciberseguridad asociados a la digitalización de los servicios financieros[106]. Esa distinción entre la solidez presente del sistema financiero y su exposición futura a perturbaciones es, trasladada al terreno de este ensayo, la distinción entre indicadores macroeconómicos y capacidad de adaptación. La estabilidad macrofinanciera es una condición necesaria del desarrollo, pero no sustituye la contestabilidad de los mercados: un

105 BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, Informe de Estabilidad Financiera 2025, edición de mayo de 2026, BCRD, Santo Domingo, p. 17, 2026.

106 BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, Informe de Estabilidad Financiera 2025, edición de mayo de 2026, BCRD, Santo Domingo, pp. 21, 23 y 34-35, 2026; para los indicadores de solvencia y morosidad, BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, comunicado de 14 de octubre de 2026.

choque externo de precios se transmite con más persistencia a los consumidores cuando los eslabones de importación, distribución y energía están concentrados y sin alternativas de suministro, y la diversificación de proveedores, la eliminación de restricciones injustificadas y el acceso competitivo a las compras públicas forman parte de la respuesta que ninguna política monetaria puede dar por sí sola. Las propias medidas prudenciales que el informe destaca —la valoración a precios de mercado de los portafolios de inversión, los nuevos ponderadores para el crédito en divisas a deudores que no las generan, el aumento del capital mínimo de los intermediarios cambiarios— persiguen objetivos legítimos de estabilidad, y precisamente por ello merecen que la autoridad de competencia examine, en el marco de su función de abogacía, sus efectos sobre los costos de cumplimiento y las condiciones de entrada en el sector financiero[107]. Estas implicaciones son elaboración de este ensayo, no conclusiones del Banco Central; lo que el informe aporta es la constatación oficial de que la economía dominicana es pequeña, abierta y expuesta, y de que esa exposición exige instituciones que actúen de manera coordinada.

La fragmentación geoeconómica también genera oportunidades para este tipo de economías, y la República Dominicana es un caso ilustrativo. Su régimen de zonas francas, su acceso preferencial al mercado estadounidense en el marco del DR-CAFTA y su posición geográfica la sitúan entre los destinos potenciales de la relocalización de cadenas de suministro hacia el hemisferio occidental. La pregunta

107 Cf. BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, 2026, pp. 20-21 y 128.

relevante desde la perspectiva de este ensayo es quién capta las ganancias de esa relocalización: si se difunden a la economía a través de mercados de insumos, logística, energía, financiamiento y distribución razonablemente contestables, o si se diluyen en eslabones donde faltan alternativas de suministro. La evidencia disponible para el país apunta en ambas direcciones. Un experimento de campo realizado en la República Dominicana mostró que la entrada de nuevos comercios minoristas en un programa de transferencias condicionadas redujo los precios entre un 2 % y un 6 % y mejoró la calidad del servicio, con mayores reducciones donde había más competidores[108]; al mismo tiempo, el Observatorio de Condiciones de Competencia de Pro-Competencia sigue identificando mercados con índices de concentración muy superiores a los 2.500 puntos, lo que no supone por sí mismo conducta ilícita alguna, pero sí aconseja seguimiento[109].

La heterogeneidad regional impide trasladar sin ajustes una estrategia basada en recursos minerales a economías con otras especializaciones. El informe de la CEPAL distingue las relaciones comerciales y las capacidades de América del Sur, México, Centroamérica y el Caribe, y subraya los retos de escala y conectividad de las economías pequeñas. La pregunta dominicana debe partir de sus mercados y vínculos productivos concretos, no de la suma de los activos de toda América Latina y el Caribe.[110]

Un tercer aspecto, decisivo para la tesis de este ensayo, es la capacidad institucional. El BID ha documentado que las agencias de

108 Cf. BUSSO y GALIANI, 2019; ALVIAREZ et al., 2025, p. 178.
109 Cf. ALVIAREZ et al., 2025, p. 133.
110 Cf. COMISIÓN DE LA CEPAL, 2026, pp. 126-128.

América Latina y el Caribe operan con presupuestos sustancialmente inferiores a los de la OCDE y con menor independencia legal frente a la injerencia política, y que los países que otorgan menos autoridad legal a sus agencias —entre ellos la República Dominicana— son también los que tienen presupuestos y dotaciones de personal más reducidos; advierte que el reducido personal de las agencias de los países más pequeños puede no haber alcanzado el tamaño institucional mínimo necesario para el funcionamiento básico de una autoridad, y sostiene que, dado que la aplicación de la ley conlleva costos fijos en los que incluso las economías pequeñas deben incurrir y que sus mercados más pequeños hacen más probables las conductas colusorias, los presupuestos de competencia de los países en desarrollo deberían ser, en relación con el PIB, mayores y no menores que los de las economías avanzadas[111]. Más en general, las autoridades de competencia de economías pequeñas suelen operar con restricciones presupuestarias y de capital humano especializado significativamente mayores que sus contrapartes en jurisdicciones desarrolladas. Frédéric Jenny ha documentado los debates y tendencias en el diseño institucional de las autoridades de competencia en economías emergentes y en desarrollo, subrayando la importancia de adaptar ese diseño institucional de independencia formal y real, recursos disponibles, alcance de las facultades legales a las capacidades efectivamente disponibles en cada jurisdicción, en lugar de trasplantar mecánicamente modelos institucionales diseñados para economías con mucha mayor disponibilidad de recursos técnicos y financieros[112].

111 Cf. ALVIAREZ et al., 2025, pp. 325-326.

112 Cf. JENNY, 2016.

La conclusión no es que estas autoridades deban conformarse con menos, sino que deben priorizar instrumentos de alto impacto relativo: aplicación selectiva de la ley concentrada en los mercados de mayor incidencia sobre el bienestar de la población, control de concentraciones bien diseñado y proporcional a la capacidad de revisión disponible —el instrumento que, en el marco temporal de Jenny, permite a la autoridad actuar sobre la estructura futura de los mercados y no solo sobre las conductas presentes—, abogacía de la competencia dirigida a prevenir la creación de barreras regulatorias innecesarias, cooperación con reguladores sectoriales, y cooperación internacional que permita compartir costos y experiencia técnica con otras jurisdicciones de tamaño y capacidad comparables.

América Latina, por su parte, presenta una posición particular: es simultáneamente un mercado consumidor significativo de tecnologías y bienes producidos en otras latitudes, y un espacio en desarrollo de capacidades productivas e institucionales propias. Varias autoridades de la región han comenzado a desarrollar experiencia relevante en la aplicación de sus marcos de competencia a mercados con alta relevancia estratégica o tecnológica. El Consejo Administrativo de Defensa Económica de Brasil, por ejemplo, ha desarrollado lo que se ha descrito como la primera «teoría de daño de ecosistema» aplicada en la región en el procedimiento administrativo abierto contra Apple a partir de la denuncia de Mercado Libre por las condiciones de acceso impuestas a otras aplicaciones dentro de su tienda de aplicaciones[113], mientras que la Comisión Federal de Competencia Económica de México —sustituida en 2025 por

113 Cf. CADE, 2022; GLOBAL COMPETITION REVIEW, 2024.

la Comisión Nacional Antimonopolio en virtud de la nueva Ley Federal de Competencia Económica[114]— examinó denuncias de naturaleza similar presentadas por competidores regionales frente a las mismas plataformas[115]. Estos antecedentes muestran que las economías medianas y pequeñas de la región no están condenadas a ser meras receptoras pasivas de los estándares desarrollados en jurisdicciones más grandes, sino que pueden desarrollar sus propios marcos analíticos adaptados a sus circunstancias.

En este contexto, el caso dominicano ofrece una referencia concreta de fortalecimiento institucional reciente. En enero de 2025, en el marco del decimoséptimo aniversario de la Ley núm. 42-08, General de Defensa de la Competencia, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (Pro-Competencia) presentó su Plan Estratégico Institucional 2025-2028, orientado a actualizar el marco legal vigente e impulsar, a través del Poder Ejecutivo, una Política Nacional de Competencia que la adoptara como política de Estado[116]. Ese objetivo se concretó en el transcurso del año: mediante el Decreto núm. 196-25, el presidente Luis Abinader promulgó la Política Nacional de Competencia, que, según la propia Presidencia de la República, convirtió a la República Dominicana en el primer país de América Latina en contar con una política nacional integral en esta materia, orientada a un crecimiento económico más justo, inclusivo y sostenible[117]. Esta política estableció, además,

114 Cf. MÉXICO, Ley Federal de Competencia Económica, 16-07-2025.

115 Cf. GLOBAL COMPETITION REVIEW, 2024.

116 Cf. PRO-COMPETENCIA, 2025.

117 Cf. Decreto núm. 196-25, 2025 [10 de abril de 2025, G.O. 11193, del 15 de abril de 2025]; PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, 2025a.

las bases de un Sistema Nacional de Competencia que articula a entidades gubernamentales, al sector privado, a la academia y a la sociedad civil en torno a la promoción y protección de la libre y leal competencia[118].

La adopción de una política nacional ofrece un marco para articular actuaciones, pero no demuestra por sí sola mejoras en competencia o desarrollo. Para evaluar sus resultados deben distinguirse el diseño normativo, los recursos asignados, las recomendaciones emitidas, su implementación y los cambios observables en las condiciones de los mercados. La cantidad de actividades institucionales constituye un indicador de producción administrativa, no una medida suficiente de su impacto económico.

Hay que reconocer, con Jenny, que en muchos países con una brecha de competitividad evidente, altos niveles de informalidad o de pobreza, la relevancia del derecho de la competencia como instrumento de desarrollo es puesta en duda. Richard Webb lo expresó con crudeza respecto del Perú: «Se ha dado más importancia al desincentivo producido por un arancel bajo a la leche importada que al desincentivo que representan los altos costos de comercialización en un país sin carreteras», y recordó que el costo logístico peruano, estimado en un veintinueve por ciento del valor del producto en 2009, triplicaba el promedio de la OCDE y constituía una barrera a la actividad productiva mucho mayor que cualquier arancel[119]. Jenny atribuye ese escepticismo a la complejidad de la interacción

118 Cf. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, 2025b.

119 WEBB (Richard), Conexión y despegue rural, citado en JENNY (Frédéric), «Competition enforcement and advocacy», intervención en el Día Nacional de la Competencia de Argentina, Buenos Aires, 14 de octubre de 2026, p. 5 [traducción propia].

de largo plazo entre políticas complementarias y a la imposibilidad de esperar efectos macroeconómicos visibles e inmediatos de las decisiones de una autoridad[120]. La objeción es seria y no se responde negándola, sino con la tesis de este ensayo: la competencia solo rinde dentro de un Estado que construye al mismo tiempo las demás condiciones del desarrollo.

Jenny propone dos tareas concretas con las que una autoridad de competencia de un país en desarrollo puede vencer ese escepticismo mediante su función de abogacía, y ambas describen con precisión lo que aquí se entiende por Estado articulado. La primera mira al corto plazo: introducir competencia en mercados antes protegidos por regulaciones restrictivas o prácticas anticompetitivas perjudicará a algunos actores —habrá empresas que declinen y empleos que se pierdan—, y es crucial que la autoridad piense en cómo facilitar la reasignación del trabajo para reducir el costo de los perdedores y evitar una reacción contra la competencia, pues fue precisamente la ausencia de esas medidas de transición en las negociaciones comerciales de los años ochenta y noventa lo que hizo atractivo el movimiento antiglobalización. La segunda mira al largo plazo: las autoridades ganarían relevancia y apoyo si usaran su abogacía para promover las políticas complementarias que maximizan el efecto de la competencia sobre el crecimiento y la reducción de la pobreza —educación, infraestructura, investigación y desarrollo, mercados de capital, leyes de quiebra eficaces—, porque, al entender cómo funciona la competencia y qué beneficios produce, están idealmente situadas para sugerir a los responsables de las

120 Cf. JENNY, 2026, p. 5.

políticas las condiciones que la hacen más eficaz[121]. Jenny observa que las autoridades, tanto en su función sancionadora como en la de abogacía, se han concentrado en el corto plazo y en el mediano, y rara vez han intervenido en esos asuntos de largo plazo[122]; la Política Nacional de Competencia dominicana y el Sistema Nacional de Competencia que de ella deriva pueden leerse como un intento de ocupar ese espacio.

El BID resume la dirección de esa agenda con una fórmula que este ensayo hace suya: el fortalecimiento de los marcos jurídicos, la ampliación de los programas de clemencia y el apoyo a la cooperación entre países —especialmente entre los más pequeños, cuya capacidad de aplicación es más limitada— pueden reportar grandes beneficios sociales y económicos con un costo fiscal limitado[123]. De lo anterior se desprende una agenda institucional para las economías pequeñas y abiertas: fortalecer la independencia, las capacidades técnicas y los recursos de las autoridades de competencia, en línea con la advertencia de Jenny sobre la importancia del diseño institucional adaptado a cada contexto[124]; contar con instrumentos legales adecuados para el control de concentraciones y de conductas anticompetitivas, lo que en el caso dominicano exige una reforma legislativa; integrar la abogacía de la competencia en la regulación sectorial, las compras públicas y el diseño de políticas industriales, de modo que estas últimas no se conviertan en fuentes permanentes de distorsión; promover la neutralidad competitiva y la evaluación

121 Cf. JENNY, 2026, p. 5.
122 Cf. JENNY, 2026, p. 3.
123 Cf. ALVIAREZ et al., 2025, p. 33.
124 Cf. JENNY, 2016.

sistemática de los efectos de las ayudas estatales, en línea con la Recomendación de la OCDE de 2021[125]; mejorar la coordinación con reguladores sectoriales y autoridades económicas responsables de la política comercial y de inversión; y reforzar la cooperación regional, que permite a las autoridades de la región compartir experiencias y capacidades técnicas frente a desafíos comunes[126]. En ningún caso esta agenda debe traducirse en atribuir a la política de competencia funciones que corresponden a otras políticas públicas, tal como se advirtió en el capítulo quinto de este ensayo.

A. Inserción comercial y acceso efectivo al mercado

La agenda comercial dominicana permite concretar estas ideas. La aspiración del país a convertirse en un centro logístico y digital de la región, a formalizar su tejido empresarial y a incorporar a las mipymes a las cadenas de valor convive con obstáculos bien conocidos: costos de cumplimiento, brechas tecnológicas, dificultades de financiamiento y fragmentación institucional. Desde la perspectiva de la autoridad de competencia, lo útil es relacionar esa visión con los obstáculos heredados y preguntar, en cada caso, qué parte de la restricción corresponde a barreras de acceso que la competencia puede remover y qué parte requiere otras políticas.

El contraste entre esas dimensiones aporta una pregunta adicional a la tesis del ensayo: ¿pueden las empresas aprovechar una oportunidad externa si las condiciones internas les impiden participar? Una mejora en conectividad internacional puede ampliar la demanda potencial

125 Cf. OECD, 2021.
126 Cf. OECD, 2021.

sin resolver el acceso a servicios logísticos, financiamiento o canales de comercialización. Por ello, la aspiración de convertirse en un centro regional debe examinar también las condiciones de acceso a sus servicios y la posibilidad de cambiar de proveedor. La inversión en infraestructura y la apertura comercial crean oportunidades; su aprovechamiento por nuevos operadores depende de capacidades empresariales y de que no existan restricciones injustificadas.

La formalización merece especial atención. Conviene tratarla como un proceso de incorporación progresiva, apoyado en la simplificación de trámites y en instrumentos financieros, en lugar de reducirla a un problema de fiscalización; el BID ha mostrado que las regulaciones complejas o superpuestas aumentan de manera desproporcionada los costos de la formalización, en particular para las pequeñas y medianas empresas[127]. Desde la perspectiva de competencia, interesa examinar si los costos fijos de cumplimiento dificultan desproporcionadamente la entrada y expansión de empresas pequeñas. Esta pregunta no justifica tolerar incumplimientos ni equiparar informalidad con conducta anticompetitiva. Permite orientar la abogacía hacia requisitos innecesarios o duplicados, mientras las autoridades competentes atienden las obligaciones tributarias, laborales y de seguridad. La simplificación debe conservar las protecciones justificadas y reducir cargas que no contribuyan a ellas.

La digitalización tampoco debe evaluarse únicamente por el número de trámites o transacciones que migran a una plataforma. Las

127 Cf. ALVIAREZ et al., 2025, p. 33.

brechas de acceso a tecnología e información entre comerciantes son reales, y la evaluación debe atender al costo total de utilización, las alternativas disponibles y la facilidad para cambiar de servicio. Una ventanilla única puede reducir cargas administrativas; los servicios privados de pagos y comercialización requieren un examen distinto, referido a sus condiciones de acceso y a las restricciones que puedan limitar la elección empresarial. Las respuestas deben apoyarse en evidencia y en las competencias legales de cada entidad.

Una lectura del acceso atenta al género amplía este análisis. Las dificultades de financiamiento, propiedad empresarial y participación comercial pueden afectar de manera distinta a mujeres y hombres. La propuesta de este ensayo es incorporar, cuando existan datos adecuados, esa desagregación al diagnóstico de barreras, sin presumir que toda desigualdad procede del poder de mercado. La política de competencia puede examinar restricciones injustificadas; las políticas financieras, educativas y de cuidados deben atender otros determinantes. Del mismo modo, apoyar a las mipymes exige mejorar sus posibilidades de entrada y expansión, sin convertir su tamaño en una razón automática para protegerlas de la rivalidad.

Para evaluar estas propuestas conviene vincular cada intervención con una restricción observable. Una ventanilla única debería mostrar cambios en tiempos, costos y duplicación de requisitos; un programa de acceso digital, cambios en utilización efectiva y posibilidades de elección; una recomendación de competencia, su implementación y las condiciones de entrada que modifica. Estos indicadores son una propuesta analítica. Su seguimiento permitiría revisar los instrumentos cuando sus beneficios se concentren en

quienes ya disponían de mejores capacidades, y conecta la agenda comercial con decisiones verificables que delimitan la contribución de cada institución.

B. Activos estratégicos y acceso a las oportunidades regionales

La disponibilidad de recursos, capacidades productivas o una ubicación favorable no determina quién podrá participar en sus beneficios. El informe regional identifica, junto con las dotaciones naturales, capacidades humanas y financieras, el mercado regional y activos políticos y culturales. Para la política de competencia interesa examinar cómo se organiza el acceso a los insumos y servicios que permiten aprovecharlos. Una nueva oportunidad exportadora puede ampliar la demanda y, al mismo tiempo, revelar cuellos de botella en transporte, almacenamiento o distribución.[128]

En consecuencia, atraer inversión no basta para acreditar transformación productiva. El análisis debe preguntar si los proveedores locales pueden incorporarse a las cadenas, si los requisitos técnicos responden a necesidades justificadas y si existen opciones viables para las empresas que dependen de una infraestructura o de un comprador. Estas preguntas no presuponen infracciones ni obligan a abrir indiscriminadamente cualquier activo privado. Permiten identificar restricciones que requieren investigación y distinguirlas de limitaciones de capacidad, calidad o escala que deben atender otras políticas.

La integración regional permite abordar otra tensión del ensayo: ampliar la escala sin identificar ese objetivo exclusivamente

128 Cf. COMISIÓN DE LA CEPAL, 2026, pp. 37-39.

con la concentración empresarial. La Comisión destaca que el mercado regional favorece la diversificación de exportaciones y la internacionalización de pymes, y propone cooperación funcional con continuidad técnica. La ampliación del espacio económico accesible puede permitir que empresas de países pequeños crezcan y encuentren nuevos clientes sin eliminar necesariamente a sus rivales nacionales. Su viabilidad depende de conectividad, facilitación comercial y compatibilidad regulatoria; no deriva automáticamente de acuerdos declarativos.[129]

Desde esta perspectiva, la cooperación entre autoridades de competencia tiene un objeto complementario: identificar barreras que afectan cadenas transfronterizas, compartir metodologías y coordinar actuaciones cuando las normas lo permitan. El intercambio de información confidencial exige una base jurídica y salvaguardas; una red regional no crea por sí sola potestades extraterritoriales. Tampoco la integración legitima acuerdos empresariales restrictivos por el solo hecho de que sus participantes persigan un objetivo regional. Cada actuación debe examinarse conforme al régimen aplicable y a sus efectos concretos.

C. Capacidad de ejecución e independencia técnica

El aporte institucional del informe es especialmente pertinente para la tesis central. La Comisión advierte que las estrategias pierden eficacia cuando la planificación, los presupuestos y el seguimiento avanzan por separado. Recomienda mandatos claros, coordinación estable y mecanismos que conviertan las prioridades en decisiones

129 Cf. COMISIÓN DE LA CEPAL, 2026, pp. 262-266.

ejecutables. Aplicado a competencia, ello exige que las iniciativas transversales cuenten con responsables, recursos y plazos, y que las recomendaciones sobre barreras puedan recibir una respuesta motivada de las entidades competentes.[130]

La coordinación y la independencia cumplen funciones diferentes. La primera permite incorporar el análisis competitivo en políticas que se deciden fuera de la agencia; la segunda protege la valoración técnica y jurídica de los casos. Un mecanismo de coordinación mal diseñado podría permitir que los beneficiarios de una estrategia industrial condicionen la investigación de sus propias conductas. Por ello, la participación de la autoridad en agendas productivas debe acompañarse de reglas sobre conflictos de interés, tratamiento de información y separación entre recomendación de política y decisión sancionadora.

La evaluación también debe reconocer sus límites. La revisión de un requisito de entrada puede medirse mediante sus costos, plazos y efectos sobre la participación; la existencia de más participantes no acredita, por sí sola, menor vulnerabilidad si todos comparten la misma fuente de suministro. La contribución geoeconómica de la competencia será más defendible cuando se documenten esas relaciones concretas que cuando se infiera directamente de un aumento de inversión o del crecimiento agregado del país.

130 Cf. COMISIÓN DE LA CEPAL, 2026, pp. 321-325.

D. El control de concentraciones: una reforma que solo la ley puede hacer

El Examen Inter-Pares sobre el derecho y la política de competencia de la República Dominicana, realizado por la OCDE y el BID en el marco del Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia de 2023 y publicado en 2024, ofrece el diagnóstico más completo del régimen vigente y, al mismo tiempo, el punto de encuentro entre la tesis de este ensayo y la agenda concreta del país. Su conclusión central es que la aplicación del derecho de la competencia sigue siendo incipiente y que la Ley núm. 42-08 presenta limitaciones importantes: no existe un régimen de control de concentraciones aplicable a toda la economía, las multas máximas tienen escaso efecto disuasorio, los plazos de prescripción son muy cortos y conviven un régimen general y varios regímenes sectoriales con niveles insuficientes de cooperación[131]. Las recomendaciones que de ahí se derivan reproducen, en clave nacional, las dos condiciones que este ensayo ha identificado como constitutivas de la infraestructura: fortalecer la autoridad —recursos presupuestarios y humanos, capacidad de priorizar, salvaguardias de independencia conforme a la Recomendación de la OCDE sobre equidad procesal— y articular el Estado mediante un marco común de normas sustantivas y de procedimiento aplicable a todos los sectores[132]. Entre ellas figura, en primer lugar dentro del capítulo de aplicación de la ley, «adoptar un régimen general de control previo de las concentraciones conforme

131 Cf. OCDE/BID, 2024, pp. 9-10 y 16-17.

132 Cf. OECD, Recommendation of the Council on Transparency and Procedural Fairness in Competition Law Enforcement, OECD/LEGAL/0465, 2021; OCDE/BID, 2024, p. 90.

a las normas de la OCDE y a las mejores prácticas internacionales», con cuatro componentes: delimitar la jurisdicción mediante la definición de concentración, el mecanismo de notificación y los umbrales; establecer un procedimiento de revisión transparente, eficaz y oportuno a cargo de Pro-Competencia; exigir una prueba sustantiva coherente para evaluar el impacto sobre la competencia; y aplicar las normas mediante instrumentos adecuados de ejecución, sanciones y revisión judicial[133].

El dato comparado explica la prioridad. De las setenta y nueve jurisdicciones incluidas en la base CompStats de la OCDE en 2023, solo siete carecían de un marco de control de concentraciones; de las catorce jurisdicciones de América Latina y el Caribe incluidas, únicamente la República Dominicana, y todos los países comparables por población y producto per cápita cuentan con uno[134]. Se plantea a veces que el control no se adapta a una economía pequeña e insular, en la que cierta concentración es natural. El argumento confunde el tamaño del mercado con la ausencia de riesgo: es precisamente en los mercados pequeños, donde las alternativas de suministro son escasas, donde una sola operación puede eliminar la competencia efectiva en un eslabón entero de la economía y dar lugar a un monopolio de hecho. Conviene precisar qué es lo que el control previo examina, porque en el ordenamiento dominicano la posición dominante está permitida constitucional y legalmente: lo que la Constitución prohíbe son los monopolios en manos de

133 OCDE/BID, Exámenes Inter-Pares sobre el Derecho y Política de Competencia: República Dominicana, OECD Publishing, París, p. 90, 2024.

134 Cf. OCDE/BID, 2024, pp. 39-40.

particulares y lo que la Ley núm. 42-08 sanciona es el abuso de esa posición. El control de concentraciones no juzga el tamaño de las empresas ni penaliza el crecimiento alcanzado por mérito; examina si una operación concreta reduce sustancialmente la competencia, y autoriza, condiciona o deniega en función de ese efecto. Que el Estado dominicano tenga la facultad de hacer ese examen antes de la ejecución de la operación no es una opción de política entre otras, sino una condición para que el mandato del artículo 50 de la Constitución —evitar los efectos nocivos de los monopolios y de los abusos de posición dominante— pueda cumplirse de forma preventiva y no solo represiva. Los examinadores recuerdan, además, que el control de concentraciones se dirige a la minoría de transacciones que reducen significativamente la competencia, y que la gran mayoría se autoriza porque no la perjudica y suele generar eficiencias[135]; y la obra de Gal, examinada al inicio de este capítulo, muestra que la pequeñez del mercado no es razón para prescindir del instrumento, sino para diseñarlo con umbrales, plazos y una prueba sustantiva adecuados a esa escala. Precisamente eso es lo que la existencia del régimen permite y lo que su inexistencia impide: hoy, cuando una operación concentra un eslabón de la economía dominicana, la autoridad solo puede intervenir después, por la vía de las conductas, cuando el daño ya se ha producido y la estructura es irreversible. El control previo es, además, una garantía para las propias empresas: les ofrece certeza jurídica sobre sus operaciones antes de ejecutarlas, en lugar de exponerlas a una investigación posterior.

Mientras ese régimen no exista, el único examen de concentraciones

135 Cf. OCDE/BID, 2024, p. 39.

en la República Dominicana es el que ejercen los reguladores de las telecomunicaciones, la electricidad y el sistema financiero en virtud de sus leyes especiales, y el Examen Inter-Pares advierte que, salvo en el caso de la operación Altice/Tricom aprobada con condiciones por el INDOTEL en 2017, ese examen no analiza los efectos de las transacciones sobre la competencia; de ahí su recomendación transitoria de que los reguladores tengan en cuenta esos efectos y consulten a Pro-Competencia en todas las revisiones[136]. A ello se suma una razón de política de Estado que el país ya ha hecho explícita. Mediante el Decreto núm. 408-25, de 25 de julio de 2025, el Poder Ejecutivo declaró de interés nacional las acciones destinadas a organizar, promover e impulsar el proceso de adhesión de la República Dominicana a la OCDE, creó una Comisión Presidencial para planificar, coordinar y supervisar ese proceso, coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y estableció un deber de colaboración de todos los órganos de la Administración pública dentro de sus respectivas competencias[137]; el Decreto núm. 441-26, de 30 de junio de 2026, reforzó ese diseño con la figura de un coordinador general encargado de supervisar la alineación regulatoria del país con los estándares de la Organización[138]. El 24 de marzo de 2026, en París, el Gobierno dominicano y la OCDE suscribieron un Memorando de Entendimiento dirigido a fortalecer la cooperación institucional, apoyar el programa de reformas nacionales y favorecer la alineación de las políticas públicas con

136 Cf. OCDE/BID, 2024, pp. 17, 42 y 90.

137 Cf. Decreto núm. 408-25, de 25 de julio de 2025, Gaceta Oficial núm. 11205, de 30 de julio de 2025, artículos 1 a 5.

138 Cf. Decreto núm. 441-26, de 30 de junio de 2026, que modifica los artículos 4 y 5 del Decreto núm. 408-25.

los estándares de la Organización y la eventual adhesión del país a sus instrumentos jurídicos[139]. Ninguno de estos actos equivale a la admisión del país como miembro, pero los tres convierten la convergencia con la OCDE en una obligación de coordinación que vincula a toda la Administración, y el Examen Inter-Pares se inscribe en ese acercamiento. El proceso de adhesión supone la evaluación, por el Comité de Competencia de la Organización, de la conformidad del régimen nacional con sus instrumentos jurídicos, entre ellos la Recomendación del Consejo sobre el examen de concentraciones, que presupone la existencia de un régimen de control previo con jurisdicción claramente definida, procedimientos transparentes y una prueba sustantiva coherente[140]. Un país que carece de ese régimen no cumple el estándar que la Organización exige a sus miembros; incorporar el control de concentraciones es, por tanto, un requisito indispensable de la adhesión, y no solo una mejora deseable del ordenamiento interno. El deber de colaboración interinstitucional que los decretos imponen es, además, la expresión jurídica más concreta de lo que este ensayo ha llamado Estado articulado: la reforma del régimen de competencia deja de ser una iniciativa aislada de la autoridad para convertirse en una contribución exigible a una política declarada de interés nacional. Para la tesis de este ensayo la consecuencia es inmediata: una economía pequeña, abierta y expuesta a la relocalización de cadenas de suministro carece del instrumento que permitiría examinar, antes de su perfeccionamiento,

139 Cf. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, 2026; PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, 2026 [el texto íntegro del memorando no es público; se cita por los comunicados oficiales].

140 Cf. OECD, Recommendation of the Council on Merger Review, OECD/LEGAL/0333, 2005; OCDE/BID, 2024, pp. 9 y 90.

la adquisición de activos logísticos, energéticos o de distribución por operadores ya concentrados. La función geoeconómica descrita en el cuarto capítulo no puede desplegarse sin la herramienta jurídica que la hace operativa.

Esa herramienta solo puede crearla el legislador. El control previo de concentraciones somete determinados negocios jurídicos entre particulares —fusiones, adquisiciones de control, transferencias de activos— a una autorización administrativa cuya omisión acarrea sanciones y cuya denegación impide la operación. Se trata de una limitación directa al ejercicio de la libertad de empresa y del derecho de propiedad, derechos fundamentales reconocidos en los artículos 50 y 51 de la Constitución, y conforme al artículo 74.2 solo por ley puede regularse el ejercicio de los derechos fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad; el artículo 40.15 completa el cuadro al disponer que a nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe[141]. De ello se siguen dos consecuencias prácticas. Ni una resolución del Consejo Directivo de Pro-Competencia ni el reglamento de aplicación de la Ley núm. 42-08 pueden crear una obligación de notificación previa que la ley no establece; y tampoco puede hacerlo el Poder Ejecutivo por decreto, de modo que la Política Nacional de Competencia adoptada mediante el Decreto núm. 196-25 fija orientaciones de política de Estado pero no suple la reserva de ley. Esta constatación no es una limitación de la autoridad; es la razón por la que su fortalecimiento es una tarea del Estado en su conjunto, y no solo de la institución que lo reclama.

141 Cf. CRD, artículos 40.15, 50, 51 y 74.2, 2024.

En ese contexto, Pro-Competencia remitió al Poder Ejecutivo, en febrero de 2026, un anteproyecto de Ley Orgánica Antimonopolio y Competencia Económica que deroga la Ley núm. 42-08 y su reglamento, el cual se ha sometido a consulta de los distintos sectores del tejido empresarial dominicano[142]. Sus considerandos invocan la Constitución proclamada el 27 de octubre de 2024, la condición preconstitucional de la ley vigente y las recomendaciones del Examen Inter-Pares. Leído a través de las cinco funciones propuestas en el cuarto capítulo, el anteproyecto es un intento de traducir cada una de ellas en técnica legislativa. La función económica se expresa en el título dedicado a las concentraciones, que instituye el control previo con un ámbito definido por los efectos en el mercado dominicano con independencia de la nacionalidad de los agentes, un umbral de notificación fijado en ingresos brutos o activos superiores a doscientos millones de pesos y actualizable por resolución motivada, notificación obligatoria y suspensiva, una prueba sustantiva de reducción sustancial de la competencia efectiva que pondera la estructura del mercado, las barreras de entrada y las eficiencias trasladadas a los consumidores, un procedimiento en dos fases con plazos definidos, compromisos y condicionamientos estructurales o conductuales, tasa administrativa de notificación y silencio administrativo positivo como garantía frente a la inacción[143]. La función institucional se expresa en la configuración de la autoridad como ente autónomo con personalidad jurídica y autonomía normativa, financiera y técnica; en un Consejo Directivo

142 Cf. PRO-COMPETENCIA, 2026, considerandos primero a séptimo y vistos [26 de febrero de 2026].

143 Cf. PRO-COMPETENCIA, 2026, artículos 48 a 58.

de cinco miembros designados por el Congreso Nacional a partir de ternas del Poder Ejecutivo, con mandatos de cinco años y remoción solo mediante decisión motivada del órgano que los designó, previo procedimiento con garantías; en la garantía de suficiencia presupuestaria; y en la recurribilidad de los actos en instancia única ante el Tribunal Superior Administrativo[144]. Ese diseño responde a la observación del Banco Mundial sobre la dependencia de las agencias de la región respecto del Poder Ejecutivo y a la recomendación del Examen Inter-Pares sobre salvaguardias de independencia.

Las funciones social y democrática encuentran su expresión en el principio de unidad del ordenamiento, que declara la ley aplicable a todos los poderes del Estado y a todos los sectores sin excepción y deroga los regímenes sectoriales de competencia, en línea con la recomendación de adoptar un marco común[145]; y en la designación parlamentaria de los miembros del órgano decisor, que sustrae su nombramiento de la discrecionalidad del Ejecutivo. La función geoeconómica se refleja en la facultad de examinar los efectos sobre la competencia de los subsidios, ayudas e incentivos otorgados con cargo a recursos públicos y de emitir informes públicos de recomendación sobre leyes, decretos, reglamentos y demás actos normativos, lo que dota de base legal a la neutralidad competitiva examinada en el quinto capítulo y convierte la abogacía de la competencia en un mecanismo de articulación del Estado[146]. Completan el diseño un programa de clemencia, multas de hasta el diez por ciento de los ingresos brutos del infractor para las infracciones

144 Cf. PRO-COMPETENCIA, 2026, artículos 5, 14, 17, 27, 112 y 115.

145 Cf. PRO-COMPETENCIA, 2026, artículos 2, 3 y 116; OCDE/BID, 2024, p. 89.

146 Cf. PRO-COMPETENCIA, 2026, artículos 31 y 32.

muy graves, un plazo de prescripción de diez años y la remisión al Ministerio Público, que atienden las restantes recomendaciones sobre detección de cárteles, disuasión y prescripción[147].

Conviene cerrar con una cautela. Un anteproyecto no es una ley, y las opciones concretas de diseño —el nivel del umbral, la extensión de los plazos, la amplitud de los condicionamientos— serán objeto de debate legislativo. Lo que este apartado ha querido mostrar es la premisa que ese debate no puede eludir: en el ordenamiento dominicano la pieza más importante de la caja de herramientas de la autoridad de competencia es una decisión del Congreso Nacional, y mientras esa decisión no se adopte, la contribución de la competencia a la adaptación del país al nuevo orden geoeconómico y a la superación de la trampa del ingreso medio quedará limitada a lo que puede hacerse después del daño.

VIII. CONCLUSIONES

Este ensayo partió de una pregunta concreta: ¿qué cambia para la política de competencia cuando cambia el contexto económico y geopolítico en el que operan los mercados? El recorrido permite ofrecer una respuesta articulada en torno a una idea: la competencia es infraestructura institucional del desarrollo, y una infraestructura se juzga por su capacidad de funcionar, no por su existencia en los textos.

En primer lugar, la reconfiguración del orden internacional —la fragmentación estratégica, el retorno de la política industrial

147 Cf. PRO-COMPETENCIA, 2026, artículos 92, 97, 101 y 102; OCDE/BID, 2024, pp. 90-91.

ejemplificado en los programas de semiconductores de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón[148], la interdependencia armada identificada por Farrell y Newman[149]— ha ampliado el terreno en el que se juega la relevancia de la política de competencia, sin sustituir su función tradicional de preservar el proceso competitivo. Lo que ha cambiado no es su objeto, sino el entorno, y ese entorno premia a los Estados capaces de adaptarse con instituciones coherentes. La duda sobre la eficacia de la competencia como instrumento de desarrollo, que Jenny ha diagnosticado con lucidez, no se despeja con menos competencia, sino con una comprensión más exacta de los plazos en que actúa y de las políticas con las que debe combinarse.

En segundo lugar, la competencia debe entenderse como infraestructura institucional porque, sin garantizar por sí sola crecimiento o innovación, forma parte del conjunto de reglas y capacidades que permiten que los mercados sean abiertos, contestables y adaptables, en el sentido en que North concibió las instituciones como reductoras de incertidumbre[150] y en el que Acemoglu y Robinson vincularon las instituciones inclusivas con la prosperidad sostenida[151]. El BID ha llegado a una conclusión convergente al identificar la «infraestructura de la competencia», la regulación inteligente y las agencias dotadas de recursos e independencia como los tres frentes complementarios de la agenda regional. De esa idea se sigue la exigencia que ha recorrido todo el texto: la infraestructura requiere una autoridad con capacidad

148 Cf. US CONGRESS, 2022; Reglamento (UE) 2023/1781, 2023.
149 Cf. FARRELL y NEWMAN, 2019.
150 Cf. NORTH, 1990.
151 Cf. ACEMOGLU y ROBINSON, 2012.

real —independencia, recursos, instrumentos legales completos y decisiones que resistan el control jurisdiccional— y un Estado que actúe de manera articulada, de modo que la política industrial, la regulación sectorial, las compras públicas y la política comercial no anulen lo que la competencia construye.

En tercer lugar, la política de competencia desempeña hoy funciones institucionales, democráticas, sociales y geoeconómicas que exceden la mera protección del proceso competitivo, sin que ello convierta a las autoridades en instrumentos de política industrial, comercial o de seguridad nacional. El límite es jurídico y es firme: las funciones describen efectos de un régimen correctamente aplicado, no competencias nuevas, y comprender los efectos sistémicos de la competencia no equivale a convertir cada uno en un criterio autónomo de decisión. Los precedentes examinados —de la respuesta europea a la operación Siemens/Alstom[152] a la Recomendación de la OCDE sobre neutralidad competitiva[153]— muestran que ni las jurisdicciones con mayor tradición han resuelto de manera definitiva la tensión entre competencia y otros objetivos legítimos; ofrecen métodos de análisis y principios que cada jurisdicción debe adaptar a su realidad.

En cuarto lugar, las implicaciones son particularmente relevantes para las economías pequeñas, donde —como demostró Gal[154]— la escala, la concentración natural de los mercados y la dependencia externa hacen más delicado el equilibrio entre eficiencia,

152 Cf. COMISIÓN EUROPEA, Decisión M.8677, 2019.
153 Cf. OECD, 2021.
154 Cf. GAL, 2003.

contestabilidad y resiliencia. Para la República Dominicana, esa delicadeza tiene un nombre: la trampa del ingreso medio, de la que no se sale con protecciones permanentes sino con mercados en los que las empresas —las establecidas y las nuevas— compitan por mérito, y para lo cual hace falta una autoridad con los medios de garantizarlo. La adopción de la Política Nacional de Competencia mediante el Decreto núm. 196-25 y el fortalecimiento de la labor de recomendación institucional[155] muestran que el país ha empezado a recorrer ese camino; el Examen Inter—Pares de la OCDE y el BID indica cuánto falta; y el anteproyecto de ley remitido al Poder Ejecutivo señala la vía por la que la pieza más importante —el control previo de concentraciones, que solo una ley puede crear y sin el cual no es posible la adhesión del país a la OCDE— puede incorporarse.

El diálogo con *Rupturas y oportunidades* añade una conclusión regional: el valor estratégico de un recurso o de una capacidad productiva puede crecer sin que sus beneficios se distribuyan entre quienes están en condiciones de competir, y convertir oportunidades externas en desarrollo exige capacidades públicas y productivas que ninguna autoridad construye sola. La política de competencia contribuye cuando evita cierres injustificados y preserva alternativas efectivas; la integración regional amplía esas alternativas y la escala disponible; la coordinación institucional incorpora su examen en las demás políticas públicas. La agenda comercial dominicana precisa esa conclusión: las oportunidades requieren empresas capaces de acceder a ellas, y la contribución de la competencia debe evaluarse

155 Cf. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, 2025a.

en esos ámbitos concretos, sin presentar una aspiración de política como evidencia de resultados alcanzados.

A modo de reflexión final, la transformación descrita no es meramente tecnológica ni exclusivamente geopolítica: es, ante todo, institucional. Los Estados, incluidos los de economías pequeñas y abiertas como la dominicana, enfrentan la necesidad de sostener simultáneamente dos compromisos que no siempre resultan fáciles de conciliar: ampliar la comprensión de la relevancia sistémica de la competencia para el desarrollo y, al mismo tiempo, preservar límites claros al mandato de las autoridades que la aplican. La forma de conciliarlos es la que este ensayo ha defendido: autoridades fuertes porque están sujetas al derecho, y un Estado articulado porque entiende que la competencia no es una política entre otras, sino la condición para que las demás sirvan al interés general. Para la República Dominicana, la reciente adopción de una Política Nacional de Competencia no cierra esa agenda, sino que la abre: corresponde ahora traducir ese marco en capacidades institucionales efectivas, en una cultura de competencia que permee tanto al sector público como al privado y, sobre todo, en una ley que dote a la autoridad de los instrumentos que la Constitución le encomienda hacer valer. De ello depende, en buena medida, que un país que ha sabido crecer sepa también seguir creciendo.

IX REFERENCIAS

A. Doctrina académica y literatura especializada

ACEMOGLU (Daron) y ROBINSON (James A.), *The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty*, Penguin Press, Nueva York, 2019.

ACEMOGLU (Daron) y ROBINSON (James A.), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown, Nueva York, 2012.

AGHION (Philippe), BLOOM (Nicholas), BLUNDELL (Richard), GRIFFITH (Rachel) y HOWITT (Peter), «Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 120, n.º 2, pp. 701-728, 2005.

BUSSO (Matías) y GALIANI (Sebastián), «The Causal Effect of Competition on Prices and Quality: Evidence from a Field Experiment», *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 11, n.º 1, pp. 33-56, 2019.

FARRELL (Henry) y NEWMAN (Abraham L.), «Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion», *International Security*, vol. 44, n.º 1, pp. 42-79, 2019.

FIKENTSCHER (Wolfgang), «Las tres funciones del control de la economía (Derecho antimonopolio)», *Revista de Derecho Mercantil*, n.º 172-173, pp. 459 y ss., 1984.

FOX (Eleanor M.), «Against Goals», *Fordham Law Review*, vol. 81, n.º 5, pp. 2157-2177, 2013.

FOX (Eleanor M.), «The Modernization of Antitrust: A New Equilibrium», *Cornell Law Review*, vol. 66, pp. 1140-1192, 1981.

GAL (Michal S.), *Competition Policy for Small Market Economies*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2003.

GLOBAL COMPETITION REVIEW, «Brazil: how the Competition Authority approaches digital market enforcement», *GCR Insight*, Londres, 2024.

JENNY (Frédéric), «Les autorités nationales de concurrence face au défi de la neutralité concurrentielle», *Concurrences*, París, 2015 (4), pp. 1-24.

JENNY (Frédéric), «The Institutional Design of Competition Authorities: Debates and Trends», en JENNY (Frédéric) y KATSOULACOS (Yannis) (eds.), *Competition Law Enforcement in the BRICS and in Developing Countries: Legal and Economic Aspects*, Springer, Cham, pp. 1-57, 2016.

KHAN (Lina M.), «Amazon's Antitrust Paradox», *Yale Law Journal*, vol. 126, n.º 3, pp. 710-805, 2017.

LOROT (Pascal), *Introduction à la géoéconomie*, Economica, París, 1999.

LUTTWAK (Edward N.), «From Geopolitics to Geoeconomics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce», *The National Interest*, n.º 20, pp. 17-23, 1990.

MAZZUCATO (Mariana), *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press, Londres, 2013.

MOTTA (Massimo), *Política de competencia: teoría y práctica*, traducción de Carmen Praget, Fondo de Cultura Económica, México, 2018.

MÜLLER-ARMACK (Alfred), «Economía Social de Mercado», en Fundación Konrad Adenauer, *Economía Social de Mercado: un proyecto para Latinoamérica*, serie Economía Social de Mercado n.º 1, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2009.

NORTH (Douglass C.), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

NORTH (Douglass C.), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, Princeton, 2005.

OLIER (Eduardo), *Geoeconomía: las claves de la economía global*, prólogo de Ana Palacio, Pearson/Prentice Hall, Madrid, 2011.

PORTER (Michael E.), *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, Nueva York, 1990.

RODRIK (Dani), «Industrial Policy for the Twenty-First Century», documento de trabajo, John F. Kennedy School of Government, Universidad de Harvard, Cambridge, Massachusetts, 2004.

RODRIK (Dani), *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, W. W. Norton, Nueva York, 2011.

SANDEL (Michael J.), *El descontento democrático: en busca de una filosofía pública*, Debate, Barcelona, 2023.

SCHUMPETER (Joseph A.), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper & Brothers, Nueva York, 1942.

SEN (Amartya), *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

STIGLER (George J.), «The Theory of Economic Regulation», *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, n.º 1, pp. 3-21, 1971.

STIGLITZ (Joseph E.), *Camino de libertad: la economía y la buena sociedad*, Taurus, Madrid, 2025.

STIGLITZ (Joseph E.), *La gran brecha: qué hacer con las sociedades desiguales*, Taurus, Madrid, 2015.

STIGLITZ (Joseph E.), «Markets, Market Failures, and Development», *The American Economic Review*, vol. 79, n.º 2, pp. 197-203, 1989.

VICIANO PASTOR (Javier), «La regulación del comercio: controles estatales, competencia y defensa del consumidor», materiales del Máster Universitario en Derecho Constitucional, Universidad de Valencia, Valencia, s. f.

WEBB (Richard), *Conexión y despegue rural*, Universidad de San Martín de Porres, Lima, 2013 [verificar edición], citado en JENNY, 2026.

WU (Tim), *The Curse of Bigness: Antitrust in the New Gilded Age*, Columbia Global Reports, Nueva York, 2018.

B. Informes, recomendaciones y documentos de organismos internacionales

ALVIAREZ (Vanessa), BUSSO (Matías), KEEFER (Philip), SANTOS (Cezar) y STUCCHI (Rodolfo) (eds.), *Mercados y desarrollo: cómo la competencia puede mejorar vidas*, serie Desarrollo en las Américas, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2025.

BANCO MUNDIAL, *Competencia: ¿el ingrediente que falta para crecer?*, Informe Económico América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington, D.C., 2024.

COMISIÓN DE LA CEPAL SOBRE GEOPOLÍTICA, GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Rupturas y oportunidades: propuestas para que América Latina y el Caribe prospere en la nueva era geopolítica*, LC/PUB.2026/10, CEPAL, Santiago, 2026.

DRAGHI (Mario), *The Future of European Competitiveness*, Comisión Europea, Bruselas, 2024.

OCDE, *Marchés publics, échanges et politiques industrielles: Soutenir les priorités nationales*, Éditions OCDE, París, 2026a.

OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE, Rapport intermédiaire: Surmonter des chocs successifs*, Éditions OCDE, París, 2026b.

OCDE/BID, *Exámenes Inter-Pares sobre el Derecho y Política de Competencia: República Dominicana*, OECD Publishing, París, 2024.

OECD, *Industrial policy for the future: Insights from the shipbuilding industry*, OECD Policy Brief, OECD, París, 2025.

OECD, *Recommendation of the Council on Merger Review*, OECD/LEGAL/0333, OECD, París, 2005.

OECD, *Recommendation of the Council on Competitive Neutrality*, OECD/LEGAL/0462, OECD, París, 2021.

OECD, *Recommendation of the Council on Transparency and Procedural Fairness in Competition Law Enforcement*, OECD/LEGAL/0465, OECD, París, 2021.

OECD/BID, *Latin American and Caribbean Competition Forum*, OECD, París [completar edición, año y documento].

WORLD BANK y OECD, *A Step Ahead: Competition Policy for Shared Prosperity and Inclusive Growth*, World Bank Group, Washington, D.C., 2017.

WORLD BANK, *World Development Report 2024: The Middle-Income Trap*, World Bank Group, Washington, D.C., 2024.

WORLD ECONOMIC FORUM, *Global Risks Report 2026*, 21.ª ed., World Economic Forum, Ginebra, 2026.

C. Guías, recursos y publicaciones institucionales

ALSTOM, *Alstom regrets European Commission's prohibition decision for the merger of its business with Siemens Mobility*, comunicado, París, 6 de febrero de 2019.

BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, *Informe de Estabilidad Financiera 2025*, edición de mayo de 2026, BCRD, Santo Domingo, 2026. Disponible en: https://cdn.bancentral.gov.do/documents/informe-de-estabilidad-financiera/documents/InformeEstabilidadFinanciera2025-05-2026.pdf [consulta 18/10/2026].

BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, *Banco Central publica Informe de Estabilidad Financiera a mayo de 2026*, comunicado, Santo Domingo, 14 de octubre de 2026 [verificar título exacto].

COMISIÓN EUROPEA, *Mergers: Commission prohibits Siemens' proposed acquisition of Alstom*, comunicado de prensa IP/19/881, Bruselas, 2019.

COMISIÓN EUROPEA, *Revisión de las Directrices sobre concentraciones: convocatoria de contribuciones*, Bruselas, 2025.

FRANCIA Y ALEMANIA, *A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century*, Ministère de l'Économie et des Finances y Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlín, 2019.

JENNY (Frédéric), «Competition enforcement and advocacy», intervención en el panel «Desafíos globales para la aplicación de la competencia: principales tendencias globales en derecho de la competencia», copresidido por Lucas Trevisani y Marcello d'Amore, Día Nacional de la Competencia de Argentina, Autoridad Nacional de la Competencia (ANC), Buenos Aires, 14 de octubre de 2026.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, *República Dominicana y la OCDE suscriben Memorando de Entendimiento*, comunicado, París, 24 de marzo de 2026 [verificar título exacto].

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, *La República Dominicana expone avances en promoción de la competencia durante taller internacional en Perú*, comunicado, Santo Domingo, 21 de noviembre de 2025 (2025b).

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, *Presidente Abinader participa en la firma del Memorando*

de Entendimiento entre la República Dominicana y la OCDE, comunicado, París, 24 de marzo de 2026 [verificar título exacto].

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, *Presidente Abinader presenta avances históricos en libre competencia y destaca liderazgo regional de la República Dominicana*, comunicado, Santo Domingo, 30 de junio de 2025 (2025a).

PRO-COMPETENCIA (COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA), *Pro-Competencia presenta planes estratégicos para el fortalecimiento de la competencia durante el período 2025-2028*, comunicado, Santo Domingo, 17 de enero de 2025.

VESTAGER (Margrethe), *Statement on the Siemens/Alstom decision*, SPEECH/19/889, Comisión Europea, Bruselas, 2019.

D. Legislación, tratados e instrumentos de cooperación

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (CRD), proclamada el 27 de octubre de 2024, Gaceta Oficial, Santo Domingo, 2024.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, de 27 de diciembre de 1978, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1978.

JAPÓN, *Act on the Promotion of Ensuring National Security through Integrated Implementation of Economic Measures (Economic Security Promotion Act)*, Ley n.º 43, Tokio, 2022.

MÉXICO, *Ley Federal de Competencia Económica*, Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 2025.

PRO-COMPETENCIA (COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA), *Anteproyecto de Ley Orgánica Antimonopolio y Competencia Económica, que deroga la Ley núm. 42-08, General de Defensa de la Competencia*, remitido al Poder Ejecutivo, Santo Domingo, 2026.

REPÚBLICA DOMINICANA, Decreto núm. 196-25 que establece la Política Nacional de Competencia, Gaceta Oficial, Santo Domingo, 2025.

REPÚBLICA DOMINICANA, Decreto núm. 408-25 que declara de interés nacional el proceso de adhesión a la OCDE y crea la Comisión Presidencial para la Adhesión, Gaceta Oficial núm. 11205, Santo Domingo, 30 de julio de 2025.

REPÚBLICA DOMINICANA, Decreto núm. 441-26 que modifica los artículos 4 y 5 del Decreto núm. 408-25, Gaceta Oficial, Santo Domingo, 2026.

REPÚBLICA DOMINICANA, Decreto núm. 252-20 que aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley núm. 42-08, Gaceta Oficial, Santo Domingo, 2020.

REPÚBLICA DOMINICANA, Ley núm. 42-08, General de Defensa de la Competencia, Gaceta Oficial, Santo Domingo, 2008.

UNIÓN EUROPEA, Reglamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2019, para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 79 I, Bruselas, 2019.

UNIÓN EUROPEA, Reglamento (UE) 2022/2560 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 330, Bruselas, 2022.

UNIÓN EUROPEA, Reglamento (UE) 2023/1781 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de septiembre de 2023, por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de semiconductores («Ley de Chips»), *Diario Oficial de la Unión Europea* L 229, Bruselas, 2023.

US CONGRESS, *CHIPS and Science Act of 2022*, Public Law 117-167, Washington, D.C., 2022.

E. Jurisprudencia y procedimientos administrativos

CADE (CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA), procedimiento administrativo contra Apple Inc. iniciado a partir de la representación de Mercado Livre, Brasilia, 2022.

COMISIÓN EUROPEA, Decisión de 6 de febrero de 2019 por la que una concentración se declara incompatible con el mercado interior, asunto M.8677 Siemens/Alstom, C(2019) 921 final, Bruselas, 2019.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (TC), Sentencia TC/0027/12, Santo Domingo, 2012.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (TC), Sentencia TC/0137/20, de 13 de mayo de 2020, Santo Domingo, 2020.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (TC), Sentencia TC/0267/13, de 19 de diciembre de 2013, Santo Domingo, 2013.

DEPENDENCIA EXTERNA Y COMPETENCIA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA: RIESGOS Y RESPUESTAS ANTE LOS CHOQUES GLOBALES

Liverca A. Gómez

CONTENIDO

I. Introducción.....247
II. Un mundo más incierto, no necesariamente menos integrado.....250
III. Por qué los choques globales se sienten de manera distinta en la República Dominicana.....254
IV. Del problema de abastecimiento al debilitamiento de la competencia.....261
V. Una matriz sencilla para priorizar mercados.....265
VI. Qué puede hacer una autoridad de competencia.....267
VII. Una agenda dominicana de resiliencia competitiva.....271
VIII. Conclusiones.....275
IX. Referencias bibliográficas.....277

Resumen. Las tensiones comerciales, los conflictos armados y los cambios en las cadenas de suministro pueden elevar costos y reducir la disponibilidad de bienes, con efectos para economías pequeñas, insulares y abiertas como la República Dominicana. La dependencia importadora no implica por sí una competencia débil; el riesgo aumenta cuando convergen pocos proveedores externos, concentración interna, sustitutos limitados, barreras de entrada e infraestructura crítica. El artículo explica cómo los choques globales

pueden ampliar el poder de mercado, distingue sus efectos normales de conductas anticompetitivas y propone una matriz para priorizar mercados expuestos. Plantea una agenda basada en información, monitoreo, estudios de mercado, abogacía, aplicación de la ley y coordinación institucional. La política de competencia no evita las crisis internacionales, pero puede fortalecer la resiliencia y preservar alternativas para empresas y consumidores.

Palabras claves: geopolítica; política de competencia; poder de mercado; República Dominicana; dependencia externa; cadenas de suministro; resiliencia competitiva; control de concentraciones; abogacía de la competencia; monitoreo de mercados.

EXTERNAL DEPENDENCY AND COMPETITION IN THE DOMINICAN REPUBLIC: RISKS AND RESPONSES TO GLOBAL SHOCKS

Abstract. Trade tensions, armed conflicts, and supply-chain disruptions can raise costs and reduce the availability of goods, with particularly significant effects on small, island, and open economies such as the Dominican Republic. Import dependence does not itself imply weak competition; risk increases when limited foreign suppliers coincide with domestic concentration, few substitutes, entry barriers, and critical infrastructure constraints. This article explains how global shocks can expand market power, distinguishes their ordinary effects from possible anticompetitive conduct, and proposes a framework for prioritizing exposed markets. It also presents a Dominican agenda based on information, monitoring, market studies, advocacy, law enforcement, and institutional coordination. Competition policy cannot prevent international crises, but it can strengthen resilience, preserve competitive pressure, and

maintain alternatives for businesses and consumers during periods of global economic disruption and uncertainty.

Keywords: geopolitics; competition policy; market power; Dominican Republic; external dependence; supply chains; competitive resilience; merger control; competition advocacy; market monitoring.

I. INTRODUCCIÓN

Durante varias décadas, una parte importante del análisis económico internacional descansó en la expectativa de que una integración comercial creciente permitiría a las empresas localizar cada fase de producción donde resultara más eficiente. La especialización, la producción a gran escala y la reducción de los costos de transporte impulsaron cadenas de suministro más amplias, en las que los productos cruzan varias fronteras y las empresas mantienen inventarios reducidos.[1] Ese modelo produjo ganancias de productividad, amplió la variedad de bienes y redujo costos para consumidores y productores.[2] Esta organización de la producción también generó interdependencias cuya importancia estratégica se hizo más visible durante la pandemia de COVID-19 y ante los conflictos geopolíticos que han afectado el suministro de energía y el funcionamiento de rutas marítimas esenciales.[3]

1 OCDE (2025b)

2 Moreira (2022).

3 Raúl Ovalle, "De Ormuz a RD: ¿la calma antes de la tormenta?". Periódico El Caribe, 20 de mayo de 2026. El autor analiza los efectos del cierre del estrecho de Ormuz sobre el suministro mundial de petróleo y sus posibles repercusiones en la economía dominicana [consultado en fecha 6 de agosto de 2026].

El fenómeno suele describirse como fragmentación geoeconómica: una reversión de la integración económica impulsada por decisiones de política asociadas a objetivos estratégicos, de seguridad o geopolíticos. No implica necesariamente una ruptura completa del comercio mundial. Puede adoptar formas graduales: imposición de nuevos o más altos aranceles, controles de exportación, sanciones financieras, requisitos de origen, subsidios destinados a relocalizar producción, revisión de inversiones extranjeras, compras públicas preferenciales o redirección del comercio hacia países considerados políticamente próximos. Sus efectos tampoco son uniformes, ya que algunas economías pueden captar inversiones de otros países o insertarse en nuevas cadenas, mientras que otras enfrentan proveedores más costosos, mercados más estrechos y menor acceso a tecnologías.[4]

Para las economías pequeñas, abiertas e importadoras, la discusión posee una dimensión particularmente concreta. Muchos bienes consumidos en la República Dominicana, como combustibles, medicamentos, determinados alimentos, electrodomésticos y materiales de construcción, son importados o dependen de materias primas provenientes del exterior. La producción agropecuaria también depende en gran medida de fertilizantes y otros insumos importados.[5] La dependencia constituye una consecuencia racional del tamaño del mercado, la dotación de recursos y las ventajas comparativas[6].

4 Bolhuis, M., Chen, J., & Kett, B. (2023).

5 "Del dólar al colmado: cómo la tasa cambia lo que pagas diariamente", Periódico El Caribe, 10 de mayo de 2026.

6 Según Paul Krugman, la ventaja comparativa surge cuando un país puede producir un bien con un costo de oportunidad menor que otro país. Por ello, cada país se beneficia al especializarse en los bienes que produce relativamente mejor e intercambiarlos, aunque uno de ellos sea más eficiente en la producción de todos los bienes. Krugman, Paul R.; Obstfeld, Maurice; y Melitz, Marc J. Economía internacional: teoría y política. Pearson.

Pretender sustituir indiscriminadamente esas importaciones podría elevar los costos, reducir la calidad y crear industrias protegidas sin escala eficiente. El problema no es la apertura en sí misma, sino la posibilidad de que determinadas dependencias se concentren en pocos países, proveedores, rutas, tecnologías o intermediarios, y que esa concentración externa se combine con una estructura interna poco contestable.[7]

Esa combinación plantea preguntas propias de la política de competencia: ¿un aumento de precios refleja mayores costos internacionales o una ampliación del margen interno?, ¿la escasez responde a una interrupción física o a decisiones estratégicas de los operadores?, ¿qué barreras impiden la entrada de nuevos importadores? La respuesta exige evitar dos errores. El primero es atribuir a la falta de competencia cualquier aumento ocurrido durante una crisis, pues los precios también pueden subir por transporte, energía, seguros, financiamiento, tipo de cambio o escasez internacional. El segundo es asumir que todo proviene del exterior y pasar por alto que una disrupción puede facilitar la coordinación de precios, la retención de inventarios, la discriminación entre clientes o la salida de competidores. El nivel de competencia influye, además, en la velocidad y magnitud con que los costos se trasladan al consumidor.[8][9]

7 La idea central de un mercado contestable es que la presión competitiva que enfrenta un mercado por parte de potenciales entrantes es igual de efectiva que la presión ejercida por la competencia efectiva. CeCo: Mercados Contestables (Desafiables). Centro de Competencia. Disponible en: https://centrocompetencia.com/mercados-contestables/

8 Los carteles están catalogados en la jurisprudencia internacional como la práctica más dañina para la competencia.

9 OCDE (2022).

La pregunta central de este ensayo es qué condiciones permiten que un problema nacido fuera del país reduzca la rivalidad dentro de él. Para responderla se distinguen tres elementos: la perturbación geopolítica, como una guerra, una sanción o un aumento arancelario; su efecto económico sobre costos, disponibilidad o rutas; y la reacción de empresas y autoridades. Una crisis externa no constituye por sí misma una infracción, pero su interacción con pocos proveedores, barreras de entrada, productos esenciales y escasa capacidad de sustitución puede fortalecer el poder de mercado.

El documento analiza esa relación y la respuesta institucional que requiere la República Dominicana, sin afirmar que exista una infracción en un sector específico. Para ello propone un marco que permite decidir qué mercados observar, qué información solicitar y qué instrumento utilizar, diferenciando este trabajo de un estudio general sobre cadenas de suministro o de un ensayo exclusivamente geopolítico.

II. UN MUNDO MÁS INCIERTO, NO NECESARIAMENTE MENOS INTEGRADO

Las cadenas internacionales de suministro no deben evaluarse únicamente a partir de sus riesgos. Su expansión permitió fragmentar procesos productivos, aprovechar conocimientos especializados y distribuir bienes a escalas antes inaccesibles para los países. La concentración de determinadas actividades puede ser compatible con la eficiencia: una planta de gran escala, un puerto especializado o un proveedor tecnológico global puede operar con costos inferiores a los de múltiples instalaciones pequeñas. La OCDE advierte

precisamente que la concentración de la producción y el comercio puede reflejar especialización eficiente y economías de escala, por lo que no debe interpretarse automáticamente como vulnerabilidad o falla de mercado. [10]

La pandemia mostró la dificultad de ampliar rápidamente la oferta de medicamentos, oxígeno, mascarillas, alcohol etílico, batas desechables, equipos de protección y componentes electrónicos. La guerra en Ucrania alteró los mercados de energía, cereales y fertilizantes.[11] Las tensiones en el mar Rojo aumentaron distancias y costos de transporte. Las restricciones impuestas por Estados Unidos al acceso de China a semiconductores avanzados y la posterior respuesta china, mediante controles a la exportación de minerales críticos, demostraron que el comercio también puede utilizarse como instrumento de presión estratégica.[12] Estas experiencias llevaron a gobiernos y empresas a reconsiderar la idea de que la alternativa más barata en condiciones normales es necesariamente la más conveniente cuando se incorporan riesgos extremos.

La fragmentación geoeconómica se refiere a la división gradual de la economía mundial en bloques que organizan el comercio, la inversión, la tecnología y el financiamiento según afinidades políticas o preocupaciones de seguridad. Entre sus manifestaciones se encuentran el *friend-shoring*, que traslada cadenas críticas hacia países aliados; el *nearshoring*, que acerca la producción a los

10 OCDE (2025a).

11 EFE, "La ONU ve Ucrania como una crisis global por impacto en energía y alimentos", Diario Libre, 23 de marzo de 2022.

12 EFE, "China limita exportación de metales clave a EE. UU. en respuesta a restricciones tecnológicas", El Caribe, 3 de diciembre de 2024.

mercados de destino; la relocalización doméstica; los controles de exportación; y la revisión de inversiones. Aunque estas medidas pueden responder a riesgos legítimos, también pueden reducir el número de proveedores, elevar barreras de entrada y favorecer a empresas nacionales establecidas.[13]

La evidencia más reciente invita a evitar diagnósticos extremos. El comercio mundial no ha desaparecido ni las cadenas globales se han desintegrado por completo. Más bien se están reordenando: las empresas incorporan seguridad, continuidad y proximidad junto al costo. La OCDE describe cadenas que evolucionan mediante diversificación, digitalización y servicios, y advierte que devolver toda la producción al territorio nacional no garantiza mayor estabilidad.[14]

Existe una tensión entre la seguridad económica y la competencia, pues algunas medidas destinadas a fortalecer el abastecimiento también pueden limitar la rivalidad en el mercado. Por ejemplo, diversificar proveedores puede aumentar tanto la seguridad como la competencia, mientras que excluir países o empresas sin contar con alternativas suficientes puede concentrar la oferta; del mismo modo, subsidiar nueva capacidad productiva podría resolver un cuello de botella, pero también conceder ventajas selectivas y desplazar inversiones privadas. Asimismo, los inventarios estratégicos pueden estabilizar el suministro, aunque su diseño podría favorecer a las empresas ya establecidas, mientras que las compras públicas

13 Esic University (2025). ¿Qué es el friendshoring y en qué se diferencia del nearshoring?

14 OCDE (2026).

de emergencia, pese a agilizar la respuesta, pueden reducir la transparencia y crear relaciones de exclusividad duraderas.

La respuesta adecuada no consiste en subordinar la competencia a cualquier objetivo geopolítico ni en ignorar consideraciones de seguridad. La OCDE observa que los factores de seguridad nacional pueden modificar qué empresas constituyen restricciones competitivas reales y entrar legítimamente en el análisis de concentraciones, conductas coordinadas o prácticas unilaterales. Si determinadas fuentes de suministro dejan de ser viables por prohibiciones, sanciones u otros riesgos, el mercado relevante y las condiciones de entrada pueden cambiar. Lo importante es que esas restricciones se identifiquen con evidencia y que las medidas adoptadas sean necesarias, proporcionales y transparentes.[15]

En la actualidad, algunas posiciones sostienen que los riesgos geopolíticos están fuera del alcance del derecho de la competencia. La observación es correcta ya que una autoridad nacional no puede detener una guerra ni anular un arancel extranjero. Pero si puede vigilar la forma en que las empresas reaccionan, evitar acuerdos de precios, advertir sobre ayudas estatales discriminatorias y analizar posibles barreras de mercado que afecten la entrada o expansión de nuevos agentes económicos. La política de competencia no elimina el choque; influye en la capacidad del mercado para absorberlo.

Desde la perspectiva microeconómica, un choque geopolítico modifica las restricciones que enfrentan empresas y consumidores. Puede aumentar el costo marginal, reducir la capacidad disponible,

15 OCDE (2026).

alargar los plazos de entrega o elevar la incertidumbre. También puede cambiar la elasticidad de la demanda: cuando un bien se vuelve escaso y esencial, los compradores toleran mayores precios. Asimismo, puede alterar la elasticidad de la oferta, porque la entrada o expansión requiere permisos, certificaciones, divisas, transporte, infraestructura o contratos internacionales.

Estas modificaciones afectan el poder de mercado incluso sin que cambie el número de empresas. Un importador que antes competía con productos provenientes de varios países puede quedar protegido si algunos orígenes desaparecen. Un distribuidor con almacenes y capital de trabajo puede adquirir una ventaja frente a rivales pequeños durante períodos de alta volatilidad. Una plataforma con datos en tiempo real puede reasignar inventarios mejor que los competidores tradicionales. En otras palabras, la geopolítica no crea necesariamente la concentración formal, pero puede debilitar los supuestos que hacían contestable un mercado concentrado.

III. POR QUÉ LOS CHOQUES GLOBALES SE SIENTEN DE MANERA DISTINTA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

La posición dominicana parte de tres características. La primera es el tamaño de la economía y, desde la perspectiva de competencia, una economía pequeña no se define únicamente por su población o producto interno bruto, sino por la demanda que puede sostener escalas mínimas eficientes.[16] Algunos mercados solo permiten operar

16 La escala mínima eficiente es el punto más bajo de la curva de costos en que una empresa puede producir su producto a un precio competitivo.

rentablemente a pocas plantas, terminales o depósitos. En esas circunstancias, las importaciones y la amenaza de entrada pueden ser la principal disciplina sobre los productores locales. Si ese canal externo se debilita, una estructura interna que antes funcionaba bien puede volverse menos contestable.

La segunda característica es la insularidad, puesto que la mayor parte del comercio dominicano depende de puertos y aeropuertos, así como de servicios de transporte, almacenamiento, seguros, financiamiento y gestión aduanera. Por ello, no es necesario que se detenga la producción mundial para afectar al país; basta con que aumenten el costo o el tiempo de las rutas que lo abastecen. La evidencia regional permite comprender la importancia de este canal, ya que un estudio reciente del FMI sobre los países de CARICOM concluye que la limitada conectividad marítima y aérea condiciona la diversidad de los países de origen de las importaciones y aumenta la vulnerabilidad frente a perturbaciones externas. Aunque el estudio no analiza directamente a la República Dominicana, sus resultados ofrecen un punto de comparación relevante para una economía insular del Caribe. En este contexto, la infraestructura logística no solo influye en las exportaciones, sino también en la cantidad de empresas que pueden importar y competir en los mercados nacionales.[17]

Los datos aduaneros confirman la importancia de esta infraestructura para el abastecimiento nacional. Entre enero y junio de 2026, el 92.63% de las importaciones despachadas a consumo ingresó por vía

17 Ahn, J., et al. (2026).

marítima. Asimismo, Caucedo y Haina canalizaron conjuntamente el 76.09% de esos flujos, mientras que las cinco principales administraciones aduaneras concentraron el 91.41%.[18] Estas cifras no demuestran que exista poder de mercado en los servicios portuarios o logísticos, pero sí muestran que una parte considerable del abastecimiento nacional depende de un número reducido de puntos de entrada. Por ello, las condiciones de acceso, la capacidad disponible y la continuidad operativa de estas infraestructuras pueden influir en la posibilidad de que nuevas empresas importen y compitan en los mercados nacionales.

La tercera característica es la apertura económica. La República Dominicana importa bienes finales, combustibles, alimentos, medicamentos, maquinarias, materias primas y otros componentes necesarios para la producción nacional. Esta apertura no debe entenderse únicamente como una fuente de vulnerabilidad, pues también permite acceder a bienes, insumos y tecnologías que el mercado interno difícilmente podría producir de manera eficiente. Al mismo tiempo, la exposición al comercio internacional introduce presión competitiva sobre los productores locales y favorece la reasignación de recursos hacia las empresas más productivas, lo que puede contribuir a elevar la productividad general de la economía.[19] Por tanto, el desafío no consiste en procurar una autosuficiencia generalizada, que podría elevar los costos y trasladar la dependencia hacia otros insumos, sino en mantener canales de abastecimiento abiertos, diversificados y capaces de adaptarse ante posibles interrupciones.

18 DGA (2026).

19 Melitz, M. J. (2003) y Krugman, P. R. (1980)

La relevancia de las importaciones no se limita al consumo de los hogares. Entre enero y junio de 2026, las materias primas y los bienes de capital representaron conjuntamente el 51.12% de las importaciones despachadas a consumo (34.20% de materias primas más 16.92% de bienes de capital)[20]. Esto significa que una interrupción del abastecimiento externo puede transmitirse a la economía no solo mediante la escasez de bienes finales, sino también a través del aumento de los costos y de las dificultades para producir internamente.

La información aduanera muestra por qué conviene mirar más allá de los totales. Entre enero y junio de 2026, Estados Unidos representó el 38.30% y China el 19.27% de las importaciones dominicanas despachadas a consumo; juntos concentraron el 57.56%. Los diez principales países explicaron el 79.31%. Estas cifras no prueban falta de competencia, porque agrupan miles de productos distintos, pero sí revelan que decisiones comerciales o logísticas de pocos socios pueden transmitirse con rapidez a la economía dominicana.[21]

La exposición energética ofrece otro ejemplo. Entre enero y junio de 2026, los combustibles minerales, aceites y productos relacionados representaron el 22.80 % del valor de las importaciones despachadas a consumo y registraron un crecimiento interanual de 23.21%.[22] Debido a que la energía interviene en el transporte, la electricidad y numerosos procesos productivos, las variaciones de sus precios

20 Cálculo propio a partir de la Dirección General de Aduanas (2026), Revista de Comercio, junio de 2026, p. 7.

21 DGA (2026)

22 DGA (2026)

pueden propagarse rápidamente hacia otros mercados. El Banco Central ha señalado que la factura petrolera promedió alrededor del 17% de las importaciones durante los cinco años anteriores a 2026. Cuando suben el petróleo, los seguros o el transporte marítimo, el efecto alcanza la electricidad, el transporte y los costos de producción. La prensa económica nacional ha llamado la atención sobre esa cadena de transmisión. Su aporte es mostrar que la geopolítica deja de ser un asunto lejano cuando llega a la factura de una empresa o al de un hogar.[23]

La dependencia de las importaciones puede medirse observando qué proporción del consumo nacional proviene del exterior. Sin embargo, este dato no indica si el país cuenta con varias fuentes alternativas de abastecimiento. No representa el mismo riesgo importar un producto desde numerosos proveedores que puedan sustituirse entre sí que depender de una sola planta o empresa. Por esta razón, la OCDE recomienda analizar conjuntamente el nivel de dependencia, la concentración de los proveedores y la facilidad para encontrar sustitutos. En el sector energético, por ejemplo, utiliza el índice Herfindahl-Hirschman (IHH) para medir qué tan concentradas o diversificadas están las fuentes de suministro.

El país cuenta con zonas francas, manufactura de exportación, conectividad con Estados Unidos y acuerdos comerciales que pueden favorecer la relocalización de actividades. La cercanía geográfica, la experiencia exportadora y la estabilidad macroeconómica relativa constituyen ventajas. El BID considera que la reorganización de las cadenas globales puede abrir oportunidades para América

23 BCRD (2026) y Betances, J. R. (2026).

Latina y el Caribe, aunque advierte que los beneficios no aparecen automáticamente y dependen de logística, calidad, capacidades y clima de negocios. [24]

Para la República Dominicana, el *nearshoring* puede ampliar la base productiva, diversificar proveedores y crear nuevos competidores. También puede generar concentración si los incentivos se asignan selectivamente, si una empresa recibe acceso exclusivo a terrenos, energía, puertos o datos, o si los requisitos regulatorios impiden que proveedores locales se integren. La pregunta no debe ser solamente cuánto capital se atrae, sino qué estructura de mercado se crea con la entrada de ese nuevo capital y qué capacidad queda disponible para la entrada futura de nuevos agentes económicos al mercado.

El debate nacional también identifica oportunidades. Shajira Nazir Adams ha destacado que los cambios arancelarios pueden perjudicar algunas exportaciones dominicanas y, al mismo tiempo, favorecer otros renglones. Armand Toonen ha descrito una globalización transformada en la que la cercanía con Estados Unidos, las zonas francas y la experiencia exportadora podrían atraer inversión. Ambos enfoques coinciden en que el resultado no está predeterminado. Depende de la capacidad para diversificar mercados, mejorar logística y convertir la inversión en nuevas opciones de producción y abastecimiento.[25]

El Banco Mundial señala que los mercados internos de la República Dominicana son percibidos como menos competitivos que los

24 Moreira (2022).

25 Toonen, A. (2026) y Adams, S. N. (2025, 29 de mayo).

de varios países comparables y que algunos sectores presentan estructuras altamente concentradas. También destaca que una política de competencia más efectiva, acompañada de facilitación comercial, mejor logística y revisión de las regulaciones, puede elevar la productividad al reducir las barreras que dificultan la entrada y expansión de las empresas.[2627] Este diagnóstico no prueba que todos los mercados estén concentrados ni que exista una conducta ilícita, pero permite inferir que una perturbación externa podría agravar problemas internos cuando afecta sectores con pocos participantes y alternativas limitadas.

La respuesta dominicana no debe consistir, por tanto, en reducir indiscriminadamente el comercio. La OCDE concluye que una relocalización generalizada puede reducir significativamente el comercio y el producto sin garantizar una menor volatilidad. Diversificar no significa producir todo internamente, sino ampliar opciones mediante más países, proveedores independientes, rutas, tecnologías, inventarios razonables y capacidad de sustitución.[28]

La autonomía relevante para un país pequeño es la capacidad de decidir entre alternativas, no el aislamiento. Puede aumentar mediante acuerdos regionales, reconocimiento de certificaciones equivalentes, digitalización aduanera, infraestructura abierta y reglas previsibles. También requiere información, ya que, sin datos desagregados por producto, origen y agente, la dependencia es de difícil previsión y solo se percibe cuando aparece efectivamente

26 Banco Mundial (2023).
27 Banco Mundial (2014; 2023).
28 OCDE (2024a; 2025b).

la escasez. En este sentido, algunos bienes justifican atención por su importancia para salud, alimentación, energía o continuidad productiva. Otros, aunque totalmente importados, se sustituyen con facilidad y no ameritan intervención. El objetivo es identificar dependencias críticas sin convertir la categoría de "estratégico" en una protección permanente para cualquier sector que la solicite.

IV. DEL PROBLEMA DE ABASTECIMIENTO AL DEBILITAMIENTO DE LA COMPETENCIA

Existe dependencia externa cuando el consumo o la producción nacional requiere bienes, servicios, tecnología o financiamiento provenientes del exterior cuya sustitución rápida resulta difícil o costosa. Esta dependencia no se determina únicamente por el porcentaje importado: un producto no esencial y fácilmente reemplazable puede generar poca vulnerabilidad, aunque se importe en grandes cantidades, mientras que la falta de un componente utilizado en pequeña proporción puede detener una industria completa. Para evaluar correctamente el riesgo también debe analizarse cómo se distribuye el abastecimiento.

La concentración externa se presenta cuando las importaciones provienen de pocos países o proveedores extranjeros; la concentración interna, cuando pocos agentes controlan la importación, el almacenamiento, el transporte, el procesamiento o la distribución. Por ello, la variedad de marcas visible para el consumidor no siempre significa que exista competencia en toda la cadena, pues varias de ellas pueden depender de un mismo proveedor, importador o infraestructura esencial.

El riesgo es mayor cuando coinciden ambos niveles de concentración, es decir, cuando un número reducido de proveedores extranjeros abastece a pocos importadores nacionales. Esta estructura, puede favorecer relaciones de exclusividad, dependencia bilateral y barreras para la entrada de nuevos operadores. Si, además, los importadores establecidos controlan inventarios, puertos, almacenes, redes de distribución o información relevante, una interrupción externa puede aumentar su capacidad para seleccionar clientes, imponer condiciones o limitar el crecimiento de sus competidores. Dicho lo anterior, concentración externa e interna no constituye una categoría jurídica ni permite presumir que existe una conducta ilegal. Es una señal de alerta que ayuda a identificar los mercados en los que conviene profundizar el análisis, especialmente cuando el producto es esencial y los consumidores disponen de pocas alternativas.

En este ensayo, la expresión poder de mercado se utiliza en sentido económico para referirse a la capacidad de una empresa de actuar con cierta independencia de las presiones competitivas. Esta capacidad puede presentarse en distintos grados y manifestarse mediante precios más elevados, menor calidad, reducción de la variedad, condiciones contractuales desfavorables o menor innovación; por tanto, no implica necesariamente la existencia de una posición dominante en los términos de la Ley núm. 42-08 ni permite presumir, por sí sola, una infracción.

Durante una disrupción es necesario distinguir entre los efectos normales del choque externo y el ejercicio de poder de mercado. Si todas las empresas enfrentan aumentos similares en transporte, seguros, energía, financiamiento, aranceles o tipo de cambio, los

precios pueden subir sin que ninguna haya adquirido poder adicional. La situación es diferente cuando solo algunos operadores poseen inventarios o rutas alternativas y utilizan esa ventaja para excluir competidores o imponer condiciones injustificadas. El análisis debe separar el aumento de los costos, la escasez generada por la estructura del mercado y las posibles conductas estratégicas. Esta distinción es especialmente importante en alimentos, medicamentos, energía, transporte y comunicaciones, porque las interrupciones afectan a hogares y empresas y suelen perjudicar con mayor intensidad a las personas de menores ingresos.

La contestabilidad permite comprender por qué la estructura del mercado importa. Un mercado con pocos participantes puede mantenerse disciplinado si nuevas empresas pueden entrar rápidamente, competir y salir sin perder inversiones significativas. Como explica CeCo, la posibilidad real de entrada limita la capacidad de las empresas establecidas para mantener precios excesivos; no obstante, en la práctica, los mercados rara vez son perfectamente contestables. Por eso deben examinarse los permisos, certificaciones, registros sanitarios, requisitos de etiquetado, acceso a puertos y almacenes, contratos de exclusividad, disponibilidad de información, capital de trabajo y tiempo efectivo de entrada.[29] Estos factores también determinan cómo los aumentos de costos se transmiten a los precios finales, pues la velocidad y magnitud del ajuste dependen de la competencia, los inventarios, los contratos y las expectativas.[30] Aunque los precios elevados pueden atraer nuevos

29 CeCo (2021).

30 OCDE (2022).

proveedores y hacer rentables fuentes anteriormente costosas, esta respuesta pierde eficacia cuando los procedimientos administrativos o las restricciones privadas impiden que la entrada ocurra a tiempo.

Cuando la oferta disminuye, las empresas pueden recurrir a cuotas, listas de espera, priorización de clientes o ventas vinculadas. Estas medidas pueden ser razonables si responden a criterios objetivos y temporales, pero pueden resultar excluyentes cuando favorecen empresas relacionadas, castigan a quienes compran a competidores o condicionan el acceso a otros productos. Asimismo, una escasez transitoria puede producir cambios permanentes si los operadores con inventarios, infraestructura o contratos de largo plazo se expanden mientras los más pequeños salen del mercado o son adquiridos por sus principales competidores. La incertidumbre también puede llevar a gobiernos y empresas a intercambiar información para coordinar el abastecimiento, pero compartir datos individualizados sobre precios futuros, cantidades, clientes o estrategias puede facilitar la coordinación anticompetitiva.

La Comisión Europea reconoció durante la pandemia que ciertas formas limitadas de cooperación podían ser necesarias para evitar la escasez de medicamentos, siempre que fueran indispensables, temporales y proporcionales.[31] De igual manera, cualquier intervención pública debe definir claramente el problema, demostrar la dependencia, considerar alternativas menos restrictivas, limitar su duración y beneficiarios y establecer mecanismos de revisión. Dicho

31 Comisión Europea (2020).

esto, el riesgo de que un problema de abastecimiento se transforme en poder de mercado aumenta cuando coinciden una fuente externa difícil de sustituir, pocos agentes nacionales con control sobre la importación o distribución, barreras que retrasan la entrada y un producto que los consumidores no pueden dejar de adquirir.

V. UNA MATRIZ SENCILLA PARA PRIORIZAR MERCADOS

Ante la escasez de recursos, la matriz propuesta permite priorizar los sectores en los que un choque externo, al combinarse con determinadas condiciones internas, podría causar daños significativos y requerir acciones de monitoreo, estudios de mercado o abogacía, sin que sus resultados determinen la existencia de una infracción ni sustituyan la definición del mercado relevante.

El enfoque combina nueve dimensiones: dependencia externa, concentración de origen, concentración interna, sustituibilidad, barreras de entrada, infraestructura crítica, esencialidad, volatilidad y exposición geopolítica, y capacidad de respuesta. Cada una puede calificarse como baja, media, alta o no determinada, siempre con una fuente, una fecha y una breve justificación. Una calificación alta no demuestra dominancia ni una práctica prohibida; solo indica que el costo social de no comprender el mercado puede ser elevado.

Cuadro 1. Dimensiones para priorizar mercados expuestos a presiones geopolíticas

Dimensión	Pregunta orientadora
Dependencia externa	¿Qué parte del consumo o de la producción depende del exterior?
Concentración de origen	¿Cuántos países, empresas o plantas pueden abastecer realmente?
Concentración interna	¿Cuántos agentes importan, almacenan, procesan o distribuyen?
Sustituibilidad	¿Puede cambiarse de producto, tecnología u origen en un plazo razonable?
Barreras de entrada	¿Puede entrar o expandirse un rival antes de que termine el choque?
Infraestructura crítica	¿Quién controla puertos, depósitos, redes, datos o certificaciones indispensables?
Esencialidad	¿Qué daño causaría la falta del producto a hogares o cadenas productivas?
Volatilidad y exposición geopolítica	¿Con qué frecuencia y magnitud cambian los precios, las rutas o las condiciones de acceso?
Capacidad de respuesta	¿Existen inventarios, rutas alternativas, proveedores o producción adaptable?

Fuente: *elaborado a partir de OCDE, CeCo, Banco Mundial y los documentos revisados.*

El riesgo más alto surge cuando dependencia y concentración externa elevadas coinciden con concentración interna, baja sustituibilidad y barreras. Si el producto es esencial y no existe capacidad de respuesta, la prioridad aumenta. En cambio, una dependencia alta con origen diversificado, importadores numerosos y entrada rápida puede calificarse como manejable.

Una alta concentración externa y baja interna sugieren políticas de diversificación comercial, inventarios o cooperación internacional. Baja concentración externa y alta interna apunta a barreras domésticas, acceso a infraestructura o control de concentraciones. Alta concentración en ambos niveles requiere una estrategia combinada. Si ninguna es alta, el aumento de precio probablemente responde más a costos generales, aunque siempre debe monitorearse el mercado. El monitoreo puede apoyarse en datos aduaneros, tributarios, regulatorios y de contratación, bajo protocolos de confidencialidad que permitan a la autoridad disponer de la información necesaria para realizar estos análisis.

La principal utilidad de esta herramienta es obligar a formular preguntas comprobables. ¿La escasez proviene del exterior o de una decisión interna? ¿Los nuevos importadores podrían entrar antes de que termine la crisis? ¿Existe capacidad ociosa? ¿Los sustitutos requieren una certificación que tarda meses o su costo es desproporcionado? ¿Una sola empresa controla la infraestructura indispensable? ¿La información disponible permite comparar costos y márgenes sin revelar datos que faciliten coordinación?

VI. QUÉ PUEDE HACER UNA AUTORIDAD DE COMPETENCIA

En períodos de crisis, autoridades y ciudadanía demandan respuestas rápidas, pero inflación, escasez y poder de mercado se relacionan sin ser equivalentes. La OCDE reconoce que los choques de oferta, las guerras, los ajustes pospandemia, la política macroeconómica y una

menor competencia pueden actuar simultáneamente.[32] La autoridad debe formular hipótesis alternativas y solicitar información proporcional que le permita comprobar si cambiaron los costos o volúmenes importados, si aumentaron los márgenes, si los rivales actuaron de forma independiente, si intercambiaron información y si existen barreras para nuevos importadores. Estas preguntas permiten seleccionar la herramienta adecuada sin perseguir aumentos legítimos de costos ni ignorar conductas oportunistas. Pero todo esto necesita datos que no genera la agencia de competencia.

Los carteles siguen siendo dañinos durante una crisis. La escasez no justifica acuerdos de precios, reparto de clientes o limitación concertada de producción. De hecho, la demanda inelástica y la incertidumbre pueden aumentar la rentabilidad de la coordinación. Las autoridades deben comunicar que las excepciones son extremadamente limitadas.

El control de concentraciones cumple una función preventiva, según lo observado en otras jurisdicciones. Una crisis puede acelerar adquisiciones de empresas pequeñas por incumbentes con liquidez. Las eficiencias de continuidad deben valorarse, pero también la pérdida de rivalidad futura. La OCDE ha vinculado recientemente consideraciones de seguridad con la identificación de restricciones competitivas en fusiones y conductas. Los procedimientos deben coordinarse con mecanismos que no permitan que la seguridad se utilice para proteger a los más fuertes, por su condición de fuertes.[33]

32 OCDE (2022).
33 OCDE (2026).

Los estudios de condiciones de competencia en los mercados permiten describir el funcionamiento y dinámica en ellos. Son especialmente útiles cuando los precios se comportan de manera similar en todo el sector o cuando las barreras son públicas. La contribución dominicana al Foro Global de Competencia de 2024 destacó el Observatorio de Condiciones de Competencia como herramienta de vigilancia y formulación de recomendaciones en mercados estratégicos, incluida la cadena alimentaria.[34]

El monitoreo debe diseñarse antes de la crisis mediante acuerdos con Aduanas, la administración tributaria, el Banco Central y los reguladores. Las variables mínimas comprenden valor y volumen importado, país de origen, agente, costos logísticos, precios mayoristas y minoristas, inventarios relevantes y cambios regulatorios. El uso de códigos anónimos y estables permite proteger la identidad de las empresas sin perder la capacidad de seguir su comportamiento en el tiempo, condición necesaria para que el análisis refleje la realidad del mercado.

La abogacía de la competencia puede producir resultados más rápidos que una sanción cuando el obstáculo es regulatorio. La autoridad puede recomendar agilización de permisos, reconocimiento de certificaciones equivalentes, reducción temporal de aranceles o eliminación de exclusividades legales. La experiencia comparada muestra que esta función es muy valiosa, aunque para la República Dominicana es no vinculante. Por ejemplo, la CNMC explica que la competencia y una regulación eficiente complementan las políticas

34 OCDE (2024).

macroeconómicas contra la inflación, ya que facilitan la entrada, moderan márgenes y mejoran la capacidad de los consumidores para sustituir. La recomendación no es controlar los precios, sino remover restricciones de oferta y evitar normas que protejan innecesariamente a agentes económicos establecidos. [35]

CeCo ha planteado que el derecho de competencia debe dialogar con política industrial, innovación y cambios tecnológicos sin perder su disciplina propia. Para la República Dominicana, ese diálogo debe institucionalizarse. PRO-COMPETENCIA debería intervenir tempranamente en los temas asociados al *nearshoring*, infraestructura estratégica, energía, transformación digital y producción de insumos esenciales.[36]

La dependencia externa desborda el mandato de una sola entidad. Aduanas observa flujos; el banco central, pagos y tipo de cambio; reguladores, capacidad e inventarios; autoridades sanitarias, registros; protección al consumidor, prácticas comerciales; y competencia, estructura y conducta. Los protocolos deben definir datos, periodicidad, confidencialidad y responsables.

A nivel regional, las autoridades pueden compartir alertas sobre fusiones transfronterizas, prácticas de proveedores globales, escasez y remedios. Compras conjuntas o reconocimiento de registros pueden ampliar el poder de negociación, siempre que no excluyan proveedores ni faciliten coordinación entre compradores privados.

35 CNMC (2023).
36 CeCo (2022).

Una investigación busca determinar si una conducta viola la ley, mientras que un estudio de mercado permite identificar barreras, aunque no exista una infracción. Por su parte, la abogacía recomienda cambios en normas o decisiones públicas, y el monitoreo detecta señales y orienta prioridades. Como cada instrumento cumple una función diferente, no es necesario demostrar una conducta anticompetitiva para recomendar la eliminación de una barrera regulatoria innecesaria.

VII. UNA AGENDA DOMINICANA DE RESILIENCIA COMPETITIVA

El diagnóstico anterior debe traducirse en una agenda limitada y ejecutable, no en una lista indiscriminada de sectores estratégicos. La prioridad inicial debería recaer en bienes e insumos que combinen esencialidad, alta dependencia externa y posibles cuellos de botella internos, como combustibles y derivados, medicamentos y dispositivos médicos, fertilizantes y determinados alimentos, materias primas industriales, componentes para energía y telecomunicaciones y servicios logísticos. Esta selección debería revisarse periódicamente para evitar que se convierta en una categoría rígida de protección.

La primera línea de acción consiste en aplicar periódicamente la matriz de priorización propuesta en este documento como una herramienta complementaria al Observatorio de Condiciones de Competencia. Mientras el Observatorio continuaría evaluando las condiciones internas de los mercados conforme a su metodología actual, la matriz incorporaría información sobre países y proveedores

de origen, posibilidades y tiempos de sustitución, rutas de abastecimiento y capacidad logística. El análisis conjunto de ambas herramientas permitiría determinar si una presión internacional afecta a todo el mercado o si algunos operadores poseen ventajas que podrían reducir la rivalidad interna, sin necesidad de modificar el diseño vigente del Observatorio.

La segunda acción es integrar información mensual de la Dirección General de Aduanas, la Dirección General de Impuestos Internos, el Banco Central y los reguladores sectoriales. Los campos mínimos deberían incluir producto, origen, valor, volumen, unidad, agente, régimen, fecha y punto de entrada, junto con flete, seguro, tipo de cambio, capacidad e inventarios cuando estén disponibles. Identificadores anónimos y estables a lo largo del tiempo permitirían seguir a cada operador sin divulgar información confidencial, mientras una versión pública podría ofrecer datos agregados sobre volúmenes, tiempos de reposición y medidas adoptadas.

La tercera acción consiste en incorporar criterios de competencia en el diseño y la aplicación de las medidas públicas. Las licencias, exenciones, subsidios, contingentes, compras de emergencia y concesiones de infraestructura deben responder a principios de neutralidad, transparencia, proporcionalidad y temporalidad. PRO-COMPETENCIA podría emitir opiniones antes de su adopción y evaluar posteriormente si contribuyeron a ampliar el abastecimiento o generaron ventajas duraderas para determinados operadores. En este ámbito, los resultados no deben medirse únicamente por las sanciones impuestas, pues la agilización de una autorización, el acceso neutral a un depósito o la eliminación de una exclusividad

regulatoria pueden producir beneficios más amplios e inmediatos.

La cuarta acción consiste en fortalecer la prevención de concentraciones económicas, ya que una crisis puede facilitar la adquisición de empresas pequeñas por operadores con mayor liquidez, mientras que las fusiones internacionales pueden alterar la estructura de proveedores o distribuidores en la República Dominicana, aunque se realicen fuera del país. Un régimen general y uniforme de control de concentraciones locales y transfronterizas permitiría evaluar sus efectos sobre el mercado dominicano con criterios técnicos de competencia.[37]

La quinta acción consiste en definir previamente cómo responder según el tipo de problema. Si aumentan los costos de transporte, pero no disminuye la cantidad disponible, debe analizarse si el incremento de precios se corresponde con los mayores costos. Si existe una escasez temporal, conviene revisar los inventarios, la forma en que se distribuyen los productos y el acceso a la infraestructura necesaria. Cuando la interrupción de un proveedor sea prolongada, será necesario facilitar la entrada de nuevos agentes, aceptar certificaciones equivalentes y vigilar posibles adquisiciones de empresas. Si la crisis afecta simultáneamente la energía, el transporte, las divisas y los alimentos, la respuesta deberá coordinarse con las políticas económicas y sociales del país.

37 El actual Anteproyecto de Ley Antimonopolio y de Competencia Económica incluye un control previo de concentraciones económicos para la República Dominicana, según lo recomendado por el Examen interpares de la OCDE (2024).

La elección de cada medida debe considerar su efectividad, rapidez, costo para el Estado, facilidad para retirarla cuando deje de ser necesaria y efectos sobre la entrada de nuevos competidores. Diversificar proveedores amplía las opciones de abastecimiento, aunque puede implicar mayores costos o una capacidad limitada; mantener inventarios estratégicos ayuda a enfrentar interrupciones breves, pero genera gastos de financiamiento, almacenamiento y posibles pérdidas por vencimiento. Asimismo, fomentar la producción nacional puede reducir los tiempos de entrega, aunque esta podría seguir dependiendo de insumos importados o necesitar protección permanente si no alcanza una escala suficiente. En muchos casos, simplificar trámites, digitalizar permisos y reconocer certificaciones equivalentes puede ofrecer una respuesta más rápida y con menores efectos sobre la competencia.

El objetivo general debe ser ampliar las alternativas de abastecimiento mediante importaciones más ágiles, nuevos proveedores, producción nacional viable, inventarios razonables o cooperación regional. Las medidas temporales, transparentes, revisables y accesibles para varios operadores suelen proteger mejor la competencia que los privilegios exclusivos y permanentes. Aunque la autoridad no puede garantizar precios bajos cuando aumentan los costos internacionales, sí puede procurar que las empresas continúen compitiendo, detectar conductas que agraven la crisis y evitar que las decisiones públicas dificulten innecesariamente la entrada o permanencia de competidores.

VIII. CONCLUSIONES

Los conflictos internacionales, las restricciones comerciales y los cambios en las cadenas de suministro pueden aumentar los costos, reducir la disponibilidad de productos y limitar las fuentes de abastecimiento. Sus efectos son especialmente importantes para la República Dominicana por su condición de economía pequeña, insular y dependiente de las importaciones de numerosos bienes e insumos.

Esta dependencia no constituye por sí misma un problema de competencia. Importar puede ser más eficiente que producir internamente y permite acceder a bienes, tecnologías e insumos que el mercado nacional no podría ofrecer en condiciones similares. El riesgo aparece cuando el abastecimiento depende de pocos países o proveedores y, al mismo tiempo, pocas empresas controlan la importación, el almacenamiento, el transporte o la distribución dentro del país. La falta de sustitutos, las barreras de entrada y las limitaciones de infraestructura pueden aumentar ese riesgo.

Por esta razón, el análisis debe distinguir entre los aumentos de precios causados por mayores costos internacionales, fletes, seguros o variaciones del tipo de cambio y aquellos que pueden estar relacionados con acuerdos entre competidores, exclusión, discriminación o restricciones injustificadas. La matriz propuesta ayuda a organizar esta evaluación y a identificar los mercados que podrían requerir monitoreo, estudios de mercado, acciones de abogacía o investigaciones. Su resultado no demuestra la existencia de una infracción, sino que permite establecer prioridades y utilizar mejor los recursos institucionales.

Para la República Dominicana, esta tarea requiere aplicar la matriz como una herramienta complementaria al Observatorio de Condiciones de Competencia, mejorar el intercambio de información entre las instituciones y evaluar las medidas públicas con criterios de neutralidad, transparencia y temporalidad.

La política de competencia no puede evitar las crisis internacionales ni garantizar precios bajos cuando aumentan los costos mundiales. Sin embargo, puede procurar que las empresas continúen compitiendo, facilitar la entrada de nuevos operadores, detectar conductas que agraven una crisis y evitar que las decisiones públicas creen ventajas exclusivas o barreras permanentes. En este contexto, fortalecer la resiliencia significa ampliar las alternativas de abastecimiento y preservar la competencia, no proteger de manera indefinida a empresas o sectores particulares.

IX. REFERENCIAS

Doctrina académica y literatura especializada

CENTRO COMPETENCIA. (2021). *Mercados contestables (desafiables).* https://centrocompetencia.com/mercados-contestables/

CENTRO COMPETENCIA. (2022). *El futuro: el camino y las preguntas.* https://centrocompetencia.com/el-futuro-el-camino-y-las-preguntas/

CENTRO COMPETENCIA. (2025). *Barreras de entrada.* https://centrocompetencia.com/barreras-de-entrada/

ESIC UNIVERSITY. (2025). *¿Qué es el friendshoring y en qué se diferencia del nearshoring?* https://www.esic.edu/rethink/internacional/que-es-el-friendshoring-diferencias-con-nearshoring-c

KRUGMAN, P. R. (1980). Scale economies, product differentiation, and the pattern of trade. *American Economic Review, 70*(5), 950–959.

YOUKHADAR, G. (2024, 29 de marzo). El impacto de los riesgos geopolíticos sobre la competencia. *Instituto Juan de Mariana.* https://juandemariana.org/ijm-actualidad/analisis-diario/el-impacto-de-los-riesgos-geopoliticos-sobre-la-competencia/

Informes, estudios y documentos de organismos nacionales e internacionales

AHN, J., Marieatte, N., Mengel, P.-L., Moore, D., Quast, J., Tao, Q. y Wang, H. (2026). *Mind the gaps: Caribbean trade patterns and the connectivity constraint.* IMF Working Paper, núm. 2026/095. Fondo Monetario Internacional. https://doi.org/10.5089/9798229045285.001

BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA. (2026). *La economía dominicana en un entorno de incertidumbre creciente.* https://www.bancentral.gov.do/a/d/6507-la-economia-dominicana-en-un-entorno-de-incertidumbre-creciente

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. (2020). *LAC post COVID-19: Challenges and opportunities for Central America, Haiti, Mexico, Panama and the Dominican Republic.* https://publications.iadb.org/en/lac-post-covid-19-challenges-and-opportunities-central-america-haiti-mexico-panama-and-dominican-republic

BANCO MUNDIAL. (2014). *Dominican Republic: Leveraging competition in a dynamic economy.* https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/ad7c5bc3-505f-520b-825f-b6d2744ff6fb

BANCO MUNDIAL. (2023). *Dominican Republic country economic memorandum: Rethinking productivity to sustain growth.* https://documents1.worldbank.org/curated/en/099072523145018880/pdf/P176709-452d1173-eea1-43a4-8ae7-6718fe03a5af.pdf

BOLHUIS, M., Chen, J. y Kett, B. (2023). The costs of geoeconomic fragmentation. *Finance & Development.* Fondo Monetario Internacional. https://www.imf.org/en/publications/fandd/issues/2023/06/the-costs-of-geoeconomic-fragmentation-bolhuis-chen-kett

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA. (2023). *Competencia frente a la inflación: cómo la competencia y la regulación eficiente ayudan a proteger el poder adquisitivo de los consumidores.* https://www.cnmc.es/guias-comunicacion/guia-competencia-frente-la-inflacion

DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS. (2026). *Revista de comercio, junio de 2026.* https://www.aduanas.gob.do/media/l5siaeeq/revista-de-comercio-junio-2026.pdf

GOPINATH, G. (2024, 7 de mayo). *Geopolitics and its impact on global trade and the dollar.* Fondo Monetario Internacional. https://www.imf.org/en/news/articles/2024/05/07/sp-geopolitics-impact-global-trade-and-dollar-gita-gopinath

MOREIRA, M. M. (2022). *The reorganization of global value chains: What's in it for Latin America and the Caribbean?* Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/publications/english/document/The-Reorganization-of-Global-Value-Chains-Whats-in-it-for-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. (2022). *Competition and inflation.* https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/10/competition-and-inflation_f34a83f0/16fb46b6-en.pdf

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. (2024a). *Risks and resilience in global trade.* https://doi.org/10.1787/1c66c439-en

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. (2024b). *Competition in the food supply chain: Contribution from the Dominican Republic.* https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2024)52/en/pdf

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. (2025a). *Economic security in a changing world.* https://doi.org/10.1787/4eac89c7-en

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. (2025b). *OECD supply chain resilience review: Navigating risks.* https://doi.org/10.1787/94e3a8ea-en

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. (2026). *National security considerations in competition enforcement.* https://www.oecd.org/en/publications/national-security-considerations-in-competition-enforcement_1330d48b-en.html

PARENTE, R., Salas, J., Tambunlertchai, S. y Xu, X. C. (2024). *The dynamics of trade integration and fragmentation in Latin America and the Caribbean.* IMF Working Paper 2024/253. Fondo Monetario Internacional. https://www.imf.org/-/media/files/publications/wp/2024/english/wpiea2024253-print-pdf.pdf

Comunicaciones, orientaciones y publicaciones oficiales

COMISIÓN EUROPEA. (2020, 8 de abril). *Antitrust: Commission provides guidance on allowing limited cooperation among businesses, especially for critical hospital medicines during the coronavirus outbreak.* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_618

PRO-COMPETENCIA. (2024, 5 de diciembre). *Presidenta de PRO-COMPETENCIA propone control de fusiones transfronterizas en Foro Global sobre Competencia en París*. https://procompetencia.gob.do/presidenta-de-pro-competencia-propone-control-de-fusiones-transfronterizas-en-foro-global-sobre-competencia-en-paris/

D. Artículos periodísticos, de opinión y divulgación

ADAMS, S. N. (2025, 29 de mayo). ¿Una nueva guerra arancelaria? Implicaciones globales y riesgos para la República Dominicana. *Asociación de Bancos Múltiples de la República Dominicana.* https://aba.org.do/articulos-perspectivas/aranceles-trump-2025-impacto-economia-dominicana/

EFE. (2022, 23 de marzo). La ONU ve Ucrania como una crisis global por impacto en energía y alimentos. *Diario Libre.* https://www.diariolibre.com/usa/actualidad/2022/03/23/onu-ve-ucrania-como-crisis-global-por-impacto-en-energia/1725915

EFE. (2024, 3 de diciembre). China limita exportación de metales clave a EE. UU. en respuesta a restricciones tecnológicas. *El Caribe.* https://www.elcaribe.com.do/panorama/internacionales/china-limita-exportacion-de-metales-clave-a-eeuu-en-respuesta-a-restricciones-tecnologicas/

MEJÍA BETANCES, J. R. (2026, 23 de marzo). Petróleo caro, economía débil: la tormenta perfecta que enfrenta RD. *Acento.* https://acento.com.do/opinion/petroleo-caro-economia-debil-la-tormenta-perfecta-que-enfrenta-rd-9645586.html

OVALLE, R. (2026, 20 de mayo). De Ormuz a RD: ¿la calma antes de la tormenta? *El Caribe.* https://www.elcaribe.com.do/opiniones/de-ormuz-a-rd-la-calma-antes-de-la-tormenta/

TOONEN, A. (2026). ¿Está muerta la globalización? *Acento.* https://acento.com.do/opinion/esta-muerta-la-globalizacion-9656344.html

ARMONIZACIÓN ANTITRUST EN TIEMPOS DE TRANSFORMACIÓN GEOPOLÍTICA: CONVERGENCIA, COOPERACIÓN Y AGENDA DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

Ricardo Freire Granja

CONTENIDO

I. Introducción.....285
II. El nuevo orden geopolítico y su impacto en los mercados latinoamericanos.....287
III. Arquitectura regional, marco andino y la brecha de la D608.....292
A. El precedente Kimberly-Clark ante el TJCA.....295
IV. La arquitectura internacional de cooperación en competencia....303
V. La cooperación entre autoridades en economías en desarrollo.....308
VI. Hacia una agenda de actualización de la D608: lo que debe cambiar.....314
VII. Conclusiones.....324
VIII. Referencias.....327

Resumen. Este ensayo analiza cómo la fragmentación geoeconómica, la concentración digital y las asimetrías institucionales afectan la competencia en América Latina, especialmente en la Comunidad Andina. Examina la arquitectura internacional de cooperación — OCDE, ICN, FLACC, exámenes inter-pares y otros foros— y contrasta su desarrollo con la limitada participación de la Secretaría General andina. A partir de la Decisión 608 y del precedente Kimberly-Clark, identifica vacíos normativos, procesales y técnicos que restringen la actuación supranacional. Propone operacionalizar los

objetivos de eficiencia y bienestar del consumidor, crear protocolos de coordinación y clemencia supranacional, incorporar el poder de los datos al análisis de mercado y adoptar una Decisión Andina de Mercados Digitales. Concluye que estas reformas fortalecerían la convergencia normativa, la investigación conjunta y la capacidad regional frente a conductas transfronterizas y plataformas sistémicas.

Palabras claves: armonización antitrust, Decisión 608, Comunidad Andina, fragmentación geoeconómica, cooperación entre autoridades de competencia, convergencia normativa, integración regional, mercados digitales, clemencia supranacional, poder de los datos.

ANTITRUST HARMONIZATION IN TIMES OF GEOPOLITICAL TRANSFORMATION: CONVERGENCE, COOPERATION AND A REFORM AGENDA IN LATIN AMERICA

Abstract. This essay analyzes how geoeconomic fragmentation, digital concentration, and institutional asymmetries affect competition in Latin America, particularly within the Andean Community. It examines the international cooperation architecture—including the OECD, ICN, FLACC, peer reviews, and other forums—and contrasts its development with the Andean General Secretariat's limited participation. Drawing on Decision 608 and the Kimberly-Clark precedent, it identifies regulatory, procedural, and technical gaps restricting supranational enforcement. The article proposes operationalizing the objectives of efficiency and consumer welfare, establishing coordination protocols and a supranational

leniency program, incorporating data power into market analysis, and adopting an Andean Digital Markets Decision. It concludes that these reforms would strengthen regulatory convergence, joint investigations, and regional capacity to effectively address cross-border conduct and systemic platforms while adapting Andean competition policy to contemporary digital markets and geopolitical transformation.

Keywords: antitrust harmonization, Decision 608, Andean Community, geoeconomic fragmentation, competition authority cooperation, regulatory convergence, regional integration, digital markets, supranational leniency, data power.

I. INTRODUCCIÓN

El mundo ha cambiado. Las transformaciones geopolíticas de la última década —la fragmentación de cadenas de valor globales, la rivalidad tecnológica entre grandes potencias, la reconfiguración de industrias estratégicas hacia bloques geopolíticamente afines y la concentración acelerada en mercados digitales— han reconfigurado las condiciones de competencia en economías de todo el mundo, incluidas las latinoamericanas. América Latina no es espectadora de estos procesos: los sufre, los absorbe y, en muchos casos, carece de los instrumentos normativos adecuados para responder a ellos.

En ese contexto, el derecho de la competencia enfrenta una exigencia inédita. Ya no basta con que existan leyes nacionales modernas y autoridades técnicamente capaces. La dimensión transfronteriza de las prácticas anticompetitivas, la dependencia tecnológica respecto

de plataformas y proveedores de infraestructura digital radicados fuera de la región, y la asimetría creciente entre economías grandes y pequeñas exigen marcos de cooperación y armonización que trasciendan las fronteras nacionales. Se comprende claramente la necesidad de cooperar, pero la pregunta es con qué instrumentos y bajo qué arquitectura institucional se cuenta para dichos fines.

En América Latina esa arquitectura existe. El Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia OCDE-BID, el Centro Regional de Competencia OCDE-INDECOPI en Lima, la International Competition Network (ICN) y el Foro Mundial de Competencia de la OCDE constituyen espacios donde las autoridades nacionales convergen, intercambian experiencias y se alinean con estándares internacionales. Cada autoridad nacional participa directamente en esos foros y esa participación produce resultados concretos en términos de capacidad institucional y convergencia normativa.

Dentro de esta arquitectura, se ha identificado en varios momentos la ausencia de la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN). La SGCAN posee facultades de autoridad de competencia supranacional sobre cuatro países y puede tramitar denuncias, emitir decisiones vinculantes y sancionar a empresas por prácticas anticompetitivas con efectos en el mercado andino. Sin embargo, no tiene presencia ni voz en los foros donde se construyen los estándares de aplicación para investigación y abogacía en la materia, no se conocen las razones de esa ausencia, pero debe considerarse que la norma andina conocida como la Decisión 608 (D608), vigente desde 2005, enuncia como objetivos la eficiencia en los mercados y el bienestar de los consumidores y determina las facultades ya mencionadas.

El presente ensayo analiza esta brecha y recomienda cuatro líneas de análisis y reflexión para generar una agenda de reforma que permitiría a ese instrumento responder al nuevo orden geoeconómico. En la primera sección se contextualiza el nuevo orden geopolítico y su impacto sobre los mercados latinoamericanos. En la segunda se examina la arquitectura regional comparada y los vacíos estructurales de la D608 frente a los marcos nacionales de sus propios países miembros. En la tercera se describe la arquitectura internacional de cooperación en competencia y la ausencia de la SGCAN en ella. En la cuarta se analizan los desafíos concretos de la cooperación entre autoridades en economías en desarrollo, con base en los exámenes inter-pares de Ecuador, la República Dominicana y Paraguay. En la quinta se proponen las cuatro líneas de análisis y reflexión para la agenda de reforma. En la sexta se presentan las conclusiones.

II. EL NUEVO ORDEN GEOPOLÍTICO Y SU IMPACTO EN LOS MERCADOS LATINOAMERICANOS

El orden económico internacional que sirvió de contexto al derecho de la competencia durante las últimas décadas está cambiando de manera acelerada. Durante los años noventa y la primera década del siglo XXI, la globalización abierta fue el marco de referencia dominante: reducción arancelaria progresiva, expansión de cadenas de valor transfronterizas, libre flujo de capitales y una presunción generalizada de que la apertura comercial generaría beneficios distribuidos. Ese modelo no ha desaparecido, pero ha sido profundamente alterado por tensiones que los marcos normativos de competencia, en su momento de diseño, no podían anticipar.

La literatura académica denomina *fragmentación geoeconómica* a este proceso: una reversión impulsada por política de la integración económica global, guiada por consideraciones estratégicas de seguridad nacional o autonomía económica. Desde 2016, el aumento de esa fragmentación ha venido acompañado de recortes generalizados en conectividad comercial y en flujos de inversión extranjera directa, con los mayores recortes concentrados precisamente en los países que eran más vulnerables antes del proceso. Para las economías andinas, esa tendencia tiene una implicación directa: la fragmentación no es neutral respecto del tamaño. Castiga más a las economías pequeñas con menor diversificación de socios y menor capacidad institucional para reposicionarse en las nuevas redes de producción emergentes.

Esa fragmentación no opera de manera uniforme sobre todos los bloques regionales. La literatura de relaciones internacionales aplicada a los mercados distingue entre bloques que se ven forzados a tomar partido en la rivalidad entre las grandes potencias y bloques medianos que pueden posicionarse como *connector countries*, economías que, por su tamaño y ubicación, conectan cadenas de valor entre polos geopolíticamente distantes sin integrarse plenamente a ninguno de ellos. América Latina, y la Comunidad Andina dentro de ella, ocupa potencialmente esa posición: ni suficientemente grande para imponer condiciones a las potencias que reconfiguran sus cadenas de suministro, ni tan pequeña como para carecer de relevancia en sectores estratégicos como minerales críticos, energía o agroindustria.

Esa posición de conector trae consigo un riesgo específico para la política de competencia. A medida que las multinacionales

relocalizan operaciones hacia América Latina bajo lógicas de *nearshoring* y *friend-shoring*, las filiales regionales adquieren mayor peso relativo dentro de las cadenas globales de las que forman parte, y con ello, mayor capacidad de imponer condiciones a proveedores y distribuidores locales en sectores como logística portuaria, transporte de carga o insumos agroindustriales. Una autoridad de competencia que solo mira hacia adentro de su mercado nacional no puede anticipar ni corregir el abuso de una posición dominante que se construye, en realidad, a escala de cadena global.

En ese contexto, la política de competencia deja de ser exclusivamente una herramienta de eficiencia microeconómica para convertirse también en un instrumento de autonomía estratégica regional. Un bloque que no puede garantizar condiciones de competencia justas frente a actores globales que controlan eslabones críticos de su propia cadena de suministro no solo pierde eficiencia de mercado: pierde capacidad de negociación frente a las potencias que reconfiguran esas cadenas. Para la Comunidad Andina, fortalecer la D608 no es solo una reforma técnica de derecho económico. Es, en el sentido más literal, una decisión de política exterior con instrumentos de derecho de la competencia.

La evidencia disponible cuantifica la magnitud del desafío. El informe *Mercados y desarrollo: cómo la competencia puede mejorar vidas*, publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo en diciembre de 2025, revela que la empresa promedio de América Latina y el Caribe aplica *markups* de alrededor del 35 % sobre sus costos de producción, frente al 20 % en las economías avanzadas, diferencia que refleja no solo menor eficiencia, sino mayor poder de mercado estructural. La concentración de mercado en la región equivale,

en promedio, a solo dos empresas de igual tamaño compitiendo, frente a ocho en las economías avanzadas. Si los mercados de la región alcanzaran niveles de competencia similares a los de las economías avanzadas, el PIB per cápita podría aumentar un 11 % y la desigualdad reducirse un 6 %.

La concentración en mercados digitales añade otra dimensión al problema. Las grandes plataformas tecnológicas —proveedoras de servicios de computación en la nube, publicidad digital, comercio electrónico y sistemas de pago, entre otras— operan en América Latina desde posiciones dominantes construidas en mercados de origen con recursos regulatorios y capacidades de investigación que las autoridades de la región no poseen. Investigar una práctica anticompetitiva de una plataforma global requiere acceso a datos, capacidad técnica y, frecuentemente, cooperación con autoridades de otras jurisdicciones. El examen inter-pares OCDE-BID de Ecuador identificó que la entonces Superintendencia de Control del Poder de Mercado (ahora Superintendencia de Competencia Económica - SCE) había enfrentado casos en los que no pudo imponer remedios a negocios internacionales que operaban solo digitalmente en el país, sin presencia física en el territorio nacional. Si una autoridad que ha construido una trayectoria institucional sólida enfrenta ese límite, el desafío para las demás economías andinas es aún mayor.

La concentración digital en los países andinos tiene un ejemplo concreto y verificable: la publicidad digital. Google y Meta concentran globalmente la mayor parte del gasto en publicidad digital, una estructura que se replica en Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia sin que ninguna autoridad nacional o supranacional la haya sometido a escrutinio estructural.

El comercio electrónico y los servicios financieros digitales muestran patrones similares de concentración creciente, plataformas regionales de *e-commerce* y billeteras digitales vinculadas a la banca tradicional ganan terreno año tras año, pero, a diferencia de la publicidad digital, estos dos sectores carecen todavía de mediciones consolidadas a escala andina que permitan cuantificar su grado de concentración. La D608 no tiene hoy ningún instrumento de seguimiento sectorial que permita siquiera diagnosticar estos tres mercados.

Las grandes economías —Estados Unidos, la Unión Europea, China— están reformando activamente sus marcos de competencia para responder a estos desafíos. América Latina observa esos desarrollos sin contar con los instrumentos equivalentes para trasladarlos a sus propias realidades. La brecha no es solo normativa. Es también de recursos, de capacidad técnica y de peso negociador en los espacios donde se definen los estándares internacionales.

Para las economías andinas, este contexto tiene una implicación directa. La reconfiguración geopolítica de las cadenas de valor no es solo un fenómeno de comercio internacional, es un fenómeno de competencia. Cuando las empresas redistribuyen su producción hacia bloques geopolíticamente afines, concentran simultáneamente el control sobre insumos estratégicos, infraestructura tecnológica y datos en pocas jurisdicciones extrarregionales. Ninguna autoridad nacional andina puede investigar esa concentración de manera aislada: le falta jurisdicción sobre las empresas en origen, acceso a la evidencia relevante y peso negociador frente a contrapartes que operan a escala global. Una autoridad supranacional respaldada por

un tribunal de justicia, que es exactamente lo que la SGCAN es en potencia, tendría más posibilidades de construir ese peso y articular respuestas coordinadas. Pero solo si su marco normativo está a la altura del momento. La D608 fue diseñada para los mercados de 2005, no para el desarrollo de los mercados que se evidencian en la actualidad.

III. ARQUITECTURA REGIONAL, MARCO ANDINO Y LA BRECHA DE LA D608

América Latina no carece de experiencia en materia de armonización antitrust regional. Distintos esquemas de integración han abordado, con mayor o menor profundidad, la necesidad de coordinar las políticas de competencia de sus miembros. Examinar ese mapa permite ubicar con precisión qué tiene la Comunidad Andina que otros esquemas no tienen, y por qué eso hace más urgente, no menos, la actualización de su marco normativo.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR), constituido mediante el Tratado de Asunción de 1991, agrupa las dos economías más grandes de América Latina, Brasil y Argentina, junto a Paraguay y Uruguay, con el mandato expreso de coordinar políticas sectoriales para asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados partes. Ese mandato nunca se tradujo en un instrumento supranacional operativo. El Protocolo de Fortaleza de 1996, que hubiera establecido normas de defensa de la competencia para el bloque, nunca entró en vigor. Paraguay lo internalizó con fuerza de ley en 1997 mediante la Ley núm. 1143, pero el instrumento permanece inoperante a nivel regional, lo que significa que incluso el país que

demostró mayor disposición a adoptar el marco supranacional no puede activarlo unilateralmente. El MERCOSUR opera en materia de competencia a través de mecanismos intergubernamentales sin facultades de investigación ni sanción directa sobre agentes económicos.

En Centroamérica, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), constituido mediante el Protocolo de Tegucigalpa de 1991, cuenta con un Reglamento Centroamericano sobre Competencia que establece obligaciones regionales y crea el Comité Centroamericano de la Competencia con facultades de recomendación vinculante. Sin embargo, el SICA es una institución intergubernamental sin carácter supranacional real: sus organismos no pueden imponer decisiones a los Estados soberanos.

El contraste con la Comunidad Andina no es de grado, sino de naturaleza jurídica. La Comunidad Andina ocupa una posición singular en ese mapa. Es el único esquema de integración en América Latina con derecho comunitario genuinamente supranacional en materia de competencia: aplicación directa, efecto inmediato y prevalencia sobre el derecho nacional, garantizados por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. La Decisión 608 otorga a la Secretaría General facultades que ningún otro esquema regional posee: puede tramitar denuncias de parte o de autoridades nacionales, emitir decisiones vinculantes y sancionar a agentes económicos por prácticas con efectos en el mercado andino. No es un comité de recomendaciones ni un protocolo sin ratificar. Es una autoridad supranacional de competencia en sentido estricto. Este es el asunto central: el instrumento más potente de la región se encuentra desactualizado.

La existencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina es lo que convierte esa supranacionalidad en algo más que una declaración. El TJCA conoce las acciones de nulidad contra las resoluciones de la SGCAN y las acciones de incumplimiento contra los países miembros. Sin esa instancia, el derecho comunitario andino sería meramente intergubernamental: vigente en el papel, posiblemente inoperante en la práctica. Con ella, las resoluciones de la SGCAN tienen consecuencias jurídicas reales, como demostró el caso Kimberly-Clark, cuya sentencia de 2024 ratificó multas y confirmó competencias que ocho años de litigios no habían podido revertir.

Las trayectorias institucionales de la Superintendencia de Industrias y Comercio (SIC) colombiana y del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) peruano ofrecen un contrapunto útil al diagnóstico de la D608. Ambas autoridades nacieron de procesos de liberalización económica de décadas distintas —la SIC en 1968, aunque sus funciones específicas de competencia datan de la Ley 155 de 1959 y se consolidaron después con el Decreto 2153 de 1992; INDECOPI en noviembre de 1992, sobre la base del Decreto Legislativo 701 de 1991, que introdujo por primera vez en el Perú la prohibición de prácticas colusorias y el abuso de posición de dominio—.

Ese desfase temporal no impidió la convergencia. La Ley 1340 de 2009 consolidó a la SIC como autoridad única de competencia en Colombia, mientras INDECOPI construyó un sistema de dos instancias administrativas. Ambos modelos institucionales han sido referentes para la región precisamente por su consolidación progresiva.

El contraste más revelador, sin embargo, es reciente. Perú solo incorporó control previo de operaciones de concentración empresarial en 2021, mediante la Ley 31112, dieciséis años después de la entrada en vigor de la D608. Si una de las jurisdicciones nacionales con mayor trayectoria institucional de la región tardó tres décadas en llegar al control de fusiones, la ausencia de esa herramienta en el instrumento supranacional andino no es una anomalía aislada: es síntoma de un rezago regional más amplio que la D608 está en posición de empezar a cerrar.

A. El precedente Kimberly-Clark ante el TJCA

La sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina del 17 de septiembre de 2024, en el Proceso 01-AN-2021, ofrece el desarrollo jurisprudencial más completo hasta la fecha sobre los límites de la prueba de clemencia en el sistema supranacional andino. El fallo, de 109 páginas, resolvió la acción de nulidad planteada por Colombiana Kimberly Colpapel S. A. y Kimberly-Clark Ecuador S. A. contra las Resoluciones 2006 de 2018 y 2236 de 2021 de la Secretaría General, con coadyuvancia tanto de la República del Perú como del Grupo Familia —las empresas colombianas y ecuatorianas igualmente sancionadas—. El proceso, iniciado con la demanda en noviembre de 2021, tomó casi tres años en resolverse, reflejo de la complejidad probatoria que el propio fallo desglosa. Conviene examinar sus tres componentes técnicos centrales.

El mercado relevante delimitado por la SGCAN, confirmado sin reparos por el Tribunal, fue el de papeles suaves de consumo masivo en Ecuador, donde los grupos investigados alcanzaron una participación

conjunta de entre el 76% y el 98% según el tipo de producto. El hecho de tratarse de bienes de primera necesidad para una población de más de 14 millones de habitantes, sin sustitutos accesibles, fue un factor que la Secretaría General ponderó expresamente al graduar la sanción: la demanda inelástica de productos de la canasta familiar agrava el daño de un cártel de precios, porque el consumidor no tiene alternativa real frente al sobreprecio. La conducta investigada tuvo además una dimensión corporativa transfronteriza explícita: el expediente documentó comunicaciones desde la presidencia de Kimberly Colombia al director andino del grupo, con correos que se remontan a 2001, y un correo directo de la matriz Kimberly-Clark Corporation al directorio andino, evidencia que situó la coordinación de precios en un nivel de gobierno corporativo regional, no en decisiones aisladas de cada filial nacional.

El estándar probatorio es el punto de mayor riqueza doctrinal del fallo. El Grupo Kimberly argumentó que toda la investigación debía anularse por aplicación de la teoría del «fruto del árbol envenenado», al haberse incorporado al expediente documentos que la SCPM ecuatoriana desclasificó de un proceso de clemencia interno, desclasificación que el propio Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil había declarado ilegal y nula en sentencia de 2018, una capa adicional de litigio puramente nacional que corrió en paralelo al proceso andino. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina rechazó el argumento de nulidad total aplicando la excepción de la fuente independiente: distinguió conceptualmente entre el «fruto» del árbol envenenado y el fruto de «otro árbol», prueba obtenida por canales jurídicamente autónomos

que no hereda el vicio del acto ilegal originario.

Sobre esa base, catalogó un extenso conjunto de evidencia independiente: el expediente público y confidencial del proceso paralelo seguido en Colombia por la SIC (con doce elementos probatorios propios, desde certificados societarios hasta declaraciones de gerentes), correos electrónicos corporativos, ocho testimonios recabados directamente por la Secretaría General en 2017, visitas administrativas a las oficinas de las empresas investigadas, y el análisis económico propio sobre evolución de precios y participaciones de mercado. El Tribunal concluyó que las pruebas de clemencia sirvieron únicamente como elementos indiciarios para abrir la investigación, mientras que la sanción sustantiva se sostuvo en evidencia independiente suficiente por sí sola, de modo que ni siquiera era necesario invocar la excepción para validar el resultado.

Pero el fallo no se detuvo en validar la sanción: reconoció también el costo institucional de haber usado información de clemencia, incluso de forma meramente indiciaria. La Resolución 2236, confirmada íntegramente por el Tribunal, aplicó una reducción del 7% sobre la multa impuesta a Kimberly-Clark, fundamentada expresamente en el reconocimiento del proceso de clemencia interno ecuatoriano, citando como base normativa el artículo 4 de la Decisión 425, que obliga a la SGCAN a resolver los asuntos sometidos a su competencia pese a vacíos normativos. Es la primera vez que el órgano andino traduce en términos cuantitativos el reconocimiento de que el uso de información de clemencia, aun cuando no vicia la sanción por existir prueba independiente suficiente, debe tener

un costo institucional para la autoridad que la utilizó de buena fe. Es exactamente el tipo de regla que un régimen de clemencia supranacional formal convertiría en protocolo expreso y predecible, en lugar de dejarlo a la discreción casuística de cada resolución, evitando que empresas futuras enfrenten la misma incertidumbre que Kimberly-Clark padeció durante ocho años.

La cuantificación de la multa cierra el caso con un ejercicio metodológico transferible a futuras decisiones de la SGCAN. El artículo 34 de la D608 fija el tope sancionatorio en 10% de los ingresos brutos totales del infractor, no de su utilidad ni renta, correspondientes al año anterior a la decisión definitiva; el Tribunal explicó que el legislador comunitario optó deliberadamente por ingresos brutos para evitar que el infractor manipulara conceptos contables a su favor. La Secretaría General utilizó la metodología del «beneficio esperado», consistente en estimar la diferencia entre los ingresos efectivamente obtenidos por el cártel y los ingresos hipotéticos que se habrían generado en un escenario competitivo, calculando el daño al mercado ecuatoriano entre USD 36.1 y 74.1 millones para el período 2006-2013.

Citando el marco de la OCDE sobre criterios para la fijación de multas en infracciones de competencia, el Tribunal recordó que la sanción debe perseguir simultáneamente disuasión, castigo y restitución del beneficio ilícito, objetivos que se refuerzan mutuamente: al privar al infractor de cualquier beneficio derivado de su conducta ilegal, se elimina también el incentivo de repetirla. Las multas finalmente impuestas, 4.5% y 3.5% de los ingresos brutos de 2017 para los grupos sancionados, se mantuvieron muy por debajo del tope legal

del 10 %, lo que el Tribunal interpretó como ejercicio prudente y no como infra-sanción. El propio fallo advirtió, en un pasaje sobre el margen de discrecionalidad de la SGCAN, que la Secretaría General pudo haber incorporado un factor de probabilidad de detección a la fórmula de cálculo, lo que habría elevado las multas, ya que ese factor opera como multiplicador inverso al riesgo de no ser descubierto, y que la decisión de no utilizarlo no constituye vicio de invalidez, sino una opción metodológica razonable dentro del margen que el artículo 34 permite.

El cierre institucional del fallo añade un elemento adicional, menor en sustancia, pero revelador en forma: el Tribunal dirigió un llamado de atención a la defensa técnica del Grupo Kimberly por incumplimiento de sus propias órdenes procesales durante el litigio, aunque decidió no condenar en costas pese a declarar infundada la demanda en todos sus extremos, en consideración a que quienes demandaron tuvieron motivos razonables para litigar. Esa combinación, reproche procesal sin sanción económica adicional, ilustra que el Tribunal ejerce su función disciplinaria con la misma proporcionalidad que exige de la Secretaría General en el cálculo de las multas sustantivas.

El caso Kimberly-Clark demuestra, en síntesis, que la D608 sí tiene dientes coercitivos reales: ocho años de litigio, incluyendo un proceso nacional paralelo en Ecuador que declaró ilegal la desclasificación de información, sin que ello afectara la validez de la sanción andina, terminaron con una multa confirmada en todos sus extremos por el máximo tribunal del bloque. Pero el fallo también expone con precisión la ausencia de un protocolo expreso

de clemencia supranacional, que obligó al Tribunal a resolver, por vía interpretativa, preguntas que un régimen normativo bien diseñado debería responder de antemano: qué protección tiene la información de clemencia al cruzar del nivel nacional al andino, y qué consecuencias cuantificables debe tener su uso indebido, aun cuando no invalide la sanción final.

La D608 fue adoptada en mayo de 2005, cuando la Comunidad Andina operaba con la Decisión 285 de 1991, instrumento que la práctica había demostrado insuficiente. Representó un salto cualitativo en su momento. Veinte años después, los mercados que debe regular son distintos: más digitales, más concentrados, más transfronterizos. Y la Comunidad Andina misma es distinta. Colombia ingresó a la OCDE en 2020. Perú avanza en su proceso formal de adhesión. Ecuador ha construido una trayectoria institucional: solicitó voluntariamente el *peer review* OCDE-BID presentado en 2021, organizó el FLACC en Quito en 2023, participó en el Foro Mundial de Competencia e ingresó como miembro *ad hoc* del Comité de Competencia de la OCDE. Bolivia no tiene ese anclaje. Cuatro países, cuatro velocidades distintas de convergencia, un solo marco supranacional que no refleja ninguna de ellas.

La D608 enuncia en su artículo 2 la eficiencia en los mercados y el bienestar de los consumidores como objetivos del régimen supranacional andino. Los enuncia y no los desarrolla, a diferencia de los marcos nacionales de Colombia, Perú y Ecuador, que sí convirtieron ese estándar en criterio jurídico operativo, como se examina en detalle en la sección VI de este ensayo.

Bolivia, en cambio, carece de una ley integral de competencia. Su marco vigente es fragmentado: la Ley SIRESE de 1994 establece disposiciones antimonopólicas para los sectores regulados de servicios públicos, mientras el Decreto Supremo 29519 de 2008 regula las conductas anticompetitivas, incluida una mención dispersa al control de concentraciones, en los sectores no regulados, a cargo de la actual Autoridad de Fiscalización de Empresas. La propia doctrina boliviana ha calificado ambos regímenes como ineficientes e insuficientes para regular el comportamiento anticompetitivo de los agentes económicos y el mercado. La brecha dentro de la Comunidad Andina no es solo de velocidad de convergencia hacia estándares internacionales. Es de arquitectura normativa. Y eso hace más urgente que la D608 deje de enunciar objetivos para empezar a aplicarlos.

Hay además un vacío estructural que el nuevo contexto geopolítico vuelve especialmente relevante: la D608 no contempla un régimen de control de concentraciones. En mercados tradicionales ese vacío es acotado —las autoridades nacionales tienen sus propios regímenes y la SGCAN puede evaluar efectos anticompetitivos de conductas resultantes de una concentración ya consumada—. En mercados digitales el problema es cualitativamente distinto: las grandes plataformas adquieren sistemáticamente competidores potenciales antes de que puedan crecer, en lo que la doctrina denomina adquisiciones predatorias o *killer acquisitions*, fenómeno que se examina con detalle en la sección VI. El BID documenta que la ausencia de controles de fusiones efectivos produjo precios entre 8% y 9% más altos en sectores donde las multinacionales

absorbieron marcas locales. En mercados digitales el costo es mayor: no solo precios más altos, sino la eliminación permanente de alternativas competitivas que nunca llegaron a desarrollarse. Es un tema que la agenda del Comité Ad Hoc de Competencia de la Comunidad Andina debería abordar con profundidad para discusión y análisis sobre su posible necesidad.

El *peer review* OCDE-BID de 2021 sobre Ecuador identificó una dificultad operativa concreta: la ausencia de protocolos de coordinación entre la SCE y la SGCAN. La D608 establece con claridad en su artículo 5 cuándo interviene cada instancia —la SGCAN cuando los efectos de una conducta se producen en dos o más países miembros; la autoridad nacional cuando el origen y el efecto se circunscriben a un solo país—. La regla de incumbencia existe. Lo que no existe es el andamiaje operativo para que ambas instancias trabajen de manera coordinada: protocolos de intercambio de información, reglas claras sobre el tratamiento de material confidencial trasladado desde un procedimiento nacional al andino, y una figura de clemencia en el plano supranacional.

El caso Kimberly-Clark ilustra con precisión tanto la potencia del sistema como las lecciones que deben incorporarse. El mismo cártel de papeles suaves derivó en una segunda sanción paralela: mediante la Resolución 2236 de noviembre de 2021 la SGCAN también sancionó al Grupo Familia, cuya impugnación fue resuelta el mismo 17 de septiembre de 2024 mediante sentencia en el Proceso 03-AN-2021, con idéntico resultado de infundabilidad.

El caso demostró que el sistema tiene capacidad real. También

reveló sus vacíos procedimentales con nitidez: la traslación al procedimiento andino de información proveniente de los programas de clemencia nacionales generó tensiones que la D608 no anticipó. La ausencia de un régimen de clemencia supranacional propio de la SGCAN creó zonas de incertidumbre sobre la confidencialidad de la información, exactamente el tipo de fricción que desalienta a las empresas de colaborar con las autoridades en casos de alcance multinacional. Esas tensiones detonaron la discusión sobre reforma de la D608 en el Comité Ad Hoc de Competencia de la Comunidad Andina, discusión que se mantiene activa y que no ha cristalizado todavía en una decisión formal. El momento para hacerlo es ahora.

IV. LA ARQUITECTURA INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN EN COMPETENCIA

La cooperación internacional en materia de competencia no es una aspiración para América Latina. Es una realidad institucional consolidada que opera a través de varios espacios complementarios, cada uno con un perfil distinto y una función específica. Entender esa arquitectura es indispensable para identificar lo que falta, y para comprender por qué la ausencia de la SGCAN en esos espacios no es un detalle menor, sino una brecha estructural con consecuencias operativas directas.

El Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia (FLACC) es el espacio de referencia para la región. Organizado anualmente por la OCDE y el BID desde 2003, reúne a autoridades de competencia de América Latina y el Caribe para el intercambio de experiencias, la discusión de casos y la alineación con estándares internacionales.

En más de dos décadas de funcionamiento han participado más de 2,000 personas y cerca de 25 autoridades de la región asisten regularmente a sus sesiones. No es un foro decorativo: es el espacio donde circulan las recomendaciones del Comité de Competencia de la OCDE, donde se presentan y debaten los hallazgos de los exámenes inter-pares, y donde las autoridades nacionales calibran sus marcos normativos frente a los de sus pares.

Ecuador fue sede del FLACC en 2023 en Quito —precisamente el foro donde se presentó el examen inter-pares de la República Dominicana—. Los examinadores principales de ese *peer review* fueron la FNE de Chile, la COPROCOM de Costa Rica y la COFECE de México. Ese dato ilustra con precisión cómo funciona la arquitectura informal de cooperación regional: autoridades consolidadas examinando a autoridades en desarrollo, en un foro organizado por otra autoridad en desarrollo, ante una audiencia de pares que absorbe las lecciones del proceso. No es solo transferencia técnica, es construcción colectiva de estándares regionales.

El Centro Regional de Competencia OCDE-INDECOPI en Lima cumple una función distinta pero complementaria. Lanzado en 2019 como iniciativa conjunta entre INDECOPI y la OCDE, no es un foro de discusión política, sino una plataforma de formación técnica con resultados medibles: ha capacitado a más de 1,300 funcionarios de la región a través de talleres sobre detección de cárteles, análisis económico de conductas, control de fusiones y competencia en mercados digitales, con autoridades de los cuatro países andinos y más de América Latina entre sus beneficiarios regulares. Su existencia en Lima consolida a Perú como nodo de transferencia

técnica para la región andina en un momento en que ese país avanza simultáneamente en su proceso de adhesión a la OCDE.

El Foro Mundial de Competencia, celebrado anualmente en la sede de la OCDE en París, es el espacio de convergencia global. Reúne a autoridades de más de cien países para debatir la agenda central de la competencia internacional. La edición de 2025 convocó a más de 400 participantes de 112 países. Sus sesiones cubren temas que la D608, en su estado actual, no tiene herramientas para procesar: inteligencia artificial y poder de mercado, competencia en mercados de datos, integración vertical en ecosistemas digitales, colusión algorítmica tácita, entre otras. Las autoridades andinas que participan regresan con diagnósticos y mejores prácticas, la SGCAN no participa. El instrumento supranacional no se beneficia de ese flujo de conocimiento de manera directa.

La International Competition Network (ICN) completa el mapa de una manera singular. Fundada en 2001 como el único organismo global dedicado exclusivamente a la aplicación del derecho de la competencia, reúne a más de 140 autoridades de aproximadamente 130 jurisdicciones sin requerir proceso de adhesión ni membresía formal. Esa arquitectura abierta es precisamente lo que la hace valiosa para las economías en desarrollo: no impone condiciones de membresía que muchas autoridades no podrían cumplir, pero ofrece acceso pleno a las mejores prácticas en materia de cárteles, fusiones, conducta unilateral y efectividad de agencias que sus grupos de trabajo producen. América Latina tiene presencia activa en su liderazgo: Brasil, a través del CADE, copreside actualmente el grupo de trabajo sobre conducta unilateral, y México ejerce actualmente la

presidencia a través de la hoy comisionada presidenta de la Comisión Nacional Antimonopolio (ex COFECE), quien en su momento como autoridad de la COFECE fue examinadora principal del *peer review* de la República Dominicana. La coincidencia no es accidental: ilustra cómo las mismas personas y autoridades que construyen los estándares globales son también quienes los transfieren a economías en desarrollo en el contexto latinoamericano.

Los exámenes inter-pares OCDE-BID son catalizadores de reforma con impacto directo y documentable. El *peer review* de Ecuador, presentado en 2021, fue resultado de una solicitud voluntaria de la autoridad ecuatoriana. Su proceso tuvo una dimensión de cooperación regional que va más allá del documento final: la SIC de Colombia y el INDECOPI de Perú apoyaron activamente ese proceso, en su calidad de autoridades pares con experiencia en revisiones similares. La COFECE de México respaldó el ingreso de Ecuador al Comité de Competencia de la OCDE como miembro *ad hoc*, abriendo una puerta institucional que ningún tratado obligaba a abrir. El *peer review* de la República Dominicana, presentado en 2024, siguió un camino similar. Sus examinadores principales, la FNE de Chile, la COPROCOM de Costa Rica y la COFECE de México, aportaron perspectivas desde tres momentos distintos del desarrollo institucional: Chile con décadas de experiencia; Costa Rica como país que recién completó su adhesión a la OCDE; México como autoridad fundadora de la ICN con experiencia en mercados complejos. Esa diversidad de perspectivas es el resultado de una selección deliberada que enriquece el proceso y lo hace más relevante para el país revisado.

En el plano multilateral más amplio, la UNCTAD mantiene desde 1980, a través de su Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Competencia, un espacio de diálogo de composición universal con participación de más de 190 países y un enfoque explícito en las necesidades de las economías en desarrollo. Su rol como actor concreto de asistencia técnica va más allá del diálogo: la ley de competencia de Paraguay, adoptada en 2013, fue elaborada con asistencia directa de la UNCTAD, junto al CADE brasileño y la FNE chilena, ejemplo de cooperación sur-sur que produce resultados normativos concretos.

En el centro de toda esta arquitectura se encuentra el Comité de Competencia de la OCDE. Es el órgano que produce las recomendaciones, directrices y mejores prácticas que luego circulan en el FLACC, en el Foro Mundial y en los exámenes inter-pares. Colombia y Perú participan en él como miembros de la OCDE. Ecuador participa como miembro *ad hoc*. Tres de los cuatro países andinos tienen algún nivel de presencia en el espacio donde se define la agenda global de competencia. La SGCAN, en cambio, no tiene ninguna.

Esa ausencia es evitable. La Dirección General de Competencia de la Comisión Europea —autoridad supranacional de competencia— participa activamente en el Comité de Competencia y en sus grupos de trabajo. Lo hace como institución con competencia propia en materia de competencia supranacional. La SGCAN tiene exactamente esa naturaleza: es una autoridad supranacional con competencia propia, respaldada por un tribunal que la ha ratificado. La posición colectiva de Colombia, Perú y Ecuador en el Comité de Competencia de la

OCDE es la palanca diplomática para impulsar una participación equivalente de la SGCAN en calidad de observadora o invitada *ad hoc*.

Toda esta arquitectura funciona. Cada autoridad nacional participa directamente en estos espacios y esa participación produce resultados concretos. Lo que está ausente es la proyección de la SGCAN como autoridad supranacional en esos mismos espacios. Añadir esa presencia no reemplaza la participación individual de cada autoridad nacional: la complementa con una dimensión que ninguna autoridad nacional puede aportar por sí sola.

V. LA COOPERACIÓN ENTRE AUTORIDADES EN ECONOMÍAS EN DESARROLLO

Cooperar en materia de competencia es más difícil cuando los recursos son escasos. Las autoridades de competencia de economías pequeñas enfrentan una combinación de limitaciones que las grandes jurisdicciones no conocen en la misma medida: presupuestos ajustados, equipos técnicos reducidos, alta rotación de personal especializado y marcos jurídicos que frecuentemente enuncian objetivos ambiciosos sin dotar a las autoridades de las herramientas para alcanzarlos. Esa combinación no es excepcional, es el patrón estructural que los exámenes inter-pares disponibles para la región revelan con notable consistencia.

El informe del BID cuantifica esa brecha con precisión: entre 2015 y 2022, las agencias de competencia de América Latina y el Caribe emitieron aproximadamente un 90% menos de decisiones sobre

cárteles y fusiones que sus homólogas de la OCDE, 270 decisiones sobre cárteles frente a 2,482 en la OCDE, y 6,721 revisiones de fusiones frente a 64,726. Esa diferencia no refleja únicamente menor volumen de mercado; refleja menor capacidad de detección, menores recursos y menor autonomía institucional. En la región solo se detecta uno de cada diez cárteles, frente a uno de cada cinco en la OCDE. Lo que no se detecta no se sanciona, y lo que no se sanciona se repite.

Los exámenes inter-pares de Ecuador, la República Dominicana y Paraguay ilustran ese patrón desde tres ángulos distintos. El *peer review* de Ecuador identificó que los economistas representaban solo el 23 % de los puestos principales de la Superintendencia, sin economista en jefe que coordinara el enfoque económico de la institución. De los empleados asignados a competencia, solo 11 trabajaban en investigación de conductas anticompetitivas y 9 en control de fusiones, mientras 18 lo hacían en promoción. El presupuesto venía reduciéndose desde 2014 por políticas de austeridad, con recortes horizontales casi todos los años. El informe recomendó además que la SCE suscribiera un acuerdo de cooperación con la SGCAN, señal de que la coordinación supranacional no era solo un problema normativo, sino también operativo.

El *peer review* de la República Dominicana, presentado en 2024, revela una situación comparable con sus propias especificidades. El presupuesto de PRO-COMPETENCIA fue de aproximadamente USD 3 millones en 2022, cifra prácticamente congelada desde 2018. Desde que la autoridad entró en pleno funcionamiento en 2017, ha abierto 14 investigaciones, pero ha adoptado solo 2 resoluciones por

infracción.[1] No existe régimen general de control de concentraciones aplicable a toda la economía y las multas máximas tienen escaso efecto disuasorio. El diagnóstico dominicano puede funcionar como espejo clínico de lo que enfrentan economías andinas de escala presupuestaria similar —Bolivia y Ecuador entre ellas— frente a conductas de proveedores globales que ninguna autoridad nacional aislada puede investigar con recursos de esa magnitud.

El examen de Paraguay realizado por la UNCTAD en 2023 ofrece una perspectiva adicional. La CONACOM paraguaya opera bajo una ley adoptada en 2013 que fue elaborada con asistencia directa de la UNCTAD, el CADE brasileño y la FNE chilena. Ese proceso, que tomó más de cuatro años y requirió cooperación técnica de tres organizaciones distintas, ilustra tanto las posibilidades como las dificultades de construir capacidad institucional en economías pequeñas. Paraguay tiene hoy una ley de competencia con control de concentraciones incluido. Sin embargo, el examen de la UNCTAD identificó debilidades estructurales similares a las de Ecuador y la República Dominicana: asignación subóptima de personal, presupuesto limitado, dificultades para desarrollar capacidad técnica en análisis económico.

Tres países, tres exámenes, el mismo patrón: presupuestos insuficientes, perfiles predominantemente jurídicos sobre los económicos, escasa capacidad para investigar prácticas que los afectan desde afuera, y dificultades para sostener simultáneamente la aplicación de la ley, el desarrollo institucional y la participación

1 Dato hasta fecha de fin de la evaluación inter-pares de OCDE.

activa en foros internacionales. Ese patrón no es una falla de gestión, es una consecuencia estructural de la asimetría entre la escala de los mercados que se deben regular y los recursos disponibles para hacerlo.

La brecha entre perfiles jurídicos y económicos no es un detalle administrativo: es la raíz técnica de buena parte de las debilidades que los tres exámenes documentan. Una autoridad de competencia que litiga sin un equipo de análisis económico robusto enfrenta una desventaja estructural frente a las defensas de empresas investigadas, que sí cuentan con economistas capaces de cuestionar la definición de mercado relevante, el cálculo de cuotas de participación o la cuantificación del daño competitivo. El proceso de «economización» del derecho de la competencia, la incorporación progresiva del análisis económico cuantitativo como estándar probatorio exigible en sede judicial, ha sido la tendencia dominante en las jurisdicciones más consolidadas de la región durante las últimas dos décadas.

El caso paraguayo, documentado por la UNCTAD, confirma el patrón desde un ángulo distinto. Una ley moderna con control de concentraciones no compensa automáticamente la falta de capacidad técnica para aplicarla: sin analistas económicos capaces de sostener ante un tribunal ordinario que una conducta produjo efectos cuantificables sobre el mercado, las resoluciones administrativas quedan expuestas a revocación judicial por insuficiencia probatoria. Para las economías andinas más pequeñas, Bolivia en particular, que carece incluso de la ley orgánica integral que Paraguay sí tiene, esa lección es doblemente relevante: la reforma normativa sin inversión paralela en capacidad técnica económica reproduce el

mismo problema que los tres exámenes diagnostican, solo que con un marco legal más sofisticado y la misma incapacidad de fondo para aplicarlo.

Esa asimetría de capacidades tiene consecuencias directas sobre la cooperación. Una autoridad con recursos limitados no puede sostener simultáneamente investigaciones complejas, participar activamente en foros internacionales, responder solicitudes de cooperación de otras jurisdicciones y desarrollar capacidad técnica interna. Debe elegir. La arquitectura de foros descrita en la sección anterior funciona precisamente porque reduce esa carga: ofrece espacios de intercambio sin exigir reciprocidad inmediata y transfiere capacidad técnica sin requerir que las autoridades la generen desde cero.

América Latina ofrece un ecosistema de cooperación informal que opera en dos niveles diferenciados. En el primero se encuentran las autoridades con mayor capacidad técnica consolidada. Brasil cuenta con el CADE, con liderazgo consolidado en la ICN y experiencia en investigaciones de mercados digitales y cárteles internacionales de alta complejidad. Su programa de clemencia es uno de los más consolidados de América Latina, lo que ilustra la relación directa entre recursos, autonomía institucional y capacidad detectora. Chile tiene en la Fiscalía Nacional Económica uno de los referentes institucionales más sólidos de la región. México, a través de la Comisión Nacional Antimonopolio (CNA) creada en julio de 2025 como sucesora de la COFECE, hereda una trayectoria de más de una década: investigaciones de primer nivel, membresía fundadora y presidencia actual de la ICN, y una práctica documentada de cooperación técnica activa con economías más pequeñas de la

región.

En el segundo nivel se encuentran autoridades que hacen esfuerzos concretos y sostenidos por consolidar sus capacidades, aun con recursos limitados. Argentina constituyó en noviembre de 2025 la Autoridad Nacional de la Competencia (ANC) y asume la sede del FLACC 2026. Paraguay avanza con la CONACOM activa en el MERCOSUR y un Programa País OCDE vigente desde 2025. La República Dominicana sometió su régimen a un examen inter-pares en 2024 y se convirtió en 2025 en el primer país de América Latina en adoptar una Política Nacional de Competencia explícita, hito que el BID destacó en la presentación de su informe regional en Santo Domingo. Costa Rica, miembro pleno de la OCDE desde 2021, reformó su marco normativo con la Ley núm. 9736, aunque la COPROCOM enfrenta todavía una brecha entre el fortalecimiento normativo alcanzado y los recursos presupuestarios que su aplicación efectiva requiere, tensión que ilustra con precisión que la convergencia normativa no basta si no va acompañada de capacidad institucional real.

El segundo nivel deja una lección que el primero no puede enseñar por sí solo. Argentina, Ecuador, Paraguay, República Dominicana y Costa Rica no llegaron a su posición actual por tener recursos comparables a Brasil o México, no los tienen, sino por sostener reformas institucionales sucesivas durante años, incluso con presupuestos limitados y bajo presión presupuestaria constante.

Esa es precisamente la lección comparada para los países andinos. Bolivia no necesita imitar al CADE para avanzar; necesita el

tipo de compromiso sostenido que la República Dominicana mostró al adoptar su Política Nacional de Competencia, o que Costa Rica demostró al reformar su marco normativo pese a la brecha presupuestaria que la propia COPROCOM reconoce. La convergencia no exige paridad de recursos. Exige continuidad institucional, algo que un marco supranacional bien diseñado puede sostener incluso cuando los ciclos políticos nacionales no lo hacen.

El propio BID ha formulado la recomendación con claridad: los países pequeños de la región deberían avanzar hacia el intercambio sistemático de información y evidencia, investigaciones conjuntas en casos multinacionales, e incluso la constitución de una red regional de agencias de defensa de la competencia que permita alcanzar la escala mínima necesaria para una aplicación eficaz. Una D608 reformada, con protocolos claros de coordinación entre la SGCAN y las autoridades nacionales, un régimen de clemencia supranacional propio y mecanismos expresos de investigación conjunta, respondería exactamente a esa recomendación desde la estructura institucional que la Comunidad Andina ya tiene y que ningún otro esquema regional latinoamericano posee. Una D608 actualizada y alineada con estándares OCDE se convertiría en el instrumento supranacional de competencia más avanzado de América Latina, con valor de referencia para toda la región.

VI. HACIA UNA AGENDA DE ACTUALIZACIÓN DE LA D608: LO QUE DEBE CAMBIAR

La reforma de la D608 no parte de cero. Tiene historia, tiene diagnóstico y tiene actores institucionales que la han impulsado. La

ratificación del TJCA en 2024 y las transformaciones geopolíticas descritas configuran el momento para concretarla. La pregunta no es si reformar la D608, esa decisión ya está configurándose en el Comité Ad Hoc de Competencia de la Comunidad Andina. La pregunta es qué debe contener esa reforma para que sea suficiente, y qué instrumento adicional requiere la economía digital que la D608 sola no puede proveer.

La D608 enuncia en su artículo 2 la eficiencia en los mercados y el bienestar de los consumidores como finalidades del régimen supranacional. Los enuncia y no los desarrolla. Veinte años de vigencia no han producido una sola resolución de la SGCAN que haya aplicado esos objetivos como criterio jurídico autónomo de análisis. Las leyes nacionales de Colombia, Perú y Ecuador han recorrido ese camino de manera convergente: convirtieron la eficiencia y el bienestar del consumidor en criterios jurídicos con consecuencias procesales y sancionatorias concretas. La D608 los dejó como declaración de principios. Una reforma que los convierta en criterios de análisis operativos —con consecuencias concretas sobre la evaluación de conductas y la determinación de daño al consumidor como elemento de la infracción— alinearía la D608 con lo que sus propios países miembros ya hacen. Para Bolivia, cuyo marco vigente no tiene esa sofisticación, una D608 operacionalmente robusta serviría además como plataforma de elevación del piso normativo del bloque.

La segunda línea de reforma es la creación de un régimen procedimental de coordinación entre la SGCAN y las autoridades nacionales. La regla de incumbencia del artículo 5 existe y

es clara. Lo que no existe es el andamiaje procedimental para aplicarla sin fricciones. El caso Kimberly-Clark lo demostró con precisión empírica: la información trasladada desde el proceso nacional al andino quedó en una zona de incertidumbre sobre confidencialidad que la D608 no anticipó ni resuelve. Una reforma que establezca protocolos claros de intercambio de información, con reglas precisas sobre confidencialidad, plazos y mecanismos de coordinación procesal, reduciría las fricciones que hoy desalientan la denuncia de casos con dimensión supranacional. El régimen de clemencia supranacional es el elemento más urgente de esta segunda línea. Colombia, Perú y Ecuador tienen programas de clemencia nacionales. La SGCAN no tiene ninguno. Una empresa que participa en un cártel con efectos en dos países andinos puede acceder al programa nacional, pero no tiene interlocutor supranacional al que acudir con información sobre la dimensión andina de la conducta. Una reforma que cree ese programa, posiblemente articulado con los nacionales mediante protocolos de coordinación, cerraría ese vacío y aumentaría significativamente los incentivos para colaborar en casos de alcance multinacional.

El contrafactual de clemencia supranacional tiene nombre propio: Kimberly-Clark. La empresa accedió al programa nacional de clemencia ecuatoriano, y entregó información sensible bajo expectativa de confidencialidad. La ex SCPM desclasificó esos antecedentes de oficio y los remitió a la SGCAN como parte de la investigación andina, decisión que generó ocho años de litigios precisamente porque ningún protocolo supranacional regulaba qué pasaba con información de clemencia una vez cruzaba la frontera del proceso nacional al andino.

Un régimen de clemencia supranacional con reglas claras de confidencialidad habría evitado ese conflicto desde el origen: la empresa habría sabido, antes de delatar, qué protección tenía su información en cada nivel del sistema. La ausencia de esa certeza no solo generó litigio, sino que desincentivó la cooperación en casos futuros con dimensión transfronteriza, que es precisamente el tipo de conducta que la D608 más necesita poder detectar.

El diseño de un Programa Andino de Clemencia exige resolver una pregunta operativa central: quién otorga la inmunidad. La opción más coherente con la arquitectura institucional existente es que la SGCAN administre un programa propio, articulado, no subordinado, con los programas nacionales mediante un protocolo de reconocimiento mutuo: una empresa que se acoge a la clemencia supranacional debería quedar protegida automáticamente frente a los procedimientos nacionales que investiguen la misma conducta con efectos en el mercado andino, y viceversa. Sin ese reconocimiento mutuo, el riesgo que enfrentó Kimberly-Clark, delatar en un nivel y quedar expuesto en otro, seguiría latente, y ninguna empresa tendría incentivos reales para acudir al mecanismo supranacional.

Un posible control de concentraciones transfronterizas andino no debería replicar el modelo de notificación múltiple que hoy obliga a las empresas a tramitar autorizaciones separadas en cada país miembro. Un sistema de ventanilla única, en el que una operación que supere umbrales combinados en dos o más países andinos active competencia exclusiva de la SGCAN, suspendiendo los plazos nacionales mientras dura la revisión supranacional, evitaría la duplicación de esfuerzos y reduciría el riesgo de decisiones

contradictorias entre autoridades nacionales sobre una misma operación. El precedente más cercano en la región es el modelo centralizado de notificación única que opera, con matices, en el MERCOSUR a nivel sectorial; la diferencia decisiva es que la D608 sí tiene el respaldo de un tribunal supranacional para hacer cumplir esa exclusividad.

El deslinde operativo entre instrucción y resolución es la tercera pieza de esa arquitectura de segunda línea. Hoy la SGCAN concentra en una misma estructura administrativa la investigación y la decisión final sobre las conductas que ella misma instruye, sin la separación funcional que las recomendaciones de la OCDE sobre independencia y debido proceso consideran estándar mínimo para autoridades de competencia modernas. Una posible separación de la fase de instrucción —a cargo de la Secretaría General— de la fase resolutiva —encomendada a un panel de expertos independientes o a una sala especializada del propio TJCA— no es un ajuste cosmético. Es la garantía procesal que blindaría a la SGCAN frente a cuestionamientos sobre imparcialidad en casos de alta sensibilidad económica y política, exactamente el tipo de garantía que el caso Kimberly-Clark expuso como ausente durante ocho años de litigio.

La tercera línea de reforma es la incorporación del poder de datos como factor de evaluación del poder de mercado en el análisis de conductas. Desde el punto de vista técnico, la D608 podría interpretarse de forma extensiva para incorporar el control de datos como factor relevante. El problema es que, en un sistema supranacional con cuatro autoridades nacionales y un tribunal que revisa sus decisiones, esa apertura interpretativa sin respaldo normativo

expreso genera fragmentación: cada autoridad interpretaría el peso del poder de datos de manera diferente, reproduciendo exactamente la heterogeneidad que la D608 debería resolver. Una reforma que lo incorpore de forma expresa no crea una facultad nueva, clarifica y uniformiza una que ya podría ejercerse, dotando al sistema de la certeza jurídica que el *enforcement* supranacional requiere.

Estas tres líneas de reforma son necesarias e impostergables. Pero no son suficientes. La economía digital plantea desafíos que trascienden lo que cualquier reforma de la D608 puede absorber. La D608 regula prácticas anticompetitivas con efectos en el mercado andino. La Decisión 897 establece lineamientos de protección de datos personales, pero circunscritos al sector de telecomunicaciones. Ninguna de las dos cubre el espacio donde operan las grandes plataformas digitales —buscadores, *marketplaces*, redes sociales, servicios de computación en la nube— que no son operadoras de telecomunicaciones, pero acumulan poder de datos a una escala que distorsiona la competencia en toda la región.

La posible respuesta a ese vacío es un instrumento nuevo: una Decisión Andina de Mercados Digitales. No sería una reforma de la D608 ni una extensión de la D897, sino un instrumento con ámbito de aplicación propio sobre plataformas digitales sistémicas, servicios algorítmicos y mercados de datos, con independencia de su clasificación sectorial. Su base normativa existe: el artículo 93 del Acuerdo de Cartagena obliga a la Comisión a adoptar normas indispensables para prevenir o corregir las prácticas que distorsionen la competencia. La Decisión 897 ofrece definiciones modernas —dato personal, flujo transfronterizo, tratamiento, responsable del

tratamiento— que ese instrumento puede tomar como punto de partida. Y la D608 provee el andamiaje de *enforcement* que ese instrumento activaría.

La urgencia de ese instrumento nuevo se entiende mejor desde la microeconomía de las plataformas. Los efectos de red que sostienen el poder de mercado de las grandes tecnológicas no dependen de presencia física: una plataforma de comercio electrónico o de publicidad digital domiciliada fuera de la región puede drenar excedente del consumidor andino sin que ninguna autoridad nacional tenga jurisdicción efectiva sobre su matriz. Cuantos más usuarios se suman a una plataforma, más valiosa se vuelve para cada usuario adicional, una dinámica que tiende hacia la concentración estructural, no hacia la competencia disipativa que el derecho antitrust tradicional presupone.

El vacío de las *killer acquisitions* ilustra el mismo problema desde otro ángulo. Los umbrales de notificación de concentraciones en Colombia, Perú y Ecuador, como en la mayoría de los regímenes de la región, se calculan sobre ingresos o activos. Una *startup* andina con escaso volumen de facturación, pero con una base de usuarios o un activo de datos estratégico puede ser adquirida por una plataforma dominante sin activar ningún umbral, precisamente porque su valor competitivo reside en su potencial disruptivo futuro, no en su facturación presente. La evidencia empírica confirma que estas adquisiciones se concentran justo por debajo de los umbrales de revisión regulatoria, precisamente para eludir el escrutinio de las autoridades de competencia. El resultado es que las adquisiciones más relevantes para la dinámica competitiva digital son también las

menos visibles para el regulador.

La Unión Europea respondió a ese mismo problema con la *Digital Markets Act*, que impone obligaciones *ex ante* a un número reducido de plataformas calificadas como *gatekeepers* —guardianes de acceso— en función de su tamaño, alcance y posición de intermediación estructural. La SGCAN no tiene hoy capacidad institucional ni normativa para replicar ese modelo a escala plena, ni sería razonable trasplantarlo sin adaptación: la economía andina no tiene la masa crítica de usuarios ni la capacidad de fiscalización que sostiene al régimen europeo. Pero la lógica subyacente, identificar plataformas sistémicas e imponerles obligaciones diferenciadas de transparencia y notificación, en lugar de aplicar el mismo estándar a todo el mercado digital, es exactamente lo que el cuarto elemento de la Decisión Andina de Mercados Digitales debería incorporar, calibrado a la escala real del mercado andino. La adaptación de escala no es una concesión a la modestia institucional de la región: es la condición misma de viabilidad jurídica y técnica que diferencia una reforma realista de un trasplante normativo destinado a quedar sin aplicación efectiva.

Una Decisión Andina de Mercados Digitales debería estructurarse sobre cuatro elementos mínimos. El primero es la definición de su ámbito de aplicación por criterio de efectos, no de sede jurídica ni de presencia física, sobre plataformas con umbral de usuarios activos en el espacio andino a determinar por la Comisión. La D608 ya aplica ese criterio de efectos para conductas anticompetitivas tradicionales; la nueva decisión lo extendería a la dimensión digital sin necesidad de inventar una nueva lógica jurisdiccional.

El segundo elemento son las obligaciones de transparencia algorítmica para plataformas con poder sistémico: informar a la SGCAN sobre los criterios que determinan la clasificación de productos, servicios y contenidos en sus sistemas, y notificar cambios significativos con antelación suficiente para permitir evaluación regulatoria. El tercero es un régimen de notificación de concentraciones digitales calibrado por valor de mercado, no solo por facturación, para capturar adquisiciones de *startups* cuyo valor competitivo reside en su potencial disruptivo, no en sus ingresos actuales. Sin ese umbral alternativo, esas operaciones con efectos en el mercado andino escaparían completamente al radar de la SGCAN. El cuarto elemento son protocolos de investigación conjunta entre la SGCAN y las autoridades nacionales para conductas algorítmicas transfronterizas: criterios uniformes de definición de mercado en plataformas de múltiples lados, estándares mínimos de pericia técnica para análisis de algoritmos de fijación de precios, e intercambio de evidencia digital con reglas claras de confidencialidad.

El caso Apple/Google ante el CADE ilustra la complejidad técnica que esos protocolos deberían anticipar. En noviembre de 2024, el CADE abrió un proceso administrativo contra Apple por presunto abuso de posición dominante, a partir de una denuncia de Mercado Libre que cuestionaba la prohibición de tiendas de aplicaciones alternativas en iOS. El caso avanzó en paralelo con una investigación contra Google abierta desde 2019, lo que llevó al CADE a vincular ambos procesos por similitud temática y a convocar, en febrero de 2025, una audiencia pública inédita sobre ecosistemas digitales de sistemas operativos móviles.

La autoridad brasileña tuvo que examinar simultáneamente tres conductas técnicamente distintas —imposición de sistemas de pago propios, reglas *anti-steering* y restricciones al *sideloading*— sin contar con estándares previos de análisis para ninguna de las tres. Una SGCAN que enfrentara un caso equivalente, distribuido entre cuatro jurisdicciones nacionales, necesitaría exactamente los criterios uniformes y la pericia técnica compartida que el cuarto elemento propone. El caso brasileño demuestra el costo de no tenerlos desde el inicio.

La tendencia internacional no apunta a un modelo único. La Unión Europea optó por regulación *ex ante* con el *Digital Markets Act*, que impone obligaciones preventivas a *gatekeepers* antes de que ocurra el daño, con multas de hasta el 10 % de la facturación mundial para los incumplidores. Estados Unidos mantiene el litigio antitrust *ex post* caso por caso, con victorias recientes contra Google en búsqueda y publicidad digital. Brasil construyó una tercera vía: el PL 2338/2023, aprobado por el Senado en diciembre de 2024, adopta un enfoque basado en riesgo que calibra las obligaciones según niveles de riesgo sin imponer un modelo de cumplimiento uniforme que las empresas más pequeñas no pueden sostener. La Ley 15352/2026 transformó además la Autoridad Nacional de Protección de Datos en agencia autárquica con autonomía real. El modelo brasileño es el más relevante para la Comunidad Andina porque construyó su arquitectura sobre la base preexistente de la LGPD, igual que una Decisión Andina de Mercados Digitales construiría sobre la D608 y la D897, y porque el enfoque basado en riesgo es más realizable para economías en desarrollo que la regulación exhaustiva del DMA europeo.

Estas cuatro líneas se refuerzan mutuamente y tienen una lógica de secuencia. Una D608 con objetivos operacionalizados generaría decisiones más técnicas y alineadas con estándares internacionales. Protocolos claros de coordinación y un régimen de clemencia supranacional reducirían las fricciones que hoy desalientan la denuncia de casos con dimensión andina. La incorporación del poder de datos como criterio dotaría a la SGCAN de herramientas para los mercados que efectivamente operan en el espacio andino. Y una Decisión Andina de Mercados Digitales cerraría el vacío de ámbito que ni la D608 ni la D897 pueden cubrir. Lo que falta no es diagnóstico, son las discusiones correspondientes y la decisión.

VII. CONCLUSIONES

El derecho de la competencia en América Latina ha madurado. Las autoridades nacionales participan en foros globales, absorben estándares internacionales, someten sus marcos a revisión por pares y construyen jurisprudencia propia. Lo que no ha madurado al mismo ritmo es el marco supranacional andino: la D608 fue diseñada para mercados que ya no existen, y los mercados digitales, algorítmicos y basados en datos que hoy operan en el espacio andino responden a una lógica económica que esa norma no anticipó.

La sentencia del TJCA de septiembre de 2024 no es el final de esa historia: es el punto de partida para la siguiente. Demostró que el sistema funciona cuando se activa, que las resoluciones de la SGCAN tienen consecuencias jurídicas reales y que la supranacionalidad andina no es una declaración. Esa fortaleza institucional es el activo que la reforma debe aprovechar —no construir desde cero, sino proyectar hacia mercados que la D608 todavía no puede regular—.

La convergencia internacional está ocurriendo sin la D608, no a través de ella. Colombia y Perú participan en el Comité de Competencia de la OCDE como miembros plenos; Ecuador lo hace como miembro *ad hoc*. Tres de los cuatro países andinos tienen presencia en el espacio donde se definen los estándares que la SGCAN aplica. La Secretaría General, sin embargo, no tiene ninguna. Una reforma que cierre esa brecha añade la dimensión supranacional que hoy está ausente, sin reemplazar la participación individual de cada autoridad nacional.

La agenda tiene cuatro líneas concretas que se refuerzan mutuamente: operacionalizar los objetivos del artículo 2 de la D608 como criterios jurídicos de análisis; crear el andamiaje procedimental para la coordinación entre la SGCAN y las autoridades nacionales, incluyendo un régimen de clemencia supranacional propio; incorporar el poder de datos como criterio autónomo de evaluación del poder de mercado; e impulsar una Decisión Andina de Mercados Digitales, con ámbito propio sobre plataformas sistémicas, transparencia algorítmica y mecanismos de investigación conjunta, que articule la D608 y la D897 bajo un ámbito de aplicación nuevo.

Hay además un vacío estructural que merece análisis propio: la D608 no contempla control de concentraciones, y en mercados digitales ese vacío tiene costos concretos, incluidas las adquisiciones predatorias de *startups* que eliminan alternativas competitivas antes de que puedan desarrollarse. Ninguna de las cuatro líneas de reforma lo cubre. Es un proceso específico que el Comité Ad Hoc debería abordar con profundidad en una agenda separada.

En un mundo que se fragmenta en bloques geopolíticamente

alineados, los esquemas regionales con marcos normativos robustos tienen una ventaja adicional: pueden posicionarse como espacios de articulación entre socios con posiciones geopolíticas diversas. Una D608 actualizada y una Decisión Andina de Mercados Digitales no solo mejorarían la competencia en el espacio andino: dotarían al bloque de las herramientas para aprovechar esa posición en lugar de ser desplazado por ella. Las transformaciones que reconfiguran las cadenas de valor, concentran la infraestructura tecnológica y amplían la asimetría entre economías grandes y pequeñas no se detienen mientras los marcos normativos deliberan. La D608 tiene el potencial de ser la respuesta supranacional andina a esos desafíos. Una Decisión Andina de Mercados Digitales puede ser el instrumento que proyecte ese potencial hacia los mercados del presente.

VIII. REFERENCIAS

Normativa internacional y comunitaria

COMUNIDAD ANDINA, «Decisión 285: Normas para prevenir o corregir las distorsiones en la competencia generadas por prácticas restrictivas de la libre competencia», Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 1991.

COMUNIDAD ANDINA, «Decisión 608: Normas para la protección y promoción de la libre competencia en la Comunidad Andina», Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 2005.

COMUNIDAD ANDINA, «Decisión 897: Lineamientos de Protección de Datos Personales en la Comunidad Andina», Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 2021.

COMUNIDAD ANDINA, «Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)», texto codificado, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 1969, reformado.

MERCOSUR, «Tratado de Asunción para la Constitución de un Mercado Común», Asunción, 26 de marzo de 1991.

MERCOSUR, «Protocolo de Fortaleza: Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR», Fortaleza, 17 de diciembre de 1996.

SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA, «Reglamento Centroamericano de Competencia», San Salvador, 2006.

UNIÓN EUROPEA, «Reglamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los mercados disputables y equitativos en el sector digital (Reglamento de Mercados Digitales)», *Diario Oficial de la Unión Europea*, Bruselas, 14 de septiembre de 2022.

Normativa nacional

BOLIVIA, «Ley del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), Ley núm. 1600», *Gaceta Oficial de Bolivia*, La Paz, 28 de octubre de 1994.

BOLIVIA, «Decreto Supremo núm. 29519: Defensa de la Competencia», *Gaceta Oficial de Bolivia*, La Paz, 16 de abril de 2008.

COLOMBIA, «Ley 1340 de 2009: Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia», *Diario Oficial* núm. 47.420, Bogotá, 24 de julio de 2009.

COSTA RICA, «Ley núm. 9736: Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia», *La Gaceta*, San José, 2019.

ECUADOR, «Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado», *Registro Oficial Suplemento núm. 555*, Quito, 13 de octubre de 2011, reformada en 2025.

PERÚ, «Texto Único Ordenado de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, aprobado mediante Decreto Supremo núm. 111-2024-PCM», *El Peruano*, Lima, octubre de 2024.

Jurisprudencia

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA, Proceso 01-AN-2021, Sentencia del 17 de septiembre de 2024, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 5549 del 19 de septiembre de 2024.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA, Proceso 03-AN-2021, Sentencia del 17 de septiembre de 2024.

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA, Resolución 2006: Caso Kimberly-Clark Ecuador S. A. y otros, Lima, 28 de mayo de 2018.

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA, Resolución 2236: Recurso de reconsideración caso Kimberly-Clark, Lima, 19 de noviembre de 2021.

Informes y documentos institucionales

ALVIAREZ (Vanessa), BUSSO (Matías), KEEFER (Philip), SANTOS (Cezar) y STUCCHI (Rodolfo) (Eds.), *Mercados y desarrollo: cómo la competencia puede mejorar vidas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C., 2025, https://doi.org/10.18235/0013850 [consulta: 06/2026].

OCDE/BID, Exámenes inter-pares sobre el Derecho y Política de Competencia: Ecuador, OCDE Publishing, París, 2021, https://www.oecd.org/es/publications/oecd-idb-peer-

reviews-of-competition-law-and-policy-ecuador-2021_bc4b5e49-es.html [consulta: 06/2026].

OCDE/BID, Exámenes inter-pares sobre el Derecho y Política de Competencia: República Dominicana, OCDE Publishing, París, 2024.

UNCTAD, Examen Voluntario entre Homólogos de Paraguay, UNCTAD/DITC/CLP/2023/4, Ginebra, 2023.

OCDE, Global Forum on Competition 2025: Summary of Discussions, OCDE Publishing, París, 2025, https://www.oecd.org/competition/global-forum-on-competition.htm [consulta: 06/2026].

OCDE, Latin American and Caribbean Competition Forum, OCDE Publishing, París, 2024, https://www.oecd.org/competition/latin-american-and-caribbean-competition-forum.htm [consulta: 06/2026].

OCDE/INDECOPI, Centro Regional de Competencia OCDE-INDECOPI: Actividades y resultados, Lima, 2024, https://www.oecd.org/competition/regional-competition-centre.htm [consulta: 06/2026].

INTERNATIONAL COMPETITION NETWORK, About the ICN, 2024, https://www.internationalcompetitionnetwork.org/about/ [consulta: 06/2026].

UNCTAD, Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Competencia, Ginebra, 2024, https://unctad.org/topic/competition-and-consumer-protection/intergovernmental-group-of-experts [consulta: 06/2026].

COMUNIDAD ANDINA, LVII Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores: Ecuador asume la Presidencia Pro Tempore 2025-2026, Bogotá, 30 de septiembre de 2025, https://www.comunidadandina.org [consulta: 06/2026].

Artículos y publicaciones académicas

AIYAR (Shekhar), PRESBITERO (Andrea F.) y RUTA (Michele) (Eds.), *Geoeconomic Fragmentation: The Economic Risks from a Fractured World Economy*, CEPR Press, París y Londres, 2023, https://cepr.org/publications/books-and-reports/geoeconomic-fragmentation-economic-risks-fractured-world-economy [consulta: 06/2026].

AIYAR (Shekhar) y OHNSORGE (Franziska), «Geoeconomic Fragmentation and "Connector" Countries», MPRA Paper núm. 121726, Munich Personal RePEc Archive, 2024, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/121726/ [consulta: 06/2026].

CUNNINGHAM (Colleen), EDERER (Florian) y MA (Song), «Killer Acquisitions», *Journal of Political Economy*, vol. 129, núm. 3, 2021, pp. 649-702.

FREIRE GRANJA (Ricardo), «Más allá del consentimiento: poder de datos, privacidad y distorsiones estructurales en mercados digitales andinos», *Anuario de Libre Competencia Comunitaria CAN*, 2025, pp. 333-360.

GEOPOLÍTICA Y DERECHO DE LA COMPETENCIA: LA TRANSFORMACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA EN LA UNIÓN EUROPEA

María Pilar Canedo Arrillaga

CONTENIDO

I. Introducción.....336
II. La geopolítica como nuevo contexto del derecho de la competencia.....337
A. De la globalización económica a la fragmentación geoeconómica.....337
B. El paradigma del bienestar del consumidor.....339
C. Principales factores geopolíticos que considerar.....340
1. La emergencia de la seguridad económica.....340
2. La autonomía estratégica abierta de la Unión Europea.....341
3. La competencia entre grandes potencias.....342
4. La resiliencia de las cadenas de suministro.....344
D. La creciente interrelación entre políticas públicas.....345
III. Competitividad europea y política de competencia: el debate sobre los campeones europeos.....346
A. La reaparición de la competitividad como objetivo de política económica.....346
B. La política de competencia europea, la neutralidad competitiva y las operaciones de concentración.....348
1. Un enfoque general.....348
2. Concentraciones y sectores estratégicos: el caso NVIDIA-ARM.....349

3. El caso Pfizer-Seagen.....352
C. La aparición del problema de la competitividad internacional.....356
1. El debate de los campeones europeos.....358
2. El *Informe Draghi* y la competitividad europea.....361
D. Contratación pública y geopolítica: el caso Pelješac y la jurisprudencia Kolin y Qingdao.....363
E. Inversión extranjera y seguridad económica.....367
IV. Implicaciones de las nuevas tendencias en el derecho de la competencia.....369
V. Conclusiones.....373
VI. Referencias.....375

Resumen. Este ensayo examina cómo la rivalidad geopolítica y la fragmentación geoeconómica están transformando los objetivos del derecho de la competencia en la Unión Europea. Analiza la creciente interacción entre competencia, política industrial, seguridad económica, autonomía estratégica, contratación pública e inversión extranjera. A partir de casos como NVIDIA-ARM, Pfizer-Seagen y Pelješac, de la jurisprudencia Kolin y Qingdao, y del *Informe Draghi*, estudia las tensiones entre bienestar del consumidor, competitividad internacional y promoción de campeones europeos. El trabajo distingue tres modelos de articulación: tradicional, dual y geoeconómico, situando la evolución europea cerca del modelo dual. Concluye que las consideraciones estratégicas pueden incorporarse sin sustituir el análisis competitivo, siempre que la eficiencia, la seguridad jurídica y el bienestar colectivo continúen limitando la politización, el proteccionismo y la flexibilización excesiva de las normas europeas.

Palabras claves: derecho de la competencia, geopolítica, fragmentación geoeconómica, bienestar del consumidor, competitividad europea, autonomía estratégica, seguridad económica, política industrial, contratación pública, inversión extranjera.

GEOPOLITICS AND COMPETITION LAW: THE TRANSFORMATION OF COMPETITION POLICY OBJECTIVES IN THE EUROPEAN UNION

Abstract. This essay examines how geopolitical rivalry and geoeconomic fragmentation are transforming the objectives of competition law in the European Union. It analyzes the growing

interaction among competition, industrial policy, economic security, strategic autonomy, public procurement, and foreign investment. Drawing on cases including NVIDIA-ARM, Pfizer-Seagen, and Pelješac, the Kolin and Qingdao judgments, and the Draghi Report, it explores tensions among consumer welfare, international competitiveness, and the promotion of European champions. The article distinguishes three models of coordination: traditional, dual, and geoeconomic, placing the European Union's evolution close to the dual model. It concludes that strategic considerations may be incorporated without replacing competitive analysis, provided that efficiency, legal certainty, and collective welfare continue to constrain politicization, protectionism, and excessive relaxation of competition rules while preserving coherent protection of the public interest.

Keywords: competition law, geopolitics, geoeconomic fragmentation, consumer welfare, European competitiveness, strategic autonomy, economic security, industrial policy, public procurement, foreign investment.

I. INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, el derecho de la competencia europeo se desarrolló en un contexto internacional caracterizado por la globalización económica, la liberalización comercial y la progresiva integración de los mercados. La apertura económica era considerada un instrumento de crecimiento, eficiencia e innovación. Las inversiones extranjeras se percibían como factores positivos de dinamización de los mercados y las autoridades de competencia concentraban su actuación en la protección del

bienestar del consumidor, la prevención de posiciones dominantes y el mantenimiento de estructuras competitivas.[1]

Este paradigma comienza a experimentar importantes tensiones a partir de la segunda década del siglo XXI. El incremento de la rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China, las tensiones comerciales internacionales, la pandemia de COVID-19, la guerra de Ucrania, las disrupciones de las cadenas de suministro y la creciente preocupación por la dependencia tecnológica han modificado sustancialmente las prioridades económicas de los Estados.[2]

La política de competencia ya no actúa de forma aislada. Se encuentra crecientemente interrelacionada con la política industrial, la política comercial, la seguridad económica, el control de inversiones extranjeras y la autonomía estratégica.[3] Esta evolución plantea la cuestión central de si el derecho de la competencia debe seguir orientándose exclusivamente hacia la eficiencia económica y el bienestar del consumidor o debe incorporar objetivos relacionados con la competitividad, la resiliencia o la seguridad económica. El presente trabajo pretende analizar esta transformación.

1 *Cf.* MARTY, 2020.
2 *Cf.* COMISIÓN EUROPEA, 2021.
3 *Cf.* OECD, 2024.

II. LA GEOPOLÍTICA COMO NUEVO CONTEXTO DEL DERECHO DE LA COMPETENCIA

A. De la globalización económica a la fragmentación geoeconómica

Durante las últimas décadas del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, el derecho de la competencia se desarrolló en un entorno económico internacional caracterizado por la expansión del comercio mundial, la liberalización de los mercados y la creciente integración de las cadenas globales de producción. La caída del bloque soviético, la creación de la Organización Mundial del Comercio y la intensificación de los flujos internacionales de inversión consolidaron un paradigma económico basado en la apertura de mercados, la reducción de barreras regulatorias y la competencia internacional.[4]

La política de competencia se insertó plenamente en este contexto. Tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea predominó la idea de que la competencia y la apertura comercial perseguían objetivos convergentes: reducción de precios, aumento de la eficiencia, innovación y bienestar del consumidor. La integración económica internacional era considerada un factor de intensificación competitiva y las autoridades de competencia concentraban su actuación en la preservación de estructuras de mercado competitivas, la lucha contra los cárteles y el control de las concentraciones empresariales.[5]

4 *Cf.* KRUGMAN, OBSTFELD y MELITZ, 2018.

5 *Cf.* JONES y SUFRIN, 2023.

La propia evolución del derecho de la competencia europeo durante las décadas de 1990 y 2000 refleja esta aproximación. La modernización introducida por el Reglamento 1/2003 y las Directrices sobre concentraciones horizontales de 2004 consolidó un modelo basado esencialmente en el análisis económico de los efectos sobre la competencia y el bienestar del consumidor.[6]

No obstante, este contexto ha experimentado profundas transformaciones durante la última década. Las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China, el creciente recurso a instrumentos de política industrial, las restricciones tecnológicas, la pandemia de COVID-19, la guerra de Ucrania y las disrupciones de las cadenas globales de suministro han alterado sustancialmente las prioridades económicas de los Estados.

Como señala Bradford, nos encontramos ante una progresiva transición desde la globalización hacia una cierta «fragmentación regulatoria» caracterizada por la competencia entre bloques económicos.[7] La economía internacional ya no se organiza únicamente en torno a criterios de eficiencia económica, sino también sobre consideraciones de seguridad, resiliencia y autonomía estratégica.

En este contexto, el derecho de la competencia comienza a operar dentro de un entorno crecientemente condicionado por factores

6 *Cf.* COMISIÓN EUROPEA, 2004; REGLAMENTO (CE) núm. 1/2003, 2003.

7 BRADFORD (Anu), *Digital Empires: The Global Battle to Regulate Technology*, Oxford University Press, 2023.

geopolíticos.

B. El paradigma del bienestar del consumidor

La evolución geopolítica ha reabierto asimismo un debate doctrinal de gran relevancia: la suficiencia del criterio del bienestar del consumidor como objetivo exclusivo del derecho de la competencia. La influencia de la Escuela de Chicago y de la doctrina de Robert Bork condujo durante décadas a una creciente identificación entre política de competencia y eficiencia económica.[8]

En el ámbito europeo, si bien nunca existió una adhesión tan estricta al estándar estadounidense del *consumer welfare*, la práctica decisoria de la Comisión y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia evolucionaron progresivamente hacia análisis económicos cada vez más sofisticados.[9]

Sin embargo, algunos autores sostienen actualmente que dicho paradigma resulta insuficiente para afrontar los desafíos contemporáneos. Khan ha defendido la necesidad de reconsiderar los objetivos tradicionales del derecho *antitrust* frente a las nuevas formas de concentración económica y poder privado.[10] Por su parte, Gerber considera que la competencia debe integrarse dentro de un marco más amplio de gobernanza económica.[11]

En Europa, el debate adquiere características propias debido

8 *Cf.* BORK, 1978.
9 *Cf.* COMISIÓN EUROPEA, 2023.
10 *Cf.* KHAN, 2017.
11 *Cf.* GERBER, 2010.

a la coexistencia histórica de varios objetivos de la política de competencia, entre ellos la integración del mercado interior, la protección de la estructura competitiva, la libertad económica y, en especial, el bienestar del consumidor. La aparición de objetivos vinculados a la autonomía estratégica y la resiliencia podría suponer una nueva ampliación funcional del derecho de la competencia.[12]

C. Principales factores geopolíticos que considerar

1. La emergencia de la seguridad económica

Uno de los conceptos que mejor ilustran esta transformación es el de seguridad económica (*economic security*). Tradicionalmente, la seguridad nacional y la política económica constituían ámbitos relativamente diferenciados. Sin embargo, la dependencia de tecnologías críticas, las vulnerabilidades de las cadenas de suministro y la concentración de capacidades industriales en determinadas jurisdicciones han favorecido una progresiva convergencia entre ambas esferas.[13]

La Comisión Europea definió en 2023 la seguridad económica como la capacidad de la Unión para preservar su resiliencia frente a riesgos derivados de dependencias estratégicas, coerciones económicas o vulnerabilidades tecnológicas.[14] Ello supone que determinados sectores adquieren una relevancia estratégica que trasciende su dimensión puramente económica. Entre ellos destacan,

12 *Cf.* STYLIANOU e IACOVIDES, 2022; PARLAMENTO EUROPEO, s. f.; STEINBACH, 2023; PARLAMENTO EUROPEO, 2025.

13 *Cf.* OECD, 2026.

14 *Cf.* COMISIÓN EUROPEA y ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN EUROPEA, 2023.

por ejemplo, los semiconductores, la inteligencia artificial, las telecomunicaciones, la energía, las infraestructuras digitales, la biotecnología o las materias primas críticas.

La política de competencia comienza así a desenvolverse en un marco en el que determinadas operaciones empresariales pueden afectar no solo a la estructura competitiva de un mercado, sino también a intereses públicos relacionados con la seguridad económica. Como señaló la entonces comisaria Vestager, la política de competencia debe continuar protegiendo los mercados competitivos, pero sin ignorar las nuevas realidades derivadas de la autonomía estratégica y la resiliencia económica.[15]

2. La autonomía estratégica abierta de la Unión Europea

La noción de «autonomía estratégica» ha adquirido una importancia creciente dentro del discurso institucional europeo. Inicialmente vinculada a cuestiones de defensa y política exterior, la autonomía estratégica se ha extendido progresivamente a ámbitos económicos, tecnológicos e industriales.

La Comunicación de la Comisión relativa a una Estrategia Europea de Seguridad Económica de 2023 identifica diversos riesgos asociados a dependencias excesivas, concentración de suministro, vulnerabilidades tecnológicas o coerción económica.[16]

Esta aproximación supone un cambio significativo respecto de

15 *Cf.* VESTAGER, 2022.

16 *Cf.* COMISIÓN EUROPEA y ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN EUROPEA, 2023.

las concepciones tradicionales del mercado interior. La apertura comercial continúa siendo un objetivo prioritario, pero se acompaña ahora de la necesidad de reducir determinadas dependencias estratégicas. El concepto de «autonomía estratégica abierta» pretende precisamente conciliar ambos objetivos: mantener una economía abierta y competitiva al tiempo que se refuerzan las capacidades industriales y tecnológicas europeas. Como ha señalado Nicolaïdis, la Unión se encuentra ante la difícil tarea de equilibrar apertura y soberanía económica.[17]

3. La competencia entre grandes potencias

La rivalidad entre Estados Unidos y China constituye probablemente el principal factor geopolítico que condiciona actualmente la política económica internacional. La competencia tecnológica, las restricciones a las exportaciones de semiconductores, los controles sobre inversiones y las políticas de subsidios han generado una creciente fragmentación económica.

Autores como Farrell y Newman han desarrollado la noción de «interdependencia armada» (*weaponized interdependence*), según la cual las redes económicas globales pueden convertirse en instrumentos de poder geopolítico.[18]

La Unión Europea se encuentra en una posición particularmente compleja. Por una parte, mantiene una fuerte dependencia tecnológica respecto de Estados Unidos. Por otra, presenta importantes vínculos comerciales e industriales con China. Esta

17 *Cf.* NICOLAÏDIS, 2022.

18 *Cf.* FARRELL y NEWMAN, 2019.

situación ha impulsado diversas iniciativas europeas, tales como el Reglamento sobre subvenciones extranjeras,[19] el Instrumento de contratación internacional[20] el Reglamento de control de inversiones extranjeras,[21] la Ley Europea de Chips[22] y la ya citada Estrategia de Seguridad Económica. En consecuencia, la política de competencia comienza a interactuar con instrumentos regulatorios que persiguen objetivos más amplios que la mera protección de la competencia y debe plantearse con un doble papel: el tradicional de incremento del bienestar y, además, el de un instrumento que mejore la eficiencia de otras políticas que hasta hace poco tiempo le resultaban ajenas.

4. La resiliencia de las cadenas de suministro

La pandemia de COVID-19 y las posteriores tensiones geopolíticas pusieron de manifiesto las vulnerabilidades derivadas de la concentración geográfica de determinadas cadenas de suministro. La escasez de semiconductores, productos sanitarios, materias primas críticas y componentes industriales evidenció la dependencia europea

19 REGLAMENTO (UE) 2022/2560 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, del 14 de diciembre de 2022, sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior, DO L 330, 23.12.2022, p. 1.

20 REGLAMENTO (UE) 2022/1031 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, del 23 de junio de 2022, sobre el acceso de operadores económicos, bienes y servicios de terceros países a los mercados de contratación pública y concesiones de la Unión, DO L 173, 30.6.2022, p. 1.

21 REGLAMENTO (UE) 2019/452 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, del 19 de marzo de 2019, por el que se establece un marco para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión, DO L 79I, 21.3.2019, p. 1.

22 REGLAMENTO (UE) 2023/1781 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, del 13 de septiembre de 2023, por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de semiconductores (*European Chips Act*), DO L 229, 18.9.2023, p. 1.

de determinados proveedores o regiones geográficas. La resiliencia pasó así a convertirse en un objetivo de política económica. La OCDE ha destacado que las interrupciones recientes demostraron los riesgos asociados a una excesiva dependencia de un número limitado de proveedores, regiones o tecnologías.[23]

La incorporación de la resiliencia como objetivo regulatorio en el ámbito económico introduce una dimensión adicional que, si bien responde a un contexto geopolítico y de seguridad crecientemente exigente, no está exenta de tensiones desde la perspectiva del derecho de la competencia. En efecto, políticas orientadas a diversificar proveedores, reforzar capacidades productivas nacionales o incentivar sectores considerados estratégicos pueden, aun persiguiendo fines legítimos de reducción de riesgos, generar efectos colaterales potencialmente anticompetitivos. Entre ellos cabe destacar el incremento de costes —derivado de la menor eficiencia asociada a la sustitución de proveedores más competitivos—, la reducción de la presión competitiva internacional, la erección de barreras de entrada para nuevos operadores o la segmentación de mercados. En este contexto, el principal desafío regulatorio reside en diseñar instrumentos que permitan compatibilizar los objetivos de resiliencia y seguridad económica con el mantenimiento de mercados abiertos y competitivos, evitando que la corrección de vulnerabilidades estructurales derive en distorsiones desproporcionadas del proceso competitivo.[24]

23 *Cf.* OECD, 2024.

24 *Cf.* OECD, 2026.

D. La creciente interrelación entre políticas públicas

La creciente centralidad de objetivos como la resiliencia, la autonomía estratégica o la seguridad económica ha puesto de relieve una transformación estructural en el diseño de las políticas públicas en la Unión Europea, caracterizada por una intensificación de sus interacciones y solapamientos. En este contexto, la política de competencia difícilmente puede seguir analizándose de forma aislada, sino que se inserta en un entramado más amplio que incluye la política comercial, industrial, energética y tecnológica.[25] La propia Comisión Europea ha reconocido esta evolución hacia un enfoque más integrado, en el que la defensa del proceso competitivo debe coexistir con otros objetivos públicos legítimos. No obstante, esta reconfiguración plantea importantes riesgos sistémicos.[26] En particular, una eventual instrumentalización geopolítica de la política de competencia podría erosionar principios fundamentales como la seguridad jurídica y la previsibilidad de la actuación administrativa, al ampliar los márgenes de discrecionalidad de las autoridades. Asimismo, existe el peligro de una aplicación menos uniforme del derecho de la competencia en la Unión, así como de la introducción indirecta de lógicas proteccionistas que, bajo la cobertura de objetivos estratégicos, terminen por distorsionar el funcionamiento del mercado interior.[27]

Como advierte Monti, la legitimidad del derecho de la competencia depende precisamente de la previsibilidad de sus criterios y de la

25 *Cf.* MARIOTTI, 2025.
26 *Cf.* COMISIÓN EUROPEA, 2025; STEINBACH, 2023.
27 *Cf.* STEINBACH, 2023; OECD, 2024; PETIT, 2024.

objetividad de sus análisis.[28]

La cuestión central no consiste, por tanto, en determinar si la geopolítica influirá en la política de competencia —algo que ya está ocurriendo—, sino en establecer los límites jurídicos de dicha influencia y en qué medida la política de competencia, imbuida como criterio inspirador del resto de políticas, puede contribuir a la mejor protección de los intereses sociales.[29]

III. COMPETITIVIDAD EUROPEA Y POLÍTICA DE COMPETENCIA: EL DEBATE SOBRE LOS CAMPEONES EUROPEOS

A. La reaparición de la competitividad como objetivo de política económica

Uno de los debates más relevantes que actualmente atraviesan el derecho europeo de la competencia es la relación entre la protección de la competencia y la competitividad internacional de las empresas europeas. Durante las últimas décadas, la política de competencia de la Unión Europea se construyó sobre la premisa de que la defensa de mercados competitivos constituye, por sí misma, la mejor política industrial. La competencia genera incentivos para la innovación, la eficiencia y la reducción de costes, permitiendo así el crecimiento económico y el bienestar de los consumidores.

Sin embargo, la emergencia de nuevas potencias económicas, el

28 *Cf.* MONTI, 2007.

29 *Cf.* MARTYNISZYN, 2025; BENTLEY y MCNAMARA, 2025.

ascenso de empresas apoyadas por políticas industriales estatales y la creciente rivalidad tecnológica internacional han reabierto la cuestión de si la política de competencia puede dificultar la capacidad de las empresas europeas para competir a escala global o, por el contrario, es un elemento que debe reforzar otras políticas y hacerlas más eficientes.

Esta discusión adquirió una especial intensidad tras la prohibición de la operación Siemens-Alstom en 2019 y se ha visto reforzada posteriormente por los debates sobre autonomía estratégica, política industrial y competitividad europea.[30] La cuestión ya no consiste únicamente en determinar si una operación reduce la competencia dentro del mercado interior, sino también si Europa dispone de empresas capaces de competir en mercados internacionales caracterizados por fuertes subsidios públicos, economías de escala y rivalidades geopolíticas.

B. La política de competencia europea, la neutralidad competitiva y las operaciones de concentración

1. Un enfoque general

El modelo europeo tradicional se ha caracterizado por una cierta separación entre política de competencia y política industrial. La Comisión ha sostenido históricamente que su función consiste en preservar la competencia efectiva dentro del mercado interior, dejando a otras políticas públicas la consecución de objetivos

30 *Cf.* COMISIÓN EUROPEA, 2019; JENNY, 2020; BLAUBERGER y WEISS, 2021.

industriales o estratégicos. Como señalaba el Tribunal de Justicia en *Continental Can*, el control de concentraciones y de posiciones dominantes persigue evitar alteraciones significativas de la estructura competitiva de los mercados.[31] Posteriormente, la jurisprudencia europea ha insistido en que la finalidad de los artículos 101 y 102 TFUE consiste en proteger el proceso competitivo en beneficio de los consumidores y de la estructura del mercado.[32]

La aproximación económica que se ha consolidado en el derecho de la competencia europeo durante las últimas décadas ha contribuido decisivamente a reforzar una concepción funcional y basada en efectos del control de concentraciones. En este marco, el análisis de las operaciones se orienta fundamentalmente a la evaluación de sus consecuencias sobre variables económicas clave, entre las que destacan los efectos sobre los precios, el impacto en la innovación, la existencia de barreras de entrada, las posibles eficiencias generadas por la operación y, en último término, el bienestar del consumidor.

Esta evolución metodológica encuentra su expresión más acabada en las Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales adoptadas por la Comisión Europea en 2004, que sistematizan un enfoque basado en el análisis económico de los efectos competitivos y desplazan progresivamente aproximaciones más estructurales o formalistas.[33] Desde esta perspectiva, factores tales como la nacionalidad de las empresas implicadas, su tamaño

31 TJCE, asunto 6/72, *Europemballage Corporation y Continental Can/ Comisión*, EU:C:1973:22.

32 TJUE, asunto C-209/10, *Post Danmark*, EU:C:2012:172.

33 *Cf.* COMISIÓN EUROPEA, 2004; JENNY, 2020; MOTTA, 2004.

relativo frente a competidores internacionales o su eventual carácter estratégico para la economía europea carecen, en principio, de relevancia jurídica autónoma en la valoración de la compatibilidad de una operación con el mercado interior. En consecuencia, el control de concentraciones se configura como un instrumento orientado a la protección del proceso competitivo en sí mismo, más que como un mecanismo de política industrial o de promoción de «campeones europeos».

2. Concentraciones y sectores estratégicos: el caso NVIDIA-ARM

La tentativa de adquisición de ARM Ltd. por NVIDIA Corporation constituye uno de los ejemplos más paradigmáticos de la evolución reciente del control de concentraciones en sectores tecnológicos estratégicos. A diferencia de operaciones clásicas centradas en solapamientos horizontales o en el análisis de cuotas de mercado, este expediente puso de relieve la creciente centralidad de factores como la innovación, la infraestructura tecnológica crítica, la soberanía digital y, en última instancia, la seguridad económica. La operación se inscribía en un contexto internacional marcado por la intensificación de la rivalidad tecnológica entre Estados Unidos y China, las tensiones en las cadenas de suministro de semiconductores y la creciente sensibilidad de los Estados respecto de la dependencia tecnológica. En consecuencia, el análisis desbordó los parámetros tradicionales del derecho de la competencia y evidenció su progresiva intersección con consideraciones geoeconómicas más amplias.

La relevancia del caso radica no solo en su desenlace —la retirada

de la operación en febrero de 2022—, sino en las cuestiones estructurales que planteó.

ARM ocupa una posición singular en la industria global de semiconductores, basada en un modelo de licencias que le permite suministrar arquitecturas de procesadores a una multiplicidad de empresas que compiten entre sí en diversos mercados aguas abajo. Este modelo, fundado en la neutralidad, ha convertido a ARM en una auténtica infraestructura tecnológica esencial para sectores tan diversos como los dispositivos móviles, los centros de datos, la automoción, el internet de las cosas o la inteligencia artificial. En la literatura se ha señalado que determinadas plataformas tecnológicas pueden desempeñar funciones análogas a las infraestructuras esenciales tradicionales, en la medida en que su acceso resulta indispensable para competir eficazmente.[34] La posición de ARM encajaba precisamente en esta categoría, lo que explica que cualquier alteración de su estructura de control fuera percibida como potencialmente disruptiva.

La operación proyectada, anunciada en septiembre de 2020 por un importe aproximado de 40,000 millones de dólares, presentaba una naturaleza predominantemente vertical. NVIDIA, líder en el desarrollo de unidades de procesamiento gráfico y tecnologías asociadas a la inteligencia artificial, pretendía adquirir un proveedor clave de insumos tecnológicos utilizados por numerosos competidores. Este aspecto situó el análisis en el terreno de las restricciones verticales, tradicionalmente consideradas menos problemáticas desde el

34 *Cf.* HOVENKAMP, 2017.

punto de vista competitivo, pero susceptibles de generar riesgos de exclusión cuando afectan a insumos estratégicos. En este sentido, la doctrina y la práctica decisoria de la Comisión han reconocido que ciertos *inputs* pueden adquirir un carácter crítico cuando son difíciles de replicar y ampliamente utilizados en mercados aguas abajo.[35]

Las principales preocupaciones de competencia identificadas por las autoridades se centraron en la posibilidad de que NVIDIA, una vez adquirida ARM, tuviera tanto la capacidad como los incentivos para restringir el acceso de sus competidores a estas tecnologías esenciales, ya fuera mediante la degradación de la calidad de las licencias, el retraso en la concesión de acceso o la modificación de condiciones contractuales. La pérdida de la neutralidad de ARM constituía, en este sentido, el núcleo del problema competitivo. Numerosas empresas dependientes de sus tecnologías compiten directamente con NVIDIA en mercados clave, lo que generaba un riesgo significativo de exclusión vertical y de distorsión de la competencia.

Además, el caso puso de manifiesto la creciente importancia de la competencia dinámica y de la innovación en el análisis de concentraciones en el sector tecnológico. La Comisión Europea, al igual que otras autoridades de competencia, expresó su preocupación por el posible impacto de la operación sobre los incentivos a innovar en sectores estratégicos, incluyendo los centros de datos, la automoción, los procesadores para inteligencia artificial

35 *Cf.* COMISIÓN EUROPEA, 2010.

y las infraestructuras de red. Este enfoque encuentra respaldo en la jurisprudencia del Tribunal General, que ha reconocido que la reducción de los incentivos a la innovación puede constituir un perjuicio competitivo relevante incluso en ausencia de efectos inmediatos sobre precios o producción.[36]

En definitiva, el expediente NVIDIA-ARM ilustra las dificultades inherentes a la aplicación de los instrumentos tradicionales del control de concentraciones en mercados caracterizados por la centralidad de activos intangibles, la rápida evolución tecnológica y la interdependencia entre múltiples sectores económicos.

3. El caso Pfizer-Seagen

La adquisición de Seagen por Pfizer constituye un ejemplo particularmente ilustrativo de la creciente intersección entre política de competencia, innovación biomédica y consideraciones geopolíticas. La operación, anunciada en marzo de 2023 por un valor aproximado de 43,000 millones de dólares, tuvo por objeto la integración de un innovador líder en terapias oncológicas basadas en anticuerpos conjugados con uno de los principales grupos farmacéuticos globales. En un primer momento, el análisis por parte de las autoridades de competencia se enmarcó dentro de los parámetros clásicos del control de concentraciones en el sector farmacéutico, centrándose en los posibles efectos sobre la innovación, la competencia en determinadas áreas terapéuticas y la

36 TRIBUNAL GENERAL, asunto T-79/12, *Cisco Systems, Inc. v. Commission*, ECLI:EU:T:2013:635.

evolución futura de las *pipelines* de desarrollo.[37]

Conforme a la práctica consolidada, la evaluación se centró en determinar si la operación podría reducir la competencia en mercados definidos por indicaciones terapéuticas específicas o en fases de desarrollo cercanas, así como en identificar posibles solapamientos en productos en investigación. Este enfoque responde a la importancia que la Comisión Europea y otras autoridades han otorgado históricamente a la innovación farmacéutica como dimensión esencial de la competencia, especialmente en mercados caracterizados por elevados costes de investigación y desarrollo y ciclos de innovación prolongados.[38] En este contexto, el análisis de las denominadas *pipeline overlaps* y de los incentivos a innovar ha desempeñado un papel central en múltiples decisiones, confirmando que la reducción de la presión competitiva en fases tempranas puede tener efectos significativos a largo plazo sobre el bienestar de los consumidores.

No obstante, el examen de la operación Pfizer-Seagen se produjo en un entorno profundamente marcado por la experiencia de la pandemia de COVID-19, que puso de relieve las vulnerabilidades estructurales de las cadenas de suministro sanitarias a escala global. Las disrupciones en la producción y distribución de medicamentos, vacunas e insumos críticos evidenciaron la dependencia de un número limitado de actores y jurisdicciones, así como la fragilidad

37 *Cf.* PFIZER INC., 2023.

38 *Cf.* COMISIÓN EUROPEA, 2004; COMISIÓN EUROPEA, asunto M.7275, 2015.

de ciertos equilibrios logísticos.[39] Como consecuencia, factores que tradicionalmente quedaban fuera del análisis competitivo —como la resiliencia de los sistemas sanitarios o la seguridad de suministro— han comenzado a adquirir una relevancia creciente en la evaluación de operaciones en el sector farmacéutico.

En este nuevo contexto, la adquisición de Seagen por Pfizer también puede interpretarse a la luz de objetivos más amplios relacionados con la capacidad industrial y la autonomía estratégica en el ámbito biomédico. La consolidación de capacidades de investigación y producción en manos de grandes grupos multinacionales puede contribuir, en principio, a reforzar la escala necesaria para el desarrollo de terapias avanzadas, particularmente en áreas como la oncología o la biotecnología. Al mismo tiempo, sin embargo, plantea interrogantes sobre la concentración de capacidades críticas y sobre el equilibrio entre eficiencia dinámica y mantenimiento de un ecosistema innovador diversificado. Desde esta perspectiva, el caso ilustra la tensión existente entre la promoción de actores capaces de liderar la innovación global y la necesidad de preservar la competencia como motor de descubrimiento tecnológico.

La dimensión geopolítica de la operación se refleja igualmente en la creciente atención a la seguridad de suministro de productos sanitarios. La pandemia puso de manifiesto la importancia de garantizar el acceso continuo a medicamentos esenciales, lo que ha llevado a la Unión Europea a desarrollar estrategias orientadas a reforzar su resiliencia sanitaria y reducir dependencias externas.[40]

39 *Cf.* COMISIÓN EUROPEA, 2020.

40 REGLAMENTO (UE) 2022/123, por el que se refuerza el papel de la Agencia

Aunque el control de concentraciones no incorpora formalmente estos criterios como elementos autónomos de evaluación, resulta evidente que operaciones que afectan a capacidades críticas de producción o innovación pueden ser percibidas en clave estratégica por los poderes públicos. En este sentido, la literatura reciente ha subrayado la progresiva convergencia entre política de competencia y objetivos de política industrial en sectores de alta relevancia sistémica.[41]

Con todo, el caso Pfizer-Seagen no supone una ruptura con el marco analítico tradicional del derecho de la competencia. Las preocupaciones principales continúan ancladas en los efectos sobre la innovación, la competencia efectiva y, en última instancia, el bienestar de los consumidores. Sin embargo, el expediente muestra que estas consideraciones pueden coexistir, e incluso alinearse, con objetivos más amplios relacionados con la resiliencia sanitaria y la seguridad económica. La preservación de incentivos a la innovación farmacéutica no solo es esencial para garantizar precios y calidad en el largo plazo, sino también para asegurar la capacidad de respuesta frente a futuras crisis sanitarias.

En definitiva, el análisis de la operación Pfizer-Seagen confirma la progresiva ampliación del contexto en el que se aplica el control de concentraciones en sectores estratégicos. Sin abandonar sus fundamentos tradicionales, el derecho de la competencia se enfrenta a la necesidad de integrar —de manera coherente y jurídicamente

Europea de Medicamentos en la preparación y gestión de crisis, DO L 20, 2022, p. 1.

41 *Cf.* EZRACHI y STUCKE, 2016; PETIT, 2020.

controlada— consideraciones relacionadas con la innovación sistémica, la capacidad industrial y la seguridad de suministro.

El desafío reside, una vez más, en incorporar estas dimensiones sin comprometer los principios de rigor analítico, seguridad jurídica y orientación al bienestar del consumidor que constituyen la base de la disciplina.

C. La aparición del problema de la competitividad internacional

La creciente preocupación por la competitividad europea responde a un conjunto de transformaciones estructurales del entorno económico internacional que han reconfigurado los parámetros tradicionales del análisis competitivo. En primer lugar, la emergencia de grandes conglomerados industriales y tecnológicos en Estados Unidos y China ha alterado de manera significativa el equilibrio competitivo global, intensificando la presión sobre las empresas europeas en mercados caracterizados por fuertes dinámicas de escala y efectos de red. En segundo lugar, numerosos sectores considerados estratégicos —particularmente en el ámbito digital, energético y de alta tecnología— presentan importantes economías de escala y alcance que tienden a favorecer procesos de concentración empresarial y la formación de operadores de gran dimensión.

A ello se suma, en tercer lugar, el recurso creciente por parte de diversas potencias económicas a instrumentos de política industrial activa, incluyendo subvenciones públicas, políticas tecnológicas dirigidas, ayudas estatales de distinta naturaleza, restricciones comerciales y estrategias más amplias de soberanía económica. En

este contexto, se ha intensificado el debate acerca de si la política europea de competencia, caracterizada por un enfoque riguroso en la protección del proceso competitivo, podría situar a las empresas europeas en una posición de desventaja relativa frente a competidores beneficiarios de intervenciones estatales más intensas.

Como consecuencia, un sector de la doctrina ha comenzado a cuestionar si el marco europeo resulta excesivamente estricto en comparación con otras jurisdicciones. En particular, Géradin ha advertido que la Unión Europea corre el riesgo de consolidarse como una «superpotencia regulatoria» sin capacidad equivalente para generar empresas de dimensión global.[42] Por su parte, Petit ha subrayado que la política de competencia europea se encuentra sometida a tensiones crecientes derivadas de la intensificación de la rivalidad geoeconómica internacional, lo que plantea interrogantes sobre su adaptación a este nuevo contexto.[43]

1. El debate de los campeones europeos

La decisión de la Comisión Europea de prohibir la concentración entre Siemens Mobility y Alstom constituye, probablemente, el episodio más emblemático en el desarrollo reciente de este debate. En febrero de 2019, la Comisión adoptó una decisión de prohibición al considerar que la operación habría reducido de manera significativa

42 GÉRADIN (Damien), «Industrial Policy and Competition Policy: Quo Vadis Europe?», *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 13, p. 1, 2022.

43 *Cf.* PETIT, *Big Tech and the Digital Economy: The Moligopoly Scenario*, 2020; PETIT, «European Competition Law in the Age of Geoeconomics», 2020.

la competencia en dos mercados particularmente sensibles: los sistemas de señalización ferroviaria y los trenes de alta velocidad. En su análisis, la Comisión concluyó que la fusión proyectada podría dar lugar a un aumento de precios, una reducción de los incentivos a la innovación y, en términos más generales, a un debilitamiento sustancial de la presión competitiva existente en dichos mercados.

La decisión fue adoptada conforme al marco jurídico establecido por el Reglamento de concentraciones y sobre la base del criterio del *obstáculo significativo para la competencia efectiva* (*significant impediment to effective competition*, SIEC), que constituye el estándar central del control de concentraciones en la Unión Europea.[44] En este contexto, la entonces comisaria de Competencia, Margrethe Vestager, subrayó que la función de la Comisión consiste en garantizar que los mercados europeos permanezcan competitivos en beneficio tanto de los consumidores como de la innovación, reafirmando así la primacía de un enfoque estrictamente basado en los efectos sobre el proceso competitivo.

Desde una perspectiva estrictamente *antitrust*, la decisión puede considerarse convencional, en la medida en que aplica de forma coherente los principios consolidados del análisis económico de concentraciones. Las reacciones políticas que suscitó fueron extraordinariamente intensas, situando el caso en el centro de un debate más amplio sobre la adecuación del marco europeo de competencia frente a los retos de la competencia global y la política

44 COMISIÓN EUROPEA, asunto M.8677 - *Siemens/Alstom*, Decisión C(2019) 921 final, 6 de febrero de 2019; REGLAMENTO (CE) núm. 139/2004, art. 2.3; *Cf.* COMISIÓN EUROPEA, 2019.

industrial.

Las reacciones políticas a la decisión de la Comisión fueron particularmente intensas, destacando las críticas formuladas por los gobiernos francés y alemán. Ambos Estados defendieron la necesidad de favorecer la creación de grandes grupos industriales europeos capaces de competir en el escenario internacional frente a actores de gran escala, como la empresa ferroviaria estatal china CRRC. Esta posición quedó reflejada en el denominado manifiesto franco-alemán sobre política industrial europea, publicado en 2019, en el que se proponía, entre otras medidas, la revisión de la política de competencia, una mayor consideración de la dimensión global de los mercados, la facilitación de la creación de «campeones europeos» y el refuerzo de una política industrial más activa.

En el trasfondo de este debate subyacía una cuestión fundamental: si la Comisión debía tener en cuenta la competencia potencial procedente de empresas extranjeras que, aun no estando presentes en el mercado europeo, pudieran ejercer presión competitiva en el futuro. La Comisión rechazó este planteamiento en el caso Siemens-Alstom, al considerar que la presencia y presión competitiva de CRRC en el Espacio Económico Europeo era, en el momento de la decisión, limitada y no suficiente para contrarrestar los efectos anticompetitivos derivados de la operación.[45] En consecuencia, la controversia puso de manifiesto una tensión estructural entre dos objetivos que, aunque relacionados, no siempre resultan plenamente

45 COMISIÓN EUROPEA, asunto M.8677 - *Siemens/Alstom*, Decisión C(2019) 921 final, 6 de febrero de 2019.

compatibles: la preservación de la competencia en el mercado interior y la promoción de la competitividad global de las empresas europeas.

Desde una perspectiva doctrinal, pueden identificarse dos grandes posiciones en torno a esta tensión. Por un lado, la posición tradicional, defendida por autores como Jones, Sufrin o Monti, sostiene que la política de competencia no debe instrumentalizarse para perseguir objetivos de política industrial. Desde este enfoque, el derecho de la competencia cumple una función específica orientada a garantizar el correcto funcionamiento de los mercados mediante la promoción de la competencia efectiva. En particular, se argumenta que la competencia fomenta la innovación, protege a los consumidores, evita la generación de rentas monopolísticas y mejora la eficiencia económica. En esta lógica, la creación de grandes campeones nacionales o europeos podría dar lugar a efectos contraproducentes, como concentraciones excesivas de mercado, reducción de la presión competitiva e incrementos de precios. Monti advierte, además, que la introducción de objetivos industriales podría conducir a una politización indeseable de la aplicación del derecho de la competencia, debilitando su coherencia y previsibilidad.[46]

Por otro lado, una corriente revisionista sostiene que la política de competencia no puede permanecer ajena al contexto geopolítico y económico en el que se inscribe. Desde esta perspectiva, la intensificación de la rivalidad internacional, el auge de políticas industriales activas en otras jurisdicciones y la creciente importancia

46 *Cf.* JONES, SUFRIN y DUNNE, 2019; MONTI, 2007.

de mercados globales obligan a reconsiderar el papel del derecho de la competencia. Así, Petit ha defendido que la política de competencia debe integrarse dentro de una estrategia económica más amplia, que tenga en cuenta las dinámicas de competencia global.[47] En la misma línea, Géradin ha abogado por la introducción de consideraciones relativas a la competitividad internacional en la aplicación de las normas de competencia.[48] Asimismo, parte de la doctrina subraya que la dimensión global de determinados mercados puede exigir una revisión de los criterios tradicionales de delimitación geográfica utilizados por las autoridades de competencia, a fin de reflejar de manera más adecuada las presiones competitivas reales.

2. El Informe Draghi *y la competitividad europea*

La reciente publicación del informe sobre la competitividad europea dirigido por Mario Draghi ha contribuido a reactivar e intensificar este debate en el ámbito institucional y académico.[49] El informe identifica una serie de debilidades estructurales que afectan al desempeño económico de la Unión Europea, entre las que destacan la persistente baja productividad, los niveles insuficientes de inversión, la fragmentación de los mercados financieros y las dificultades que enfrentan las empresas innovadoras para escalar sus actividades. En términos cuantitativos, se estima que Europa presenta un déficit anual de inversión comprendido entre 750,000 y 800,000 millones de euros, lo que pone de manifiesto la magnitud del reto económico al que se enfrenta.

47 *Cf.* PETIT, «European Competition Law in the Age of Geoeconomics», 2020.
48 *Cf.* GÉRADIN, 2022.
49 *Cf.* DRAGHI, 2024.

Asimismo, el informe subraya las dificultades de la Unión para competir en sectores estratégicos de alta intensidad tecnológica, tales como la inteligencia artificial, los semiconductores, las tecnologías digitales avanzadas y las energías limpias. Esta situación resulta particularmente paradójica si se tiene en cuenta que Europa dispone de sólidas capacidades científicas y de investigación, pero con frecuencia carece de las condiciones necesarias para que sus empresas alcancen la dimensión suficiente que les permita competir eficazmente en los mercados internacionales. En este contexto, el informe no propugna un abandono de la política de competencia, sino que aboga por una mayor coordinación de esta con otros instrumentos de política económica, en particular la política industrial, las estrategias de innovación, el impulso a la inversión y la profundización de los mercados de capitales.

Paralelamente, el creciente énfasis en el concepto de autonomía estratégica ha reforzado la preocupación por la competitividad y la resiliencia económica de la Unión. En la actualidad, las instituciones europeas identifican como estratégicos diversos sectores, entre los que se incluyen la inteligencia artificial, los semiconductores, las baterías, las tecnologías verdes, la defensa y la biotecnología. En estos ámbitos, la dimensión empresarial puede constituir un factor relevante para garantizar la capacidad de competir a escala global y asegurar el suministro de tecnologías críticas. No obstante, ello no implica necesariamente una flexibilización de las normas de competencia ni una alteración de sus principios fundamentales.

En efecto, como ha señalado Ibáñez Colomo, la política de competencia no puede, por sí sola, resolver las deficiencias

estructurales que afectan a la economía europea.[50] Muchas de las limitaciones en materia de competitividad tienen su origen en factores ajenos al derecho de la competencia, tales como la insuficiencia de capital riesgo, la fragmentación regulatoria, las dificultades de acceso a la financiación o la ausencia de mercados de capitales plenamente integrados. Desde esta perspectiva, la mejora de la competitividad europea requiere un enfoque más amplio, en el que las soluciones se sitúan, en buena medida, fuera del ámbito estricto de la política de competencia.

D. Contratación pública y geopolítica: el caso Pelješac y la jurisprudencia Kolin y Qingdao

La contratación pública europea se ha consolidado en los últimos años como uno de los principales escenarios en los que se manifiesta la creciente competencia geoeconómica entre Estados. Tradicionalmente concebida como un instrumento orientado a garantizar la apertura de los mercados, la transparencia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, la contratación ha pasado a desempeñar también un papel estratégico en la definición de las relaciones económicas exteriores de la Unión. Este desplazamiento resulta particularmente visible en proyectos de gran envergadura financiados con fondos europeos, donde confluyen intereses comerciales, industriales y geopolíticos.

El caso del puente de Pelješac constituye un ejemplo paradigmático de esta evolución. El proyecto, destinado a mejorar la conectividad territorial de Croacia y financiado en gran medida con fondos de

50 *Cf.* IBÁÑEZ COLOMO, 2022.

la Unión Europea, fue adjudicado a la empresa estatal china China Road and Bridge Corporation (CRBC).[51] La participación de una empresa pública de un tercer Estado en un contrato financiado con recursos europeos suscitó un intenso debate sobre la equidad competitiva y las condiciones de acceso al mercado. En particular, el caso puso de relieve preocupaciones relativas a la posible existencia de subvenciones estatales extranjeras, la ausencia de condiciones de reciprocidad en el acceso a los mercados públicos de terceros países, y el riesgo de distorsiones de competencia derivadas del apoyo estatal indirecto. Este episodio evidenció las limitaciones del marco jurídico tradicional de la contratación pública para abordar situaciones en las que intervienen actores respaldados por políticas industriales estatales, reforzando así la percepción de la contratación como instrumento de política económica exterior.

En este contexto, la evolución jurisprudencial reciente del Tribunal de Justicia resulta especialmente significativa. Las sentencias en los asuntos *Kolin* y *Qingdao* han contribuido a clarificar el régimen jurídico aplicable a los operadores económicos de terceros países y a delimitar las competencias respectivas de la Unión y de los Estados miembros en materia de acceso al mercado de contratación pública. En el asunto *Kolin*, el Tribunal sostuvo que los operadores económicos procedentes de países terceros que no estén cubiertos por un acuerdo internacional vinculante —como el Acuerdo sobre Contratación Pública (GPA)— no pueden invocar las directivas europeas de contratación pública para reclamar derechos de acceso

51 *Cf.* BICKL, 2019; CARRAGHER, 2022; POLITICO, 2020.

al mercado en condiciones de igualdad.[52] Esta doctrina implica que la apertura del mercado europeo no constituye, en estos supuestos, un derecho subjetivo exigible por dichos operadores, sino una cuestión que depende de decisiones de política comercial de la Unión.

La sentencia *Qingdao* vino a precisar este marco, al establecer que los Estados miembros no pueden adoptar unilateralmente medidas generales de exclusión o restricción respecto de operadores de terceros países que no estén cubiertos por acuerdos internacionales.[53] El Tribunal afirmó que la competencia para regular el acceso de estos operadores al mercado europeo de contratación pública corresponde de manera exclusiva a la Unión, en virtud de su competencia en materia de política comercial común. Este pronunciamiento refuerza la dimensión centralizada de la gobernanza del mercado interior en este ámbito y evita la fragmentación regulatoria derivada de iniciativas nacionales divergentes.

La combinación de ambas decisiones conduce, de facto, a la configuración de un sistema dual en el acceso a la contratación pública europea. Por un lado, los operadores de la Unión y de países vinculados por acuerdos internacionales como el GPA disfrutan de una protección plena y de un acceso garantizado conforme a las directivas europeas. Por otro lado, los operadores de terceros países no cubiertos por tales acuerdos quedan sujetos a un régimen de protección limitada, caracterizado por la ausencia de derechos

52 TJUE, asunto C-652/22, *Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ v. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave*, ECLI:EU:C:2024:.

53 TJUE, asunto C-266/22, *Qingdao Sifang Co. Ltd. v. European Union*, ECLI:EU:C:2024.

directamente invocables y por la dependencia de decisiones adoptadas a nivel de la Unión. Este modelo refleja un equilibrio entre la apertura tradicional del mercado europeo y la creciente necesidad de incorporar consideraciones de reciprocidad y equidad competitiva en un entorno internacional asimétrico.

En última instancia, el caso del puente de Pelješac y la jurisprudencia *Kolin* y *Qingdao* ilustran la transformación de la contratación pública en un instrumento en el que confluyen objetivos económicos y estratégicos. Si bien el marco jurídico europeo sigue anclado en principios de transparencia, no discriminación y competencia efectiva, resulta evidente que estos principios operan ahora en un entorno condicionado por factores geopolíticos. La progresiva introducción de instrumentos como el Reglamento sobre subvenciones extranjeras o el International Procurement Instrument confirma esta tendencia hacia una mayor integración entre contratación pública y política económica exterior.

Con todo, esta evolución plantea desafíos importantes desde el punto de vista jurídico. La incorporación de consideraciones estratégicas debe realizarse sin comprometer los principios fundamentales del mercado interior ni generar inseguridad jurídica. En este sentido, la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia desempeña un papel esencial al delimitar con claridad el marco competencial y preservar la coherencia del sistema.

La contratación pública europea se configura así como un espacio en el que la apertura de mercados y la defensa de intereses estratégicos no se excluyen mutuamente, sino que requieren una articulación

cuidadosa, capaz de garantizar tanto la competencia efectiva como la protección del interés público en un contexto global cada vez más complejo.[54]

E. Inversión extranjera y seguridad económica

La inversión extranjera directa ha constituido tradicionalmente uno de los principales motores del crecimiento económico, facilitando la internacionalización de las empresas, la transferencia de tecnología y la integración de los mercados. Sin embargo, en los últimos años se observa una transformación profunda en la forma en que los Estados perciben y evalúan estas inversiones.[55] Más allá de sus efectos económicos inmediatos, las autoridades públicas tienden ahora a analizarlas desde una perspectiva más amplia, en la que adquieren relevancia factores como la seguridad económica, la protección de infraestructuras críticas y la reducción de dependencias tecnológicas estratégicas. Este cambio de enfoque refleja la creciente interrelación entre economía y geopolítica, especialmente en un contexto internacional caracterizado por tensiones comerciales, rivalidad tecnológica y fragmentación de las cadenas globales de valor.[56]

En este nuevo paradigma, determinadas inversiones son objeto de un escrutinio particularmente intenso en función del sector en el que se producen. Actividades vinculadas a la inteligencia artificial, las telecomunicaciones, las plataformas digitales, la energía o los semiconductores han pasado a ser consideradas

54 *Cf.* REGLAMENTO (UE) 2022/1031; STEINBACH, 2023; OECD, 2024.
55 *Cf.* REGLAMENTO (UE) 2019/452.
56 *Cf.* OECD, 2002.

ámbitos especialmente sensibles desde el punto de vista estratégico. En estos sectores, la inversión extranjera puede implicar no solo la adquisición de activos económicos, sino también el acceso a tecnologías críticas, datos valiosos o infraestructuras esenciales para el funcionamiento de la economía. Ello explica la proliferación de mecanismos de control de inversiones a nivel europeo y nacional, orientados a evaluar no únicamente los efectos competitivos de las operaciones, sino también sus posibles implicaciones para la seguridad y resiliencia económica.

Este desplazamiento hacia una visión más amplia de la inversión extranjera no supone, sin embargo, una ruptura con los principios fundamentales que han guiado tradicionalmente la política económica europea. Por el contrario, plantea la necesidad de articular de manera coherente objetivos potencialmente concurrentes: la apertura a la inversión internacional y la preservación de intereses estratégicos. En este sentido, el desafío radica en evitar que la invocación de la seguridad económica derive en restricciones excesivas o en prácticas proteccionistas encubiertas, garantizando al mismo tiempo que los riesgos asociados a determinadas dependencias tecnológicas o infraestructuras críticas sean adecuadamente gestionados.[57]

En definitiva, la evolución del control de la inversión extranjera ilustra de manera clara la progresiva integración de consideraciones geoeconómicas en el análisis jurídico-económico. No obstante, esta integración debe realizarse de forma compatible con los

57 *Cf.* OECD, 2009, rev. 2020; COMISIÓN EUROPEA y ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN EUROPEA, 2023.

principios de transparencia, proporcionalidad y seguridad jurídica, a fin de preservar un entorno de inversión predecible y eficiente. En última instancia, la protección del interés público en este ámbito exige un equilibrio delicado entre apertura y control, en el que las consideraciones estratégicas se incorporen sin desvirtuar los fundamentos económicos y jurídicos que han sustentado el desarrollo del mercado interior.

IV. IMPLICACIONES DE LAS NUEVAS TENDENCIAS EN EL DERECHO DE LA COMPETENCIA

La cuestión relativa a si el derecho de la competencia debe adaptarse a las transformaciones geoeconómicas contemporáneas plantea un problema estructural: determinar si la «competitividad» debe erigirse en un objetivo autónomo y normativamente relevante dentro de este ámbito jurídico. Tradicionalmente, el derecho de la competencia se ha concebido como un instrumento orientado a preservar la estructura competitiva de los mercados, bajo el presupuesto de que mercados abiertos, contestables y eficientes conducen, de manera indirecta, a resultados económicos óptimos.[58] Sin embargo, el actual contexto de rivalidad sistémica entre grandes potencias económicas, junto con la revalorización de la política industrial, cuestiona la autosuficiencia de este paradigma.

Desde esta perspectiva, es posible identificar tres modelos teóricos de articulación entre competencia y competitividad.

En primer lugar, el modelo tradicional sostiene que la competencia

58 *Cf.* HOVENKAMP, 2020.

constituye el fin exclusivo del sistema. Bajo este enfoque, la competitividad no requiere reconocimiento autónomo, en tanto se presume que emerge naturalmente del correcto funcionamiento de los mercados.[59] Esta concepción, profundamente arraigada en la tradición ordoliberal europea y en la escuela de Chicago, tiende a rechazar cualquier interferencia estratégica que pueda distorsionar las señales del mercado.

En segundo lugar, el denominado modelo dual propone una solución intermedia. En él, la competencia permanece como objetivo principal, pero se admite la incorporación limitada de consideraciones estratégicas o industriales en la aplicación de las normas.[60] Se trata de un enfoque pragmático que reconoce que, en determinados sectores o circunstancias —particularmente aquellos caracterizados por externalidades geopolíticas o tecnológicas—, puede ser legítimo ponderar intereses adicionales sin desnaturalizar el núcleo del derecho de la competencia. Este modelo no sustituye el análisis competitivo, pero introduce márgenes de flexibilidad.

Finalmente, el modelo geoeconómico plantea una transformación más profunda. Bajo esta lógica, la política de competencia deja de ser un ámbito autónomo para integrarse plenamente en una estrategia más amplia de política industrial y de seguridad económica.[61] En este esquema, las decisiones en materia de competencia no se limitan a evaluar efectos sobre precios o eficiencia, sino que se subordinan a objetivos de soberanía tecnológica, resiliencia

59 *Cf.* HOVENKAMP, 2020.
60 *Cf.* FOX, 2008.
61 *Cf.* BRADFORD, 2020.

económica o posicionamiento estratégico global. Este giro implica una reconfiguración sustancial de los fundamentos normativos del sistema.

En la práctica, la evolución reciente de la Unión Europea parece situarse en una posición intermedia, cercana al modelo dual. Por un lado, pese a la emergencia de instrumentos regulatorios de carácter estratégico, la Comisión Europea continúa aplicando con rigor las normas clásicas de competencia, manteniendo intactos los estándares analíticos en materia de acuerdos restrictivos, abusos de posición dominante y control de concentraciones.[62] En materia de abusos de posición dominante, decisiones recientes como la sanción a Google en el mercado de tecnologías publicitarias —basada en prácticas de autopreferencia y exclusión— evidencian la persistencia del análisis estructurado en torno a la dominancia, la conducta abusiva y sus efectos en el mercado.[63] Esta continuidad se ve reforzada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que en *Google Shopping* confirmó definitivamente la multa impuesta por la Comisión y consolidó el enfoque basado en efectos anticompetitivos en el marco del artículo 102 TFUE.[64] En paralelo, el control de concentraciones sigue dependiendo de criterios jurisdiccionales y sustantivos bien establecidos, como demuestra la sentencia del Tribunal de Justicia en *Illumina/Grail*, que reafirmó los límites competenciales de la

62 VERSIÓN CONSOLIDADA DEL TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA, arts. 101–109, DO C 326, 26 de octubre de 2012.

63 *Cf.* COMISIÓN EUROPEA, 2025.

64 TJUE, asunto C-48/22 P, *Google LLC v. European Commission*, ECLI:EU:C:2024:, 10 de septiembre de 2024.

Comisión y la importancia de la seguridad jurídica en la aplicación del Reglamento de concentraciones.[65] Asimismo, la persecución de acuerdos restrictivos mantiene su anclaje en herramientas tradicionales como los programas de clemencia y la sanción de cárteles de fijación de precios, como ilustra el caso del sector farmacéutico relativo al ingrediente SNBB.[66] En conjunto, estos ejemplos ponen de manifiesto que, incluso en un contexto de creciente hibridación normativa, el núcleo analítico del derecho de la competencia de la Unión Europea permanece esencialmente inalterado.

Por otro lado, se observa, como ya se ha indicado, un desarrollo paralelo de instrumentos normativos específicos dirigidos a abordar retos que trascienden el marco tradicional del derecho de la competencia. En conjunto, estas iniciativas reflejan una creciente hibridación entre la política de competencia y objetivos más amplios de política económica, sin que ello suponga, por el momento, una sustitución completa del paradigma tradicional.

V. CONCLUSIONES

En el momento actual, el debate en torno a la competitividad se ha consolidado como el eje central de la discusión teórica del derecho europeo de la competencia. La creciente presión derivada de la competencia internacional, intensificada por la presencia de actores globales respaldados por políticas industriales estatales, ha puesto

65 TJUE, asuntos acumulados C-611/22 P y C-625/22 P, *Illumina, Inc. v. European Commission*, ECLI:EU:C:2024:631, 3 de septiembre de 2024.

66 COMISIÓN EUROPEA, Decisión C(2023) 6863 final, «Commission fines pharmaceutical companies €13.4 million in cartel settlement», 19 de octubre de 2023.

de manifiesto las tensiones internas del paradigma clásico. El caso *Siemens-Alstom* constituye, en este sentido, un punto de inflexión: si bien la decisión de la Comisión reafirmó la primacía del análisis tradicional basado en efectos sobre la competencia en el mercado interior, también evidenció las dificultades de este enfoque para captar plenamente dinámicas competitivas de carácter global. A su vez, iniciativas recientes como el *Informe Draghi* han reavivado el interrogante sobre la capacidad de Europa para promover la emergencia de empresas capaces de competir eficazmente en escenarios internacionales altamente concentrados.

Con todo, la eventual incorporación de la «competitividad» como objetivo autónomo plantea riesgos significativos que no pueden ser ignorados. En particular, la introducción de consideraciones estratégicas en la aplicación del derecho de la competencia podría derivar en una progresiva politización de su aplicación, erosionando su carácter técnico y basado en evidencias. A ello se suma el riesgo de generar inseguridad jurídica, en la medida en que la apertura a objetivos difusos dificulta la previsibilidad de las decisiones administrativas. Asimismo, una flexibilización excesiva podría debilitar instrumentos esenciales como el control de concentraciones, favoreciendo la creación de estructuras de mercado menos competitivas. Finalmente, existe el peligro de que, bajo el pretexto de la competitividad, se termine protegiendo a empresas ineficientes, en detrimento del bienestar general.

En este contexto, la cuestión no reside en sustituir la lógica de la competencia por la de la competitividad, sino en articular ambas de forma coherente dentro de una política económica europea más amplia. Ello exige reconocer que las transformaciones geopolíticas

actuales —marcadas por rivalidades sistémicas, tensiones comerciales y estrategias de soberanía económica— no pueden quedar completamente al margen del análisis jurídico. Sin embargo, también implica afirmar con claridad que los principios estructurales del derecho de la competencia siguen desempeñando una función insustituible en la protección del interés público.

En última instancia, el desafío para el derecho europeo de la competencia consiste en encontrar un equilibrio normativo que permita integrar consideraciones geoeconómicas sin sacrificar los fundamentos que históricamente han garantizado su legitimidad y eficacia. En particular, los criterios de eficiencia económica y bienestar del consumidor deben continuar ocupando una posición central en el análisis, no solo como límites frente a posibles desviaciones políticas, sino como estándares normativos capaces de orientar la incorporación de nuevas prioridades. En lugar de ser desplazados, estos principios deben ser progresivamente «imbuidos» en las consideraciones geopolíticas emergentes, de modo que cualquier estrategia de competitividad o seguridad económica permanezca anclada en el objetivo último de maximizar el bienestar colectivo. Solo a través de esta síntesis será posible asegurar una protección efectiva, coherente y sostenible del interés público en el contexto de la economía global contemporánea.

VI. REFERENCIAS

Doctrina académica y literatura especializada

BENTLEY (O. A.) y McNAMARA (K. R.), «The Securitization of Competition in the European Union», *European Law Open*, 2025.

BICKL (Thomas), «Bridge over Troubled Waters: The Pelješac Project, China, and the Implications for Good-Neighbourly Relations and the EU», *Politička Misao*, vol. 56, 2019, pp. 50, 60-68.

BLAUBERGER (Markus) y WEISS (Moritz), «If You Can't Beat Them, Join Them? The Debate on EU Industrial Policy After Siemens-Alstom», *Journal of European Public Policy*, vol. 28, 2021, p. 102.

BORK (Robert), *The Antitrust Paradox*, Basic Books, 1978.

BRADFORD (Anu), *Digital Empires: The Global Battle to Regulate Technology*, Oxford University Press, 2023.

BRADFORD (Anu), *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, 2020.

EZRACHI (Ariel) y STUCKE (Maurice E.), *Virtual Competition*, 2016.

FARRELL (H.) y NEWMAN (A.), «Weaponized Interdependence», *International Security*, vol. 44, núm. 1, 2019.

FOX (Eleanor M.), «Antitrust and Industrial Policy: A View from the U.S. and the EU», *George Mason Law Review*, vol. 16, 2008, p. 1.

GÉRADIN (Damien), «Industrial Policy and Competition Policy: Quo Vadis Europe?», *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 13, 2022, p. 1.

GERBER (D.), *Global Competition Law, Markets and Globalization*, Oxford University Press, 2010.

HOVENKAMP (Herbert), *Federal Antitrust Policy: The Law of Competition and Its Practice*, 5.ª ed., 2020.

HOVENKAMP (Herbert), *Principles of Antitrust*, 2017.

IBÁÑEZ COLOMO (Pablo), «The Future of EU Competition Law Enforcement», *Antitrust Bulletin*, vol. 67, 2022, p. 1.

JENNY (Frédéric), «Competition Policy and Industrial Policy: For a Reform of European Competition Policy», *Concurrences*, núm. 2, 2020, p. 1.

JONES (A.) y SUFRIN (B.), *EU Competition Law*, Oxford University Press, 2023.

JONES (Alison), SUFRIN (Brenda) y DUNNE (Niamh), *EU Competition Law: Text, Cases, and Materials*, 7.ª ed., 2019.

KHAN (L.), «Amazon's Antitrust Paradox», *Yale Law Journal*, vol. 126, 2017.

KRUGMAN (Paul), OBSTFELD (Maurice) y MELITZ (Marc), *International Economics: Theory and Policy*, 10.ª ed., 2018.

MARIOTTI (Sergio), *The EU's Evolving Approach to Open Strategic Autonomy: A Critical Perspective*, 2025.

MARTYNISZYN (M.), «Competition Law and Policy in Crisis and the Rise of the Expansive State», *Journal of Antitrust Enforcement*, 2025.

MARTY (Frédéric), Is the Consumer Welfare Obsolete? A European Union Competition Law Perspective, *GREDEG Working Paper No. 2020-13*, 2020.

MONTI (Giorgio), *EC Competition Law*, Cambridge University Press, 2007.

MOTTA (Massimo), *Competition Policy: Theory and Practice*, Cambridge University Press, 2004.

NICOLAÏDIS (K.), «European Sovereignty and Strategic Autonomy», *European Law Journal*, 2022.

PETIT (Nicolas), «Antitrust in the Age of Geopolitics», *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 15, 2024, p. 1.

PETIT (Nicolas), *Big Tech and the Digital Economy: The Moligopoly Scenario*, Oxford University Press, 2020.

PETIT (Nicolas), «European Competition Law in the Age of Geoeconomics», *Journal of Competition Law & Economics*, vol. 16, 2020, p. 1.

STEINBACH (Armin), «The EU's Turn to "Strategic Autonomy": Leeway for Policy Action and Points of Conflict», *European Journal of International Law*, vol. 34, 2023, pp. 973-1006.

STYLIANOU (K.) y IACOVIDES (M.), «The Goals of EU Competition Law: A Comprehensive Empirical Investigation», *Legal Studies*, vol. 42, 2022, pp. 620-648.

Informes, estudios y documentos de organismos nacionales e internacionales

DRAGHI (Mario), *The Future of European Competitiveness*, Report to the European Commission, 2024.

COMISIÓN EUROPEA, *2025 Strategic Foresight Report: Resilience 2.0*, COM(2025) 484 final, 9 de septiembre de 2025.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *Foreign Direct Investment for Development: Maximising Benefits, Minimising Costs*, 2002.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), «National Security Considerations in Competition Enforcement», *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, No. 336, OECD Publishing, Paris, 2026, https://doi.org/10.1787/1330d48b-en

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), «Pro-Competitive Industrial Policy», *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, No. 309, DAF/COMP(2024)3, OECD Publishing, Paris, 2024, https://doi.org/10.1787/7c6b4708-en

Comunicaciones oficiales, directrices y publicaciones

COMISIÓN EUROPEA, «Antitrust: Commission fines Google for abusive practices in ad tech market», nota de prensa, 2025.

COMISIÓN EUROPEA, «Commission Prohibits Siemens' Proposed Acquisition of Alstom», nota de presa IP/19/881, 6 de febrero de 2019.

COMISIÓN EUROPEA, «A Dynamic and Workable Effects-Based Approach to Abuse of Dominance», *Competition Policy Brief*, 2023.

COMISIÓN EUROPEA, *Guidelines on the Assessment of Horizontal Mergers Under the Council Regulation on the Control of Concentrations Between Undertakings*, 2004 O. J. (C 31) 5.

COMISIÓN EUROPEA, *Guidelines on Vertical Restraints*, 2010 O. J. (C 130) 1.

COMISIÓN EUROPEA, *Pharmaceutical Strategy for Europe*, COM(2020) 761 final, 25 de noviembre de 2020.

COMISIÓN EUROPEA, *Updating the 2020 New Industrial Strategy*, COM(2021) 350 final, 5 de mayo de 2021

COMISIÓN EUROPEA y ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN EUROPEA, *Estrategia Europea de Seguridad Económica*, Comunicación conjunta JOIN(2023) 20 final, 20 de junio de 2023.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *Recommendation on Guidelines for Recipient Country Investment Policies Relating to National Security*, OECD/LEGAL/0372, 2009, rev. 2020.

PARLAMENTO EUROPEO, *Competition Policy*, en *Fact Sheets on the European Union*.

PARLAMENTO EUROPEO, *Strategic Autonomy and European Competitiveness: Security Now Comes First*, 2025.

PFIZER INC., «Pfizer to Acquire Seagen Inc.», nota de prensa, 13 de marzo de 2023.

VESTAGER (Margrethe), «Competition Policy in a Changing World», discurso pronunciado el 8 de septiembre de 2022.

Noticias, opinión y artículos de interés general

CARRAGHER (Allison), «Hard Cash and Soft Power: When Chinese Firms Win EU Contracts», *Carnegie Endowment for International Peace*, 21 de noviembre de 2022.

POLITICO, «Connecting Croatia on a Bridge Built by China», 24 de agosto de 2020, https://www.politico.eu/interactive/connecting-croatia-on-a-bridge-built-by-china/

Legislación

CONSOLIDATED VERSION OF THE TREATY ON THE FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION, arts. 101-109, 26 de octubre de 2012, 2012 O.J. (C 326) 47.

COUNCIL REGULATION (EC) No. 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty, 2003 O.J. (L 1) 1.

COUNCIL REGULATION (EC) No. 139/2004 on the control of concentrations between undertakings, 2004 O. J. (L 24) 1.

REGLAMENTO (UE) 2019/452 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 19 de marzo de 2019, por el que se establece un marco para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión, DO L 79I, 21.3.2019, p. 1.

REGLAMENTO (UE) 2022/123, por el que se refuerza el papel de la Agencia Europea de Medicamentos en la preparación y gestión de crisis, 2022 O.J. (L 20) 1.

REGLAMENTO (UE) 2022/1031 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 23 de junio de 2022, sobre el acceso de operadores económicos, bienes y servicios

de terceros países a los mercados de contratación pública y concesiones de la Unión, DO L 173, 30.6.2022, p. 1.

REGLAMENTO (UE) 2022/2560 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 14 de diciembre de 2022, sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior, DO L 330, 23.12.2022, p. 1.

REGLAMENTO (UE) 2023/1781 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 13 de septiembre de 2023, por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de semiconductores (*European Chips Act*), DO L 229, 18.9.2023, p. 1.

Jurisprudencia y decisiones administrativas

COMISIÓN EUROPEA, Case M.7275, *Novartis/GlaxoSmithKline Oncology Business*, 2015.

COMISIÓN EUROPEA, Case M.8677, *Siemens/Alstom*, Decision C(2019) 921 final, 6 de febrero de 2019.

COMISIÓN EUROPEA, Decision C(2023) 6863 final, «Commission fines pharmaceutical companies €13.4 million in cartel settlement», 19 de octubre de 2023.

TJCE, asunto 6/72, *Europemballage Corporation y Continental Can/Comisión*, EU:C:1973:22.

TJUE, asunto C-209/10, *Post Danmark*, EU:C:2012:172.

TRIBUNAL GENERAL, asunto T-79/12, *Cisco Systems, Inc. v. Commission*, ECLI:EU:T:2013:635.

TJUE, asunto C-652/22, *Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ v. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave*, ECLI:EU:C:2024:.

TJUE, asunto C-266/22, *Qingdao Sifang Co. Ltd. v. European Union*, ECLI:EU:C:2024:.

TJUE, asunto C-48/22 *P, Google LLC v. European Commission*, ECLI:EU:C:2024:, 10 de septiembre de 2024.

TJUE, asuntos acumulados C-611/22 P y C-625/22 P, *Illumina, Inc. v. European Commission*, ECLI:EU:C:2024: 3 de septiembre de 2024.

SUBVENCIONES EXTRANJERAS, COMERCIO Y COMPETENCIA: UNA AGENDA PARA LAS ECONOMÍAS PEQUEÑAS

José Augusto Beltré Cuevas

CONTENIDO

Resumen.....387
Abstract.....388
Introducción.....389
I. El retorno de la política industrial y lo que la evidencia permite afirmar.....395
1.1. Dos familias de medición.....395
1.2. Asociación, atribución e interpretación.....397
1.3. El giro de la literatura y la pregunta que deja sin responder....399
II. Cuatro canales de transmisión hacia una economía pequeña y abierta.....401
2.1. La competencia en el mercado interno.....401
2.2. La competencia en los mercados de destino.....403
2.3. Localización de la inversión e integración productiva.....404
2.4. La posición del país determina el signo.....406
III. Apoyo estatal extranjero e incentivos empresariales: implicaciones para el análisis de competencia.....407
3.1. Modalidades de apoyo y variables sobre las que operan.....408
3.2. La vía conductual: contingencia respecto de una variable de mercado.....410
3.3. La vía estructural: capacidad cuya permanencia no depende del mercado.....413

3.4. Qué admite el derecho vigente y dónde se agota.....415
3.5. Objeciones.....418
IV. Cobertura y descubiertos: subvenciones, comercio y competencia.....420
4.1. Las dos vías del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.....420
4.2. El Reglamento (UE) 2022/2560 y el artículo 44, apartado 9.....422
4.3. Las ayudas públicas en los derechos nacionales de competencia.....425
4.4. Las situaciones insuficientemente cubiertas.....428
V. Economías pequeñas y abiertas: definición operativa y capacidad institucional.....430
5.1. Tres definiciones y la que requiere el problema.....430
5.2. La capacidad institucional como variable del análisis....432
5.3. Dos economías ante el mismo programa.....433
5.4. La exposición por el lado de las importaciones.....435
VI. Una agenda: del diagnóstico económico al reparto de competencias.....437
6.1. Un filtro antes que un procedimiento.....438
6.2. Qué distingue este criterio de los instrumentos existentes...441
6.3. Lo que viaja de los modelos comparados y lo que no.....443
6.4. Los dos casos.....444
Conclusiones.....447
Bibliografía.....451
Doctrina y trabajos de investigación.....451
Documentos de organizaciones internacionales.....453
Normativa.....454
Jurisprudencia.....456
Fuentes documentales, estadísticas y periodística.....456

Resumen. El retorno de la política industrial reabre el debate sobre los efectos transfronterizos de las subvenciones. Este artículo analiza cuándo y cómo el apoyo de un Estado extranjero modifica los incentivos empresariales y adquiere relevancia para el derecho de competencia, sin equiparar subvención con distorsión. Distingue instrumentos que afectan costes, riesgos y financiación, así como dos vías de incidencia competitiva: conductual y estructural. Examina cuatro canales de transmisión hacia economías pequeñas y abiertas, cuyos efectos dependen de su posición frente al producto subvencionado y de las condiciones específicas del mercado. Tras evaluar los límites del derecho vigente y del régimen europeo de subvenciones extranjeras, propone un criterio para incorporar estas ventajas al análisis competitivo y distribuir las respuestas entre autoridades nacionales, considerando sus restricciones institucionales y evitando presumir efectos anticompetitivos.

Palabras claves: subvenciones extranjeras; política industrial; neutralidad competitiva; economías pequeñas y abiertas; restricción competitiva efectiva; abogacía de la competencia; Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias; Reglamento (UE) 2022/2560.

FOREIGN SUBSIDIES, TRADE AND COMPETITION: AN AGENDA FOR SMALL OPEN ECONOMIES

Abstract. The resurgence of industrial policy has renewed debate over the cross-border competitive effects of subsidies. This article examines when foreign state support alters firms' incentives in ways relevant to competition law, without equating subsidies with distortions. It distinguishes instruments affecting costs, risks and financing, and identifies two channels of competitive impact: behavioural and structural. It then examines four transmission channels affecting small open economies, where outcomes depend on each economy's position relative to the subsidised product and prevailing market conditions. After assessing the reach and limits of existing competition law and the European Union's foreign subsidies regime, the article proposes a screening criterion for incorporating such advantages into competition analysis and allocating responses among domestic authorities, while accounting for the investigative and institutional constraints and avoiding presumptions of anticompetitive effects.

Keywords: foreign subsidies; industrial policy; competitive neutrality; small open economies; effective competitive constraint; competition advocacy; WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures; Regulation (EU) 2022/2560.

INTRODUCCIÓN

El 9 de julio de 2025, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos suscribió con MP Materials, única productora integrada de tierras raras en territorio estadounidense, un conjunto de acuerdos cuyos términos constan en el formulario 8-K presentado ante la Securities and Exchange Commission. El Departamento adquirió 400.000 acciones preferentes convertibles de la Serie A por 400 millones de dólares, con precio de conversión y de ejercicio de 30,03 dólares; se comprometió a adquirir durante diez años la totalidad de los imanes que produzca una planta todavía por construir, con la posibilidad de sindicar hasta el cien por ciento de esa producción a clientes comerciales si media su consentimiento; y celebró un acuerdo de protección de precio por el cual abonará a la empresa, durante diez años contados desde el cuarto trimestre de 2025, la diferencia entre 110 dólares por kilogramo y el precio medio ponderado trimestral de referencia del óxido de neodimio-praseodimio, con un reparto en sentido inverso: alcanzada la capacidad plena de la nueva planta, el Departamento percibirá el treinta por ciento de lo que el precio exceda de ese umbral.[1]

1 MP Materials Corp., Current Report (Formulario 8-K) y su Anexo 99.1, presentados ante la U.S. Securities and Exchange Commission en julio de 2025 y accesibles en el sistema EDGAR; el cierre de la suscripción se produjo el 11 de julio de 2025. El documento describe el acuerdo de protección de precio, el acuerdo de compra de imanes y una financiación bancaria privada de mil millones de dólares para la construcción de la planta. Los acuerdos llevan fecha efectiva de 9 de julio de 2025; el anuncio público se produjo el 10 de julio y el cierre de la suscripción el 11 de julio. El mecanismo de protección de precio opera sobre el precio medio ponderado trimestral de referencia del óxido de neodimio-praseodimio, y el reparto del excedente se calcula por referencia al trimestre anterior una vez alcanzada la capacidad plena de la planta.

Las transferencias están documentadas. Sus efectos competitivos no lo están, y conviene decirlo desde el principio. El acuerdo no fija el precio al que MP Materials vende ni le impide perder ventas frente a un rival más barato; su retribución por kilogramo deja de depender enteramente del precio de mercado, pero el reparto del excedente reduce también la ganancia que obtendría de un precio alto. Qué haga la empresa con ese perfil de ingresos es una cuestión empírica que el documento regulatorio no resuelve y que este artículo no pretende resolver mediante conjeturas. Lo que el caso ofrece es un ejemplo verificable de que el apoyo público contemporáneo no se agota en la transferencia de recursos, sino que incluye instrumentos que redistribuyen riesgo de precio y aseguran demanda durante plazos largos.

Esa diversidad plantea un problema que la discusión pública tiende a saltarse. Se discute mucho si las subvenciones distorsionan la competencia y muy poco cuáles, en qué condiciones y por qué vía. Una transferencia de capital que financia una planta altera la estructura de costes del beneficiario y puede modificar duraderamente las condiciones del mercado; una garantía de ingresos puede dejar intactos los incentivos marginales de producción si su diseño la desvincula de la cantidad producida. El efecto depende del instrumento, del mercado y del momento, y agrupar fenómenos heterogéneos bajo la palabra «subvención» impide formular la pregunta jurídica con precisión.

La evidencia reciente sobre política industrial ofrece resultados heterogéneos. Mientras algunos estudios identifican ganancias de cuota de mercado asociadas a las subvenciones, otros cuestionan que estas produzcan necesariamente desplazamientos de inversión

o perjuicios comerciales para terceros países.[2] Esa diversidad de resultados contrasta con un marco jurídico fragmentado: las disciplinas multilaterales sobre subvenciones, el régimen europeo de control de ayudas extranjeras y los derechos nacionales de competencia responden a supuestos distintos y ofrecen remedios diferentes.[3] Esta investigación examina las consecuencias de esa

2 Los resultados a los que se alude se examinan en el apartado I, donde constan las salvedades sobre el alcance con que se emplea cada fuente. Proceden de OCDE, OECD MAGIC Database of Industrial Subsidies, OECD Publishing, París, 1 de junio de 2026, ISBN 978-92-64-74717-3, DOI 10.1787/ce94f33b-en; MILLOT (Valentine), RAWDANOWICZ (Łukasz), SAUVAGE (Jehan) y VAN LIESHOUT (Elisabeth), The Market Implications of Industrial Subsidies, OECD Trade Policy Papers núm. 296, OECD Publishing, París, 25 de junio de 2025, DOI 10.1787/e40b793f-en; JUHÁSZ (Réka), LANE (Nathan) y RODRIK (Dani), «The New Economics of Industrial Policy», Annual Review of Economics, vol. 16, 2024, pp. 213-242; RUTA (Michele) y SZTAJEROWSKA (Monika), Shifting Advantages: Do Subsidies Shape Cross-Border Investment?, IMF Working Paper WP/25/80, Fondo Monetario Internacional, abril de 2025, DOI 10.5089/9798229009096.001; ROTUNNO (Lorenzo) y RUTA (Michele), Trade Spillovers of Domestic Subsidies, IMF Working Paper WP/24/41, Fondo Monetario Internacional, 1 de marzo de 2024, DOI 10.5089/9798400269486.001; y ROTUNNO (Lorenzo), RUTA (Michele) y VERMA (Priyam), Industrial Policy and Trade Tensions in Strategic Sectors, IMF Working Paper WP/26/155, Fondo Monetario Internacional, 24 de julio de 2026, DOI 10.5089/9798229053495.001, cuyos resultados proceden de un modelo de equilibrio general y son, por tanto, simulados.

3 Los tres regímenes se examinan en el apartado IV. Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, Anexo 1A del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio: sobre la vía interestatal, artículos 5, 6, apartado 3, letra b), y 7; sobre la vía nacional, Parte V y, en particular, artículos 11, apartado 4, y 15. Sobre el carácter binario que ese régimen conserva tras la expiración en 1999 de la categoría de subvenciones no recurribles, HOEKMAN (Bernard) y NELSON (Douglas), «Rethinking international subsidy rules», The World Economy, vol. 43, núm. 12, diciembre de 2020, pp. 3104-3132, DOI 10.1111/twec.13022. Reglamento (UE) 2022/2560 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado

fragmentación para las economías pequeñas y abiertas, cuyas autoridades pueden analizar los efectos competitivos de una ventaja financiada desde el exterior, pero carecen de potestad sobre la decisión estatal que la origina.

Ese panorama no autoriza a sostener que las políticas industriales extranjeras perjudican a las economías pequeñas, ni lo contrario. Autoriza algo más modesto: el signo del efecto depende de la posición concreta de cada economía frente al producto apoyado, y determinarlo exige un análisis que hoy casi nadie practica. De ahí resulta el espacio que este artículo ocupa. No se trata de afirmar que exista un vacío normativo absoluto, afirmación que sería falsa, sino de identificar qué situaciones quedan insuficientemente cubiertas cuando el apoyo procede de un gobierno extranjero y la autoridad conserva competencia sobre la empresa que opera en su mercado conforme al criterio de efectos que la mayoría de las legislaciones reconoce.

La tesis que se defiende puede enunciarse brevemente, porque la sección III la desarrolla. La nacionalidad del Estado otorgante no determina por sí misma el comportamiento competitivo de la

interior, DO L 330 de 23 de diciembre de 2022; su articulación con el derecho de la Organización Mundial del Comercio se rige por el artículo 44, apartado 9, examinado en el apartado 4.2. El inventario de los derechos nacionales procede de UNCTAD, Competition Law and the State: Competition laws' prohibitions of anti-competitive State acts and measures. Volume 1: Summary of answers to questionnaire, UNCTAD/DITC/CLP/2015/3, coordinado por FOX (Eleanor) y HEALEY (Deborah), pregunta 11, pp. 62-64, y de la elaboración doctrinal de ambos autores en «When the State Harms Competition — The Role for Competition Law», Antitrust Law Journal, vol. 79, núm. 3, 2014, pp. 769-820, citada en los términos que precisa el apartado 4.3.

empresa beneficiaria; lo determina el modo en que el instrumento de apoyo opera sobre sus costes, su exposición al riesgo y su restricción financiera. De ahí se siguen dos vías por las que el apoyo puede incidir sobre la rivalidad, que conviene no confundir: una conductual, cuando el importe percibido depende de una variable de mercado y entra por tanto en el cálculo marginal de la empresa, y otra estructural, cuando el apoyo crea capacidad que no habría existido o sostiene su permanencia con independencia de que el mercado la remunere.

Cuando alguna de las dos opera, la presión que los rivales ejercen sobre el beneficiario puede resultar inferior a la que sugieren las cuotas y los márgenes observables; si lo hace, y en qué medida, depende del mecanismo concreto, de la estructura del mercado afectado y de las alternativas de abastecimiento disponibles. Esa diferencia posible es, en primer término, una cuestión de medición dentro del análisis de mercado, no de licitud de la conducta. El derecho de competencia dispone ya de categorías para registrarla, y el artículo examina hasta dónde alcanzan y dónde se agotan. La dimensión extranjera del apoyo no modifica el análisis económico; modifica las facultades disponibles para responder, y de esa asimetría entre diagnóstico y remedio se derivan las consecuencias institucionales que la última sección desarrolla.

La contribución pretendida es acotada. No se proponen facultades nuevas para las autoridades de competencia, ni la transposición del régimen europeo, ni índice o umbral alguno. Se propone un criterio para discriminar cuándo una ventaja de origen estatal extranjero debe entrar en el análisis competitivo y por qué vía, y se deriva

de él un reparto de respuestas compatible con los límites de cada autoridad. Dos casos someten ese criterio a prueba: el acuerdo sobre tierras raras ya descrito y el International Technology Security and Innovation Fund creado por la propia CHIPS and Science Act, que ha financiado el desarrollo de capacidades de ensamblaje, prueba y encapsulado de semiconductores en Costa Rica, Panamá y México.[4] Conviene anticipar su resultado, porque de él depende lo que el lector deba esperar de las páginas que siguen.

El acuerdo sobre tierras raras ilustra con documentación regulatoria verificable una modalidad de apoyo cuyos efectos sobre los incentivos no se agotan en la transferencia, pero no supera la condición de territorialidad: no se ha localizado estadística que acredite la existencia de un mercado nacional del producto apoyado, de modo que el caso no queda admitido al análisis. El programa de semiconductores sí lo supera, y conduce a una conclusión de admisión al estudio de mercado. En ninguno de los dos se afirma la existencia de un efecto anticompetitivo. Que dos supuestos en apariencia análogos reciban salidas distintas —la suspensión del examen mientras falte la verificación territorial en uno, la admisión al estudio de mercado en el otro— y que ninguna de ellas consista en afirmar una infracción, es precisamente lo que se quiere mostrar.

El examen se apoya en el caso dominicano por una razón metodológica. La Ley General de Defensa de la Competencia

4 U.S. Department of State, Office of the Spokesperson, New Partnership with Costa Rica to Explore Semiconductor Supply Chain Opportunities, comunicado de 14 de julio de 2023. La asociación se financia con cargo al International Technology Security and Innovation Fund creado por la CHIPS and Science Act de 2022 y se extendió después a Panamá y México.

núm. 42-08 se aplica a agentes económicos que operan fuera del territorio nacional cuando las consecuencias de su comportamiento restringen la competencia dentro de él, de modo que el criterio de efectos ya está disponible, mientras que la capacidad institucional para ejercerlo es reconocidamente limitada.[5] Esa combinación de título jurídico suficiente y medios escasos la comparten decenas de jurisdicciones, y vuelve pertinente preguntar qué queda de un marco de evaluación de subvenciones extranjeras cuando se le retiran los supuestos de capacidad sobre los que fue construido.

I. EL RETORNO DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL Y LO QUE LA EVIDENCIA PERMITE AFIRMAR

El argumento depende de la evidencia disponible sobre los efectos de las subvenciones, y esa evidencia es más limitada y más ambivalente de lo que el debate supone. Esta sección delimita qué está medido, qué estimado, qué simulado y qué permanece sin investigar. De la delimitación se sigue que proposiciones habitualmente presentadas como premisas del análisis jurídico son en realidad hipótesis.

1.1. Dos familias de medición

Durante décadas el conocimiento sobre subvenciones industriales dependió de lo que los gobiernos notificaban, y las notificaciones resultaron incompletas con una regularidad que terminó por

5 Ley General de Defensa de la Competencia núm. 42-08, de 16 de enero de 2008, y su Reglamento de aplicación aprobado mediante Decreto núm. 252-20. Sobre el alcance extraterritorial por criterio de efectos y sobre las limitaciones de medios de la autoridad, OCDE y Banco Interamericano de Desarrollo, Exámenes Inter-Pares sobre el Derecho y Política de Competencia: República Dominicana, 22 de enero de 2024, DOI 10.1787/82adc1ba-es.

volverlas poco útiles. La respuesta ha venido por dos caminos que miden cosas distintas. El primero cuenta medidas: la base Global Trade Alert registra intervenciones en vigor, y el Fondo Monetario Internacional ha desarrollado un registro análogo a partir del New Industrial Policy Observatory.[6] El segundo mide importes desde los estados financieros de las empresas, y es la aproximación de la base MAGIC, que cubre quince ramas industriales entre 2005 y 2024 y registra subvenciones directas, concesiones en el impuesto sobre la renta y financiación por debajo de las condiciones de mercado.

Entre sus resultados desagregados, la producción de paneles solares fotovoltaicos, los semiconductores, el aluminio, el acero y la construcción naval encabezan la lista de receptores medidos como porcentaje de los ingresos por ventas, y las empresas con sede en China reciben en promedio más apoyo relativo que sus competidoras de otras jurisdicciones.[7] Esos importes han sido objeto de elaboración analítica en los trabajos de política comercial de la organización.[8]

La construcción desde los estados financieros resuelve el problema de la notificación y crea otros dos, ambos pertinentes para lo que sigue. Uno es de cobertura sectorial: una base de grandes empresas industriales no capta la agroindustria, los dispositivos médicos, la

6 La base Global Trade Alert es la fuente de los datos de política comercial e industrial utilizados en ROTUNNO y RUTA, cit. Sobre el registro desarrollado a partir del New Industrial Policy Observatory, EVENETT (Simon) y otros, *Industrial Policy Since the Great Financial Crisis*, IMF Working Paper 2025/222, Fondo Monetario Internacional.

7 OCDE, *OECD MAGIC Database of Industrial Subsidies*, cit.

8 MILLOT, RAWDANOWICZ, SAUVAGE y VAN LIESHOUT, cit.

confección, los servicios transables ni los regímenes de zona franca, que son sectores relevantes para muchas economías pequeñas. El otro es de perímetro contable: el tratamiento fiscal preferente de difícil imputación, las garantías no ejecutadas o los compromisos de compra plurianuales entran de forma imperfecta o no entran. Existe además una crítica metodológica publicada desde la academia china, cuyo original no ha podido localizarse y de la que solo se deja constancia.[9] Ninguna de las dos familias mide efectos competitivos: miden presencia e importe.

1.2. Asociación, atribución e interpretación

El resultado más citado en este debate procede del trabajo de la OCDE sobre MAGIC: las subvenciones se asocian a incrementos de la cuota de mercado global de las beneficiarias, sin mejoras contemporáneas de productividad ni de inversión, y en algunas especificaciones con efectos negativos sobre estas últimas.[10] Por su parte, el informe de 2026 añade una magnitud: alrededor del 22% de las ganancias de cuota de mercado global de las empresas que crecieron entre 2005 y 2023, que pueden atribuirse a las subvenciones recibidas.[11]

Conviene leer esa cifra con su complemento. Casi cuatro quintas partes de la ganancia responden a otras causas, de modo que el apoyo aparece como factor relevante y minoritario. Conviene además distinguir la asociación estimada, que es un resultado, de la atribución causal que los autores defienden mediante su estrategia

9 CUI (Fan), Universidad de Economía y Negocios Internacionales (Pekín).

10 MILLOT, RAWDANOWICZ, SAUVAGE y VAN LIESHOUT, cit.

11 OCDE, *OECD MAGIC Database of Industrial Subsidies*, cit.,

de identificación, que es una pretensión metodológica sujeta a escrutinio, y de la interpretación según la cual la ganancia procedería de precios más bajos o de la disuasión de la inversión ajena, que es una hipótesis.

La inferencia que suele extraerse —que una ganancia de cuota sin ganancia de productividad prueba una ventaja ajena a los méritos empresariales— es más débil de lo que parece. La productividad total de los factores se mide con ruido y se ajusta con retraso respecto de la inversión, de modo que un apoyo que financia capacidad cuyo rendimiento aparece años después produciría ese patrón sin que medie distorsión. En consecuencia, la cuota puede crecer porque salieron rivales que habrían salido de todos modos; y la subvención puede corregir una externalidad genuina, bajo el supuesto de que la mayor cuota del beneficiario es el resultado buscado por una política legítima. Ahora bien, lo que el dato sostiene es más modesto, la ganancia de cuota de las empresas apoyadas no viene acompañada de una mejora contemporánea de eficiencia, lo que debilita la presunción de que el apoyo opera por esa vía sin acreditar que opere por otra.

En el plano comercial los resultados son menos alarmantes de lo que cabría esperar. Rotunno y Ruta estiman que las subvenciones domésticas promueven en promedio tanto las exportaciones como las importaciones del país que las concede, efecto explicado en parte por la selección de productos.[12] Para una economía pequeña que exporte hacia el país que subvenciona, el resultado abre una posibilidad de

12 ROTUNNO y RUTA, cit.

ganancia de acceso. El trabajo de 2026 de Verma, construido sobre un modelo de equilibrio general con economías de escala, concluye que las subvenciones elevan las exportaciones netas en sectores estratégicos —sobre todo en el caso de China— y provocan caídas de exportación en economías competidoras, con efectos menores en el caso de las medidas estadounidenses y europeas.[13] Esta naturaleza simulada obliga a tratarlos como ejercicio de magnitudes relativas.

El hallazgo que más incide sobre el planteamiento se refiere a la localización de la inversión. Ruta y Sztajerowska estiman un efecto medio nulo sobre la inversión transfronteriza recibida; el efecto positivo que identifican se limita a las subvenciones de carácter financiero, se cifra en torno al 7% de proyectos adicionales y se concentra en sectores intensivos en capital de países abundantes en capital.[14] Si ese resultado se sostiene, la preocupación más intuitiva de una economía pequeña e intensiva en trabajo carece de respaldo general. Lo que sí sugiere es un canal más específico, y se refiere al apoyo que opera sobre la restricción financiera del inversor, y no el que opera sobre su coste medio, es el que mueve decisiones de localización.

1.3. El giro de la literatura y la pregunta que deja sin responder

La evaluación económica de la política industrial ha cambiado de signo. Juhász, Lane y Rodrik sostienen que la generación reciente de trabajos, atenta a la medición, a la inferencia causal y a la estructura económica del contexto, ofrece una lectura más favorable, y

13 ROTUNNO, RUTA y VERMA, cit.

14 RUTA y SZTAJEROWSKA, cit.

proponen desplazar el debate desde la pregunta de si los gobiernos deben hacer política industrial hacia la de cómo deben hacerla.[15] La consecuencia es inmediata, si una intervención bien diseñada puede elevar genuinamente la productividad del beneficiario, parte de la ventaja resultante es eficiencia, y el derecho de competencia carece de objeción que oponerle.

Las instituciones han recorrido un camino convergente. La mesa redonda de la OCDE sobre política industrial procompetitiva, de 2024, parte de que un programa bien diseñado puede ser compatible con la competencia y atribuye a las autoridades un papel en su configuración, razonando desde la perspectiva del Estado que concede el apoyo.[16] Dos años antes el Foro Global de Competencia examinó el problema desde el ángulo contrario y dejó sentadas dos proposiciones que este artículo retoma, y es que la mayoría de las subvenciones producen efectos transfronterizos cuyo signo depende de si el país afectado es importador o exportador neto y de si el apoyo incide sobre el precio mundial, y que los instrumentos eficaces frente a ellas provienen de los tratados antes que del derecho de la competencia, cuyo encaje con las subvenciones resulta problemático.[17]

15 JUHÁSZ, LANE y RODRIK, cit., pp. 213-242.

16 OCDE, *Pro-competitive Industrial Policy*, OECD Roundtables on Competition Policy Papers núm. 309, OECD Publishing, París, 22 de mayo de 2024, DOI 10.1787/7c6b4708-en.

17 OCDE, *Subsidies, Competition and Trade*, OECD Roundtables on Competition Policy Papers núm. 289, OECD Publishing, París, 2022; nota de la Secretaría DAF/COMP/GF(2022)6, presentada en la mesa redonda del Foro Global de Competencia de 1 de diciembre de 2022, con las conclusiones y el resumen de la discusión en DAF/COMP/GF(2022)9 y DAF/COMP/GF(2022)10.

Ahí se detiene la literatura analizada. La evaluación económica ha mejorado su respuesta a la pregunta de si la política industrial beneficia al país que la practica, y apenas se ha ocupado de cómo se distribuyen sus efectos entre jurisdicciones. El análisis institucional ha desarrollado criterios para que un gobierno diseñe sus propias intervenciones de modo procompetitivo, y no ha abordado qué debe hacer una autoridad cuya exposición proviene de intervenciones que no diseña ni controla.

II. CUATRO CANALES DE TRANSMISIÓN HACIA UNA ECONOMÍA PEQUEÑA Y ABIERTA

La discusión sobre subvenciones extranjeras suele tratarse como si tuviera un solo supuesto de hecho: una empresa apoyada por su gobierno vende en el mercado de otro país y desplaza a los productores locales. Ese supuesto existe, pero agota una parte pequeña del fenómeno y es el que menos evidencia tiene a su favor. Separar los canales no es un ejercicio taxonómico: cada uno plantea una pregunta distinta, admite un tipo distinto de evidencia y corresponde a una autoridad distinta del Estado.

2.1. La competencia en el mercado interno

El primer canal opera cuando el producto de una empresa beneficiaria de apoyo extranjero se vende en el mercado de la economía pequeña y compite allí con oferta nacional o con otros importadores.

Conviene descartar la inferencia automática. Que una empresa reciba apoyo público no la convierte en autora de una conducta anticompetitiva, y el derecho de competencia no tipifica la

recepción de ayudas. La OCDE lo formuló con claridad en 2022. Las subvenciones rara vez encajan en las categorías infractoras del derecho de la competencia, y los controles eficaces han provenido históricamente de los tratados.[18] La pregunta pertinente es más estrecha: en qué condiciones la ventaja recibida altera el modo en que esa empresa compite, y si ese modo encaja en alguno de los tipos existentes.

Las condiciones dependen de tres cosas que más adelante se desarrolla. De si el instrumento incide sobre el coste marginal o solo sobre el coste medio, porque únicamente el primero se traslada de forma directa a la decisión de precio. De la estructura del mercado afectado, y en particular de si existe oferta capaz de disciplinar a la beneficiaria. Y de que el mercado nacional pese lo suficiente en las decisiones de la empresa como para que su comportamiento allí responda a algo distinto de su estrategia global, hipótesis que en un mercado de pocos millones de consumidores no puede darse por supuesta.

La inexistencia de producción nacional competidora no cierra el análisis. La rivalidad relevante puede darse entre proveedores extranjeros dentro del mercado nacional; la entrada potencial puede verse afectada, porque un operador local que estudiara entrar afronta un competidor cuya permanencia no depende de la rentabilidad del negocio en los mismos términos; la dependencia de proveedor constituye un problema de competencia cuando la sustitución es costosa o lenta, con independencia de quién produzca; y los efectos

18 OCDE, *Subsidies, Competition and Trade*, cit.

pueden manifestarse aguas abajo, donde el abaratamiento inicial puede convivir con un riesgo de reversión que condiciona las decisiones de inversión de quienes adquieren el insumo.

2.2. La competencia en los mercados de destino

El segundo canal opera fuera del territorio de la economía pequeña: un exportador establecido en ella concurre en el mercado estadounidense, europeo o de un tercer país con empresas apoyadas por sus gobiernos.

La evidencia es más abundante y apunta en dos direcciones que conviene mantener separadas. Las subvenciones domésticas promueven en promedio tanto las exportaciones como las importaciones del país que las concede.[19] Para un exportador que vende al país que subvenciona, el efecto puede ser de ganancia de acceso. El ejercicio de equilibrio general de Rotunno, Ruta y Verma apunta en sentido contrario para un subconjunto de casos, al situar el desplazamiento de exportaciones de economías competidoras en los sectores estratégicos.[20]

La conclusión es condicional. Una economía cuyas exportaciones se concentren en sectores calificados como estratégicos por las grandes economías enfrenta un riesgo de desplazamiento que la literatura permite considerar plausible. Una economía cuyas exportaciones se concentren en agroindustria, confección, dispositivos médicos o servicios se sitúa fuera del perímetro en el que esos modelos localizan el efecto.

19 ROTUNNO y RUTA, cit.

20 ROTUNNO, RUTA y VERMA, cit.

Jurídicamente, este canal es el que menos ofrece al derecho de competencia. El daño se produce en un mercado extranjero; no hay restricción de la competencia dentro del territorio nacional y el criterio de efectos no proporciona título alguno. Atribuir a una autoridad nacional facultades para perseguir el desplazamiento de sus exportadores en terceros mercados sería un error de categoría. Los instrumentos pertinentes son la reclamación por perjuicio grave ante el Órgano de Solución de Diferencias y la negociación comercial.[21] A nuestro entender, lo que una autoridad de competencia puede aportar es evidencia, no remedio.

2.3. Localización de la inversión e integración productiva

Los dos canales restantes comparten un rasgo que justifica tratarlos juntos: ambos quedan, en su dimensión extranjera, fuera del derecho de competencia, y ambos resultan mal descritos por la intuición corriente.

La hipótesis del desvío de inversión sostiene que los incentivos de las grandes economías arrebatan proyectos a las jurisdicciones menores. El trabajo de Ruta y Sztajerowska no la respalda en términos generales.[22] Serían excesivas tanto la conclusión de que las subvenciones no influyen nunca en las decisiones de localización —se trata de un promedio que no excluye el desplazamiento en proyectos concretos— como el mantenimiento de la hipótesis pese a la evidencia. Lo que el resultado permite sostener es que el riesgo se concentra en el tipo de actividad en el que una economía pequeña e intensiva en trabajo compite poco. Importa además una precisión

21 Acuerdo SMC, artículos 6, apartado 3, letra b), y 7.

22 RUTA y SZTAJEROWSKA, cit.

conceptual, y es que una inversión se instale en un territorio porque recibió un incentivo no constituye una distorsión anticompetitiva en ningún sentido técnico, sino una cuestión de política fiscal y de desarrollo; pasa a ser cuestión de competencia únicamente cuando la decisión altera la estructura de un mercado sometido a la jurisdicción de la autoridad.

El cuarto canal es el menos tratado y el único cuyo signo inicial es favorable. El apoyo extranjero puede abaratar insumos que la economía pequeña importa, financiar el desarrollo de capacidades dentro de su territorio o incrementar la demanda de los bienes y servicios que produce. El caso mejor documentado procede del mismo instrumento legal que suele invocarse para el argumento contrario. La *CHIPS and Science Act* de 2022 creó, junto a las partidas de incentivos a la fabricación en territorio estadounidense, el International Technology Security and Innovation Fund, gestionado por el Departamento de Estado, que financió una asociación con Costa Rica iniciada con una evaluación de su industria de semiconductores, su marco regulatorio y sus necesidades de capital humano e infraestructura, extendida después a Panamá y México.[23] La República Dominicana publicó en 2025 una estrategia nacional de semiconductores presentada expresamente como respuesta a esa ley.[24]

Dos reservas impiden tratar este canal como ganancia incondicionada. Primero, el beneficio depende de una decisión discrecional de un

23 U.S. Department of State, *New Partnership with Costa Rica*, cit.

24 Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes de la República Dominicana, *Estrategia Nacional para el Fomento de la Industria de Semiconductores*, 2025.

gobierno extranjero sobre a quién integra en su cadena, no sujeta a procedimiento ni a revisión desde la jurisdicción beneficiada ni desde la excluida. Y segundo, la capacidad desarrollada para una cadena determinada puede generar dependencia respecto de ella. Ninguna convierte el canal en perjudicial; ambas obligan a examinar el caso antes de pronunciarse.

2.4. La posición del país determina el signo

De los cuatro canales se sigue la proposición que ordena el resto del artículo: el signo del efecto no depende de la existencia del apoyo extranjero ni de su cuantía, sino de la posición de la economía frente al producto apoyado. La misma medida produce resultados opuestos según quién la observe.

Canal	Pregunta que determina la exposición	Instrumento pertinente	Autoridad
Mercado interno	¿Existe oferta capaz de disciplinar a la beneficiaria? ¿Es costosa la sustitución de proveedores?	Ley de competencia por criterio de efectos; estudios de mercado; abogacía	Autoridad de competencia
Mercados de destino	¿Se concentran las exportaciones en sectores calificados como estratégicos?	Perjuicio grave ante el Órgano de Solución de Diferencias; negociación comercial	Estado, por vía diplomática
Localización de la inversión	¿Compite el país por actividades intensivas en capital? ¿Adopta el apoyo ajeno forma financiera?	Política de incentivos y promoción de inversiones	Autoridad de inversión y hacienda

Integración y abaratamiento	¿Es el país importador neto del producto apoyado? ¿Ha sido seleccionado como socio?	Política industrial y comercial; vigilancia de la estructura resultante	Autoridad sectorial, con abogacía de competencia

Solo en el primer canal la autoridad de competencia dispone de un título para actuar, y ese título alcanza a la conducta de la empresa en el mercado nacional, no a la causa que la hace posible. En los demás su aportación es analítica.

III. APOYO ESTATAL EXTRANJERO E INCENTIVOS EMPRESARIALES: IMPLICACIONES PARA EL ANÁLISIS DE COMPETENCIA

La pregunta que esta sección responde no es si las subvenciones extranjeras distorsionan la competencia, formulación demasiado gruesa para producir resultados útiles, sino cuál de las variables que gobiernan el comportamiento de una empresa resulta afectada por cada modalidad de apoyo, en qué condiciones esa afectación incide sobre la rivalidad y qué parte de todo ello puede registrar el derecho de competencia con las categorías de que ya dispone. El orden importa, pues, solo después de establecer el mecanismo económico tiene sentido preguntar por su encaje jurídico, y solo después de agotar el encaje disponible tiene sentido hablar de insuficiencias.

Una advertencia preliminar delimita el alcance de lo que sigue. La nacionalidad del Estado otorgante no determina por sí misma el comportamiento competitivo de la empresa beneficiaria. Una subvención concedida por el propio Estado produce sobre los

incentivos del beneficiario los mismos efectos económicos que una concedida por un Estado extranjero. Lo que la condición extranjera modifica no es el diagnóstico sino el repertorio de respuestas, y esa disociación entre lo que puede conocerse y lo que puede corregirse es el problema institucional.

3.1. Modalidades de apoyo y variables sobre las que operan

Las intervenciones agrupadas bajo la palabra «subvención» actúan sobre variables económicas distintas, y la distinción tiene consecuencias analíticas que el debate rara vez explicita.

Una transferencia de capital que financia la construcción de una planta reduce el coste fijo del beneficiario y, con él, su coste medio. Una subvención por unidad producida, o el suministro de un insumo a precio inferior al de mercado, reduce el coste marginal. Una garantía de precio o un compromiso plurianual de compra no actúan sobre los costes sino sobre la exposición al riesgo, ya que esto traslada al erario la variabilidad del precio o de la demanda. Un préstamo en condiciones inferiores a las de mercado, una garantía crediticia o una aportación de capital actúan sobre la restricción financiera, es decir, sobre la capacidad de la empresa para sostener proyectos cuya rentabilidad es incierta o diferida.

Las categorías con que la OCDE mide el apoyo industrial se corresponden solo parcialmente con esa clasificación. La base MAGIC registra subvenciones directas, concesiones en el impuesto sobre la renta y financiación por debajo de las condiciones de

mercado.[25] La tercera categoría es, en términos económicos, la que opera sobre la restricción financiera, y resulta notable que sea precisamente la modalidad que Ruta y Sztajerowska identifican como la única con efecto estimado sobre las decisiones de localización de la inversión. El apoyo que mueve decisiones no es el que abarata el coste medio, sino el que relaja la restricción de financiación. La correspondencia entre la categoría contable y la categoría analítica es inferencia propia y no una afirmación de ninguna de las dos fuentes.[26]

Conviene descartar desde ahora dos lecturas categóricas. La primera sostendría que una subvención de capital carece de efectos competitivos una vez realizada la inversión. Es falsa. Una planta que no existiría sin apoyo público altera la capacidad instalada del sector, puede situar al beneficiario en una escala que le permite costes unitarios inferiores de forma permanente, y su mera existencia modifica las expectativas de quien evalúe entrar. Que el apoyo esté hundido no significa que sus efectos se hayan agotado; significa que, a partir de ese momento, la empresa decide producir y fijar precios conforme a los mismos criterios que cualquier otra con esa estructura de costes.

La segunda lectura, simétrica, sostendría que toda ayuda periódica altera los incentivos marginales. También es falsa. Una transferencia anual de importe fijo, independiente de la cantidad producida y del

25 OCDE, *OECD MAGIC Database of Industrial Subsidies*, cit.

26 RUTA y SZTAJEROWSKA, cit. La correspondencia entre la categoría contable de la OCDE y la categoría analítica utilizada en el texto es inferencia del autor y no una afirmación de ninguna de las dos fuentes.

precio obtenido, se comporta como una renta, mejora el resultado de la empresa sin modificar la condición de maximización que gobierna su decisión de producir una unidad adicional. Conviene precisar el alcance de esa afirmación, porque vale para una decisión y no para la otra. La condición que gobierna cuánto producir no se altera; la que gobierna si permanecer, sí. Una empresa se retira del mercado cuando sus ingresos dejan de cubrir los costes que evitaría cerrando, y una transferencia recurrente, aunque sea independiente de la cantidad producida, entra en ese cómputo y desplaza el umbral de salida. Una ayuda no contingente puede por tanto dejar intacto el comportamiento marginal del beneficiario y modificar al mismo tiempo su permanencia, que es la vía que el apartado 3.3 examina. La periodicidad del pago no es el criterio pertinente; la distinción entre la decisión de producción y la decisión de salida, sí.

Descartadas ambas, el apoyo puede incidir sobre la rivalidad por dos vías que conviene no confundir y que los dos apartados siguientes examinan por separado. Ninguna de las dos opera siempre, y ninguna produce efectos de signo predeterminado.

3.2. La vía conductual: contingencia respecto de una variable de mercado

La primera vía exige que el importe del apoyo esté condicionado a una variable de mercado. Cuando lo que la empresa percibe depende del precio que obtiene, el apoyo entra en su cálculo marginal y modifica su respuesta a las acciones de los competidores.

Este mecanismo la economía lo estudia desde hace cuatro décadas bajo la noción de restricción presupuestaria blanda, introducida por Kornai y precisada después por Maskin y Roland. Y es que

una organización cuya supervivencia o cuyos resultados dejan de depender de sus propios ingresos deja de responder a las señales que esos ingresos transmiten, y adopta decisiones de producción e inversión que no adoptaría bajo una restricción dura.[27] La literatura sobre depredación basada en problemas de agencia en el contrato financiero llega a una conclusión convergente por otra vía. La capacidad de una empresa para sostener pérdidas no es un rasgo suyo sino una función de sus condiciones de financiación, de modo que una modificación externa de esas condiciones altera lo que puede hacer frente a un rival.[28]

Lo que este artículo añade no es el mecanismo sino su ubicación. Si la capacidad de resistencia de una empresa depende de un compromiso presupuestario ajeno, la presión que un rival eficiente ejerce sobre ella es menor que la que ejercería sobre una empresa de cuotas, márgenes y costes equivalentes sometida a su propia restricción. Esa diferencia no es una cuestión de licitud de la conducta; es una cuestión de medición de la restricción competitiva efectiva, y pertenece por tanto al análisis del mercado antes que al de la infracción.

Una de las condiciones de esa proposición es que el compromiso debe ser creíble y duradero. Un acuerdo cuya ejecución depende de asignaciones presupuestarias futuras no equivale a una garantía

27 KORNAI (János), MASKIN (Eric) y ROLAND (Gérard), «Understanding the Soft Budget Constraint», *Journal of Economic Literature*, vol. 41, núm. 4, diciembre de 2003, pp. 1095-1136, DOI 10.1257/002205103771799999.

28 BOLTON (Patrick) y SCHARFSTEIN (David S.), «A Theory of Predation Based on Agency Problems in Financial Contracting», *American Economic Review*, vol. 80, núm. 1, 1990, pp. 93-106.

incondicional, y aquí se ilustra: la obligación de abonar la diferencia de precio durante diez años está sujeta a que el órgano competente disponga de los fondos en cada ejercicio.[29] La expectativa de la empresa será, en el mejor de los casos, una probabilidad.

Las cláusulas de reparto operan en sentido contrario. Cuando el Estado participa en el excedente —en el acuerdo citado, el treinta por ciento de lo que el precio exceda del umbral una vez alcanzada la capacidad plena—, el instrumento deja de ser un seguro puro: reduce la pérdida esperada de un precio bajo y también la ganancia esperada de un precio alto. El efecto neto sobre los incentivos de producción depende de la distribución de precios que la empresa anticipe, y no puede determinarse sin ese dato.

En ese sentido, la escala relativa del mercado afectado condiciona el resultado. Pues, una empresa cuyas ventas en una economía pequeña representen una fracción marginal de su facturación global difícilmente ajustará su comportamiento a las condiciones de ese mercado, de modo que la alteración de sus incentivos globales puede no traducirse en nada observable localmente. Esto tomando en cuenta que la disciplina interna no desaparece, una sociedad cotizada sigue sometida al escrutinio de accionistas que no necesariamente aprueban decisiones de producción indiferentes a la rentabilidad aunque el erario cubra la diferencia.

De todo esto, se sigue que no cabe concluir que una garantía de ingresos reduzca necesariamente la presión competitiva. Pues, puede hacerlo, que las condiciones bajo las cuales lo hace son

29 MP Materials Corp., *Current Report* (Formulario 8-K), cit.

identificables, y que un análisis que ignore la cuestión está midiendo la restricción competitiva con un instrumento incompleto.

3.3. La vía estructural: creación y permanencia de capacidad

La segunda vía no pasa por la conducta de la empresa. Un apoyo no contingente —una transferencia de capital, una aportación de fondos propios, la financiación de infraestructura o de capacidades— puede dejar intactos los incentivos marginales del beneficiario y modificar al mismo tiempo, durante períodos prolongados, la oferta disponible y las condiciones de entrada en el mercado afectado.

Esta vía reúne dos mecanismos que conviene separar, porque ni se acreditan del mismo modo ni producen el mismo efecto.

El primero es la creación de capacidad. Un apoyo que financia una planta que no se habría construido, o no en ese plazo ni a esa escala, altera la capacidad instalada del sector, puede situar al beneficiario en un nivel de producción que le permite costes unitarios inferiores de forma permanente y modifica las expectativas de quien evalúe entrar. Su efecto no depende de que el apoyo continúe: opera desde que la capacidad existe, y por eso un apoyo agotado sigue siendo un dato del análisis.

El segundo es la permanencia de capacidad, y exige un argumento propio que no conviene dar por supuesto. Una vez hundida la inversión, la decisión de seguir operando no depende de quién la financió sino de si los ingresos esperados cubren los costes que la empresa evitaría cerrando; una planta financiada en condiciones de mercado tampoco se retira por el solo hecho de no recuperar

lo invertido. Lo que desplaza el umbral de salida no es el origen del capital inicial, sino la existencia de un flujo que el mercado no condiciona: una transferencia recurrente, una aportación periódica de fondos propios o un compromiso público de sostener la actividad permiten que una capacidad permanezca donde una empresa sometida a su propia restricción se habría retirado. Sobre este segundo mecanismo, y no sobre el primero, se proyecta la observación que Fox y Healey formulan a propósito de las restricciones de origen estatal: tienden a ser más permanentes y más difíciles de remover que las privadas, porque su permanencia depende de una decisión política antes que de la rentabilidad del negocio. Las autoras razonan sobre el Estado de la propia jurisdicción, y el fundamento no cambia porque el Estado sea otro.[30]

Ambos mecanismos modifican la oferta disponible y las condiciones de entrada, y la evaluación de barreras debería registrarlos. Confundirlos, en cambio, produce dos errores simétricos: atribuir a una subvención de capital ya ejecutada una capacidad de permanencia que no se sigue de ella, o negar todo efecto estructural a un apoyo por el hecho de no ser contingente respecto de una variable de mercado.

La vía estructural plantea tres exigencias probatorias propias y es importante no subestimarlas. La primera es de contrafactual. Hay que poder sostener que la capacidad en cuestión no existiría, o existiría en magnitud sensiblemente menor, sin el apoyo recibido; eso basta para el mecanismo de creación. La segunda solo concierne

30 UNCTAD, *Competition Law and the State*, cit., p. 1. La extensión del fundamento al supuesto del Estado extranjero es inferencia del autor; los autores razonan sobre el Estado de la propia jurisdicción.

al mecanismo de permanencia, y consiste en acreditar el flujo o el compromiso que sostiene la capacidad, su duración y las condiciones de que depende, pues sin ese dato la permanencia se postula en lugar de demostrarse. La tercera es de pertinencia, la capacidad ha de incidir sobre un mercado en el que la autoridad tenga jurisdicción, lo que excluye la capacidad instalada en el extranjero cuya producción no llega al territorio. Satisfechas ambas, el apoyo hundido es un dato del análisis de mercado con la misma legitimidad que cualquier otro determinante de la estructura.

Las dos vías no son excluyentes y con frecuencia concurren. En el acuerdo sobre tierras raras, la aportación de cuatrocientos millones de dólares en acciones preferentes y el compromiso decenal de compra operan por la vía estructural, mientras que el acuerdo de protección de precio opera por la conductual. Su concurrencia no agrava el diagnóstico, sino que obliga a examinar cada componente por su propio mecanismo.

3.4. Qué admite el derecho vigente y dónde se agota

La tentación, llegados a este punto, consistiría en proponer una categoría nueva. Sería un error, porque el derecho de competencia admite buena parte de este análisis sin necesidad de reforma, y la aportación consiste en mostrar dónde encaja y dónde no.

El primer punto es sobre la definición del mercado relevante. La Comunicación revisada de la Comisión sobre la definición de mercado somete la sustituibilidad por el lado de la oferta a condiciones exigentes, los proveedores deben poder reorientar su producción,

incurrir únicamente en costes hundidos y riesgos insignificantes al hacerlo, tener incentivo para reorientarla cuando cambien las condiciones del mercado y poder ofrecer la gama completa a corto plazo.[31] Dos de esas condiciones son sensibles al origen de la financiación. La capacidad construida con apoyo público modifica los costes hundidos que un proveedor afronta al reorientarse, y una garantía de ingresos modifica el incentivo que tiene para hacerlo. Preguntar quién financió la capacidad disponible no es una innovación doctrinal, es la aplicación de un criterio existente a una circunstancia que el análisis habitual no suele examinar.

El segundo punto son las barreras de entrada. La durabilidad de una barrera depende de si el obstáculo se erosiona con el tiempo, y es aquí donde la vía estructural del apartado encuentra su encaje natural. Una capacidad sostenida por un compromiso presupuestario plurianual no se retira del mercado cuando este deja de remunerarla, y el operador que evalúe entrar afronta por tanto una barrera cuya persistencia no puede estimar a partir de las condiciones ordinarias de rentabilidad del sector.

El tercer punto son los precios predatorios y la recuperación de pérdidas. Aquí la respuesta depende del ordenamiento, y la divergencia entre los dos modelos de referencia resulta decisiva para las jurisdicciones que han importado uno u otro. En los Estados

31 Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa de competencia de la Unión, adoptada el 8 de febrero de 2024, referencia C/2024/1645. Las condiciones de la sustituibilidad por el lado de la oferta se reproducen conforme al texto publicado; no se citan apartados concretos.

Unidos, la prueba de la depredación exige acreditar una probabilidad peligrosa de que el depredador recupere las pérdidas incurridas.[32] En el derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia ha sostenido que la demostración de una posibilidad de recuperación de pérdidas no constituye un requisito previo necesario para apreciar precios predatorios.[33]

El criterio de la recuperación cumple una función de cribado: distingue la competencia agresiva, que no tendría sentido económico si el depredador no pudiera resarcirse después, de la conducta dirigida a eliminar rivales. Cuando una parte sustancial del ingreso de la empresa procede de un compromiso ajeno a la evolución del precio, ese cribado pierde capacidad discriminante, porque la ausencia de una perspectiva verosímil de recuperación deja de ser indicativa de que la conducta sea competitiva. El alcance de esa afirmación es menos amplio de lo que parece. No se sostiene que el apoyo elimine la necesidad económica o jurídica de recuperación, ni que su existencia acredite por sí sola la depredación. Se sostiene que la inferencia que va desde la improbabilidad de la recuperación hasta la licitud de la conducta se debilita, y que la autoridad que aplique un estándar de ese tipo debe examinar el origen de los recursos antes de extraerla.

Llegados aquí, el apoyo público de un tercer Estado no constituye una defensa frente a la aplicación del derecho nacional de competencia.

32 *Brooke Group Ltd. v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*, 509 U.S. 209 (1993).

33 *France Télécom SA c. Comisión*, asunto C-202/07 P, sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 2 de abril de 2009.

La doctrina de la acción estatal, allí donde se admite, exige que la conducta haya sido impuesta por una norma que no deje margen de autonomía al operador. Cuando la legislación se limita a facilitar o favorecer el comportamiento, la empresa sigue sujeta a la ley de competencia, y la intervención pública opera a lo sumo como circunstancia atenuante. Una subvención no ordena a nadie fijar precios ni repartirse mercados. La empresa beneficiaria conserva plena autonomía de decisión y, con ella, plena responsabilidad por su conducta.

Pero, ¿dónde se agota el análisis? Tres límites resultan infranqueables con las herramientas existentes. El primero es que no existe un tipo infractor que capture la situación en que una empresa, sin incurrir en conducta reprochable, compite con una estructura de incentivos modificada por una decisión soberana ajena; el derecho de competencia sanciona conductas, y aquí no hay ninguna. El segundo es el control de concentraciones, que permitiría examinar la capacidad financiera del adquirente en el momento de la operación, y del que carecen todavía varios ordenamientos. El tercero es el remedio, incluso un diagnóstico correcto deja a la autoridad sin potestad sobre la causa, puesto que la medida que origina la ventaja es un acto de un Estado extranjero.

3.5. Objeciones

La objeción más directa sostiene que el derecho de competencia nunca ha pretendido igualar las condiciones de partida de las empresas. Unas tienen mejor acceso al crédito, otras pertenecen a grupos que absorben pérdidas, otras disfrutan de ventajas fiscales

enteramente lícitas, y ninguna de esas asimetrías se considera objetable. La respuesta es que la proposición no reclama igualación alguna, sino que, sostiene que la medición de la presión competitiva debe reflejar las condiciones reales en que opera cada empresa, y que ignorar una garantía pública de ingresos al evaluar la disciplina que un rival ejerce es un defecto de medición, no una decisión de política.

La segunda objeción procede de la literatura. Si una intervención bien diseñada eleva genuinamente la productividad del beneficiario, la ventaja resultante es eficiencia.[34] La respuesta consiste en admitirlo, y en subrayar que por eso los criterios propuestos se refieren al modo en que el apoyo opera, y no a su existencia ni a su cuantía.

La tercera recuerda que un precio más bajo beneficia a los consumidores de la economía pequeña, y que el perjuicio invocado es futuro y condicional. Y en cierta medida, obliga a que cualquier conclusión adversa acredite el deterioro posterior de las condiciones de abastecimiento en lugar de presumirlo.

La cuarta es de prueba. Las autoridades rara vez observan los términos del apoyo extranjero; la objeción pierde fuerza cuando el beneficiario cotiza, porque las obligaciones de divulgación hacen públicos los instrumentos, y la conserva entera cuando no cotiza. La vía estructural es en este punto más exigente que la conductual, porque el contrafactual sobre la capacidad que no existiría sin apoyo rara vez puede acreditarse con documentación pública.

34 JUHÁSZ, LANE y RODRIK, cit.

La quinta es la más importante y determina el diseño de la propuesta. Un criterio que autorice a las autoridades a ponderar el origen estatal extranjero de una ventaja es un instrumento apetecible para el operador nacional que prefiere litigar antes que competir, y el riesgo de captura proteccionista es real. Esa es la razón por la que el factor se sitúa en el análisis de mercado y no en un tipo infractor nuevo, y por la que se deben procurar reglas de derivación que impidan a la autoridad de competencia convertirse en una instancia de defensa comercial encubierta.

IV. COBERTURA Y DESCUBIERTOS: SUBVENCIONES, COMERCIO Y COMPETENCIA

4.1. Las dos vías del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias

El Acuerdo SMC no prohíbe las subvenciones en general. Prohíbe las supeditadas a los resultados de exportación o al empleo de productos nacionales, y somete las demás a disciplina cuando causan efectos desfavorables para los intereses de otro Miembro. El artículo 5 define esos efectos mediante tres supuestos: el daño a la rama de producción nacional de otro Miembro, la anulación o menoscabo de ventajas resultantes del GATT de 1994 y el perjuicio grave a los intereses de otro Miembro.[35]

35 Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, cit., artículo 5. Los artículos 1 y 2 definen la subvención y el requisito de especificidad, y el artículo 3 establece la prohibición de las subvenciones supeditadas a los resultados de exportación o al empleo de productos nacionales.

La confusión más extendida en este terreno consiste en atribuir a las dos vías de reacción los mismos requisitos. No los tienen, y la diferencia resulta decisiva para una economía pequeña.

Por un lado, la vía multilateral corresponde al Miembro que tenga razones para creer que una subvención causa alguno de esos efectos: puede solicitar consultas y, si no prosperan en el plazo previsto, someter el asunto a un grupo especial, tras lo cual el Órgano de Solución de Diferencias puede autorizar contramedidas si los efectos desfavorables se confirman y no se remueven.[36] El supuesto de perjuicio grave comprende expresamente el desplazamiento o la obstaculización de las exportaciones de un producto similar de otro Miembro en el mercado de un tercer país,[37] de modo que es la única vía que cubre el canal examinado en el apartado 2.2. No exige una rama de producción nacional dañada: exige que el Estado reclamante acredite el perjuicio a sus intereses, lo que es cosa distinta.

Por otro lado, la vía nacional es un procedimiento administrativo interno que culmina en la imposición de derechos compensatorios y que sí descansa sobre la rama de producción nacional. La solicitud debe presentarse por la rama o en su nombre, y se entiende cumplido ese requisito cuando la apoyan productores cuya producción conjunta represente más del cincuenta por ciento de la producción de la porción de la rama que haya expresado su opinión; ninguna investigación puede iniciarse cuando quienes la respaldan

36 Acuerdo SMC, artículo 7, apartados 1, 4 y 9.

37 Acuerdo SMC, artículo 6, apartado 3, letra b). El mismo apartado contempla el desplazamiento o la obstaculización de las importaciones en el mercado del Miembro que concede la subvención, la subvaloración significativa de precios y el aumento de la participación en el mercado mundial de un producto primario subvencionado.

representen menos del veinticinco por ciento de la producción nacional total.[38] La determinación de daño debe basarse en pruebas positivas y en un examen objetivo del volumen de las importaciones subvencionadas, de sus efectos sobre los precios y de su repercusión sobre los productores nacionales, sin atribuirles el daño causado por otros factores.[39]

De esa arquitectura se siguen dos consecuencias. La vía nacional resulta inaccesible precisamente en el supuesto que más caracteriza a una economía pequeña, ya que sin producción nacional del bien afectado no hay rama que pueda solicitar la investigación, y la ausencia de solicitante clausura el procedimiento con independencia de cuán evidente sea la subvención extranjera. Y la vía multilateral, que no padece ese límite, exige recursos jurídicos, tiempo y disposición a asumir el coste político de litigar contra un socio comercial mayor.

4.2. El Reglamento (UE) 2022/2560

La Unión Europea construyó un régimen propio para las subvenciones de terceros Estados que distorsionan su mercado interior, aplicable desde el 13 de julio de 2023, con obligaciones de notificación vigentes desde el 13 de octubre de ese año.[40] Sus Directrices, adoptadas el 9 de enero de 2026, precisan los criterios de distorsión del artículo 4, apartado 1, la prueba de ponderación del artículo 6, las facultades de requerimiento de notificación y el tratamiento de las distorsiones en los procedimientos de contratación pública.[41]

38 Acuerdo SMC, artículo 11, apartado 4.

39 Acuerdo SMC, artículo 15, apartados 1 y 5.

40 Reglamento (UE) 2022/2560, cit.

41 Comisión Europea, *Comunicación — Directrices sobre la aplicación de determinadas disposiciones del Reglamento (UE) 2022/2560*, C(2026) 42 final, 9 de enero de 2026.

A los fines, tres rasgos de su diseño son más interesantes para nuestro análisis:

El primero es la elección del destinatario. El procedimiento se dirige contra la empresa beneficiaria y no contra el Estado otorgante, lo que permite actuar sin someter a examen formal una decisión soberana ajena. Esa elección es, en principio, replicable por cualquier jurisdicción con competencia sobre las empresas que operan en su territorio, y constituye el aspecto del modelo europeo que mejor viaja.

El segundo es la articulación con el derecho de la Organización Mundial del Comercio, que conviene enunciar con mayor precisión de la que suele emplearse. La formulación corriente —que las subvenciones comprendidas en el ámbito del Acuerdo SMC quedan excluidas del cauce correctivo del Reglamento— recoge el resultado práctico pero no la técnica jurídica, y la diferencia tiene consecuencias. El artículo 44, apartado 9, no excluye categorías de subvenciones: prohíbe adoptar medidas. Conforme a su tenor, que las propias Directrices de la Comisión reproducen al describir el precepto como un límite a las acciones que la Comisión puede emprender, ninguna acción puede adoptarse al amparo del Reglamento que equivalga a una acción específica contra una subvención en el sentido del artículo 32.1 del Acuerdo SMC concedida por un tercer país miembro de la Organización.[42] Tres consecuencias se siguen

42 Reglamento (UE) 2022/2560, artículo 44, apartado 9. El tenor que se recoge en el texto consta reproducido en Comisión Europea, Directrices sobre la aplicación de determinadas disposiciones del Reglamento (UE) 2022/2560, C(2026) 42 final, punto 14 y nota 18, donde el precepto se cita en los términos siguientes: «no action shall be taken under this Regulation which would amount to a specific action against a subsidy» «within the meaning of Article 32.1 of the [SCM Agreement] and granted by a third country which is a member of the [WTO]».

de esa formulación. La restricción opera sobre la naturaleza de la medida europea y no sobre la de la subvención extranjera, de modo que la pregunta pertinente es si la medida que la Comisión proyecta constituye una acción específica contra la subvención en el sentido de aquel precepto.

La restricción está limitada a las subvenciones procedentes de miembros de la Organización, lo que deja fuera de su alcance las de terceros Estados que no lo son. Y la propia Comisión ha confirmado que las subvenciones así comprendidas, aunque no puedan corregirse por este cauce, se computan como contribuciones financieras extranjeras para determinar si se alcanzan los umbrales de notificación.[43] El Reglamento fue concebido, por tanto, para ocupar el espacio que el derecho multilateral deja libre, que es sobre todo el de las intervenciones cuyos efectos no se manifiestan en el comercio de mercancías: la adquisición de empresas, la participación en licitaciones públicas, la prestación de servicios. Reconocer esa delimitación evita el error de presentar el Reglamento como una alternativa general al Acuerdo SMC.

El tercer rasgo es el conjunto de supuestos institucionales sobre los que descansa, y que explican por qué su trasplante a una economía pequeña no es viable. Los umbrales de notificación están calibrados sobre magnitudes europeas, quinientos millones de euros de volumen de negocios en la Unión y cincuenta millones de contribuciones financieras extranjeras agregadas en las concentraciones; doscientos cincuenta millones de valor estimado del contrato y cuatro millones de contribuciones por tercer país en la contratación pública.[44]

43 Comisión Europea, *Foreign Subsidies Regulation — Questions and Answers*, respuesta 20.

44 Reglamento (UE) 2022/2560, artículos 20, apartado 3, y 28.

Los umbrales sustantivos siguen una lógica distinta. Se considera improbable que distorsione una subvención que no exceda de cuatro millones de euros por empresa en tres años consecutivos, y no se considera distorsiva la que no supere el importe de minimis al que el Reglamento se remite, por tercer país y en ese mismo período.[45] El régimen presupone además capacidad investigativa sostenida y un mercado cuyo acceso la empresa beneficiaria no quiera perder, que es la fuente real del poder de negociación de la Comisión. El primer informe de evaluación, de julio de 2026, describe un sistema con un volumen considerable de notificaciones y un número reducido de intervenciones.[46]

Conviene resistir, por último, la tentación de suponer que la actuación europea protege indirectamente a los terceros países. Cuando la Comisión corrige una distorsión, el beneficio alcanza a quienes compiten con la empresa investigada dentro del mercado interior. Un productor establecido en una economía pequeña que compita con esa misma empresa en su propio mercado nacional, o en un tercer mercado, no recibe protección alguna por esa vía.

4.3. Las ayudas públicas y la competencia

El tratamiento de las ayudas públicas por las legislaciones de competencia es más escaso de lo que suele suponerse, y existe un mapa que lo documenta. En el proyecto coordinado por Fox y Healey para la UNCTAD, treinta y cinco jurisdicciones de seis continentes

45 Reglamento (UE) 2022/2560, artículo 4, apartados 2 y 3. El apartado 3 no fija una cifra sino que remite al importe definido en el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento (UE) núm. 1407/2013, por lo que el texto evita atribuirle una cuantía literal.

46 Comisión Europea, COM(2026) 368 final, cit.

respondieron a un cuestionario sobre el alcance de sus leyes de competencia frente a los actos y medidas del Estado. A la pregunta de si su derecho de competencia controla las ayudas estatales respondieron afirmativamente siete —la Unión Europea, Francia, Kazajistán, México, Pakistán, la Federación de Rusia y España— y negativamente las restantes veintiocho, entre ellas Australia, Brasil, China, Japón, la República de Corea, Suecia, Suiza, Turquía y los Estados Unidos.[47]

El dato merece lectura cuidadosa. Varias de las respuestas afirmativas corresponden a Estados miembros de la Unión cuyo control de ayudas está en realidad centralizado en la Comisión, de modo que la autoridad nacional cumple funciones de vigilancia y notificación antes que de control sustantivo. Descontadas esas, el número de ordenamientos en que una autoridad de competencia dispone de potestades propias sobre las ayudas públicas es muy reducido.

Las modalidades que sí existen resultan instructivas porque ninguna consiste en una potestad de prohibición. En España, la CNMC analiza los criterios de concesión de las ayudas desde la perspectiva de la competencia, emite informes y dirige recomendaciones a las administraciones, con la obligación legal de elaborar un informe público anual sobre ayudas públicas.[48] En Kazajistán, las autoridades que proyecten conceder ayudas deben solicitar el consentimiento del órgano antimonopolio.[49]

47 UNCTAD, *Competition Law and the State*, cit., pregunta 11, pp. 62-64.

48 UNCTAD, *Competition Law and the State*, cit., p. 64, que reproduce la respuesta española con referencia a la obligación de informe anual sobre ayudas públicas prevista en el artículo 11, apartado 2, de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

49 UNCTAD, *Competition Law and the State*, cit., p. 63, que reproduce la respuesta kazaja con referencia al artículo 35, apartado 2, de su legislación. Cita indirecta.

El caso mexicano exige una corrección, porque la descripción que circula en la literatura comparada procede de la ley derogada. La Ley Federal de Competencia Económica vigente atribuye a la Comisión Nacional Antimonopolio la emisión de opiniones sobre proyectos de disposiciones, reglas, acuerdos, circulares y actos administrativos de carácter general, y precisa expresamente que esas opiniones no tienen efectos vinculantes; le atribuye también la emisión de opiniones y la elaboración de directrices y guías en materia de competencia, así como funciones consultivas en la negociación de tratados.[50] La potestad de mayor alcance no es, sin embargo, de opinión. La ley faculta a la Comisión para ordenar medidas que permitan eliminar barreras a la competencia, y define esas barreras de modo que comprenden las disposiciones jurídicas emitidas por cualquier orden de gobierno que indebidamente impidan o distorsionen el proceso competitivo.[51] Esa facultad, en su dimensión, es un control sustantivo.

Las tres fórmulas comparten un rasgo que, solo operan sobre el gobierno propio. Son instrumentos dirigidos a una misma soberanía,

50 Ley Federal de Competencia Económica de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014, con última reforma publicada el 14 de noviembre de 2025, artículo 12, fracciones XIII, XVI y XVIII. La fracción XIII atribuye la emisión de opiniones sobre proyectos de disposiciones, reglas, acuerdos, circulares y demás actos administrativos de carácter general «sin que estas opiniones tengan efectos vinculantes». Esta descripción sustituye la que figura en el volumen de la UNCTAD, cit., p. 63, referida al artículo 24 de la Ley Federal de Competencia Económica derogada.

51 Ley Federal de Competencia Económica, cit., artículo 12, fracción II, en relación con el artículo 3, fracción IV, que define las barreras a la competencia y la libre concurrencia comprendiendo las disposiciones jurídicas emitidas por cualquier orden de gobierno que indebidamente impidan o distorsionen el proceso de competencia.

y su traslación al supuesto de la ayuda extranjera es imposible en su dimensión preventiva, aunque no lo sea en su dimensión analítica.

4.4. Las situaciones insuficientemente cubiertas

Reunido el inventario, la cobertura puede describirse con precisión. El cuadro siguiente cruza los supuestos relevantes para una economía pequeña con los regímenes disponibles.

Situación	Acuerdo SMC	Régimen tipo Reglamento (UE) 2022/2560	Legislación de competencia
Importaciones subvencionadas que dañan a una rama de producción nacional existente	Derechos compensatorios, con los requisitos de solicitud y daño	Medida correctiva vedada por el artículo 44, apartado 9	Sin tipo infractor aplicable a la recepción de ayuda
Importaciones subvencionadas en un mercado sin producción nacional	Sin vía nacional por ausencia de solicitante	Medida correctiva vedada por el artículo 44, apartado 9	Alcanza la conducta de la empresa, no la ventaja
Desplazamiento de exportaciones nacionales en un tercer mercado	Perjuicio grave, vía interestatal	No aplicable	Sin título por ausencia de efectos en el territorio
Ventaja en una licitación pública nacional derivada de apoyo extranjero	Fuera de su ámbito si no hay comercio de mercancías afectado	Cubierto en la Unión; inexistente en la mayoría de los ordenamientos	Normativa de contratación, con abogacía de competencia
Adquisición de una empresa nacional por un beneficiario de apoyo extranjero	Fuera de su ámbito	Cubierto en la Unión	Control de concentraciones donde exista
Apoyo a servicios transables	Fuera de su ámbito	Cubierto en la Unión	Alcanza la conducta, no la ventaja

Del cuadro se desprenden cuatro aspectos. El más característico de las economías pequeñas es la importación subvencionada en un mercado sin producción nacional: el Acuerdo SMC ofrece un remedio que requiere un solicitante inexistente y el derecho de competencia alcanza la conducta de la empresa pero no la ventaja que la hace posible, situación que corresponde a buena parte del abastecimiento de un país que importa la mayoría de los bienes manufacturados que consume. Conviene precisar en qué consiste ese descubierto, porque la ausencia de remedio comercial no equivale por sí sola a un problema de competencia. Si el país se abastece de varios proveedores que compiten entre sí y la sustitución es practicable en plazo y coste razonables, puede no haber nada que examinar. El descubierto se vuelve relevante cuando concurren las circunstancias que el apartado 2.1 identifica: dependencia de un proveedor, costes o plazos de sustitución elevados, obstáculos a la entrada o un riesgo verosímil de deterioro posterior de las condiciones de abastecimiento. Lo que el cuadro registra es la insuficiencia del instrumento, no la existencia del riesgo.

El segundo es el apoyo a servicios y a actividades cuyo efecto no se manifiesta en el comercio de mercancías, que el Acuerdo SMC no alcanza y que fuera de la Unión ningún régimen cubre. El tercero es la ausencia de control de concentraciones en varios ordenamientos, entre ellos el dominicano, que priva a la autoridad del único momento procesal en que podría examinar la capacidad financiera de un adquirente y su origen.[52] El cuarto no es propiamente un descubierto

52 OCDE y Banco Interamericano de Desarrollo, *Exámenes Inter-Pares: República Dominicana*, cit.

sino una asimetría: cuando el daño se produce fuera del territorio nacional, el régimen aplicable existe pero su activación depende de recursos que la jurisdicción afectada rara vez puede movilizar. Ninguno de esos supuestos se resuelve atribuyendo a la autoridad de competencia potestades que no tiene.

V. ECONOMÍAS PEQUEÑAS: DEFINICIÓN OPERATIVA Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL[53]

5.1. Tres definiciones y la que requiere el problema

La literatura de competencia dispone de una definición consolidada que procede de Michal Gal, y es que, el tamaño absoluto del mercado interno condiciona la política de competencia, porque los mercados pequeños tienden a estar concentrados, las barreras de entrada suelen ser elevadas y las economías de escala operan de forma más restrictiva, de modo que aplicar a todas las economías las mismas reglas puede contrariar los objetivos de la política.[54] Es una definición construida sobre la estructura interna del mercado.

Los organismos internacionales emplean otra, el documento conjunto del Fondo Monetario Internacional, la OCDE, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio de 2022 advierte que el impulso de políticas industriales en sectores estratégicos puede

53 La expresión «economía pequeña y abierta» circula en este debate sin que su contenido esté fijado, y la imprecisión tiene consecuencias. Según la definición que se adopte, el conjunto de países afectados cambia, y con él la conclusión.

54 GAL (Michal S.), Competition Policy for Small Market Economies, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 2003, 338 págs., ISBN 978-0-674-03746-5.

distorsionar la competencia internacional en perjuicio de los países en desarrollo pequeños y fiscalmente restringidos,[55] y la variable que ahí define la vulnerabilidad es la capacidad presupuestaria para igualar el incentivo ajeno.

Ninguna de las dos sirve para el problema de este artículo. Una economía puede tener un mercado interno concentrado y no estar expuesta a una política industrial extranjera determinada, y puede disponer de margen fiscal suficiente y estar completamente expuesta porque sus exportaciones concurren con las del beneficiario. La variable pertinente es la posición de la economía frente al producto apoyado, y se describe mediante preguntas cuya respuesta se obtiene de estadísticas oficiales de comercio y de producción: si el país es importador neto del producto, puesto que de ello depende que el abaratamiento inicial sea una ganancia o una amenaza; si existe producción nacional que compita con el beneficiario y, de no existir, si hay proveedores alternativos y a qué coste de sustitución; si los exportadores nacionales concurren con el beneficiario en terceros mercados y en qué sectores; y si el Estado dispone de margen presupuestario para igualar el incentivo, cuestión que no determina la exposición pero sí el repertorio de respuestas.

Estas preguntas no componen un índice ni admiten ponderación. Son los datos cuya ausencia impide pronunciarse, y su reunión es ya una tarea que corresponde a la autoridad de competencia mediante sus facultades de estudio.

55 Fondo Monetario Internacional, OCDE, Banco Mundial y Organización Mundial del Comercio, *Subsidies, Trade, and International Cooperation*, abril de 2022.

5.2. La capacidad institucional como variable del análisis

El segundo elemento que define la situación de estas jurisdicciones no es económico sino administrativo. El examen inter-pares que la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo dedicaron al régimen dominicano en 2024 ofrece un retrato representativo de un número amplio de jurisdicciones. La ley se adoptó en 2008 tras doce años de tramitación legislativa y no entró plenamente en vigor hasta 2017; la aplicación es todavía incipiente, con un número muy reducido de casos sancionados; no existe régimen general de control de concentraciones; la autoridad carece de una facultad general de priorización; y los recursos presupuestarios y humanos se consideran insuficientes.[56] Conviene precisar el alcance de la penúltima observación: la ausencia de esa facultad no implica que toda denuncia desemboque en un procedimiento sancionador completo, pues existen fases previas de admisibilidad que cumplen una función de filtro, sino que impide la selección estratégica de asuntos conforme a criterios públicos de impacto, instrumento distinto que el propio examen recomienda introducir.

La literatura sobre el diseño del derecho de competencia en jurisdicciones en desarrollo ha sostenido desde hace dos décadas que las condiciones institucionales previas condicionan lo que una ley de competencia puede lograr, y que el diseño normativo debe ajustarse a las características del mercado y a la capacidad del aplicador en lugar de importarse de los ordenamientos de referencia. Esa premisa autoriza, metodológicamente, a construir criterios de análisis adaptados en lugar de reclamar la transposición del régimen

56 OCDE y Banco Interamericano de Desarrollo, *Exámenes Inter-Pares: República Dominicana*, cit.

europeo. La consecuencia operativa es que cualquier propuesta debe medirse por su coste. Una autoridad que sanciona pocos casos y carece de control de concentraciones no puede asumir una línea de trabajo que genere expedientes, pero sí incorporar una pregunta adicional a los análisis de mercado que ya realiza, lo que tiene un coste marginal próximo a cero.

5.3. Dos economías ante el mismo programa

La República Dominicana y Costa Rica comparten los rasgos que suelen invocarse para agruparlas, son economías pequeñas, abiertas, integradas a cadenas de exportación y dotadas de estrategias nacionales de semiconductores adoptadas en respuesta a la política industrial estadounidense.

Costa Rica presenta una concentración exportadora acusada en un único complejo productivo. Según las cifras oficiales de la agencia de promoción comercial, elaboradas con datos del banco central, las exportaciones totales de bienes y servicios alcanzaron 35.243 millones de dólares en 2025, de los cuales 22.731 millones correspondieron a bienes. Los dispositivos médicos encabezaron la lista con más de 10.800 millones de dólares y una participación del treinta y uno por ciento del total exportado, tras crecer un 25% respecto del año anterior. América del Norte fue el principal destino de los bienes, con 11.248 millones, seguida de Europa con 4.848 millones y de Centroamérica con 3.904 millones.[57]

57 Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), «Exportaciones totales de Costa Rica crecen un 11% en 2025», con datos elaborados a partir de información del Banco Central de Costa Rica. Los servicios computados excluyen viajes.

Por su parte, la canasta dominicana es más diversificada y su composición responde a lógicas distintas. Conforme a las cifras de la Dirección General de Aduanas, las exportaciones sumaron 12.019 millones de dólares entre enero y septiembre de 2026. El oro en bruto encabezó la lista con 2.392,5 millones, seguido de instrumentos y aparatos de medicina con 981,5 millones y de cigarros con 727,9 millones. Estados Unidos fue el principal destino con 5.642,7 millones, por delante de Canadá con 1.567,8 millones y de Haití con 1.040,5 millones.[58]

Las dos series no son comparables entre sí. La costarricense corresponde al año calendario 2025 e incluye servicios, mientras que la dominicana corresponde a los nueve primeros meses de 2026 y se refiere a bienes. Lo que permiten establecer no son magnitudes comparadas sino perfiles de especialización, que es lo que el análisis necesita.

Aplicado el criterio de exposición a cada perfil, el resultado desmiente la hipótesis más intuitiva en dos de los cuatro canales.

En el canal de los mercados de destino, ninguna de las dos economías se sitúa, con su canasta actual, en el perímetro donde la literatura localiza el desplazamiento de exportaciones. Los modelos que estiman ese efecto lo concentran en los sectores calificados como estratégicos —semiconductores, vehículos eléctricos, equipos

58 Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (ProDominicana), cifras preliminares de la Dirección General de Aduanas correspondientes al período enero-septiembre de 2026, según fueron difundidas públicamente en octubre de 2026.

de energía renovable, minerales críticos—, y la especialización costarricense en dispositivos médicos y la dominicana en oro, instrumentos médicos y tabaco quedan fuera de ese conjunto.[59] El oro, además, es un producto primario cuyo precio se forma de otra manera. La correspondencia entre la calificación sectorial de esos modelos y las canastas examinadas es inferencia propia, y una reclasificación de los dispositivos médicos como sector estratégico alteraría la conclusión para Costa Rica.

En el canal de localización de la inversión, el resultado de Ruta y Sztajerowska opera en el mismo sentido, el efecto medio de las subvenciones sobre la inversión transfronteriza recibida es nulo, y el efecto positivo que identifican se concentra en sectores intensivos en capital de países abundantes en capital.[60]

5.4. La exposición por el lado de las importaciones

Los dos resultados del apartado anterior se obtienen de la canasta exportadora, y es importante no extenderlos más allá de lo que miden. El canal del mercado interno, que es el único en el que la autoridad de competencia dispone de un título para actuar, no depende de lo que el país exporta sino de lo que importa, y esa cara del análisis permanece sin examinar en este trabajo. Descartarla por asimilación a los resultados anteriores sería un error, y existen indicios de que el supuesto se verifica precisamente en el sector de mayor intensidad de subvención medida.

59 ROTUNNO, RUTA y VERMA, cit.

60 RUTA y SZTAJEROWSKA, cit.

La base MAGIC sitúa la producción de paneles solares fotovoltaicos a la cabeza de los sectores receptores de apoyo medido como porcentaje de los ingresos por ventas, con los semiconductores, el aluminio, el acero y la construcción naval a continuación, y registra para las empresas con sede en China un apoyo relativo medio superior al de sus competidoras.[61] La República Dominicana es importadora neta de todos esos productos, y la información disponible sobre el primero sugiere volúmenes que no son residuales. El país había importado 492 millones de dólares en paneles solares en el período 2017-2023, con más de cuatro millones de unidades procedentes de China.[62]

Tres consecuencias se siguen. La primera es analítica. El perfil exportador y el perfil importador de una economía pequeña pueden arrojar diagnósticos de signo opuesto, de modo que la exposición ha de evaluarse canal por canal y no por país. La segunda es que, en el canal del mercado interno, la ausencia de producción nacional no cierra el análisis sino que lo desplaza hacia la rivalidad entre proveedores extranjeros, los costes de sustitución y la entrada potencial. La tercera es de agenda, el abastecimiento de equipos de generación renovable, de acero y de aluminio es el candidato natural para el primer estudio de mercado que incorpore las preguntas de este artículo, y no los sectores sobre los que ha girado el debate público.

Donde ambas economías tienen algo en juego por el cuarto canal es en la integración productiva, y la diferencia entre ellas se vuelve

61 OCDE, *OECD MAGIC Database of Industrial Subsidies*, cit., resumen de resultados principales.

62 «RD ha importado US$492 millones en paneles solares», *El Dinero*.

entonces relevante. Costa Rica fue seleccionada en julio de 2023 como socia del fondo creado por la CHIPS and Science Act, lo que inició una evaluación de su industria de semiconductores, su marco regulatorio y sus necesidades de capital humano e infraestructura; la iniciativa se extendió después a Panamá y México.[63] La República Dominicana publicó su estrategia nacional en 2025, presentada expresamente como respuesta a esa ley y a las tendencias de relocalización.[64] Una entró en el perímetro de cooperación que la política industrial extranjera define; la otra lo persigue.

VI. UNA AGENDA: DEL DIAGNÓSTICO ECONÓMICO AL REPARTO DE COMPETENCIAS

En las secciones anteriores se ha establecido que el apoyo estatal extranjero puede incidir sobre la rivalidad por una vía conductual y por una vía estructural, y que parte de ese fenómeno es registrable con las categorías vigentes del análisis de competencia, y que varios de los supuestos relevantes para una economía pequeña permanecen fuera del alcance efectivo de los regímenes disponibles. Queda por determinar qué puede hacerse con ese diagnóstico cuando la potestad sobre la causa no existe y los medios son escasos.

La respuesta se somete a dos restricciones. La primera es de proporcionalidad. Una autoridad que sanciona pocos casos, carece de control de concentraciones y no dispone de facultad general

63 U.S. Department of State, *New Partnership with Costa Rica*, cit.

64 Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes de la República Dominicana, *Estrategia Nacional para el Fomento de la Industria de Semiconductores*, 2025.

de priorización no puede asumir líneas de trabajo que generen expedientes. La segunda es de riesgo de captura. Cualquier criterio que autorice a ponderar el origen estatal extranjero de una ventaja resulta atractivo para el operador nacional que prefiere litigar antes que competir, de modo que su formulación debe cerrar esa vía en lugar de abrirla.

6.1. Un filtro antes que un procedimiento

La propuesta no consiste en crear un mecanismo sino en incorporar una pregunta a los análisis que la autoridad ya realiza, y en establecer cuándo esa pregunta es pertinente. Tres condiciones acumulativas delimitan el supuesto.

Primera condición: efectos en el territorio. Los efectos han de producirse en el mercado nacional. Cuando el perjuicio invocado consiste en el desplazamiento de exportaciones nacionales en un tercer mercado, el criterio de efectos no proporciona título alguno y la autoridad debe declararlo así en lugar de construir una competencia que no tiene.

Segunda condición: incidencia sobre la rivalidad por alguna de las dos vías. No basta la existencia del apoyo; es necesario que opere sobre la rivalidad en el mercado afectado, y eso puede ocurrir de dos maneras alternativas. Por la vía conductual, cuando el importe del apoyo depende del precio que la empresa obtiene, de la cantidad que vende o de la demanda que enfrenta, de modo que entra en su cálculo marginal. Por la vía estructural, cuando el apoyo ha creado capacidad, activos o escala de los que pueda sostenerse que no

existirían, o existirían en magnitud sensiblemente menor, sin él, o cuando sostiene su permanencia en el mercado con independencia de que este los remunere. Las dos vías son suficientes por separado. Una subvención de capital, una aportación de fondos propios o la financiación de infraestructura satisfacen esta condición por la vía estructural aunque no la satisfagan por la conductual, y el filtro no las excluye: lo que varía es el tipo de análisis que corresponde —evaluación de barreras de entrada y de sustituibilidad por el lado de la oferta en el caso estructural, examen de la función de reacción de la empresa en el conductual— y la exigencia probatoria, que en el supuesto estructural recae sobre el contrafactual de la capacidad.

Tercera condición: indicios de una cuestión de competencia distinta de la ventaja. Una ventaja de origen público no constituye por sí misma cuestión de competencia. La condición se satisface cuando existen indicios objetivos de una conducta susceptible de encaje en los tipos legales, o de una cuestión estructural —acceso a infraestructura, exclusividades, condiciones de certificación o de homologación, concentración de la capacidad en un número reducido de operadores— que pueda afectar la rivalidad en un mercado nacional.

El umbral de esta condición exige una precisión de la que depende que el criterio sea utilizable. Exigir que la cuestión de competencia esté acreditada antes de admitir el examen sería circular, porque convertiría el estudio de mercado en un trámite que debe justificarse con las conclusiones que solo ese estudio puede producir. Lo que la condición exige es menos: que los indicios disponibles identifiquen un mercado nacional determinado y una cuestión estructural o de

conducta sobre la que el estudio pueda pronunciarse. Acreditar si esa cuestión existe, y si el apoyo extranjero resulta relevante para ella, es el objeto del análisis y no su presupuesto. La distinción entre los dos niveles —indicios que justifican examinar, acreditación que justifica actuar— es la que impide que el filtro sea a la vez demasiado exigente para admitir y demasiado laxo para intervenir.

Satisfechas las tres, lo que la autoridad puede hacer con las facultades de que dispone es limitado pero real. En la República Dominicana, la Ley 42-08 le atribuye la realización de estudios, trabajos y actividades de investigación sobre los sectores económicos y el ejercicio de la abogacía de la competencia mediante informes de recomendación dirigidos a los órganos y entidades del Estado, y su Consejo Directivo puede celebrar acuerdos de cooperación con autoridades de competencia extranjeras.[65] Con ese instrumental pueden hacerse tres cosas cuyo coste marginal es próximo a cero.

La primera es incorporar la pregunta al análisis de mercado. Cuando un estudio de condiciones de competencia examine la sustituibilidad por el lado de la oferta, preguntar quién financió la capacidad disponible y en qué condiciones no añade un procedimiento. Ahí se aplica un criterio existente. Lo mismo vale para la evaluación de la durabilidad de las barreras de entrada.

65 Ley General de Defensa de la Competencia núm. 42-08, cit., artículo 31, literales d), f) y n), este último en relación con los informes de recomendación previstos en los artículos 14 y 15; y Reglamento de aplicación aprobado mediante Decreto núm. 252-20. La facultad del Consejo Directivo de celebrar acuerdos de cooperación con autoridades de competencia extranjeras consta en el examen inter-pares citado en la nota siguiente.

La segunda es la abogacía dirigida a la autoridad de contratación. El tratamiento de las ofertas anormalmente bajas y la exigencia de declaración de apoyos públicos recibidos son materia de pliegos y de criterios de evaluación, competencia del órgano contratante. La autoridad de competencia puede intervenir con recomendaciones.

La tercera es la derivación. Cuando los hechos reunidos en un estudio encajen en el supuesto de una investigación compensatoria o en el de una reclamación por perjuicio grave, el producto del análisis debe trasladarse al ministerio competente. La autoridad de competencia aporta evidencia; el remedio corresponde a otros.

6.2. Qué distingue este criterio de los instrumentos existentes

Conviene precisar en qué consiste la aportación, porque las herramientas con las que podría confundirse son varias y todas ellas preexistentes.

No es una prueba de distorsión. El artículo 4, apartado 1, del Reglamento (UE) 2022/2560 considera que existe distorsión cuando una subvención extranjera puede mejorar la posición competitiva de una empresa en el mercado interior, y la enuncia como premisa de un procedimiento correctivo con umbrales, notificaciones y una prueba de ponderación. El criterio propuesto aquí no habilita procedimiento alguno ni conduce a una medida frente a la empresa, sino que determina si una circunstancia ha de incorporarse a la medición de la restricción competitiva en un análisis que la autoridad practica por otras razones.

No es un análisis de daño de defensa comercial. La investigación compensatoria mide el volumen de las importaciones

subvencionadas, su efecto sobre los precios y su repercusión sobre una rama de producción nacional, y su resultado es un derecho en frontera. El criterio propuesto no mide daño a productores; mide la presión que los rivales ejercen sobre una empresa, que es la variable de la que depende el diagnóstico de poder de mercado, y es aplicable precisamente cuando no existe rama de producción nacional que invocar.

No es la doctrina de los actos del Estado. El proyecto de Fox y Healey, y las fórmulas de España, México y Kazajistán que de él se desprenden, se dirigen al Estado de la propia jurisdicción y operan mediante informes, opiniones, consentimientos previos o, en el caso mexicano, órdenes de eliminación de barreras. Todas suponen un destinatario al que la autoridad puede dirigirse. El supuesto aquí examinado se caracteriza por la ausencia de ese destinatario.

Lo que se propone es más modesto y, por eso mismo, utilizable sin reforma legal. Primero, la relocalización del origen estatal extranjero de una ventaja desde el terreno de la licitud de la conducta hacia el de la medición de la restricción competitiva efectiva, con consecuencias identificables en tres lugares concretos del análisis ordinario. La sustituibilidad por el lado de la oferta, la durabilidad de las barreras de entrada y el valor probatorio de la improbabilidad de recuperación allí donde ese criterio se exige. Segundo, la distinción entre las dos vías por las que el apoyo puede producir ese efecto, que sustituye las dicotomías categóricas —acervo frente a flujo, apoyo agotado frente a apoyo vigente— por una pregunta sobre el mecanismo, y que impide tanto excluir las subvenciones de capital como presumir que toda ayuda periódica altera los incentivos marginales. Tercero,

el filtro acumulativo del apartado anterior, cuya función principal es negativa: produce resultados de no actuación en la mayoría de los supuestos y traslada a otras autoridades lo que no corresponde a la de competencia.

6.3. Lo que viaja de los modelos comparados y lo que no

De las fórmulas inventariadas presentadas, solo una parte es trasladable al supuesto del apoyo extranjero, y conviene ser explícito sobre el corte. La dimensión preventiva no viaja. Ninguna autoridad nacional puede condicionar, autorizar ni vetar la decisión de un gobierno ajeno, y la facultad mexicana de ordenar la eliminación de barreras alcanza a las disposiciones de su propio orden de gobierno, no a las de un tercer Estado. La dimensión analítica sí. Un informe periódico sobre exposición competitiva, construido con las preguntas del apartado 5 y publicado con la regularidad con que España publica el suyo sobre ayudas internas, es un producto institucional al alcance de una autoridad con medios limitados, y cumple tres funciones. Dota al Estado de un diagnóstico que hoy nadie elabora, ofrece a la autoridad comercial la base fáctica que una eventual investigación requeriría, y reduce el margen para que la invocación del subsidio ajeno se convierta en un argumento de conveniencia en manos de operadores interesados.

Del régimen europeo viaja una elección de diseño y no su maquinaria. Dirigir el examen contra la empresa que opera en el territorio, y no contra el Estado que concedió el apoyo, es lo que permite actuar sin cuestionar formalmente una decisión soberana ajena, y esa elección está al alcance de cualquier jurisdicción que aplique el criterio de

efectos. Lo que no viaja es el poder de negociación que sostiene el modelo, que proviene del tamaño del mercado cuyo acceso la empresa no quiere perder.

6.4. Los dos casos

Un criterio que recomendara actuar en todos los supuestos no sería un criterio. Los dos casos examinados producen resultados distintos, y esa divergencia es lo que permite comprobar que el filtro discrimina.

El acuerdo sobre tierras raras. La segunda condición se satisface por las dos vías, y vale la pena señalarlo porque es el supuesto más completo que la documentación pública permite examinar. El acuerdo de protección de precio es contingente respecto del precio de mercado y opera por la vía conductual; la aportación de cuatrocientos millones de dólares en acciones preferentes y el compromiso decenal de compra de la producción de una planta todavía por construir operan por la vía estructural, en la medida en que puede sostenerse que esa planta no se habría construido, o no en ese plazo, sin ellos. Las cláusulas examinadas en el apartado 3.2 —la sujeción de los pagos a disponibilidad presupuestaria y el reparto del excedente por encima del umbral— atenúan el primer componente sin anularlo, y no afectan al segundo.

La primera condición es la que decide el caso, y no puede resolverse con la información disponible. No se ha localizado estadística oficial que acredite la existencia, en la República Dominicana o en Costa Rica, de un mercado nacional de óxido de neodimio-praseodimio o de imanes permanentes con volumen suficiente para configurar un

mercado relevante, y tampoco se ha localizado estadística que lo descarte. La verificación exige dos ejercicios que este artículo no practica: el examen de las partidas aduaneras correspondientes a los imanes y a los óxidos de tierras raras, y el de los bienes finales que los incorporan —motores eléctricos, generadores de aerogeneradores, equipos de refrigeración—, pues la exposición puede manifestarse aguas abajo aunque el insumo no se importe directamente. Mientras ese examen no se practique, la conclusión correcta es que el caso no está admitido al análisis, no que esté descartado. La diferencia importa porque la carga de la verificación recae sobre quien afirme la exposición, y porque el supuesto ilustra, con documentación regulatoria verificable, una modalidad de apoyo cuyos efectos sobre los incentivos no se agotan en la transferencia y que en otra jurisdicción, con otro perfil de importaciones, activaría el análisis sin dificultad.

El programa de cooperación en semiconductores. La primera condición se satisface: los efectos del fondo se producen en el territorio de los países socios. La segunda no se satisface por la vía conductual, puesto que el apoyo consiste en evaluación, formación de capacidades y desarrollo de infraestructura, y su importe no depende del precio, de la cantidad ni de la demanda que ninguna empresa enfrente; no modifica la función de reacción de nadie. Pero sí puede satisfacerse por la vía estructural, en la medida en que financie infraestructura o capacidades que permanezcan con independencia de que el mercado las remunere y que no existirían sin ese apoyo. Excluir el caso por su carácter no contingente sería un error de método: convertiría en irrelevante justamente la modalidad de apoyo que la sección III identifica como la más persistente.

Lo que la vía estructural no resuelve es si existe cuestión de competencia, y para eso está la tercera condición. La selección de un país como socio y la exclusión de otro, que es el aspecto que más atención política concita, no plantea cuestión de derecho de competencia: es política industrial y comercial de un Estado extranjero, sobre la que ninguna autoridad nacional tiene título ni debería pretenderlo. La cuestión de competencia, si llega a existir, será interna y de factura ordinaria. Si las capacidades financiadas se desarrollan a través de un número reducido de operadores designados, si el acceso a la infraestructura resultante queda sujeto a exclusividades, o si la certificación necesaria para integrarse en la cadena se administra de modo que excluya a competidores locales, el problema es un problema de competencia en un mercado nacional, sometido a la ley nacional, con remedios disponibles y con una autoridad competente para aplicarlos. Ninguna de esas circunstancias está acreditada aquí, y conviene decir con precisión qué se afirma y qué no. Lo que la tercera condición exige en este nivel son indicios de que la cuestión puede plantearse en un mercado determinado, no la prueba de que se haya planteado. El acceso a la infraestructura financiada y la certificación exigida para integrarse en la cadena son las variables de las que ordinariamente depende la entrada en el segmento de ensamblaje, prueba y encapsulado, y la identificación de ese segmento y de esas variables basta para saber qué habría que examinar. El filtro conduce, por tanto, a una conclusión de admisión al análisis y no de intervención: el caso justifica el estudio de mercado, que es la facultad que la autoridad efectivamente tiene, y será ese estudio, y no este artículo, el que determine si alguna de esas circunstancias concurre.

Queda constancia de lo que permanece como hipótesis. No existe medición de los efectos competitivos del programa en ninguno de los dos países, el horizonte de ejecución es demasiado corto para que sean observables, y el artículo no afirma que se hayan producido. Identifica qué datos permitirían contrastarlo: la evolución de la inversión en el segmento de ensamblaje, prueba y encapsulado, el número y origen de los proveedores establecidos, las condiciones de acceso a la infraestructura financiada y la estructura de los mercados que resulten.

CONCLUSIONES

La pregunta que abrió este trabajo era por qué canales modifican las políticas industriales de las grandes economías las restricciones competitivas que operan en los mercados de las economías pequeñas y abiertas, y qué consecuencias tiene el origen estatal extranjero de una ventaja para el análisis de competencia y para el reparto de respuestas entre las autoridades del Estado. Las respuestas que la investigación permite sostener son más estrechas que las que el planteamiento inicial anticipaba.

Sobre los canales, la evidencia disponible desmiente la jerarquía intuitiva. El desvío de inversión, que domina el debate público en las economías pequeñas, es el canal peor sustentado: el efecto medio estimado de las subvenciones sobre la inversión transfronteriza es nulo, y el efecto positivo identificado se concentra en modalidades financieras y en sectores intensivos en capital de países abundantes en capital. El desplazamiento de exportaciones en terceros mercados cuenta con respaldo, pero procede de simulación y se localiza en

sectores estratégicos en los que las dos economías examinadas no participan con sus canastas actuales. El canal de integración productiva, el menos discutido, es el único en el que ambas tienen algo en juego por la vía del beneficio. Y el canal del mercado interno, único donde la autoridad de competencia dispone de título, no se gobierna por la canasta exportadora sino por la importadora: los sectores de mayor intensidad de subvención medida —equipos de generación solar, acero, aluminio, semiconductores— son precisamente aquellos de los que estas economías son importadoras netas. Sobre los efectos en los mercados internos de economías pequeñas no existe medición alguna, y señalarlo es uno de los resultados del trabajo.

Sobre el plano jurídico, la proposición que el artículo defiende es que la nacionalidad del Estado otorgante no determina el comportamiento competitivo de la empresa beneficiaria; lo determina la variable sobre la que opera el instrumento. El apoyo incide sobre la rivalidad por dos vías distintas: la conductual, cuando su importe depende del precio, de la cantidad vendida o de la demanda, caso en el que entra en el cálculo marginal de la empresa; y la estructural, cuando ha creado capacidad que no habría existido o sostiene su permanencia con independencia de que el mercado la remunere, caso en el que la oferta disponible y las barreras de entrada quedan modificadas aunque la conducta sea indistinguible de la ordinaria. El mecanismo subyacente no es original: procede de la literatura sobre restricción presupuestaria blanda, de la que estudia la depredación desde las condiciones de financiación, y de la observación de Fox y Healey sobre la permanencia de las restricciones de origen estatal. Lo que el

artículo propone es su ubicación dentro del análisis de competencia, como cuestión de medición de la restricción competitiva efectiva y no como cuestión de licitud, con consecuencias identificables en la sustituibilidad por el lado de la oferta, en la durabilidad de las barreras de entrada y en el valor probatorio de la improbabilidad de recuperación allí donde ese criterio se exige.

Sobre la cobertura, no existe vacío normativo absoluto, sino cuatro aspectos concretos, de los cuales el más característico de una economía pequeña es la importación subvencionada en un mercado sin producción nacional. El régimen europeo no cubre ese espacio ni pretende hacerlo, y su articulación con el derecho multilateral opera mediante una prohibición de adoptar medidas que equivalgan a una acción específica contra una subvención, y no mediante una exclusión de categorías.

Sobre la respuesta institucional, la conclusión es deliberadamente modesta. No procede atribuir a las autoridades de competencia facultades nuevas, ni trasplantar el régimen europeo, cuyo funcionamiento descansa sobre un poder de negociación que una economía pequeña no posee. Procede incorporar una pregunta al análisis que ya se practica, someterla a tres condiciones acumulativas que impiden su uso proteccionista, y derivar hacia las autoridades competentes lo que no corresponde a la de competencia. Aplicado a los dos casos examinados, el criterio produce un resultado de no admisión por falta de verificación territorial en uno y de admisión al estudio de mercado en el otro, sin que en ninguno se afirme la existencia de un efecto anticompetitivo. Conviene no confundir esas dos salidas. La segunda resulta de aplicar las tres condiciones

a un supuesto suficientemente documentado; la primera se limita a registrar que la verificación territorial no se ha practicado, de modo que es el caso de los semiconductores, y no el de las tierras raras, el que muestra al criterio discriminando sobre el fondo. Que lo haga sin concluir en una infracción, y que su resultado más frecuente sea la abstención, es su mejor credencial.

BIBLIOGRAFÍA

Doctrina y trabajos de investigación

BOLTON (Patrick) y SCHARFSTEIN (David S.), «A Theory of Predation Based on Agency Problems in Financial Contracting», *American Economic Review*, vol. 80, núm. 1, 1990, pp. 93-106.

EVENETT (Simon) y otros, *Industrial Policy Since the Great Financial Crisis*, IMF Working Paper 2025/222, Fondo Monetario Internacional, 2025.

FOX (Eleanor M.) y HEALEY (Deborah), «When the State Harms Competition — The Role for Competition Law», *Antitrust Law Journal*, vol. 79, núm. 3, 2014, pp. 769-820.

GAL (Michal S.), Competition Policy for Small Market Economies, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 2003, 338 págs.

— «The Ecology of Antitrust: Preconditions for Competition Law Enforcement in Developing Countries», en UNCTAD, *Competition, Competitiveness and Development*, Ginebra, 2004.

GAL (Michal S.) y FOX (Eleanor M.), «Drafting Competition Law for Developing Jurisdictions: Learning from Experience», en GAL (Michal S.), BAKHOUM (Mor), DREXL (Josef), FOX (Eleanor M.) y GERBER (David

J.) (eds.), *The Economic Characteristics of Developing Jurisdictions: Their Implications for Competition Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2015, pp. 296-356, DOI 10.4337/9781783471508.00024.

HOEKMAN (Bernard) y NELSON (Douglas), «Rethinking international subsidy rules», *The World Economy*, vol. 43, núm. 12, diciembre de 2020, pp. 3104-3132, DOI 10.1111/twec.13022.

JUHÁSZ (Réka), LANE (Nathan) y RODRIK (Dani), «The New Economics of Industrial Policy», *Annual Review of Economics*, vol. 16, 2024, pp. 213-242.

KORNAI (János), MASKIN (Eric) y ROLAND (Gérard), «Understanding the Soft Budget Constraint», *Journal of Economic Literature*, vol. 41, núm. 4, diciembre de 2003, pp. 1095-1136, DOI 10.1257/002205103771799999.

MILLOT (Valentine), RAWDANOWICZ (Łukasz), SAUVAGE (Jehan) y VAN LIESHOUT (Elisabeth), *The Market Implications of Industrial Subsidies*, OECD Trade Policy Papers núm. 296, OECD Publishing, París, 25 de junio de 2025, DOI 10.1787/e40b793f-en.

ROTUNNO (Lorenzo) y RUTA (Michele), *Trade Spillovers of Domestic Subsidies*, IMF Working Paper WP/24/41, Fondo Monetario Internacional, 1 de marzo de 2024, DOI 10.5089/9798400269486.001.

ROTUNNO (Lorenzo), RUTA (Michele) y VERMA (Priyam), *Industrial Policy and Trade Tensions in Strategic Sectors*, IMF Working Paper WP/26/155, Fondo Monetario Internacional, 24 de julio de 2026, DOI 10.5089/9798229053495.001.

RUTA (Michele) y SZTAJEROWSKA (Monika), *Shifting Advantages: Do Subsidies Shape Cross-Border Investment?*, IMF Working Paper WP/25/80, Fondo Monetario Internacional, abril de 2025, DOI 10.5089/9798229009096.001.

Documentos de organizaciones internacionales

Comisión Europea, *Comunicación — Directrices sobre la aplicación de determinadas disposiciones del Reglamento (UE) 2022/2560*, C(2026) 42 final, 9 de enero de 2026.

— *Foreign Subsidies Regulation — Questions and Answers*, Dirección General de Competencia.

— *Informe sobre la aplicación y el cumplimiento del Reglamento (UE) 2022/2560*, COM(2026) 368 final, 14 de julio de 2026.

Fondo Monetario Internacional, OCDE, Banco Mundial y Organización Mundial del Comercio, *Subsidies, Trade, and International Cooperation*, abril de 2022.

OCDE, *OECD MAGIC Database of Industrial Subsidies*, OECD Publishing, París, 1 de junio de 2026, ISBN 978-92-64-74717-3, DOI 10.1787/ce94f33b-en.

— **Pro-competitive Industrial Policy**, OECD Roundtables on Competition Policy Papers núm. 309, OECD Publishing, París, 22 de mayo de 2024, DOI 10.1787/7c6b4708-en; nota de la Secretaría DAF/COMP(2024)3, de 14 de mayo de 2024.

— **Subsidies, Competition and Trade**, OECD Roundtables on Competition Policy Papers núm. 289, OECD Publishing, París, 2022; nota de la Secretaría DAF/COMP/GF(2022)6, con conclusiones y resumen de la discusión en DAF/COMP/GF(2022)9 y DAF/COMP/GF(2022)10.

OCDE y Banco Interamericano de Desarrollo, *Exámenes Inter-Pares sobre el Derecho y Política de Competencia: República Dominicana*, 22 de enero de 2024, DOI 10.1787/82adc1ba-es.

UNCTAD, *Competition Law and the State: Competition laws' prohibitions of anti-competitive State acts and measures. Volume 1: Summary of answers to questionnaire*, UNCTAD/DITC/CLP/2015/3, coordinado por FOX (Eleanor) y HEALEY (Deborah), Ginebra, 2015.

Normativa

Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, Anexo 1A del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, 1994.

CHIPS and Science Act of 2022, Pub. L. 117-167 (Estados Unidos).

Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa de competencia de la Unión, 8 de febrero de 2024, C/2024/1645.

Competition Act de Pakistán, 2010.

Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (España).

Ley Federal de Competencia Económica, Diario Oficial de la Federación de 23 de mayo de 2014, última reforma publicada el 14 de noviembre de 2025 (México).

Ley General de Defensa de la Competencia núm. 42-08, de 16 de enero de 2008, y Reglamento de aplicación aprobado mediante Decreto núm. 252-20 (República Dominicana).

Reglamento (UE) núm. 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis.

Reglamento (UE) 2022/2560 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior, DO L 330 de 23 de diciembre de 2022.

Jurisprudencia

Brooke Group Ltd. *v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*, 509 U.S. 209 (1993).

Comisión y Francia c. Ladbroke Racing, asuntos acumulados C-359/95 P y C-379/95 P, sentencia de 11 de noviembre de 1997 (citada indirectamente).

Deutsche Telekom AG c. Comisión, asunto C-280/08 P (citada indirectamente).

France Télécom SA c. Comisión, asunto C-202/07 P, sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 2 de abril de 2009.

Learning Resources*, Inc. v. Trump* y *V.O.S. Selections, Inc. v. Trump*, Corte Suprema de los Estados Unidos.

CIF, Tribunal de Justicia de la Unión Europea (citada indirectamente a partir del volumen de la UNCTAD).

Fuentes documentales, estadísticas y periodísticas

Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (ProDominicana), cifras preliminares de la Dirección General de Aduanas, enero-septiembre de 2026.

«RD ha importado US$492 millones en paneles solares», *El Dinero*, Santo Domingo, con datos atribuidos a la plataforma Ember Climate.

Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes de la República Dominicana, *Estrategia Nacional para el Fomento de la Industria de Semiconductores*, 2025.

MP Materials Corp., *Current Report* (Formulario 8-K) y Anexo 99.1, U.S. Securities and Exchange Commission, julio de 2025.

Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), «Exportaciones totales de Costa Rica crecen un 11% en 2025», con datos del Banco Central de Costa Rica.

U.S. Department of State, Office of the Spokesperson, *New Partnership with Costa Rica to Explore Semiconductor Supply Chain Opportunities*, comunicado de 14 de julio de 2023.

WilmerHale, *Final Adoption of the EU's Foreign Subsidies Regulation*, client alert de 9 de diciembre de 2022.

TECNOLOGÍA Y COMPETENCIA

MERCADOS DIGITALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMPETENCIA, REGULACIÓN Y PERSPECTIVAS REGIONALES

Krisztian Katona y Viviana Blanco Barboza

CONTENIDO

I. Introducción.....465
II. El contexto regulatorio digital a nivel mundial.....469
III. Riesgos específicos para las economías de América Latina y el Caribe.....482
A. Costes de la intervención excesiva.....482
B. Costes de la falta de intervención.....489
1. Fortalecimiento del poder de mercado y reducción de la competencia.....490
2. Exclusión del mercado y restricciones a la entrada o la expansión.....494
3. Bienestar de los consumidores y dimensiones no relacionadas con los precios.....498
4. Nuevos operadores y pequeñas empresas.....499
C. Características económicas e institucionales regionales...500
IV. Experiencia en materia de aplicación de la normativa en América Latina y el Caribe.....504
V. Principios clave para considerar la regulación ex ante.....515
A. Análisis de costes y beneficios.....517
B. Equilibrio entre la aplicación ex post de las normas de competencia y la regulación ex ante en los mercados digitales.....520

C. Enfoque basado en datos empíricos.....524
D. Intervención específica y proporcionada.....525
E. Objetivos cuantificables y evaluación de los resultados.....529
VI. Conclusión.....532
Referencias bibliográficas.....536
Doctrina, informes y otras fuentes.....536
Legislación e instrumentos oficiales.....550

Resumen. Este capítulo examina el equilibrio entre la competencia y la regulación en los mercados digitales, centrándose en América Latina y el Caribe. Los regímenes regulatorios digitales existentes difieren sustancialmente entre sí, y no se ha alcanzado un consenso internacional sobre su necesidad o su diseño óptimo. El capítulo se opone a la transferencia mecánica de modelos desarrollados para otras economías y ecosistemas digitales. Sopa la balanza entre los costes de una intervención excesiva y los de una intervención insuficiente, revisa la experiencia regional en materia de aplicación de la normativa y tiene en cuenta las limitaciones de capacidad institucional, la fragmentación de los mercados y el poder de negociación limitado. El fomento de la competencia debe seguir siendo el objetivo central de las políticas. La intervención reguladora debe abordar los problemas o riesgos de competencia identificados y respaldados por pruebas. Antes de adoptar nuevas normas, los responsables políticos deben evaluar si los instrumentos existentes son suficientes y valorar los costes y beneficios, incluidos los efectos sobre la innovación, la inversión y el bienestar de los consumidores en el marco de las condiciones económicas e institucionales de la región.

Palabras claves: derecho de la competencia; mercados digitales, regulación ex ante, plataformas digitales, América Latina y el Caribe, capacidad institucional, innovación, bienestar de los consumidores, diseño regulatorio, aplicación ex post de la normativa de competencia.

MERCADOS DIGITALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – COMPETENCIA, REGULACIÓN Y PERSPECTIVAS REGIONALES

Resumen. Este capítulo examina el equilibrio entre competencia y regulación en los mercados digitales de América Latina y el Caribe. Los regímenes existentes presentan diferencias sustanciales, sin que exista un consenso internacional sobre su necesidad o su diseño óptimo. El trabajo cuestiona la transposición mecánica de modelos concebidos para otras economías y ecosistemas digitales. Contrasta los costes de la sobreintervención y la subintervención, revisa la experiencia regional y tiene en cuenta las limitaciones institucionales, la fragmentación de los mercados y el reducido poder de negociación. Promover la competencia debe seguir siendo el objetivo central. La intervención reguladora debe responder a problemas o riesgos identificados y respaldados por pruebas. Antes de adoptar nuevas normas, es necesario evaluar la idoneidad de los instrumentos existentes y sus costes y beneficios para la innovación, la inversión y el bienestar del consumidor.

Palabras claves: derecho de la competencia; mercados digitales; regulación ex ante; plataformas digitales; América Latina y el Caribe; capacidad institucional; innovación; bienestar del consumidor; diseño regulatorio; aplicación ex post del derecho de la competencia.

DIGITAL MARKETS IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN: COMPETTION, REGULATION, AND REGIONAL PERSPECTIVES

Abstract. This chapter examines the balance between competition and regulation in digital markets, focusing on Latin America and the Caribbean. Existing digital regulatory regimes differ substantially, and no international consensus has emerged regarding their necessity or optimal design. The chapter argues against mechanically transferring models developed for other economies and digital ecosystems. It weighs the costs of excessive intervention against those of insufficient intervention, reviews regional enforcement experience, and considers institutional capacity constraints, fragmented markets, and limited bargaining power. Promoting competition should remain the central policy objective. Regulatory intervention should address identified competition problems or risks supported by evidence. Before adopting new rules, policymakers should assess whether existing instruments are sufficient and evaluate costs and benefits, including effects on innovation, investment, and consumer welfare within the region's economic and institutional conditions.

Keywords: competition law; digital markets; ex-ante regulation; digital platforms; Latin America and the Caribbean; institutional capacity; innovation; consumer welfare; regulatory design; ex-post competition enforcement

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la competencia en los mercados digitales se ha convertido en uno de los ámbitos de política pública más debatidos a nivel mundial. Se ha generado un amplio debate sobre si los instrumentos actuales de la legislación en materia de competencia son suficientes para hacer frente a los retos que plantea la economía digital o si se requieren instrumentos reguladores adicionales. El debate ha llegado ahora a América Latina y el Caribe, donde los responsables políticos de toda la región se preguntan si los marcos de competencia existentes son adecuados para regular la conducta de las grandes plataformas digitales o si se requiere una regulación *ex ante* inspirada en instrumentos adoptados en otros lugares.

Hay cuatro jurisdicciones en todo el mundo que han promulgado recientemente marcos normativos digitales *ex ante* que ya están plenamente operativos: el régimen del artículo 19a de Alemania, la Ley de Mercados Digitales (DMA) de la Unión Europea, la Ley de Mercados Digitales, Competencia y Consumidores (DMCCA) del Reino Unido y la Ley de Competencia en el Sector del Software Móvil (MSCA) de Japón.[1] Estos marcos reflejan diferentes

1 Reglamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2022, sobre mercados competitivos y equitativos en el sector digital (Ley de Mercados Digitales), DO L 265/1, https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/1925/oj [consultado el 28/08/2026]; Ley de Mercados Digitales, Competencia y Consumidores de 2024, c. 13 (Reino Unido), https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2024/13/contents [consultado el 28/08/2026]; Ley contra las Restricciones de la Competencia (GWB), art. 19a (Alemania), introducido por la 10.ª enmienda a la GWB, de 18 de enero de 2021; Comisión de Comercio Justo de Japón, *«Designación de operadores de software específicos en virtud de la Ley de fomento de la competencia para software específico de teléfonos inteligentes»*, 31 de marzo de 2025, https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2025/March/250331.html [consultado el 28/08/2026].

diseños normativos y se desarrollaron para entornos económicos e institucionales que difieren considerablemente de los a los que se enfrentan muchas economías emergentes. A medida que continúan estos debates políticos a nivel mundial y que las agencias de competencia, los reguladores y los responsables políticos estudian activamente propuestas de regulación digital *ex ante* para los mercados digitales de todo el mundo,[2] es importante evaluar las posibles consecuencias de estas regulaciones, tanto previstas como imprevistas, y cómo pueden afectar a las empresas, a los consumidores y a la economía en general.

Antes de adoptar cualquier normativa, los responsables políticos deberían identificar una falla de mercado concreta, evaluar si las herramientas existentes en materia de competencia, protección del consumidor y protección de datos pueden abordarla de manera eficaz, y llevar a cabo un riguroso análisis de costes y beneficios que tenga en cuenta los riesgos tanto de una intervención excesiva como de una insuficiente. Dicha evaluación debe tener en cuenta las condiciones que varían considerablemente dentro de la región de América Latina y el Caribe: la capacidad institucional y los recursos para la aplicación de la normativa, el tamaño y las características del mercado nacional, la flexibilidad y las limitaciones de los marcos jurídicos existentes y, lo que es fundamental, la capacidad práctica de una jurisdicción para influir en la conducta de las plataformas

2 Véase OCDE, *«Regulación ex ante de los mercados digitales»*, Documento de debate del Comité de Competencia de la OCDE, 2021, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/12/ex-ante-regulation-and-competition-in-digital-markets_834e11f8/c83e178d-en.pdf [consultado el 28/08/2026].

globales. Lograr este equilibrio es especialmente importante en las economías emergentes, sobre todo en aquellas con ecosistemas dinámicos de startups y fintech —entre las que se incluyen varias de América Latina y el Caribe—,[3] donde cualquier cambio en los mercados en expansión puede tener un impacto significativo en la economía en su conjunto. En la República Dominicana, esta evaluación se lleva a cabo en el contexto de la propuesta de ProCompetencia, de febrero de 2026, para modernizar la Ley n.º 42-08.[4]

Dado que los objetivos tradicionales de la competencia, como el fomento de la eficiencia y el bienestar de los consumidores, se entrelazan ahora con frecuencia con objetivos normativos más amplios, entre ellos la justicia y la equidad, encontrar el equilibrio adecuado entre la regulación *ex ante* y la aplicación de la normativa de competencia *ex post* puede resultar una tarea especialmente delicada y compleja para los responsables políticos. La cuestión que se plantea con frecuencia últimamente es si la política antimonopolio dispone de las herramientas adecuadas para alcanzar objetivos políticos que vayan más allá de las metas tradicionales de la competencia, o si

3 Véase BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Y FINNOVISTA, *«El ecosistema fintech en América Latina y el Caribe supera las 3.000 startups»*, 20 de junio de 2024, https://www.iadb.org/en/news/study-fintech-ecosystem-latin-america-and-caribbean-exceeds-3000-startups [consultado el 28/08/2026].

4 PROCOMPETENCIA, *«ProCompetencia entrega al Poder Ejecutivo un anteproyecto de reforma de la Ley 42-08»*, 26 de febrero de 2026, https://procompetencia.gob.do/procompetencia-entrega-al-poder-ejecutivo-anteproyecto-de-reforma-a-la-ley-42-08/ [consultado el 28/08/2026]. La propuesta se analiza con más detalle en la sección IV.

existen instrumentos normativos y políticos alternativos que puedan ser más adecuados para abordar dichos objetivos.

El efecto práctico de las obligaciones reglamentarias también depende de si las empresas siguen ofreciendo el servicio regulado en la jurisdicción. En jurisdicciones más grandes ya se ha observado que las plataformas responden a la regulación retirando sus servicios en lugar de adaptarlos: Meta ha bloqueado los contenidos informativos en Facebook e Instagram en Canadá desde agosto de 2023, en lugar de aceptar las obligaciones de negociación e es de la Ley de Noticias en Línea (Online News Act).[5] Esta posibilidad puede ser especialmente relevante para aquellas jurisdicciones que representan una parte relativamente pequeña de los ingresos de una plataforma global, donde los incentivos económicos para asumir los costes de cumplimiento específicos de cada jurisdicción pueden ser más limitados. En tales casos, los responsables políticos deberían tener en cuenta la posibilidad de que la regulación pueda dar lugar a una menor disponibilidad del servicio o a su retirada del mercado, en lugar de a una mayor competencia. Los costes de cumplimiento y supervisión agravan ese riesgo, ya que recaen sobre autoridades que, en gran parte del Caribe, operan con recursos financieros, humanos o técnicos limitados y, en algunos casos, sin herramientas básicas *de evaluación a posteriori*.

El fomento de la competencia debe seguir siendo el objetivo central de las políticas, y la regulación debe abordar los problemas o riesgos

5 Ley de Noticias en Línea, S.C. 2023, c. 23 (Canadá); DIGITAL CONTENT NEXT, *«Cómo la prohibición de noticias de Meta ha transformado los medios de comunicación canadienses»*, 12 de septiembre de 2024, https://digitalcontentnext.org/blog/2024/09/12/how-metas-news-ban-reshaped-canadian-media/ [consultado el 28/08/2026]. El bloqueo sigue vigente.

de competencia identificados y respaldados por pruebas, en lugar de preocupaciones que son meramente especulativas. Las normas prematuras o excesivamente onerosas pueden reducir la inversión y la I+D, elevar las barreras de entrada, crear rigidez regulatoria, limitar las opciones de los consumidores y debilitar los ecosistemas de startups, al tiempo que aumentan los costes de cumplimiento y supervisión tanto para las autoridades como para las empresas. Al mismo tiempo, una intervención insuficiente puede permitir que el poder de mercado se afiance aún más y reduzca la contestabilidad en aquellos casos en que las características del mercado o las conductas excluyentes puedan limitar la presión competitiva efectiva. Por lo tanto, la regulación debe calibrarse cuidadosamente en función del problema identificado y de las condiciones del mercado nacional, sopesando los costes potenciales tanto de la intervención excesiva como de la insuficiente para preservar una competencia dinámica.

El capítulo se estructura de la siguiente manera. La sección II expone el contexto regulatorio digital mundial. La sección III examina los riesgos específicos que la regulación *ex ante* presenta para las economías de América Latina y el Caribe, teniendo en cuenta los costes tanto de la intervención excesiva como de la insuficiente. La sección IV repasa la experiencia regional en materia de aplicación de la normativa. La sección V identifica los principios clave para considerar la regulación *ex ante*, y la sección VI presenta las conclusiones.

II. EL CONTEXTO REGULATORIO DIGITAL MUNDIAL

En los últimos años, los gobiernos han comenzado a cambiar su enfoque respecto a la competencia en los mercados digitales. Mientras que antes las políticas se basaban principalmente en la aplicación *a posteriori* de la legislación general en materia de

competencia, un número creciente de jurisdicciones ha considerado o implementado regímenes de « » *ex ante* que imponen obligaciones específicas a grandes plataformas designadas en función de criterios predefinidos, sin que sea necesario, necesariamente, determinar por separado la existencia de una infracción de la legislación tradicional en materia de competencia para cada obligación impuesta.

Aunque solo cuatro jurisdicciones han promulgado recientemente regímenes reguladores digitales *ex ante*, otros países están debatiendo o barajando marcos similares, sin llegar a una conclusión unánime. En diciembre de 2024, el Ministerio de Hacienda australiano abrió una consulta pública sobre su propuesta de nuevo régimen de competencia digital, que reflejaba las conclusiones de la investigación de cinco años llevada a cabo por la Comisión Australiana de Competencia y Consumo sobre los mercados de prestación de servicios de plataformas digitales, la cual concluyó con la publicación de un informe final en marzo de 2025.[6] Turquía publicó en 2022 un proyecto de enmiendas a su ley de competencia que introduciría obligaciones para las empresas con un poder de mercado significativo en los servicios de plataformas esenciales, pero dichas enmiendas no se habían promulgado a fecha de agosto de 2026.[7] Brasil sigue examinando propuestas *ex ante* ante su Congreso,

6 MINISTERIO DE HACIENDA DE AUSTRALIA, *«Un nuevo régimen de competencia digital: documento de propuesta»*, diciembre de 2024, https://treasury.gov.au/sites/default/files/2024-12/c2024-547447-pp.pdf [consultado el 28/08/2026]; la consulta se cerró el 14 de febrero de 2025, https://treasury.gov.au/consultation/c2024-547447 [consultado el 28/08/2026].

7 DOĞAN (Cihan), *«La DMA turca: ¿qué incluye el paquete?»*, Kluwer Competition Law Blog, 29 de agosto de 2024, https://legalblogs.wolterskluwer.com/competition-blog/turkish-dma-whats-in-the-package-2/ [consultado el 28/08/2026] (proyecto de enmienda a la Ley n.º 4054 que añade la designación de «gatekeeper», prohibiciones de conducta y multas de hasta el 10 % de los ingresos brutos anuales). El proyecto no ha sido aprobado.

incluido el proyecto de ley n.º 4.675/2025.[8] La India publicó por primera vez un borrador de Ley de Competencia Digital en 2024, tras lo cual una comisión parlamentaria recomendó, en su lugar, un enfoque gradual y basado en datos, así como el perfeccionamiento de la propuesta. En agosto de 2026, el proyecto de ley aún no se había presentado en el Parlamento; el Ministerio de Asuntos Corporativos había encargado un estudio de mercado sobre los umbrales de designación y los servicios cubiertos, y la comisión parlamentaria de finanzas había instado al Gobierno a ultimar la propuesta y ampliar su alcance.[9] Corea del Sur ha debatido varias propuestas

8 Proyecto de Ley n.º 4.675/2025 (Brasil); Proyecto de Ley n.º 2.768/2022 (Brasil); TELETIME NEWS, *«La Comisión de la Cámara de Diputados aprueba un proyecto de ley que asigna a la CADE la regulación de las plataformas»*, 7 de julio de 2026, https://teletime.com.br/07/07/2026/comissao-troca-anatel-cade-plataformas/ [consultado el 28/08/2026]. Ambas propuestas se analizan con más detalle en la sección IV.

9 SHARMA (Navneet), *«¿Cambio de rumbo o marcha atrás del Gobierno respecto al proyecto de ley sobre competencia digital? Una reflexión crítica»*, MediaNama, 16 de agosto de 2025, https://www.medianama.com/2025/08/223-india-digital-competition-bill-2024-withdrawal/ [consultado el 28/08/2026] (la Comisión Permanente de Finanzas señaló el amplio alcance del proyecto de ley, las rígidas obligaciones *ex ante* adoptadas sin un análisis de mercado suficiente, los costes de cumplimiento para las empresas emergentes y las micro, pequeñas y medianas empresas, los umbrales de designación poco claros y el solapamiento con la legislación vigente); DAS (Prabhanu Kumar), *«El Gobierno encarga un estudio de mercado para perfeccionar el proyecto de ley de competencia digital de la India»*, MediaNama, 18 de agosto de 2026, https://www.medianama.com/2026/08/223-digital-competition-bill-market-study/ [consultado el 28/08/2026] (el Ministerio de Asuntos Corporativos publicó una convocatoria de propuestas el 3 de noviembre de 2025 que abarcaba los umbrales para las empresas digitales de importancia sistémica y la lista de servicios digitales esenciales); DAS (Prabhanu Kumar), *«Análisis: La comisión parlamentaria de finanzas pide un proyecto de ley sobre competencia digital y un código de conducta para el comercio electrónico»*, MediaNama, 17 de agosto de 2026, https://www.medianama.com/2026/08/223-committee-finance-digital-

legislativas específicas para las plataformas , al tiempo que sigue basándose principalmente en su legislación vigente en materia de competencia y en las directrices sobre plataformas digitales; su orientación legislativa sigue sin estar definida.[10] Sudáfrica, por el contrario, ha desarrollado su política de mercados digitales dentro del marco de su legislación en materia de competencia, a través de conclusiones de estudios de mercado y notas orientativas, en lugar de una ley específica.[11] Taiwán, Singapur y Estados Unidos se han basado en estudios, directrices y medidas de aplicación; en Estados Unidos se han presentado repetidamente propuestas legislativas,

competition-bill/ [consultado el 28/08/2026]; KAUSHIK (Manu), *«El nuevo proyecto de ley de competencia digital podría centrarse únicamente en las grandes empresas tecnológicas; es probable que el Gobierno mantenga el marco ex ante»*, Financial Express, 27 de julio de 2026, https://www.financialexpress.com/business/news/digital-competition-regulation-to-target-only-big-tech/4302951/ [consultado el 28/08/2026].

10 LEE (Hwang), *«El futuro de la Ley de regulación de las plataformas en línea en Corea del Sur»*, ProMarket, 2 de septiembre de 2025, https://www.promarket.org/2025/09/02/the-future-of-the-online-platform-regulation-act-in-south-korea/ [consultado el 28/08/2026] (la Comisión de Comercio Justo de Corea propuso en septiembre de 2024 modificar la ley de competencia vigente en lugar de promulgar una legislación específica para las plataformas).

11 COMISIÓN DE COMPETENCIA DE SUDÁFRICA, *«Investigación sobre el mercado de las plataformas de intermediación en línea: Informe final»*, https://www.compcom.co.za/online-intermediation-platforms-market-inquiry-final-report-launch/ [consultado el 28/08/2026]; BURGER-SMIDT (Ahmore), *«El régimen de mercados digitales de Sudáfrica ya está aquí y se enmarca en la ley de competencia»*, Werksmans Attorneys, 26 de marzo de 2026, https://werksmans.com/south-africas-digital-markets-regime-has-arrived-and-it-lives-inside-competition-law/ [consultado el 28/08/2026] (en el que se describe el informe final de la investigación de mercado sobre medios de comunicación y plataformas digitales, de 13 de noviembre de 2025, y la nota orientativa sobre plataformas de intermediación en línea, de 6 de febrero de 2026).

pero nunca se han promulgado debido a la falta de apoyo político.[12]

No se trata de variaciones de un único modelo. Entre los cuatro marcos normativos digitales *ex ante* recientemente promulgados y plenamente operativos, la DMA de la UE se basa principalmente en criterios de designación legales, incluidas presunciones cuantitativas, e impone un conjunto de obligaciones en gran medida predefinidas a los «guardianes» designados en relación con servicios básicos específicos de la plataforma. La Comisión Europea también puede designar a una empresa tras una evaluación cualitativa. La DMCCA del Reino Unido procede empresa por empresa y actividad por actividad; la Autoridad de Competencia y Mercados (CMA) designa a una empresa como titular de un «estatus de mercado estratégico» en una actividad definida y, a continuación, establece requisitos de conducta adaptados a dicha empresa. Este enfoque a medida queda ilustrado por los primeros requisitos de conducta de la CMA para Google Search, impuestos en junio de 2026, que abordaban el control de los editores sobre el contenido utilizado en las funciones de búsqueda generadas por IA, la clasificación equitativa y la portabilidad de los datos.[13]

---

12 COMISIÓN DE COMPETENCIA DE TAIWÁN, *«Libro Blanco sobre la política de competencia en la economía digital»*, 2022; COMISIÓN DE COMPETENCIA Y CONSUMO DE SINGAPUR, *«La CCCS revisa las directrices de competencia para mayor claridad y orientación»*, 2021, https://www.ccs.gov.sg/media-and-events/newsroom/announcements-and-media-releases/cccs-revises-competition-guidelines-for-greater-clarity-and-guidance/ [consultado el 28/08/2026]; Ley de Mercados de Aplicaciones Abiertos, S. 2153, 119.º Congreso (2025) (reintroducida tras el fracaso de versiones anteriores).

13 AUTORIDAD DE COMPETENCIA Y MERCADOS, *«La CMA consigue un acuerdo más justo para los editores y mejora los servicios de búsqueda de Google en el Reino Unido»*, 3 de junio de 2026, https://www.gov.uk/government/news/cma-secures-fairer-deal-for-publishers-and-improves-google-search-services-in-uk [consultado el 28/08/2026].

Alemania se basó en una enmienda a su ley de competencia para introducir su régimen regulador digital. El artículo 19a incorpora las competencias adicionales en la ley de competencia, exigiendo que la Bundeskartellamt establezca primero que una empresa reviste una importancia primordial para la competencia en los distintos mercados y, a continuación, aborde conductas concretas en procedimientos separados.[14] Japón ha avanzado de forma gradual, combinando las obligaciones de transparencia para las plataformas digitales designadas con la Ley de Competencia en el Sector del Software Móvil, una norma específica aplicable a determinados programas de software para teléfonos inteligentes que entró plenamente en vigor en diciembre de 2025.[15]

Al analizar estos diferentes marcos normativos, es importante ir más allá de su arquitectura institucional y examinar las decisiones que adoptan sobre qué mercados y empresas están sujetos a normas especiales, cómo se determina el poder de mercado o la importancia estratégica, y si debe demostrarse una conexión entre una conducta concreta y un problema de competencia identificado. Estas decisiones determinan tanto el alcance del régimen como su riesgo

14 BUNDESKARTELLAMT, *«Procedimientos contra las grandes empresas digitales»*, https://www.bundeskartellamt.de/EN/Digital_economy/proceedings_against_large_digital_companies/proceedings_against_large_digital_companies.html [consultado el 28/08/2026] (notificaciones a Alphabet, 5 de enero de 2022; Meta, 4 de mayo de 2022; Amazon, 6 de julio de 2022; Apple, 5 de abril de 2023; y Microsoft, 30 de septiembre de 2024).

15 Ley de mejora de la transparencia y la equidad de las plataformas digitales, Ley n.º 38 de 2020 (Japón), https://www.meti.go.jp/english/policy/mono_info_service/information_economy/digital_platforms/index.html [consultado el 28/08/2026]; Ley de fomento de la competencia en relación con determinados programas informáticos para teléfonos inteligentes (Japón) (obligaciones limitadas a los sistemas operativos, las tiendas de aplicaciones, los navegadores y los motores de búsqueda).

de error. Aunque los umbrales de volumen de negocio o de usuarios son relativamente fáciles de gestionar, siguen siendo indicadores aproximados de la importancia competitiva de una empresa en una actividad concreta; una evaluación cualitativa puede reflejar mejor las condiciones reales del mercado, pero, por lo general, requerirá pruebas adicionales, conocimientos especializados y tiempo.[16]

También es importante distinguir si las obligaciones se aplican a una entidad jurídica, a una empresa, a un servicio designado o a un ecosistema más amplio de actividades relacionadas. Una empresa puede ostentar una sólida posición de mercado en un servicio con una fuerte competencia por parte de otros participantes en el mercado, mientras que la dinámica del mercado puede reflejar un panorama competitivo diferente en otro. Por lo tanto, extender las obligaciones de un servicio a actividades adyacentes sin un análisis independiente conlleva el riesgo de restringir la competencia allí donde no concurren las condiciones que motivaron inicialmente la intervención. Al mismo tiempo, definir una actividad regulada de forma demasiado restrictiva conlleva el riesgo de que el problema de competencia identificado se traslade a un servicio estrechamente relacionado. La DMA, la DMCCA, el artículo 19a y la MSCA abordan esta cuestión de manera diferente, lo que ilustra por qué estos regímenes no pueden compararse simplemente contando las obligaciones que contiene cada uno.[17]

16 Véase OCDE (2021), *«Regulación ex ante y competencia en los mercados digitales*», pp. 24-35, https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2021)15/en/pdf [consultado el 31/08/2026].

17 Reglamento (UE) 2022/1925, arts. 3, 5 a 7 (2022); *Ley de Mercados Digitales, Competencia y Consumidores de 2024*, parte 1, capítulos 2 a 5 (Reino Unido); *Ley contra las restricciones a la competencia*, § 19a (Alemania); Japón, *Ley de fomento de la competencia para determinados programas informáticos para teléfonos inteligentes*, Ley n.º 58 de 2024.

Una vez identificadas las empresas y los servicios que deben estar sujetos a una regulación, la siguiente cuestión es cómo se aplicarían las obligaciones en la práctica. Las prohibiciones pueden aportar mayor claridad y rapidez cuando se ha examinado repetidamente el mismo tipo de conducta y sus efectos sobre la competencia son suficientemente predecibles. Por el contrario, un requisito a medida puede tener más en cuenta las eficiencias específicas del mercado y las condiciones técnicas, aunque también es probable que requiera una colaboración continua entre la autoridad y la empresa regulada. Los requisitos relacionados con la interoperabilidad, el acceso a los datos, las clasificaciones, los ajustes predeterminados o las condiciones de uso para empresas rara vez serán de aplicación automática, ya que su impacto práctico dependerá de las especificaciones técnicas, las garantías de privacidad y seguridad, los calendarios de aplicación y la capacidad de la autoridad para resolver disputas .[18] Por lo tanto, la aparente simplicidad de una obligación legal no debe ocultar el considerable trabajo administrativo que su aplicación puede requerir.

Además, la eficacia de un marco regulador digital dependerá en gran medida de cómo se diseñe su aplicación. Entre las cuestiones relevantes se incluyen si la designación y la responsabilidad se determinan en el mismo procedimiento, si las obligaciones surten efecto mientras el recurso judicial está pendiente, qué información puede exigir la autoridad y si el marco permite compromisos, exenciones o modificaciones posteriores. Si bien las sanciones significativas pueden reforzar el cumplimiento, las multas máximas elevadas no pueden sustituir a unas normas jurídicas claras ni a la capacidad institucional necesaria para supervisar la implementación

18 Véase OCDE (2021), *«Regulación ex ante y competencia en los mercados digitales»*, pp. 27-35.

técnica.[19] Las garantías procesales forman, por lo tanto, parte del diseño sustantivo del marco, ya que afectan a la calidad de las pruebas, a la legitimidad y durabilidad de las decisiones de la autoridad, y a su capacidad para corregir obligaciones que producen resultados distintos de los esperados inicialmente.[20]

Estas decisiones de diseño revisten especial importancia para las economías emergentes, donde el análisis debería centrarse en los problemas que una autoridad nacional puede abordar de forma realista. Es probable que una autoridad nacional esté en condiciones de examinar las prácticas contractuales locales, las condiciones de acceso o los efectos de las normas de una plataforma sobre las empresas nacionales. Sin embargo, por lo general tendrá una influencia práctica considerablemente menor para exigir el rediseño global de un producto o modelo de negocio, sobre todo cuando su mercado represente solo una pequeña parte de los usuarios o de los ingresos de la plataforma. Esto no significa que la intervención sea necesariamente inadecuada; más bien, significa que los responsables políticos deben considerar desde el principio si la respuesta probable será el cumplimiento, la diferenciación del producto, la reducción de la funcionalidad, el retraso en la entrada al mercado o la retirada del mercado nacional.[21]

19 Véase OCDE (2020), *«Evaluación del impacto normativo»*; OCDE (2021), *«Regulación ex ante y competencia en los mercados digitales»*, pp. 24-35, https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en [consultado el 31/08/2026].

20 *Ibíd.*

21 Véase OCDE (2021), *«Regulación ex ante y competencia en los mercados digitales»*, pp. 30-35; *«Cómo la prohibición de noticias de Meta ha transformado los medios de comunicación canadienses»* (2025), https://www.reuters.com/business/media-telecom/how-metas-news-ban-reshaped-canadian-media-2025-08-28/ [consultado el 31/08/2026].

No existe un consenso internacional consolidado ni sobre la necesidad de una regulación digital *ex ante* ni sobre su diseño óptimo. Los regímenes actualmente en vigor siguen siendo experimentos recientes, y sus efectos a largo plazo sobre la competencia, los consumidores, la inversión y la innovación aún no se han establecido ni evaluado.

Es importante destacar que la política de competencia no opera en un vacío político. Los intereses nacionales, la soberanía tecnológica, la política industrial y un retroceso más amplio respecto a la globalización en los últimos años determinan cada vez más cómo se enmarca la regulación digital y a quién se aplica. Las empresas sujetas a estas normas operan a escala mundial, mientras que las autoridades y la legislación que les son aplicables tienen un alcance nacional, y la fragmentación resultante aumenta los costes de cumplimiento sin mejorar necesariamente los resultados. La regulación digital también se ha convertido en un tema de las relaciones comerciales, lo que añade una consideración más para los gobiernos que sopesan nuevos marcos normativos.[22] Por lo tanto, la coherencia normativa y la cooperación sostenida entre las autoridades son importantes, un punto que se desarrolla con más detalle en la sección V.

La historia también aconseja cautela. A modo de ejemplo, la regulación del transporte en Estados Unidos fijaba tarifas y controlaba el acceso al mercado en nombre de la equidad y la

22 NGUYEN (Duc Minh Nguyet) y LUCK (Philip), *«La nueva doctrina de contención: cómo Estados Unidos está utilizando el comercio para frenar la regulación digital»*, Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, 9 de marzo de 2026, https://www.csis.org/analysis/new-containment-doctrine-how-united-states-using-trade-stop-digital-regulation [consultado el 28/08/2026].

no discriminación. Durante décadas, la Comisión de Comercio Interestatal y la Junta de Aeronáutica Civil aplicaron normativas que no produjeron los resultados competitivos esperados. Tal y como comenzaron a poner de manifiesto las evaluaciones, como consecuencia de estas normativas se frenó la entrada en el mercado, los precios se fijaban administrativamente en lugar de ser fruto de la competencia, y los consumidores asumían el coste; la desregulación, cuando llegó, trajo consigo tarifas más bajas y un mayor número de competidores en más mercados.[23] La lección no es que la regulación sea siempre errónea, sino que una redacción legislativa atractiva es un mal indicador del efecto competitivo real.

El sector de las telecomunicaciones ilustra aún más esta disyuntiva. La regulación desempeña un papel esencial en el fomento de la competencia y la protección de los consumidores, pero su diseño también puede afectar a los incentivos y la capacidad de inversión de los operadores. Los reguladores deben equilibrar los intereses a corto plazo de los consumidores con la necesidad de garantizar una rentabilidad adecuada de la inversión, ya que la dinámica de la competencia a largo plazo depende de ambas consideraciones,[24] y los requisitos que afectan al espectro, al despliegue de infraestructuras y

23 OFICINA DE RENDICIÓN DE CUENTAS DEL GOBIERNO DE EE. UU., *«Desregulación del sector aéreo: la re-regulación del sector probablemente revertiría los beneficios para los consumidores y no salvaría las pensiones de las aerolíneas»*, GAO-06-630, pp. 8, 14, junio de 2006, https://www.gao.gov/assets/gao-06-630.pdf [consultado el 28/08/2026] (el sector interestatal contaba con dieciséis aerolíneas troncales en 1938 y diez en 1974, a pesar de las setenta y nueve solicitudes de posibles nuevos operadores; las tarifas reales medianas cayeron casi un 40 % después de 1980, y el número medio de competidores efectivos por mercado aumentó de 2,2 en 1980 a 3,5 en 2005).

24 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *«Mercados y desarrollo: Cómo la competencia puede mejorar vidas»*, p. 121, 2025.

a las tasas regulatorias pueden influir en los costes de despliegue y en los recursos disponibles para la expansión de la red y la cobertura.[25]

En los mercados farmacéuticos se produce una disyuntiva similar. La regulación de precios puede perseguir objetivos legítimos de asequibilidad y control del gasto, pero su diseño también puede afectar a la entrada en el mercado y a la disponibilidad de los medicamentos. La regulación de precios puede retrasar el lanzamiento de productos farmacéuticos y, cuando los precios regulados o los ingresos previstos son insuficientes para cubrir los costes de entrada, los fabricantes pueden optar por no lanzar un medicamento en un mercado concreto.[26]

Estos ejemplos ilustran un principio económico más amplio: la regulación destinada a corregir fallos del mercado puede generar, a su vez, altos costes y perjuicios para los consumidores cuando no se adapta adecuadamente a las condiciones del mercado, a los incentivos a la inversión y a la capacidad institucional. Estos efectos también pueden persistir en el tiempo, especialmente cuando los marcos regulatorios son rígidos y difíciles de ajustar una vez implementados. Además, las intervenciones regulatorias pueden tener efectos indirectos en mercados relacionados, lo que podría distorsionar la dinámica competitiva más allá de los mercados directamente sujetos a la regulación.

25 OCDE, «Informe sobre la cooperación para el desarrollo 2021: Configurar una transformación digital justa», Ediciones de la OCDE, París, p. 126, 2021, https://doi.org/10.1787/ce08832f-en [consultado el 28/08/2026].

26 OCDE, *«Políticas de fijación de precios de los medicamentos en un mercado global»*, Estudios de política sanitaria de la OCDE, p. 135, 2008, https://doi.org/10.1787/9789264044159-en [consultado el 28/08/2026].

Estas consideraciones plantean tres preguntas que deben preceder a cualquier decisión de regular. En primer lugar, ¿cuál es el problema? ¿Existe un problema de mercado identificable que deba abordarse, y está ese problema extendido por los mercados digitales o se concentra en mercados concretos en los que las características estructurales específicas son lo suficientemente fuertes y persistentes como para limitar la competencia? En segundo lugar, ¿por qué la regulación propuesta es la mejor forma de resolverlo? ¿Podrían reforzarse, ampliarse o aplicarse de forma más eficaz las herramientas existentes de aplicación de la normativa de competencia antes de introducir un nuevo marco regulador *ex ante*?[27] En este sentido, la cuestión es si la dificultad radica en las propias herramientas jurídicas o en la capacidad y los recursos disponibles para aplicarlas, ya que una carencia de este segundo tipo no se subsanará añadiendo obligaciones del primero. De hecho, la introducción de un nuevo marco regulador puede agravar las limitaciones de capacidad existentes, ya que su aplicación efectiva requiere no solo recursos financieros y humanos adicionales, sino también un grado significativo de conocimientos técnicos y sofisticación institucional. Cuando estos recursos son limitados, las nuevas responsabilidades reguladoras pueden competir con la aplicación tradicional de la normativa de competencia por una capacidad institucional escasa, lo que podría desviar recursos de la aplicación de la legislación de competencia y debilitar la capacidad de la autoridad para cumplir su mandato más amplio de promover la eficiencia del mercado y proteger el bienestar de los consumidores. En tercer lugar, ¿cómo puede la intervención abordar el problema identificado sin restringir innecesariamente

27 Véase OCDE, *«Evaluación del impacto normativo»*, 2020, https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en [consultado el 28/08/2026].

la competencia, la innovación, la inversión o la elección de los consumidores? ¿Podrían unas medidas más específicas, que reflejen la conducta concreta y las condiciones de mercado que dan lugar al perjuicio identificado, abordarlo de manera más eficaz y, al mismo tiempo, reducir el riesgo de consecuencias no deseadas asociadas a una regulación de amplio alcance?

III. RIESGOS PARTICULARES PARA LAS ECONOMÍAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

A. Costes de la intervención excesiva

La regulación *ex ante* puede tener un impacto significativo en los consumidores, el espíritu emprendedor y la economía en general de un país. Es probable que los regímenes reguladores excesivamente complejos, intrusivos o amplios disuadan la entrada de nuevas empresas y la inversión, lo que distorsiona la competencia y obstaculiza la innovación.[28] La competencia dinámica, que reviste especial relevancia en los mercados digitales, surge como una forma natural de resolver las deficiencias del mercado mediante la competencia entre empresas por la cuota de mercado y la creación de productos nuevos e innovadores.[29]

28 AGHION (Philippe), BERGEAUD (Antonin) y VAN REENEN (John), *«The Impact of Regulation on Innovation»*, Documento de trabajo n.º 804 del Banco de Francia, 16 de enero de 2023, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4325116 [consultado el 28/08/2026]; EGGERS (William D.) et al., *«Regulation that Enables Innovation»*, 23 de marzo de 2023, https://www2.deloitte.com/us/en/insights/industry/public-sector/government-trends/2023/regulatory-agencies-and-innovation.html [consultado el 28/08/2026]; OCDE, *«Regulatory Reform and Innovation»*, https://www.oecd.org/en/topics/policy-issues/regulatory-reform.html [consultado el 28/08/2026].

29 SCHUMPETER (Joseph A.), *«Capitalismo, socialismo y democracia»*, p. 81, 1942.

Al considerar los efectos económicos de la intervención, los responsables políticos no deben limitar el análisis al período inmediatamente posterior a la adopción de una nueva norma. Una medida puede reducir una fuente actual de fricción y, al mismo tiempo, modificar los incentivos para desarrollar el próximo producto, entrar en un mercado adyacente o integrar funciones complementarias. Dado que la innovación que no se produce no puede observarse directamente, estos efectos a más largo plazo suelen ser difíciles de medir. Esta incertidumbre no significa que deba rechazarse la intervención, pero los cambios a corto plazo en los precios, los clics o las condiciones para los usuarios empresariales no pueden considerarse una medida completa del impacto en la competencia.[30] El análisis también debe tener en cuenta las posibles respuestas de los operadores tradicionales, los posibles nuevos operadores y las empresas que dependen del servicio regulado.

La regulación *ex ante* puede llevar a las empresas a invertir menos en I+D, lo que podría reducir el gasto en innovación en la economía. Diversos estudios han revelado que los debates políticos en torno a la DMA de la UE ignoraron en gran medida los modelos de competencia e innovación.[31] Una estimación de 2022 preveía que el total de

30 Véase AGHION, BERGEAUD y VAN REENEN (2021), *«The Impact of Regulation on Innovation»*; SCHUMPETER (1942), *«Capitalismo, socialismo y democracia»*, p. 81.

31 BROADBENT (Meredith), *«Implications of the Digital Markets Act for Transatlantic Cooperation»*, Center for Strategic and International Studies, 15 de septiembre de 2021, https://www.csis.org/analysis/implications-digital-markets-act-transatlantic-cooperation [consultado el 28/08/2026]; TEECE (David J.) y KAHWATY (Henry J.), *«¿Es la propuesta de Ley de Mercados Digitales la solución a los problemas de las plataformas en Europa? Datos de la evaluación de impacto de la Comisión Europea»*, Berkeley Research Group, 12 de abril de 2021, https://media.thinkbrg.com/wp-content/uploads/2021/04/11215103/Is-the-DMA-the-Cure_Teece_Kahwaty.pdf [consultado el 28/08/2026].

multas y costes de cumplimiento en virtud de la DMA ascendería a entre 22 000 y 50 000 millones de dólares estadounidenses para los proveedores de servicios digitales estadounidenses designados que operan en Europa.[32] A su vez, dichos costes podrían tener efectos indirectos más amplios en la economía europea, afectando potencialmente al empleo, los salarios y la productividad. Estos efectos no se limitan al gasto en I+D: también pueden extenderse al desarrollo de productos, al despliegue y la integración de nuevas tecnologías, a la inversión en infraestructura digital y al desarrollo de vínculos económicos locales.[33]

Una posible consecuencia de la regulación *ex ante* de la competencia es la aplicación excesiva de la normativa: una norma puede restringir prácticas empresariales que son habituales tanto en el ámbito físico como en el digital y que, a menudo, favorecen la competencia o, al menos, no la perjudican.[34] Esto podría afectar significativamente a

32 SUOMINEN (Kati), *«Implicaciones de la normativa digital de la Unión Europea para los intereses económicos y estratégicos de EE. UU. y la UE»*, Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, 22 de noviembre de 2022, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/221122_EU_DigitalRegulations.pdf [consultado el 28/08/2026].

33 TEECE (David J.) y KAHWATY (Henry J.), *«¿Es la propuesta de Ley de Mercados Digitales la solución a los problemas de las plataformas en Europa?»*, pp. 2-8, 2021; GRUPO DEL BANCO MUNDIAL, *«Informe sobre la competitividad de la inversión mundial 2017/2018: perspectivas de los inversores extranjeros e implicaciones políticas»*, pp. 19-24, 56-60, 2018, https://documents1.worldbank.org/curated/en/169531510741671962/pdf/121404-PUB-PUBLIC-PUBDATE-10-25-2017.pdf [consultado el 28/08/2026].

34 Véase FLÓREZ DUNCAN (Felipe), *«Cómo las plataformas crean valor para sus usuarios: implicaciones para la Ley de Mercados Digitales»*, Oxera, 12 de mayo de 2021, https://www.oxera.com/insights/reports/how-platforms-create-value/ [consultado el 28/08/2026]; HOFFMAN (D. Bruce) y SHINN (Garrett D.), *«Autopreferencia y legislación antimonopolio: soluciones perjudiciales para un problema improbable»*, junio de 2021, https://www.clearygottlieb.com/-/media/files/cpi--hoffman--final-pdf.pdf [consultado

la competencia y a la innovación en la economía digital de un país. Esto reviste especial importancia para las economías emergentes de América Latina y el Caribe. En concreto, algunas de las mayores economías regionales, entre ellas Brasil, Colombia y México, han desarrollado ecosistemas de start-ups muy dinámicos en los ámbitos de la tecnología financiera, la tecnología climática y otros campos.[35]

Brasil cuenta con el quinto mercado de tecnología financiera más grande del mundo[36] y uno de los mercados de aplicaciones de más rápido crecimiento.[37] Las startups del país representaron el 77 % del total de startups de América Latina en 2021.[38] El informe de

---

el 28/08/2026]; BOWMAN (Sam) y MANNE (Geoffrey A.), *«Platform Self-Preferencing Can Be Good for Consumers and Even Competitors»*, 4 de marzo de 2021, https://truthonthemarket.com/2021/03/04/platform-self-preferencing-can-be-good-for-consumers-and-even-competitors/ [consultado el 28/08/2026].

35 Véase STARTUPBLINK, *«Global Startup Ecosystem Report 2025»*, p. 165, 2025, https://www.startupblink.com/startupecosystemreport [consultado el 28/08/2026]; STARTUP GENOME, *«Global Startup Ecosystem Report 2025»*, p. 194, 2025, https://startupgenome.com/contents/report/gser-2025_9031.pdf [consultado el 28/08/2026]; MONDINO (Georgina) y FREY (Maximiliano), *«Cómo la inversión en innovación climática en América Latina beneficia al Sur Global»*, Foro Económico Mundial, 18 de junio de 2025, https://www.weforum.org/stories/2025/06/latin-america-climatech-climate-innovation-and-investment/ [consultado el 28/08/2026].

36 DAILEY (Malena), *«Por qué Estados Unidos rechazó la regulación de los mercados digitales al estilo europeo: consideraciones para el panorama tecnológico de Brasil»*, Progressive Policy Institute, octubre de 2023, https://www.progressivepolicy.org/wp-content/uploads/2023/10/PPI-Brazil-EU-Tech.pdf [consultado el 28/08/2026].

37 BUSINESS OF APPS, *«Estadísticas del mercado de aplicaciones en Brasil»*, 2025, https://www.businessofapps.com/data/brazil-app-market/ [consultado el 28/08/2026].

38 DEPARTAMENTO DE COMERCIO DE EE. UU., *«Transformación digital de Brasil»*, 19 de agosto de 2022, https://www.trade.gov/market-intelligence/brazil-digital-transformation [consultado el 28/08/2026].

2025 de StartupBlink situó a Colombia como el segundo ecosistema de startups más grande de la región, con un crecimiento anual del ecosistema superior al 22 %, el más alto de la región, y una financiación total de 358,6 millones de dólares en 2024.[39] El informe de 2025 de Startup Genome valoró el ecosistema de startups de la Ciudad de México en 29 000 millones de dólares estadounidenses y registró una financiación total de 786,4 millones de dólares en 2024.[40] Sin embargo, un artículo del Foro Económico Mundial de 2025 señalaba que América Latina solo atrajo el 2 % de la inversión mundial en capital riesgo.[41] Esto es especialmente relevante para las jurisdicciones y economías más pequeñas de la región.

Por lo tanto, al considerar el impacto de la regulación digital en las empresas, los responsables políticos deben evaluar cómo los costes operativos adicionales propuestos podrían afectar y, de hecho, obstaculizar la innovación y la competencia en el ecosistema de start-ups de un país. El impacto potencial de una propuesta regulatoria podría tener un efecto disuasorio sobre las empresas digitales que han podido prosperar en un entorno sin este tipo de regulación en los últimos años.[42] Además, los responsables políticos deberían tener en

39 STARTUPBLINK, *«Informe sobre el ecosistema global de startups 2025»*, p. 165, 2025.

40 STARTUP GENOME, *«Informe sobre el ecosistema global de startups 2025»*, p. 194, 2025.

41 MONDINO (Georgina) y FREY (Maximiliano), *«Cómo la inversión en innovación climática en América Latina beneficia al Sur Global»*, Foro Económico Mundial, 18 de junio de 2025.

42 Véase KILMAR (Sofía) y RIBAS (Guilherme), *«Regulación de Internet: propuestas legislativas en Brasil»*, Asociación Internacional de Abogados, 24 de julio de 2023, https://www.ibanet.org/internet-regulation-legislative-proposals-in-Brazil [consultado el 28/08/2026].

cuenta el impacto de una regulación *ex ante* sobre los consumidores y las pequeñas y medianas empresas (pymes) que se han beneficiado de los productos y servicios digitales específicos. Las plataformas digitales de amplia adopción pueden reducir los costes de transacción, ampliar las opciones y proporcionar a las empresas más pequeñas un acces e a los clientes, a la infraestructura, a la publicidad y a la distribución. Cualquier posible regulación debería tener en cuenta estos beneficios, así como los posibles perjuicios.[43]

Además, cualquier país que contemple una regulación digital debería tener en cuenta que existe una feroz competencia global por la inversión. Las empresas desean operar en jurisdicciones y economías con entornos normativos transparentes, predecibles y basados en principios, sin obligaciones indebidamente onerosas ni costes operativos excesivos.[44] Si las obligaciones de cumplimiento implican elevados costes fijos, la regulación podría crear una barrera protectora en torno a las empresas ya establecidas, reduciendo la entrada de nuevos operadores y la actividad de las empresas emergentes, al tiempo que aumenta los costes para las empresas ya establecidas. Estos costes fijos pueden resultar especialmente

43 ENGINE & CCIA RESEARCH CENTER, *«Herramientas para competir: menores costes, más recursos y la simbiosis del ecosistema tecnológico»*, 25 de enero de 2023, https://ccianet.org/research/reports/tools-to-compete [consultado el 28/08/2026]; FLÓREZ DUNCAN (Felipe), *«Cómo las plataformas crean valor para sus usuarios»*, Oxera, 2021.

44 GRUPO DEL BANCO MUNDIAL, *«Informe sobre la competitividad de la inversión mundial 2017/2018»*, pp. 19-24, 2018 (en el que se recoge una encuesta a inversores en la que la estabilidad política, la seguridad y un entorno jurídico y normativo estable figuraban entre las principales consideraciones a la hora de elegir un lugar de inversión).

onerosos para las empresas más pequeñas y los nuevos operadores. El aumento de los costes regulatorios también puede dar lugar a una disminución de la inversión en I+D y afectar a la competitividad exportadora regional y mundial de las empresas nacionales.[45] Por consiguiente, las economías emergentes deberían evaluar los modelos regulatorios extranjeros en función de sus propias estructuras de mercado, capacidades institucionales, prioridades de desarrollo y ecosistemas de startups, en lugar de dar por sentada su transferibilidad directa.

La importancia de tener en cuenta las condiciones nacionales también queda ilustrada por las diferencias en los entornos normativos existentes en toda la región. Los indicadores de la OCDE sobre la regulación del mercado de productos (PMR) muestran una variación sustancial en el grado en que los marcos normativos restringen la competencia en las economías latinoamericanas. Como se muestra en la Tabla 1, en 2023 el indicador global de PMR osciló entre niveles cercanos a la media de la OCDE en Perú y Chile y niveles sustancialmente más altos en Costa Rica y Brasil, mientras que la media latinoamericana también se situó por encima de la media de la OCDE.

45 DIPPON (Christian M.) y HOELLE (Matthew D.), *«Una evaluación cuantitativa: los costes económicos de la separación estructural, las restricciones a las líneas de negocio y la regulación de los operadores de transporte público de las plataformas y los mercados en línea»*, NERA Economic Consulting, pp. 47-56, 18 de marzo de 2022, https://ccianet.org/wp-content/uploads/2022/06/platform_regulation_quantitative__03_18_23.pdf [consultado el 28/08/2026]; ENGINE & CCIA RESEARCH CENTER, *«Herramientas para competir»*, 2023.

Tabla 1. Regulación global del mercado de productos (PMR) en economías latinoamericanas seleccionadas, 2023

País	PMR global 2023
Perú	1,325
Chile	1,347
Media de la OCDE	1,345
Media de América Latina y el Caribe	1,723
México	1,791
Colombia	1,838
Costa Rica	2 069
Brasil	2,317

Nota: El indicador global de regulación del mercado de productos (PMR) oscila entre 0 y 6, y los valores más altos indican un entorno regulatorio menos favorable a la competencia. Las cifras de América Latina y el Caribe (ALC) y de la OCDE representan medias regionales.

Fuente: Base de datos de la OCDE sobre la regulación del mercado de productos (PMR), 2023; OCDE, Estudios económicos de la OCDE: Costa Rica 2025, p. 129.

Estas diferencias sugieren que las obligaciones adicionales en el mercado digital se introducirían partiendo de bases normativas significativamente diferentes en toda la región y, por lo tanto, podrían suponer distintos costes incrementales en función de la carga normativa existente.

B. Costes de la falta de intervención

Una regulación excesiva o mal diseñada puede reducir la productividad, desalentar la innovación y socavar el bienestar de los consumidores. El análisis económico también debe tener en cuenta

el problema simétrico, a saber, los costes de la falta de intervención que pueden surgir cuando determinadas características del mercado permiten que el poder de mercado se consolide o aumente.

Por lo tanto, el diseño de las políticas públicas debe tener en cuenta dos tipos potenciales de error: el error de tipo I, asociado a la intervención contra conductas que son eficientes o que no perjudican a la competencia, y el error de tipo II, que se produce cuando no se interviene contra conductas que perjudican a la competencia. El objetivo no es eliminar una categoría de riesgo a toda costa, sino sopesar los costes esperados de ambos tipos de error. La OCDE reconoce esta disyuntiva y señala que el equilibrio e e entre la intervención excesiva y la intervención insuficiente debe tener en cuenta los costes esperados de ambas.[46] A continuación se analizan los principales costes asociados a la intervención insuficiente.

1. Fortalecimiento del poder de mercado y reducción de la competencia

El primer coste potencial de la intervención insuficiente es que determinadas características estructurales de los mercados digitales puedan reforzarse mutuamente y hacer más persistente una posición de mercado que inicialmente se logró mediante la competencia basada en los méritos; por ejemplo, como resultado de la innovación, una mayor eficiencia o un modelo de negocio superior. Por lo tanto, la preocupación económica no surge del tamaño o la posición de mercado de una plataforma en sí misma, sino de la posibilidad de

46 OCDE, *«Abuso de posición dominante en los mercados digitales»*, Comité de Competencia de la OCDE, p. 10, 2020.

que los mecanismos que contribuyeron originalmente a la creación de valor —como las economías de escala, los efectos de red, la acumulación de datos y las economías de alcance— puedan reducir posteriormente la capacidad de los rivales actuales o potenciales para ejercer presión competitiva sobre el operador establecido.[47]

Los efectos de red pueden reforzar esta dinámica. A medida que aumenta el número de usuarios de una plataforma, su valor puede incrementarse tanto para los usuarios de un lado como del otro del mercado, lo que puede atraer a nuevos usuarios y reforzar la base instalada. Sin embargo, este efecto no se produce necesariamente con la misma intensidad en todos los mercados. La posibilidad de «multi-homing», la competencia entre plataformas, la interoperabilidad y otras características del mercado pueden limitar la medida en que los efectos de red se convierten en una ventaja difícil de contrarrestar.[48] Aunque los efectos de red puedan reducir la competencia, esto no implica automáticamente una posición dominante ni la necesidad de una regulación específica.

Del mismo modo, los efectos de red no deben considerarse, por sí mismos, como prueba de que un mercado se inclinará inevitablemente hacia un lado o permanecerá concentrado. Los

47 CRÉMER (Jacques), DE MONTJOYE (Yves-Alexandre) y SCHWEITZER (Heike), *«Política de competencia para la era digital»*, Comisión Europea, p. 19, 2019; NICOLETTI (Giuseppe), VITALE (Cristiana) y ABATE (Maria Antonietta), *«Competencia, regulación y crecimiento en un mundo digitalizado: cómo abordar los nuevos retos de competencia en los mercados digitales»*, Documentos de trabajo del Departamento de Economía de la OCDE n.º 1752, pp. 15, 20, 2023.

48 CRÉMER (Jacques), DE MONTJOYE (Yves-Alexandre) y SCHWEITZER (Heike), *«Política de competencia para la era digital»*, p. 2, 2019; OCDE, *«Abuso de posición dominante en los mercados digitales»*, pp. 17-18, 2020.

efectos de red directos surgen cuando la incorporación de nuevos usuarios aumenta el valor de un servicio para otros usuarios del mismo lado, como puede ocurrir en una red social. Los efectos de red indirectos surgen cuando el crecimiento en un lado de un mercado o de un sistema de pago atrae la participación en el otro lado.[49] Que cualquiera de estos mecanismos genere un poder de mercado duradero depende de otras condiciones del mercado, como el número de plataformas viables, el coste de atender a usuarios adicionales, la capacidad de los usuarios para participar en varios servicios y la disponibilidad de alternativas diferenciadas. Por ello, una regulación que asuma efectos de red uniformes en todos los servicios digitales corre el riesgo de identificar erróneamente tanto el origen como la persistencia del poder de mercado.[50]

Los costes de cambio pueden tener un efecto similar. Cuando los usuarios perciben que abandonar una plataforma podría suponer la pérdida de información, contactos, historial, conocimientos acumulados o compatibilidad con otros productos y servicios, pueden decidir permanecer con el operador establecido incluso cuando otra alternativa se perciba como superior o de mayor valor, ya sea en términos de calidad, variedad, precio u otras dimensiones de la competencia. Los costes de cambio, la portabilidad limitada, la inercia, el aprendizaje asociado al uso de un servicio y las restricciones al «multi-homing» pueden, dependiendo de las circunstancias, constituir barreras de entrada o de expansión, y los efectos de red basados en datos y las dependencias relacionadas con el uso pueden

49 Véase CRÉMER, DE MONTJOYE y SCHWEITZER (2019), pp. 2, 19-23; OCDE (2020), *Abuso de posición dominante en los mercados digitales*, pp. 17-18.

50 *Ibíd.*

dificultar el desplazamiento de las plataformas establecidas.[51]

Los datos pueden actuar como otro mecanismo de retroalimentación. Una base de usuarios más amplia puede generar más información, lo que a su vez puede mejorar los algoritmos, la personalización o la calidad del servicio, haciendo que el producto resulte más atractivo y generando nuevos datos, un proceso conocido como bucle de retroalimentación positiva. Cuando dichos datos son difíciles de replicar o sustituir, esta dinámica puede reforzar la ventaja competitiva del operador establecido. La OCDE advierte, no obstante, que la relevancia de los datos como barrera de entrada debe evaluarse caso por caso, teniendo en cuenta, entre otros factores, si los datos pueden replicarse, si existen conjuntos de datos alternativos o sustitutos efectivos, y si la información o los conocimientos pertinentes pueden obtenerse por otros medios.[52] Los datos obtenidos de un producto principal también pueden utilizarse para desarrollar productos en mercados relacionados o incluso no relacionados, mientras que la conexión entre servicios puede aumentar las economías de alcance y los costes de cambio; cuando los servicios son complementarios o existen efectos de red indirectos, los beneficios adicionales generados por su integración pueden inducir a los usuarios a optar por un único proveedor, reforzando su vinculación con el ecosistema.[53]

La misma precaución se aplica a los datos. El hecho de que una

51 OCDE, *«Abuso de posición dominante en los mercados digitales»*, pp. 17-18, 2020; STUCKE (Maurice E.) y GRUNES (Allen P.), *«Big Data and Competition Policy»*, Oxford University Press, pp. 162-163, 2016.

52 OCDE, *«Abuso de posición dominante en los mercados digitales»*, p. 18, 2020.

53 NICOLETTI (Giuseppe), VITALE (Cristiana) y ABATE (Maria Antonietta), *«Competition, Regulation and Growth in a Digitized World»*, p. 15, 2023.

empresa posea un gran volumen de información no significa necesariamente que los datos constituyan una barrera de entrada o proporcionen una ventaja competitiva duradera. Algunos conjuntos de datos son no rivales, están disponibles a través de intermediarios comerciales, se generan con relativa rapidez mediante un nuevo servicio o son sustituibles por información sintética o de acceso público.[54] Otros datos pueden ser sensibles al factor tiempo, de carácter exclusivo, difíciles de reproducir y estar estrechamente relacionados con la calidad del producto. Por lo tanto, la cuestión relevante es si el acceso a esos datos concretos afecta de manera significativa a la capacidad de competir de un rival eficiente. Cualquier medida correctiva que exija el acceso debe tener en cuenta también la privacidad, la seguridad, la protección de la propiedad intelectual y el coste de preparar los datos para su acceso; de lo contrario, se corre el riesgo de crear nuevos problemas sin eliminar la barrera competitiva identificada.[55]

2. Exclusión del mercado y restricciones a la entrada o la expansión

Un segundo coste de la falta de intervención puede surgir cuando una empresa con poder de mercado adopta estrategias que restringen la capacidad de los competidores eficientes para entrar o expandirse en un mercado. La OCDE clasifica muchas teorías sobre el abuso de posición dominante como teorías de exclusión; es decir, conductas cuyo efecto puede ser expulsar a los competidores del

54 Véase OCDE (2020), *Abuso de posición dominante en los mercados digitales*, p. 18; CRÉMER, DE MONTJOYE y SCHWEITZER (2019), pp. 72-75.

55 *Ibíd.*

mercado o impedir nuevas entradas.[56] La preocupación económica no es proteger a los competidores individuales, sino determinar si la conducta limita la competencia por parte de rivales eficientes.

Las prácticas que se analizan habitualmente incluyen, entre otras, los acuerdos de exclusividad, los descuentos por fidelidad, la negativa a negociar, la discriminación, la compresión de márgenes, la venta vinculada, la venta agrupada y la autopreferencia. Una misma conducta puede producir resultados diferentes en función del poder de mercado y de las características específicas del mercado. Los acuerdos de exclusividad, por ejemplo, suelen generar eficiencias e intensificar la competencia en determinadas circunstancias, mientras que, cuando los utiliza una empresa dominante, pueden, en determinadas condiciones, aumentar los costes de los rivales o restringir su acceso a usuarios o insumos relevantes.[57]

Al examinar prácticas como la exclusividad, la venta vinculada o la venta agrupada, un análisis basado en los efectos debe considerar si la empresa tiene tanto la capacidad como el incentivo para excluir a los competidores, si la conducta abarca una cuota suficiente del mercado de referencia, si los competidores eficientes pueden recurrir a canales o insumos alternativos, y si el efecto probable es debilitar la competencia en lugar de limitarse a perjudicar a un competidor concreto. La duración y la reversibilidad del acuerdo también son relevantes.[58] Por ejemplo, un acuerdo de exclusividad de corta

56 OCDE, *«Abuso de posición dominante en los mercados digitales»*, p. 24, 2020.

57 *Ibíd*., p. 39.

58 *Ibíd*., pp. 24 y 39.

duración destinado a respaldar una inversión en el lanzamiento de un nuevo producto es sustancialmente diferente de una red duradera de contratos que bloquea la principal vía de acceso al mercado. Estas distinciones son difíciles de traducir en una norma categórica sin dejar lagunas significativas o restringir conductas que no son perjudiciales para la competencia.

La autopreferencia es una importante teoría del perjuicio en los mercados digitales en los que una plataforma no solo actúa como intermediaria, sino que también ofrece productos o servicios que compiten con los de terceros que utilizan la plataforma. En tales casos, la plataforma podría utilizar su posición en el mercado de intermediación para otorgar un trato preferencial a sus propios productos o servicios, por ejemplo, mediante ventajas en el acceso, el posicionamiento o la visibilidad; en determinadas condiciones específicas, la autopreferencia puede restringir la capacidad de los rivales para competir. La OCDE identifica este tipo de conducta como una forma potencial de abuso excluyente mediante el aprovechamiento de una posición dominante en mercados relacionados.[59] Sin embargo, al igual que otras prácticas analizadas en esta sección, la autopreferencia es una práctica empresarial habitual que, en la mayoría de los casos, es favorable a la competencia o competitivamente benigna y no produce efectos anticompetitivos; no debe considerarse abusiva *per se*, sino que sus efectos deben evaluarse para determinar si aprovecha el poder de mercado en un mercado relacionado y si tiene una justificación favorable a la

59 *Ibíd*., pp. 52-53.

competencia.[60]

En cuanto a la venta vinculada y la venta agrupada, estas prácticas pueden generar economías de alcance, interfaces más sencillas, ventajas de «ventanilla única» o un mayor valor del producto cuando existen efectos de red; sin embargo, en determinadas condiciones, también pueden excluir a los competidores o aprovechar una posición de mercado para extenderla a productos relacionados. Por lo tanto, un análisis basado en los efectos debe sopesar los posibles efectos restrictivos frente a las justificaciones empresariales y las eficiencias generadas.[61]

Una vez identificada una teoría específica del perjuicio, la medida correctiva debe diseñarse para abordar ese mismo mecanismo competitivo. Por ejemplo, un requisito de transparencia puede ser adecuado cuando la preocupación se refiere a la incertidumbre en torno a las clasificaciones o las condiciones contractuales, pero puede que no resuelva el trato discriminatorio. Una norma de no discriminación podría abordar el trato diferencial, pero requeriría un criterio de referencia viable para decidir qué productos o transacciones son comparables. Del mismo modo, los requisitos de interoperabilidad o de acceso pueden reducir las barreras de cambio de proveedor, al tiempo que plantean cuestiones técnicas, de seguridad y de gobernanza que la autoridad debe ser capaz de gestionar. En consecuencia, el hecho de que una obligación concreta figure en una ley extranjera no establece que sea adecuada

60 CRÉMER (Jacques), DE MONTJOYE (Yves-Alexandre) y SCHWEITZER (Heike), *«Competition Policy for the Digital Era»*, p. 66, 2019.

61 OCDE, *«Abuso de posición dominante en los mercados digitales»*, pp. 43-45, 2020.

o proporcionada para abordar un problema de competencia en el mercado nacional.[62]

3. Bienestar del consumidor y dimensiones no relacionadas con los precios

Los costes de una intervención insuficiente también pueden surgir en dimensiones de la dinámica competitiva distintas del precio pagado por los consumidores. En los mercados digitales, donde algunos servicios se ofrecen a un precio monetario nulo, la competencia puede darse a través de la calidad, la variedad, la innovación, las condiciones de uso, la cantidad de publicidad y el tratamiento de los datos personales. Una reducción de la presión competitiva puede traducirse, en consecuencia, en condiciones menos favorables para los usuarios, incluso cuando no se observe un aumento del precio monetario.[63]

Desde una perspectiva económica, los efectos no relacionados con el precio pueden afectar al bienestar de los consumidores tanto como los efectos relacionados con el precio. Los mercados basados en datos también pueden ofrecer a los consumidores muy pocas alternativas con una mayor protección de la privacidad, especialmente cuando las barreras de entrada o los efectos de red basados en datos son significativos.[64] Esto sugiere que la privacidad y el control sobre los datos pueden ser dimensiones relevantes de la calidad y la elección

62 OCDE (2020), *«Abuso de posición dominante en los mercados digitales*», pp. 43-59.

63 OCDE, *«Consideraciones sobre la calidad en los mercados digitales de precio cero»*, Comité de Competencia de la OCDE, pp. 9, 11-14, 2018; STUCKE (Maurice E.) y GRUNES (Allen P.), *«Big Data y política de competencia»*, 2016.

64 STUCKE (Maurice E.) y GRUNES (Allen P.), *«Big Data and Competition Policy»*, p. 6, 2016.

a la hora de evaluar el bienestar de los consumidores, aunque las prácticas relacionadas con los datos no planteen necesariamente problemas de competencia.

4. Nuevos operadores y pequeñas empresas

Los factores mencionados anteriormente podrían afectar a los nuevos operadores y a las pequeñas empresas que carecen de la misma masa crítica de usuarios, volumen de datos, infraestructura, reputación o integración de servicios que el operador establecido. Es importante distinguir si estas diferencias reflejan simplemente eficiencias logradas de forma legítima —en cuyo caso no hay motivo para intervenir— o si se deben principalmente a barreras estructurales o estrategias excluyentes que puedan impedir que un rival eficiente alcance una escala viable que le permita ejercer una presión competitiva real y operar de forma rentable. En presencia de fuertes efectos de red, el reto para el nuevo operador consiste en alcanzar una escala suficiente para constituir una alternativa competitiva, especialmente cuando los usuarios tienen pocos incentivos para cambiar de proveedor o utilizar varias plataformas simultáneamente, y los efectos de red, las economías de escala y los bucles de retroalimentación de datos pueden crear barreras de entrada difíciles de superar incluso para rivales más innovadores o eficientes.[65]

También en este caso, desde una perspectiva económica, el objetivo

65 CRÉMER (Jacques), DE MONTJOYE (Yves-Alexandre) y SCHWEITZER (Heike), *«Competition Policy for the Digital Era»*, pp. 22-23, 2019; NICOLETTI (Giuseppe), VITALE (Cristiana) y ABATE (Maria Antonietta), *«Competencia, regulación y crecimiento en un mundo digitalizado»*, p. 20, 2023.

no es proteger a las pequeñas empresas por su tamaño, sino garantizar que los competidores puedan entrar en el mercado y expandirse de manera eficiente, ya que pueden producirse pérdidas de bienestar cuando las barreras o determinadas conductas limitan la presión competitiva.

C. Características económicas e institucionales regionales

¿Cómo deberían abordar América Latina y el Caribe los riesgos potenciales asociados tanto a la falta de intervención como al exceso de intervención de las leyes de competencia en los mercados digitales? Es importante destacar que la respuesta requiere tener en cuenta las características económicas e institucionales particulares de la región, incluida la heterogeneidad entre jurisdicciones, la fragmentación del mercado, las diferencias en la capacidad institucional y reguladora, los recursos de que disponen muchas autoridades y, en determinadas jurisdicciones, el menor tamaño del mercado.

Los organismos de competencia de América Latina y el Caribe operan, de media, con presupuestos considerablemente más reducidos y menos personal que sus homólogos de la OCDE, como también se refleja en la productividad medida en términos de decisiones por empleado.[66] Los organismos de la región suelen operar en mercados caracterizados por mayores distorsiones estructurales, lo que hace que sus responsabilidades institucionales sean especialmente

66 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *«Mercados y desarrollo: Cómo la competencia puede mejorar vidas»*, pp. 323, 326, 2025. El mismo informe señala que, entre 2015 y 2022, las autoridades de competencia de América Latina y el Caribe dictaron 270 resoluciones sobre cárteles, frente a las 2 482 de las jurisdicciones de la OCDE, y examinaron 6 721 fusiones, frente a las más de 64 700 de la OCDE, lo que supone que las autoridades regionales fueron aproximadamente un 90 % menos activas en el examen de fusiones y en la adopción de resoluciones sobre cárteles. *Ibíd.*, pp. 314-315.

exigentes, y las regulaciones tienden a ser más onerosas allí donde el Estado tiene menor capacidad para diseñarlas, aplicarlas y hacerlas cumplir.[67]

Sin embargo, estos promedios regionales no reflejan las diferencias sustanciales en los recursos institucionales entre las distintas jurisdicciones, tal y como se ilustra en la Tabla 2.

Tabla 2. Plantilla y presupuestos de los organismos de competencia en América Latina y el Caribe

Plantilla / Presupuesto	Presupuesto elevado 8–34 millones de dólares	Presupuesto medio 2–6 millones de dólares	Presupuesto reducido Entre 0,4 y 2 millones de dólares estadounidenses
Plantilla numerosa Entre 77 y 528 empleados	Brasil, Chile, Colombia, México	—	Argentina
Plantilla media 31-70 empleados	—	República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, Perú	—
Plantilla reducida 6–23 empleados	—	—	Barbados, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay, Trinidad y Tobago, Uruguay

Fuente: BID (2025), *«Mercados para el desarrollo: mejorar vidas a través de la competencia*», tabla 10.2, p. 325. Los rangos de presupuesto y dotación dep ersonal corresponden a las categorías utilizadas por el BID.

Las cifras presentadas en la Tabla 2 reflejan la considerable variación en los recursos institucionales disponibles para aplicar y hacer cumplir las obligaciones regulatorias adicionales en toda la región. Estas

67 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *«Mercados y desarrollo»*, pp. 318-312, 346-347, 2025.

diferencias en los recursos institucionales pueden ser especialmente relevantes en los mercados digitales, donde una aplicación e e y eficaz requiere capacidades técnicas especializadas. Las autoridades de competencia requieren cada vez más conocimientos especializados que van más allá del derecho y la economía, incluyendo la ciencia de datos, la tecnología y competencias especializadas en tecnologías de la información. En 2023, la mitad de las autoridades de competencia de las jurisdicciones de la OCDE contaban con una unidad dedicada a los datos y más del 40 % tenía un director de datos o de tecnología.[68]

Las capacidades técnicas especializadas también parecen estar desarrolladas de forma desigual en toda la región. Algunas autoridades han establecido estructuras especializadas para el análisis intensivo de datos y el escrutinio de los mercados. La antigua COFECE de México, por ejemplo, creó una Unidad de Inteligencia de Mercado, mientras que la FNE de Chile creó una Unidad de Inteligencia que utiliza herramientas tecnológicas y grandes conjuntos de datos para el análisis de mercados.[69] Otras jurisdicciones aún están desarrollando este tipo de estructuras institucionales. Estas diferencias son especialmente relevantes, ya que las intervenciones cada vez más complejas en los mercados digitales pueden requerir una considerable experiencia técnica para diseñarlas y supervisarlas de manera eficaz.

68 OCDE, *«Tendencias de la competencia en la OCDE 2025»*, p. 14, 2025, https://doi.org/10.1787/8c4bd00b-en [consultado el 28/08/2026].

69 OCDE, *«Detección de cárteles para investigaciones de oficio»*, Documentos de las mesas redondas de la OCDE sobre política de competencia, DAF/COMP/LACCF(2024)33, p. 17, 2024, https://www.oecd-ilibrary.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/09/detecting-cartels-for-ex-officio-investigations_6836e489/1ea7cdba-en.pdf [consultado el 02/09/2026].

Las diferencias entre jurisdicciones también se reflejan en el diseño de sus regímenes de competencia. Una comparación de los umbrales de notificación de fusiones en varios países latinoamericanos ilustra esta heterogeneidad: el umbral de Perú para las ventas combinadas representa aproximadamente el 0,05 % del PIB, frente al 0,014 % de México y el 0,004 % de Colombia, mientras que el umbral de Chile representa aproximadamente el 0,03 % del PIB y el de Argentina, el 0,012 %.[70] Expresadas como porcentaje del PIB, estas diferencias ponen de manifiesto la considerable variación en los umbrales de notificación de fusiones en toda la región. Esta heterogeneidad es relevante en el contexto de los debates sobre los marcos normativos propuestos para los mercados digitales, ya que unos enfoques sustancialmente diferentes podrían añadir otra capa de fragmentación normativa, sobre todo teniendo en cuenta que las plataformas digitales suelen operar más allá de las fronteras nacionales. Por lo tanto, la OCDE destaca la importancia de la cooperación y la coordinación internacionales para minimizar la divergencia normativa a medida que proliferan las medidas correctoras y los enfoques regulatorios en las distintas jurisdicciones.[71]

La fragmentación económica de la región es otro aspecto a tener en cuenta. Las barreras comerciales, las normas no armonizadas y los retos en materia de infraestructuras transfronterizas pueden hacer

70 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *«Mercados y desarrollo»*, pp. 317-318, 2025.

71 OCDE*, «Remedies in Digital Markets in Latin America and the Caribbean»*, Documentos de las Mesas Redondas de la OCDE sobre Política de Competencia n.º 326, pp. 21-23, 2025, https://doi.org/10.1787/34bbc7e4-en [consultado el 28/08/2026].

que muchos mercados nacionales de América Latina y el Caribe sigan siendo relativamente pequeños y desconectados, lo que limita la competencia y la capacidad de las empresas para alcanzar una mayor escala. Una mayor integración regional puede aumentar la productividad y la intensidad de la competencia al ampliar el número de competidores y consumidores; sin embargo, los esfuerzos de integración han sido parciales; la armonización de las normas, junto con otras medidas para reducir las barreras comerciales, puede ayudar a integrar estos mercados fragmentados.[72]

Esto resulta especialmente relevante en el debate sobre la regulación del mercado digital. La existencia de marcos normativos diferentes entre las distintas jurisdicciones podría aumentar la fragmentación y los costes de cumplimiento para las empresas que operan en toda la región, especialmente para las más pequeñas. También deben tenerse en cuenta los costes de aplicar y hacer cumplir estas normativas, sobre todo cuando las autoridades cuentan con recursos y capacidad institucional limitados.

IV. EXPERIENCIA EN MATERIA DE APLICACIÓN DE LA NORMATIVA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Las autoridades de defensa de la competencia de América Latina cuentan con una amplia experiencia en la aplicación de las normas de competencia en los mercados digitales. Por ejemplo, entre 2011 y 2023, la autoridad de competencia brasileña (Conselho Administrativo de Defesa Econômica, o CADE) examinó 233

72 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *«Mercados y desarrollo»*, pp. 25-26, 2025.

operaciones relacionadas con plataformas digitales[73] e inició 23 investigaciones de conducta relacionadas con aspectos digitales.[74] Estas investigaciones obligaron al CADE a analizar las condiciones económicas caso por caso, evaluando la dinámica competitiva y los modelos de negocio específicos de cada caso. En algunos asuntos, incluidos los relacionados con iFood y Gympass, el CADE aceptó compromisos para resolver las preocupaciones en materia de competencia identificadas.[75] En muchos otros asuntos, el CADE archivó las investigaciones tras analizar los hechos y las pruebas económicas y no encontrar ningún perjuicio para la competencia.

Más recientemente, la Superintendencia General del CADE recomendó sancionar a Apple por un presunto abuso de posición dominante en el ecosistema iOS,[76] un caso en el que algunos comentaristas han

73 Véase CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE), *«Mercados de Plataformas Digitais»*, p. 21, agosto de 2023, https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/Caderno_Plataformas-Digitais_Atualizado_29.08.pdf [consultado el 28/08/2026].

74 CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE), *«Mercados de Plataformas Digitais»*, pp. 162-164, 2023.

75 CONSEJO ADMINISTRATIVO DE DEFENSA ECONÓMICA (CADE), *«El CADE firma un acuerdo con iFood en el caso relativo a los acuerdos de exclusividad en los mercados de reparto de comida a domicilio»*, 8 de febrero de 2023, https://www.gov.br/cade/en/matters/news/cade-signs-agreement-with-ifood-in-case-involving-exclusivity-deals-in-food-delivery-marketplaces [consultado el 28/08/2026]; CADE, *«El CADE firma un acuerdo con Gympass en el mercado brasileño de gimnasios»*, 10 de octubre de 2022, https://www.gov.br/cade/en/matters/news/cade-signs-agreement-with-gympass-in-brazilian-health-club-market-1 [consultado el 28/08/2026].

76 CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE), *«La SG recomienda la condena de Apple por conducta anticompetitiva»*, 7 de julio de 2025, https://www.gov.br/cade/en/matters/news/sg-recommends-

argumentado que la autoridad intentó aplicar por primera vez una teoría del perjuicio basada en el ecosistema.[77] En diciembre de 2025, el CADE firmó un acuerdo de cesación y desistimiento con Apple en el que se exigían cambios en las normas de su App Store en Brasil. El procedimiento quedó suspendido a la espera del cumplimiento de las obligaciones del acuerdo, en lugar de resolverse mediante una resolución definitiva sobre la responsabilidad.[78] El CADE también ha investigado si las asociaciones y las inversiones de empresas tecnológicas en startups de inteligencia artificial podrían dar lugar a un perjuicio para la competencia.[79] En mayo de 2026, el CADE archivó tres investigaciones preliminares relacionadas con operaciones en el ámbito de la IA, ordenó la notificación de *la operación entre Microsoft e Inflection* y abrió investigaciones sobre dos operaciones en las que participaban Google.[80] A lo largo

apple2019s-conviction-for-anticompetitive-conduct [consultado el 28/08/2026].

77 CARBALLA-SMICHOWSKI (Bruno), *«La autoridad de competencia de Brasil introdujo la primera teoría del perjuicio basada en el ecosistema»*, Kluwer Competition Law Blog, 30 de junio de 2025, https://legalblogs.wolterskluwer.com/competition-blog/brazils-competition-authority-introduced-the-first-true-ecosystem-theory-of-harm/ [consultado el 28/08/2026].

78 CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE), *«El CADE firma un acuerdo de cese y desistimiento con Apple»*, 5 de enero de 2026, https://www.gov.br/cade/en/matters/news/cade-signs-a-cease-and-desist-agreement-with-apple [consultado el 28/08/2026].

79 Véase CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE), *«El CADE investigará las adquisiciones de startups de IA por parte de las grandes tecnológicas»*, 4 de septiembre de 2024, https://www.gov.br/cade/en/matters/news/cade-to-investigate-big-techs2019-acquisitions-of-ai-startups [consultado el 28/08/2026].

80 CONSEJO ADMINISTRATIVO DE DEFENSA ECONÓMICA (CADE), *«El CADE archiva tres APAC, ordena la notificación de la operación*

de los años, la autoridad también ha emprendido iniciativas para comprender mejor la dinámica de la competencia en los mercados digitales, entre las que se incluyen estudios e informes detallados.[81]

Recientemente, también se presentó en Brasil una propuesta legislativa para un marco regulador *ex ante* de los mercados digitales. El proyecto de ley n.º 4.675/2025 autorizaría la designación de operadores de mercados digitales de importancia sistémica y les impondría obligaciones específicas, con el apoyo de una unidad especializada dentro del CADE. El proyecto de ley n.º 2.768/2022, presentado en noviembre de 2022, también tenía por objeto regular las plataformas digitales; la Comisión de Desarrollo Económico aprobó una enmienda sustitutiva en julio de 2026, y el proyecto de ley estaba a la espera del dictamen del ponente en la Comisión de

Microsoft/Inflection y la investigación de dos nuevas operaciones en las que participa Google», 13 de mayo de 2026, https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-arquiva-tres-apacs-determina-notificacao-da-operacao-microsoft-inflection-e-apuracao-de-duas-novas-operacoes-envolvendo-google [consultado el 28/08/2026].

81 Véase OCDE, *«Abuso de posición dominante en los mercados digitales: contribución de Brasil»*, Foro Mundial sobre Competencia, 8 de diciembre de 2020, https://cdn.cade.gov.br/Relatorios%20de%20gestao/2020/Cap.%201/Abuse%20of%20dominance%20in%20digital%20markets.pdf [consultado el 28/08/2026]; CADE, *«Cuadernos del CADE: Mercados de plataformas digitales»*, agosto de 2021, https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/plataformas-digitais.pdf [consultado el 28/08/2026]; CADE, *«Competencia en los mercados digitales: una revisión de los informes especializados»*, Documento de trabajo n.º 005/2020, agosto de 2020, https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/documentos-de-trabalho/2020/documento-de-trabalho-n05-2020-concorrencia-em-mercados-digitais-uma-revisao-dos-relatorios-especializados.pdf [consultado el 28/08/2026].

Comunicaciones.[82]

En Colombia, en mayo de 2024, la autoridad de competencia del país, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), abrió investigaciones contra Uber, Didi y Cabify para determinar si infringían las normas de competencia y de competencia desleal al promover servicios de transporte en contravención de la normativa sectorial, otorgando presuntamente ventajas competitivas a los proveedores vinculados a las plataformas.[83] En 2025, la SIC también inició una investigación formal y emitió un pliego de cargos contra Apple,[84] alegando que la conducta de la empresa hacia terceros en el mercado de las aplicaciones móviles constituiría un abuso de

82 CÁMARA DE DIPUTADOS DE BRASIL, *«Proyecto de ley n.º 4.675/2025, estado legislativo»*, https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2562481 [consultado el 28/08/2026]; CÁMARA DE DIPUTADOS DE BRASIL, *«Proyecto de ley n.º 2.768/2022, situación legislativa»*, https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2337417 [consultado el 28/08/2026].

83 SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, *«La SIC del Cambio formuló pliego de cargos contra las plataformas UBER, DIDI y CABIFY por presuntas infracciones al régimen de libre y leal competencia»*, 14 de mayo de 2024, https://sedeelectronica.sic.gov.co/noticias/la-sic-del-cambio-formulo-pliego-de-cargos-contra-las-plataformas-uber-didi-y-cabify-por-presuntas-infracciones-al-regimen-de-libre-y-leal [consultado el 28/08/2026].

84 SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, *«La Superintendencia de Industria y Comercio inició una investigación administrativa contra Apple por infracción del régimen de libre competencia»*, 26 de agosto de 2025, https://sedeelectronica.sic.gov.co/comunicado/superintendencia-de-industria-y-comercio-inicio-investigacion-administrativa-apple-por-infraccion-al-regimen-de-libre-competencia [consultado el 28/08/2026]; SUPERINTENDENCIA DELEGADA PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA, *«Resolución n.º 60099»*, 19 de agosto de 2025, https://www.sic.gov.co/sites/default/files/documentos/082025/APPLE%20-%20Resoluci%C3%B3n%2060099%20del%2019%20de%20agosto%20de%202025%20-%20APERTURA%20FIRMADA.pdf [consultado el 28/08/2026].

posición dominante.[85]

En México, a nivel institucional, el programa 2026-2030 de la Comisión Nacional Antimonopolio prevé el seguimiento y el análisis de la información en mercados estratégicos, el desarrollo de herramientas para sistematizar la información económica y estadística, y el examen de los servicios digitales que sirven de insumos para otros mercados, incluidos los servicios financieros.[86]

Haciendo uso de sus competencias en materia de investigación de mercado, la Autoridad Investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), la autoridad de competencia de México antes de la reforma institucional de 2025 que creó la Comisión Nacional Antimonopolio, publicó un informe preliminar sobre la dinámica competitiva del sector del comercio electrónico minorista, en el que se barajaban medidas correctoras estructurales dirigidas a Amazon y Mercado Libre.[87] En septiembre de 2025, el Consejo de la COFECE examinó la propuesta y no impuso medidas correctivas. La Comisión señaló la existenci es barreras por parte de los vendedores en las plataformas de comercio electrónico, pero

85 Colombia, Decreto 2153 de 1992, art. 50, núm. 6, 30 de diciembre de 1992 (que define como abuso de posición dominante la práctica de *«obstruir o impedir a terceros el acceso a los mercados o a los canales de comercialización»*), https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=38168 [consultado el 28/08/2026].

86 COMISIÓN NACIONAL ANTIMONOPOLIO, *«Programa Institucional de la Comisión Nacional Antimonopolio 2026–2030»*, Diario Oficial de la Federación, 30 de junio de 2026, https://sidof.segob.gob.mx/notas/docFuente/5792300 [consultado el 28/08/2026].

87 COFECE, *«Dictamen preliminar, Expediente IEBC-001-2022»*, 13 de febrero de 2024, https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2024/02/DOF-13febrero2024-01.pdf [consultado el 28/08/2026].

no había suficiente certeza sobre los beneficios que las medidas propuestas aportarían a los consumidores y a las microempresas, pequeñas y medianas empresas.[88] Más recientemente, en diciembre de 2025, la Comisión Nacional Antimonopolio de México aceptó los compromisos de Google para abordar las restricciones en los acuerdos de compatibilidad de Android, en virtud de los cuales Google accedió a eliminar las restricciones contractuales que limitaban la capacidad de los fabricantes de dispositivos para fabricar y distribuir dispositivos que utilizaran sistemas operativos distintos de Android.[89]

En Chile, en 2025, la Fiscalía Nacional de la Economía (FNE) interpuso una demanda ante el Tribunal de la Competencia contra Google, alegando abuso de posición dominante al imponer restricciones a la competencia dentro del sistema operativo Android.[90] En 2023, la FNE inició una investigación sobre el uso de cláusulas

88 COFECE, *«La COFECE concluye la investigación sobre el comercio electrónico minorista y recopila datos para un trabajo integral de cara al futuro»*, 12 de septiembre de 2025, https://www.cofece.mx/cofece-concluye-investigacion-en-comercio-electronico-minorista/ [consultado el 28/08/2026].

89 COMISIÓN NACIONAL ANTIMONOPOLIO, *«La Comisión Nacional Antimonopolio impulsa un mercado de dispositivos móviles más abierto y competitivo para las y los mexicanos»*, 18 de diciembre de 2025, https://www.gob.mx/antimonopolio/prensa/la-comision-nacional-antimonopolio-impulsa-un-mercado-de-dispositivos-moviles-mas-abierto-y-competitivo-para-las-y-los-mexicanos [consultado el 28/08/2026].

90 FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA, *«La FNE acusa a Google de abuso de posición dominante y solicita una multa de 89 millones de dólares al Tribunal de la Competencia de Chile»*, 9 de mayo de 2025, https://www.fne.gob.cl/en/fne-acusa-a-google-por-abuso-de-posicion-dominante-y-pide-al-tdlc-multa-de-us-89-millones/ [consultado el 28/08/2026].

de nación más favorecida por parte de las plataformas de reparto de comida a domicilio Uber Eats, PedidosYa y Rappi, y concluyó que dichas cláusulas reducían la competencia de precios entre las plataformas de reparto de comida a domicilio y obstaculizaban la entrada de nuevos operadores que pretendían ofrecer comisiones más bajas a los restaurantes. La FNE aceptó compromisos centrados en eliminar todo tipo de cláusulas de nación más favorecida (NMF) tanto de los contratos existentes como de los futuros, y en permitir a los restaurantes fijar sus precios libremente.[91] La FNE también ha examinado y resuelto operaciones como las de *Microsoft/Activision* y *Uber/Cornershop*.[92]

Además, la FNE ha utilizado estudios de mercado para examinar cuestiones de competencia derivadas de la digitalización. En su estudio de mercado de 2024 sobre el sector del alojamiento, analizó la expansión de las agencias de viajes en línea (OTA) y los alquileres a corto plazo (STR), así como posibles problemas de competencia relacionados con las cláusulas NMF y la fijación de precios algorítmica. El estudio dio lugar a recomendaciones normativas y llevó a la FNE a recomendar una investigación sobre el uso de cláusulas NMF por parte de las OTA.[93]

En Argentina, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

91 OCDE, *«Medidas correctivas en los mercados digitales de América Latina y el Caribe»*, Documentos de las Mesas Redondas de la OCDE sobre Política de Competencia n.º 326, pp. 8-9, 2025, https://doi.org/10.1787/34bbc7e4-en [consultado el 28/08/2026].

92 Véase FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA, *«Mercados digitales»*, https://www.fne.gob.cl/mercados-digitales/ [consultado el 28/08/2026].

93 FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA, *«Estudio sobre el mercado del alojamiento web (EM08-2023). Informe final»*, pp. 12-14, abril de 2024, https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2024/04/03.Informe_Final.pdf [consultado el 28/08/2026].

(CNDC) investigó los cambios introducidos en la política de privacidad de WhatsApp de 2021, que ampliaban el intercambio de datos con otros servicios de Meta. Aunque el caso se centró inicialmente en el posible perjuicio para los consumidores, la autoridad alegó que la capacidad de Meta para combinar los datos de los usuarios entre plataformas podría generar un conjunto de datos irreemplazable, lo que reforzaría su poder de mercado y crearía efectos de exclusión para los competidores. Para abordar estas preocupaciones, la CNDC propuso una medida cautelar, concedida por la Secretaría de Industria y Comercio y posteriormente confirmada por el Tribunal Federal de Apelación en 2022, por la que se ordenaba a WhatsApp suspender la aplicación de su política de privacidad actualizada y dejar de compartir los datos de los usuarios con Meta y con terceros.[94]

En la República Dominicana, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (ProCompetencia) también ha utilizado las herramientas existentes en asuntos relacionados con los mercados digitales. En 2023, ProCompetencia publicó un estudio sobre el mercado de venta de vehículos en el que se examinaba el papel de aproximadamente siete plataformas digitales que conectan a compradores, vendedores y concesionarios.[95] El estudio identificó

94 Véase COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, *«Caso "WhatsApp": El Tribunal de Apelación confirmó la prórroga temporal de la medida cautelar hasta el final de la investigación»*, 11 de agosto de 2023, https://www.argentina.gob.ar/defensadelacompetencia/whatsapp-case-court-appeals-confirmed-temporary-extension-injunction-until [consultado el 28/08/2026].

95 PROCOMPETENCIA, *«ProCompetencia presenta un estudio sobre el mercado de venta de vehículos y el impacto de las plataformas digitales»*, 1 de diciembre de 2023, https://procompetencia.gob.do/procompetencia-presenta-estudio-sobre-el-mercado-de-venta-de-vehiculos-y-el-impacto-de-plataformas-digitales/ [consultado el 28/08/2026].

asimetrías de información y barreras en la concesión de licencias a los concesionarios, y recomendó mejorar los datos y modernizar el marco jurídico aplicable.

ProCompetencia también ha investigado un asunto relacionado con Visa y Mastercard y el acceso de los comerciantes extranjeros a las redes de procesamiento de tarjetas. La Dirección Ejecutiva abrió la investigación en 2023; el Consejo inició un procedimiento sancionador en 2024 basándose en indicios razonables de abuso colectivo; y, en 2025, el Consejo suspendió la fase decisoria mientras se tramitaba ante los tribunales administrativos un recurso contra la definición preliminar del mercado de referencia. No se ha dictado ninguna resolución definitiva sobre la responsabilidad.[96]

Al mismo tiempo, a diferencia de casi todas las jurisdicciones latinoamericanas, la República Dominicana no cuenta con un régimen de control de concentraciones. La Ley Orgánica de Antimonopolio y Competencia Económica propuesta por ProCompetencia introduciría un control previo de las concentraciones, ampliaría las herramientas de investigación —incluidas las inspecciones y el acceso a las pruebas digitales—, reforzaría los procedimientos y las sanciones, abordaría las cuestiones relacionadas con el mercado digital y establecería una nueva autoridad de competencia autónoma.

96 PROCOMPETENCIA, *«Resolución n.º DE-004-2023»*, https://procompetencia.gob.do/resoluciones-procompetencia/resolucion-num-de-004-2023/ [consultado el 28/08/2026]; PROCOMPETENCIA, *«Resolución n.º DE-012-2024»*, https://procompetencia.gob.do/resoluciones-procompetencia/resolucion-num-de-012-2024/ [consultado el 28/08/2026]; PROCOMPETENCIA, *«Resolución n.º DE-006-2025»*, https://procompetencia.gob.do/resoluciones-procompetencia/resolucion-num-de-006-2025/ [consultado el 28/08/2026].

ProCompetencia presentó la propuesta al Poder Ejecutivo el 26 de febrero de 2026, y en agosto de 2026 seguía en fase de revisión por parte del Ejecutivo y de debate público.[97]

En otras partes del Caribe, la Comisión de Comercio Justo de Jamaica publicó en 2025 un estudio sobre las plataformas de transporte a demanda en el que se evaluaban sus efectos económicos, sociales y normativos, y se proponía un marco destinado a dar cabida a la innovación al tiempo que se protegía la competencia y a los pasajer es. Anteriormente, la Comisión investigó las cláusulas de exclusividad utilizadas por una plataforma de vales en línea.[98]

---

97 PROCOMPETENCIA, *«ProCompetencia entrega al Poder Ejecutivo un anteproyecto de reforma de la Ley 42-08»*, 26 de febrero de 2026, https://procompetencia.gob.do/procompetencia-entrega-al-poder-ejecutivo-anteproyecto-de-reforma-a-la-ley-42-08/ [consultado el 28/08/2026]; PROCOMPETENCIA, *«La presidenta de ProCompetencia advierte de que la República Dominicana no puede seguir siendo el único país de América Latina sin control de las concentraciones económicas»*, 23 de julio de 2026, https://procompetencia.gob.do/presidenta-de-procompetencia-plantea-modernizar-ley-de-competencia-para-enfrentar-desafios-de-la-economia-digital/ [consultado el 28/08/2026]; PROCOMPETENCIA, *«La presidenta de ProCompetencia presenta el anteproyecto de ley a jóvenes empresarios»*, 19 de agosto de 2026, https://procompetencia.gob.do/presidenta-de-procompetencia-socializa-anteproyecto-de-ley-con-jovenes-empresarios/ [consultado el 28/08/2026]; FELIX (Gunther), *«La República Dominicana debate su mayor reforma antimonopolio en dos décadas»*, LexLatin, 22 de mayo de 2026, https://lexlatin.com/reportajes/republica-dominicana-reforma-antimonopolio [consultado el 28/08/2026].

98 COMISIÓN DE COMERCIO JUSTO DE JAMAICA, *«Incorporación de las plataformas de transporte a demanda al transporte público de pasajeros en Jamaica»*, diciembre de 2025, https://jftc.gov.jm/ftc_publication/accommodating-ride-hailing-platforms-in-public-passenger-transport-in-jamaica/ [consultado el 28/08/2026]; COMISIÓN DE COMERCIO JUSTO DE JAMAICA, *«Notas del discurso del director ejecutivo para la rueda de prensa»*, pp. 4-5, 24 de febrero de 2022, https://jftc.gov.jm/wp-content/uploads/2022/02/2022.02.24-FTC-ED-Speaking-Notes-for-Media-Briefing-v2.pdf [consultado el 28/08/2026].

En conjunto, estos casos muestran que los marcos de competencia existentes han permitido a las autoridades de América Latina y el Caribe investigar cuestiones relacionadas con el mercado digital, imponer o aceptar medidas correctoras cuando estaba justificado y archivar los casos en los que las pruebas no demostraban la existencia de un perjuicio. Por lo tanto, la prioridad inmediata podría ser reforzar la aplicación efectiva de los instrumentos existentes, así como los recursos necesarios para utilizarlos, antes de importar modelos *ex ante* complejos cuyos efectos a largo plazo sobre la competencia, la innovación, la inversión y el bienestar de los consumidores siguen siendo inciertos.[99]

Otra cuestión se refiere al problema concreto que ha suscitado el interés por la regulación digital *ex ante*, y a si dichos instrumentos son adecuados para abordarlo. Varios casos latinoamericanos muestran que las autoridades de competencia han recurrido a medidas correctoras específicas o compromisos cuando se han identificado motivos de preocupación, lo que plantea precisamente la cuestión de si existe algún problema en el mercado digital que no pueda abordarse ya mediante los marcos normativos, regulatorios y de aplicación de la ley existentes.

V. PRINCIPIOS CLAVE PARA CONSIDERAR LA REGULACIÓN EX ANTE

La digitalización de la economía mundial ha aportado importantes beneficios tanto a los consumidores como a las empresas. Tal y como ha señalado la Comisión Europea, «los modelos alternativos

99 Véase OCDE, *«Medidas correctivas en los mercados digitales de América Latina y el Caribe»*, pp. 5, 17-22, 2025.

de distribución en línea, como los mercados en línea, han facilitado a los minoristas el acceso a los clientes. Mediante el uso de estas plataformas de terceros, los pequeños minoristas pueden, con inversiones y esfuerzos limitados, hacerse visibles para los clientes potenciales y vender productos a una amplia base de clientes y en múltiples Estados miembros de ».[100] Las plataformas también pueden ayudar a sus usuarios a crear valor al agrupar y vincular diferentes funciones y servicios. Esto, a su vez, contribuye a impulsar la eficiencia del mercado al reducir los costes de transacción, ampliar las opciones de los consumidores y permitir a las empresas lograr economías de escala.[101]

Antes de adoptar cualquier marco digital *ex ante*, los responsables políticos deberían examinar detenidamente cómo las nuevas regulaciones pueden afectar a las empresas, a los consumidores, a la innovación y a la economía en general. Reconociendo que unas regulaciones excesivamente onerosas y autoritarias podrían obstaculizar significativamente la innovación y el crecimiento económico, especialmente en mercados digitales dinámicos e innovadores, los siguientes principios pueden servir de guía valiosa a la hora de diseñar regulaciones para los mercados digitales.

100 COMISIÓN EUROPEA, *«Informe final sobre la investigación sectorial del comercio electrónico»*, COM(2017) 229 final, apartado 14, 10 de mayo de 2017, https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-10/2017_ecommerce_SI_final_report_en.pdf [consultado el 28/08/2026].

101 FLÓREZ DUNCAN (Felipe), *«Cómo las plataformas crean valor para sus usuarios»*, Oxera, 2021.

A. Análisis de costes y beneficios

El análisis de costes y beneficios debe ser un elemento fundamental de cualquier política reguladora y no es específico de los mercados digitales. La OCDE recomienda integrar la evaluación del impacto normativo (RIA)[102] en las primeras fases del proceso de elaboración de políticas para determinar si la regulación es necesaria y cómo pueden alcanzarse los objetivos políticos de la forma más eficaz y eficiente. Dichas evaluaciones deben comparar los beneficios y los costes de los distintos enfoques, tener en cuenta sus efectos sobre la competencia y el bienestar de los consumidores, y examinar si el mismo objetivo podría alcanzarse mediante medios menos restrictivos. Dichas evaluaciones no deben limitarse a las empresas directamente sujetas a la regulación. Deben identificar todos los efectos relevantes, tanto directos como indirectos, incluidos los efectos sobre otras empresas y los consumidores, así como los efectos que se transmiten a mercados posteriores o estrechamente relacionados. Esto es especialmente relevante porque las intervenciones reguladoras pueden generar efectos de segundo y consecuencias no deseadas que se extienden mucho más allá de sus objetivos inmediatos.[103] Se ha documentado un ejemplo

102 La evaluación del impacto normativo (EIN) es un proceso sistemático para determinar si es necesario regular y de qué manera hacerlo para alcanzar los objetivos de las políticas públicas. Según la OCDE, una EIN debe, como mínimo, definir el problema y el objetivo de la política, identificar alternativas normativas y no normativas, evaluar sus costes y beneficios, determinar la solución preferida y establecer un marco de seguimiento y evaluación.

103 OCDE, *«Evaluación del impacto normativo: Principios de buenas prácticas de la OCDE para la política reguladora»*, Ediciones de la OCDE, París, 2020, pp. 6, 14-15, 26-27, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/02/regulatory-impact-assessment_0bf78a03/7a9638cb-en.pdf [consultado el 02/09/2026].

de este mecanismo en el sector de las telecomunicaciones, donde el diseño regulatorio de las subastas puede aumentar los costes a los que se enfrentan los operadores de telecomunicaciones, lo que posteriormente puede repercutirse en los consumidores a través de precios al por menor más elevados. Esto debería tenerse en cuenta como un coste regulatorio indirecto.[104]

Dado el impacto económico potencialmente significativo de las regulaciones digitales, los responsables políticos deberían involucrar a las partes interesadas en el desarrollo de cualquier marco regulatorio *ex ante* propuesto. La participación de las partes interesadas es una parte integral de la evaluación del impacto normativo (RIA) y puede proporcionar a los responsables políticos información y pruebas sobre el impacto probable de una regulación propuesta, incluidos efectos que, de otro modo, podrían no identificarse o evaluarse adecuadamente.[105]

La introducción de nuevas regulaciones tiene un coste. El objetivo último de cualquier nuevo marco regulatorio debe ser promover y estimular la competencia y la innovación. El análisis debe evaluar los efectos del marco propuesto sobre los consumidores, las pymes, las

104 OCDE, *«La política reguladora en perspectiva: Guía de lectura de las Perspectivas de la política reguladora de la OCDE 2015»*, Ediciones de la OCDE, París, p. 76, 2015, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2015/10/regulatory-policy-in-perspective_g1g596f4/9789264241800-en.pdf [consultado el 03/09/2026].

105 OCDE, *«Evaluación del impacto normativo: Principios de buenas prácticas de la OCDE para la política reguladora»*, Ediciones de la OCDE, París, 2020, pp. 16, 27, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/02/regulatory-impact-assessment_0bf78a03/7a9638cb-en.pdf [consultado el 2 de septiembre de 2026].

empresas emergentes, la inversión, la I+D, la entrada en el mercado y la economía en general. Este análisis requiere información detallada de la que los reguladores no siempre disponen.[106]

Para garantizar que el coste de una nueva normativa no supere sus beneficios, los responsables políticos deben examinar si restringiría conductas claramente favorables a la competencia o neutras desde el punto de vista de la competencia, si siguen existiendo justificaciones empresariales legítimas y si una alternativa menos restrictiva podría alcanzar el mismo objetivo político.[107] Sin las garantías adecuadas, una normativa puede perjudicar a los consumidores y a las empresas, incluidas las pymes que utilizan y dependen de los servicios digitales. Por lo tanto, es esencial que los responsables políticos evalúen los efectos probables de una propuesta normativa y determinen si los beneficios de una regulación digital *ex ante* propuesta compensarían sus posibles costes para los consumidores, las empresas y la economía en general.[108]

106 Véase OCDE, *«Perspectivas de la política reguladora»*, 2021, https://www.oecd.org/en/publications/2021/10/oecd-regulatory-policy-outlook-2021_c5274577.html [consultado el 28/08/2026]; OCDE, «Evaluación *del impacto normativo»*, 2020.

107 OCDE, *«Guía práctica para la evaluación de la competencia: Principios, versión 4.0 (Volumen I)»*, 2019, https://doi.org/10.1787/5f9fa6ca-en [consultado el 28/08/2026]; OCDE, *«Recomendación del Consejo sobre política reguladora y gobernanza»*, apartados 4-5, 2012, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0390 [consultado el 28/08/2026].

108 Véase OCDE, *«Perspectivas de la política reguladora»*, 2021; OCDE, *«Evaluación del impacto regulatorio»*, 2020.

B. Equilibrio entre la aplicación ex post de las normas de competencia y la regulación ex ante en los mercados digitales

Para analizar adecuadamente si es necesario un marco regulador *ex ante*, el primer paso fundamental consiste en evaluar si los marcos normativos actuales en materia de competencia, protección del consumidor, privacidad de los datos y otros ámbitos ya ofrecen métodos más adecuados para alcanzar los objetivos deseados. A falta de un fallo de mercado específico que requiera corrección, la regulación *ex ante* puede obstaculizar el crecimiento de las empresas en los mercados digitales y conectados, perjudicar la innovación y afectar al ecosistema competitivo en general.[109] La regulación sectorial específica solo debe considerarse cuando existan pruebas que identifiquen un fallo de mercado específico del sector que perjudique a la competencia.

En la mayoría de las jurisdicciones de América Latina y el Caribe, el marco regulatorio vigente opera en varios niveles. La ley de competencia proporciona una aplicación *a posteriori* contra el

109 OCDE, *«Regulación ex ante y competencia en los mercados digitales — Nota del BIAC»*, p. 4, 2 de diciembre de 2021, https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2021)79/en/pdf [consultado el 28/08/2026]; NARAYANAN (Badri) y LEE-MAKIYAMA (Hosuk), *«Costes económicos de la regulación ex ante»*, Centro Europeo de Economía Política Internacional, octubre de 2020, https://ecipe.org/wp-content/uploads/2020/10/ECI_20_OccPaper_07_2020_Ex-ante_Regulations_LY06.pdf [consultado el 28/08/2026]; COMISIÓN FEDERAL DE COMERCIO, *«Informe del equipo de política de competencia sobre la conectividad de banda ancha»*, p. 9, junio de 2007, https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/reports/broadband-connectivity-competition-policy/v070000report.pdf [consultado el 28/08/2026] (en el que se señala que «a la hora de evaluar si son necesarias nuevas prohibiciones, recomendamos actuar con cautela antes de promulgar restricciones amplias y ex ante en un entorno inestable y dinámico»).

abuso de posición dominante y los acuerdos restrictivos, junto con las medidas correctivas y los compromisos descritos en la sección IV. El control de fusiones, cuando procede, constituye la vertiente prospectiva de ese mismo marco. En la República Dominicana, la Ley n.º 358-05 estableció a Pro Consumidor como la autoridad responsable de hacer cumplir la ley de protección del consumidor, abordar las prácticas engañosas, las cláusulas contractuales abusivas y las obligaciones de información.[110] Por su parte, la Ley n.º 172-13 regula la protección de datos y la recogida y el tratamiento de datos personales.[111] La regulación sectorial también puede abarcar la conducta en cuestión, ya sea a través del marco de telecomunicaciones administrado por INDOTEL o mediante el marco monetario y financiero que regula los sistemas de pago.[112] Las autoridades de competencia también desempeñan funciones de promoción y de estudio de mercado, distintas de las de aplicación de la ley, que ProCompetencia ha ejercido en los mercados relacionados con el ámbito digital.[113]

110 República Dominicana, Ley n.º 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, de 19 de septiembre de 2005, por la que se creó el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor).

111 República Dominicana, Ley n.º 172-13, sobre Protección Integral de los Datos Personales, de 13 de diciembre de 2013.

112 República Dominicana, Ley n.º 153-98, General de Telecomunicaciones, de 27 de mayo de 1998, por la que se creó el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL); República Dominicana, Ley n.º 183-02, Monetaria y Financiera, de 21 de noviembre de 2002.

113 PROCOMPETENCIA, *«Marco legal»*, https://procompetencia.gob.do/sobre-nosotros/marco-legal/ [consultado el 28/08/2026] (en el que se describen las funciones de defensa, promoción y apoyo de la autoridad); PROCOMPETENCIA, *«ProCompetencia presenta un estudio sobre el mercado de venta de vehículos y el impacto de las plataformas digitales»*, 1 de diciembre de 2023.

La identificación del instrumento de aplicación pertinente depende de la precisión del diagnóstico del problema subyacente. En varios casos, las reclamaciones presentadas como problemas de competencia digital pueden no ser en absoluto problemas de competencia. Una reclamación sobre condiciones contractuales opacas o modificadas unilateralmente suele ser una cuestión de protección del consumidor; una relativa a la recopilación o reutilización de datos personales es una cuestión de protección de datos; y una sobre el acceso a una red regulada puede entrar dentro del ámbito de competencias de un regulador sectorial. Un diagnóstico erróneo conlleva un coste específico. Da lugar a que no se aplique ninguna medida correctiva o a que se aplique una desproporcionada, y agota la capacidad de aplicación de la normativa que, como se explica en la sección III, ya es escasa en gran parte de la región.

El solapamiento entre estos regímenes es en sí mismo un motivo de cautela. Una misma conducta puede ser investigada en virtud de diferentes leyes por dos o más autoridades que apliquen criterios distintos, lo que puede generar soluciones incoherentes, obligaciones de cumplimiento duplicadas y crear incertidumbre tanto para las empresas como para los usuarios. Un régimen digital *ex ante* superpuesto a los marcos existentes a menudo aumentaría estos riesgos y la incertidumbre, en lugar de resolverlos. Por ello, una respuesta institucional más adecuada podría ser una coordinación más estrecha entre las autoridades que ya cuentan con las competencias pertinentes, un enfoque reflejado en la propia propuesta de reforma de ProCompetencia, que contempla una cooperación reforzada entre

los organismos de regulación económica.[114]

Es importante señalar que de ello no se deduce que los instrumentos existentes sean siempre adecuados. La cuestión relevante es si fallan de forma sistemática, en lugar de hacerlo ocasionalmente. Hay varios indicadores útiles: si la conducta se repite en distintas empresas y mercados, en lugar de surgir en casos aislados; si la aplicación de la ley caso por caso es persistentemente demasiado lenta en comparación con el ritmo al que cambia el mercado; si las medidas correctoras disponibles pueden abordar la característica estructural que genera el perjuicio; y si la carga probatoria resulta repetidamente insuperable por razones intrínsecas a la conducta, más que a un expediente concreto. Cuando no se da ninguna de estas condiciones, no se ha justificado la necesidad de una nueva regulación.[115]

La adopción de un régimen digital *ex ante,* cuando una jurisdicción carece además de un control previo de las concentraciones, introduciría un instrumento especializado y muy poco probado

114 PROCOMPETENCIA, *«La presidenta de ProCompetencia advierte de que la República Dominicana no puede seguir siendo el único país de América Latina sin control de las concentraciones económicas»*, 23 de julio de 2026, https://procompetencia.gob.do/presidenta-de-procompetencia-plantea-modernizar-ley-de-competencia-para-enfrentar-desafios-de-la-economia-digital/ [consultado el 28/08/2026] (en el que se señala el refuerzo de la coordinación entre los organismos de regulación económica como un elemento de la reforma propuesta).

115 Véase OCDE, *«Abuso de posición dominante en los mercados digitales»*, p. 59, 2020 (en el que se señala que, en determinados casos, los instrumentos alternativos de política de competencia pueden resultar más justificados, oportunos o eficientes en términos de recursos); OCDE, *«Regulación ex ante de los mercados digitales»*, 2021.

antes de que se haya establecido la herramienta prospectiva más habitual del Derecho de la competencia. La reforma propuesta por ProCompetencia, presentada al Poder Ejecutivo en febrero de 2026, sigue el orden inverso: establecería el control de las concentraciones, ampliaría las facultades de investigación, reforzaría los procedimientos y las sanciones, y abordaría las cuestiones relativas al mercado digital dentro de la propia ley de competencia.[116] Este enfoque pone a prueba la capacidad de el marco general antes de apartarse de él, que es la secuencia que recomienda este capítulo.

C. Enfoque basado en la evidencia

Los responsables políticos deberían aplicar un enfoque basado en la evidencia, revisar la experiencia pasada y centrar la regulación propuesta en conductas que sean demostrablemente perjudiciales para la competencia, en lugar de en daños teóricos o especulativos. Esto ayuda a mitigar el riesgo de un exceso de regulación, que puede resultar especialmente perjudicial para la innovación y los ecosistemas de empresas emergentes en las economías emergentes. La investigación debe adaptarse a la estructura del mercado local, la experiencia en materia de aplicación de la normativa, los acuerdos institucionales y las prioridades de desarrollo; las pruebas procedentes de una jurisdicción extranjera más amplia no establecen, por sí solas, el mismo problema de competencia ni justifican la misma solución en otro mercado nacional.[117] Identificar

116 PROCOMPETENCIA, *«ProCompetencia entrega al Poder Ejecutivo anteproyecto de reforma a la Ley 42-08»*, 26 de febrero de 2026. La propuesta se describe en la sección IV.

117 OCDE, *«Perspectivas de la política reguladora de la OCDE 2025»*, caps. 4-5, 2025, https://doi.org/10.1787/56b60e39-en [consultado el 28/08/2026]; OCDE, *«Evaluación del impacto regulatorio»*, 2020.

claramente los resultados deseados de una normativa propuesta es clave para determinar sus objetivos políticos. En la República Dominicana, ese análisis es coherente con la Ley n.º 42-08, que identifica la competencia efectiva, la eficiencia económica y los beneficios para los consumidores y usuarios como objetivos legales fundamentales.[118] Cuando el perjuicio identificado afecta a toda la economía, los responsables políticos deberían considerar una reforma que abarque toda la economía en lugar de una restricción específica para el sector digital.[119]

D. Intervención específica y proporcionada

La intervención reguladora debe basarse en una teoría concreta del perjuicio, y no simplemente en el tamaño de una plataforma, la presencia de efectos de red o la acumulación de grandes volúmenes de datos. Las prácticas de las empresas dominantes deben analizarse caso por caso, teniendo en cuenta el contexto de mercado específico , ya que una conducta que pueda ser anticompetitiva en determinadas estructuras de mercado puede resultar eficiente en otras.[120] Por

118 República Dominicana, Ley n.º 42-08, General de Defensa de la Competencia, art. 1, 16 de enero de 2008; PROCOMPETENCIA, *«Guía sobre competencia para el sector público: el papel del Estado dominicano en la protección de la libre competencia»*, p. 11 y n.º 1, diciembre de 2021, https://procompetencia.gob.do/wp-content/uploads/2022/01/resolucion-023-2021-firmada-y-sellada.pdf [consultado el 28/08/2026].

119 Véase OCDE, *«Competition Assessment Toolkit, Volume 2: Guidance»*, pp. 97-107, 2017, https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/WD(2018)50/REV2/en/pdf [consultado el 28/08/2026]; OCDE, *«Evaluación del impacto normativo»*, 2020.

120 OCDE, *«Abuso de posición dominante en los mercados digitales»*, pp. 10, 53, 2020.

consiguiente, no existe una respuesta general sobre si la legislación o la regulación en materia de competencia es el instrumento más adecuado para abordar los retos que plantea la digitalización; la cuestión debe evaluarse en relación con problemas específicos y, en determinados casos, otras herramientas de la política de competencia pueden resultar más justificadas, oportunas o eficientes en términos de recursos.[121]

Varias jurisdicciones han adaptado las herramientas tradicionales de la política de competencia para abordar las preocupaciones que surgen en los mercados digitales. En el control de fusiones, por ejemplo, los umbrales de valor de la operación pueden facilitar el examen de las adquisiciones de empresas incipientes cuya relevancia competitiva quizá aún no se refleje en sus ingresos; Alemania y Austria han introducido dichos umbrales como parte de reformas destinadas a reducir el riesgo de una aplicación insuficiente de la normativa en los mercados digitales.[122] Otras jurisdicciones permiten a las autoridades de competencia examinar las operaciones incluso cuando no alcanzan los umbrales de notificación obligatoria. En México, las operaciones que no requieren notificación previa pueden ser investigadas hasta tres años después de su finalización,[123] , mientras que las operaciones no sujetas a notificación pueden ser

121 CRÉMER (Jacques), DE MONTJOYE (Yves-Alexandre) y SCHWEITZER (Heike), *«Competition Policy for the Digital Era»*, p. 4, 2019; OCDE, *«Abuse of Dominance in Digital Markets»*, p. 59, 2020.

122 NICOLETTI (Giuseppe), VITALE (Cristiana) y ABATE (Maria Antonietta), *«Competencia, regulación y crecimiento en un mundo digitalizado»*, p. 19, 2023.

123 México, Ley Federal de Competencia Económica, art. 65, Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo de 2014, modificada el 14 de noviembre de 2025.

examinadas por el CADE de Brasil hasta un año después de su consumación.

Las autoridades también disponen de otros instrumentos que pueden facilitar una respuesta más específica. Los estudios de mercado permiten un examen más amplio de la estructura y la dinámica competitiva de un mercado y pueden identificar problemas derivados de la regulación, la conducta de los participantes en el mercado o factores relacionados con la demanda, incluso cuando estos no constituyan necesariamente una infracción específica de la legislación en materia de competencia. Estas herramientas permiten realizar un análisis más estructural de los mercados y abordar problemas de competencia que quizá no encajen en la teoría tradicional del abuso de posición dominante. Del mismo modo, el recurso a medidas cautelares puede resultar especialmente relevante en mercados que evolucionan rápidamente, ya que permite adoptar medidas provisionales mientras la investigación está en curso y reduce el riesgo de que una intervención posterior resulte menos eficaz.[124]

Algunos países de la región cuentan con instrumentos adicionales que permiten abordar directamente los problemas estructurales. En México, por ejemplo, el artículo 94 de la Ley Federal de Competencia Económica faculta a la autoridad para investigar la existencia de barreras a la competencia y de insumos esenciales y, cuando proceda, ordenar la eliminación de dichas barreras,

124 OCDE, *«Abuso de posición dominante en los mercados digitales»*, pp. 56-58, 2020.

establecer directrices para regular los insumos esenciales, emitir recomendaciones a otras autoridades o adoptar otras medidas previstas por la ley.[125] Este tipo de herramientas amplía el abanico de alternativas entre la aplicación tradicional de la normativa contra las conductas anticompetitivas y la introducción de un nuevo régimen regulador general. Una intervención específica y proporcionada debe preservar las eficiencias legítimas, centrarse en el problema de competencia identificado y mantener la flexibilidad a medida que evolucionan los mercados. Las nuevas obligaciones reguladoras estarían más justificadas cuando las herramientas existentes no puedan abordar el problema identificado de manera eficaz o rápida.

La cooperación internacional y regional también es fundamental en los mercados digitales, dada la dimensión transfronteriza de muchas de las empresas y prácticas analizadas. Dicha cooperación puede facilitar el intercambio de información y experiencias entre las autoridades, promover una mayor coordinación en el análisis de los problemas de competencia y contribuir al diseño de medidas o soluciones más eficaces y coherentes en todas las jurisdicciones. En las fusiones internacionales, por ejemplo, la coordinación entre las autoridades puede abarcar tanto aspectos procedimentales, como los plazos de examen, como cuestiones sustantivas, incluido el debate sobre soluciones comunes. Una mayor cooperación también puede contribuir a la convergencia procesal, reduciendo las incoherencias y los costes derivados de la coexistencia de múltiples regímenes nacionales, lo cual es especialmente relevante dado que

125 México, Ley Federal de Competencia Económica, art. 94, Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo de 2014, modificada el 14 de noviembre de 2025.

las operaciones internacionales pueden estar sujetas a un examen simultáneo en numerosas jurisdicciones y en el marco de diferentes marcos normativos.[126]

E. Objetivos cuantificables y evaluación de los resultados

Cualquier intervención en los mercados digitales debe tener objetivos claramente definidos y resultados medibles. Su eficacia debe evaluarse en función de dichos objetivos, teniendo en cuenta los costes de aplicación y cumplimiento, así como cualquier efecto no deseado sobre la innovación, la inversión, la productividad o el bienestar de los consumidores.

Identificar claramente los resultados deseados de una intervención propuesta también requiere determinar, antes de que la obligación entre en vigor, cómo se evaluará el progreso hacia dichos resultados. Si el objetivo es reducir los costes de cambio de proveedor, los indicadores pertinentes podrían incluir las tasas de cambio de proveedor, los tiempos de tramitación, el uso de herramientas de portabilidad de datos y la concienciación de los consumidores. Si el objetivo es mejorar el acceso para los usuarios empresariales, la autoridad podría examinar la entrada en el mercado, el alcance, las comisiones, las tasas de rechazo, los resultados de los litigios y la calidad del acceso. La innovación no debe evaluarse mediante un

126 BURNIER DA SILVEIRA (Paulo) y MAIOLINO (Isabela), *«Control internacional de fusiones: ¿cuánto tiempo lleva y cuánto cuesta? Un estudio empírico basado en la jurisprudencia brasileña»*, Journal of Competition Law & Economics, p. 10, 2025, https://doi.org/10.1093/joclec/nhae020 [consultado el 28/08/2026]; OCDE, *«Abuso de posición dominante en los mercados digitales»*, p. 59, 2020.

único indicador, como los lanzamientos de productos o el gasto en I+D. Aunque ningún indicador será concluyente y varios de ellos pueden variar por motivos ajenos a la regulación, identificarlos de antemano reduce el riesgo de que posteriormente se declare el éxito basándose únicamente en el resultado que resulte más favorable.[127]

Del mismo modo, una evaluación *ex post* significativa requiere un plan claro para obtener y analizar la información necesaria. Antes de que una medida entre en vigor, la autoridad debería identificar los datos necesarios, quién los proporcionará, con qué frecuencia se recopilarán, durante cuánto tiempo se conservarán y cómo se protegerá la información confidencial. Las obligaciones de información deben limitarse a la información relacionada con el objetivo regulador establecido. Exigir a las empresas que generen grandes volúmenes de datos que la autoridad no tiene los recursos ni la capacidad técnica para analizar supondría imponer costes adicionales sin mejorar necesariamente la rendición de cuentas. Cuando proceda, la autoridad debe publicar los resultados agregados y su metodología, de modo que las partes afectadas puedan comprender los fundamentos para mantener, modificar o derogar la medida.[128]

La evaluación de los resultados debería, en la medida de lo posible, tener en cuenta un escenario contrafactual que permita distinguir los efectos atribuibles a la intervención de aquellos que se habrían

127 Véase OCDE (2023), *«Evaluación ex post de las medidas correctoras en materia de concentraciones*», pp. 16, 23-25.

128 Véase OCDE (2020), «Evaluación del impacto normativo»; OCDE (2025), «Perspectivas de la política reguladora», capítulos 4-5.

producido incluso en su ausencia. Una simple comparación de las condiciones del mercado antes y después de la adopción de una medida puede resultar insuficiente, ya que otros factores pueden influir simultáneamente en la evolución del mercado. En el contexto análogo de las evaluaciones *ex post* de las medidas correctoras de fusiones, la OCDE señala que el análisis de la eficacia requiere considerar lo que habría ocurrido de no haber habido intervención y que, cuando las condiciones y la disponibilidad de datos lo permitan, pueden utilizarse metodologías como los experimentos naturales o las técnicas de diferencias en diferencias para aproximarse a ese escenario contrafactual.[129]

También es importante distinguir entre el cumplimiento de una medida y su eficacia económica. El hecho de que se haya aplicado una medida no significa necesariamente que haya alcanzado el objetivo de competencia previsto. En el contexto de las medidas correctoras, la OCDE distingue entre si una medida se aplicó según lo previsto y si realmente restableció las condiciones de competencia que habrían existido sin la operación.[130] La misma lógica se aplica a las intervenciones reguladoras.

Las evaluaciones *a posteriori* de intervenciones anteriores y los nuevos datos sobre el poder de mercado pueden ayudar a reevaluar los riesgos de una intervención excesiva o insuficiente.[131] En

129 OCDE, *«Evaluación ex post de las medidas correctoras en materia de fusiones»*, Nota informativa de la Mesa Redonda sobre Política de Competencia de la OCDE, Foro Mundial sobre Competencia, pp. 23-25, 2023.

130 *Ibíd*., p. 16.

131 OCDE, *«Abuso de posición dominante en los mercados digitales»*, p. 60, 2020.

los mercados digitales, donde las condiciones competitivas y tecnológicas pueden cambiar rápidamente, las regulaciones deberían revisarse y ajustarse periódicamente, en lugar de dar por sentado que seguirán siendo adecuadas con el paso del tiempo.

VI. CONCLUSIÓN

La regulación digital *ex ante* sigue siendo un experimento internacional en evolución, más que un consenso político global consolidado. Algunas jurisdicciones, entre ellas Alemania, la Unión Europea, el Reino Unido y Japón, han implantado recientemente marcos reguladores digitales *ex ante*, mientras que otros países están debatiendo y discutiendo propuestas similares. Aunque sus objetivos legales y diseños regulatorios difieren, estos regímenes siguen siendo relativamente nuevos, y aún se están evaluando sus efectos a largo plazo sobre la competencia, los consumidores, la inversión y la innovación.

Desde una perspectiva económica, tanto la intervención excesiva como la insuficiente de las leyes de competencia pueden generar costes significativos para la productividad, la innovación y el bienestar de los consumidores. Por lo tanto, las políticas públicas deben identificar el problema específico de competencia, evaluar la magnitud y la persistencia del daño potencial, comparar instrumentos alternativos y seleccionar una respuesta específica, proporcionada, flexible y evaluable, teniendo en cuenta la capacidad institucional y las condiciones particulares del mercado en América Latina y el Caribe. La cuestión relevante no es simplemente si la intervención está justificada, sino qué instrumento es el más adecuado para

abordar el problema identificado sin ser excesivamente amplio, al tiempo que se preservan los objetivos que la regulación pretende alcanzar en última instancia.

Las economías emergentes pueden aprender de otras jurisdicciones sin replicar automáticamente sus enfoques. Los legisladores y los responsables políticos deben examinar cuidadosamente si las condiciones económicas e institucionales que motivaron un marco regulador en otros lugares también están presentes en sus propios mercados. La evaluación del impacto normativo y el análisis de costes y beneficios pueden desempeñar un papel importante en este proceso al identificar los efectos directos e indirectos de las medidas propuestas, incluidos sus posibles efectos sobre los consumidores, las pymes, las empresas emergentes, la inversión, la I+D, la entrada en el mercado y los mercados relacionados. La participación de las partes interesadas también puede aportar información y datos relevantes de los que, de otro modo, los reguladores podrían carecer. Cualquier propuesta resultante debería adaptarse a las condiciones del mercado nacional y evitar imponer obligaciones excesivamente amplias o complejas cuyos costes puedan superar los beneficios esperados.

Estas consideraciones revisten especial importancia en América Latina y el Caribe. La fragmentación y la heterogeneidad de los mercados, las diferencias sustanciales en la capacidad institucional y los recursos destinados a la aplicación de la normativa, así como el tamaño relativamente reducido de muchas economías nacionales, pueden afectar tanto a los beneficios como a los costes de la intervención reguladora. Además, en las jurisdicciones donde los

marcos e instituciones de competencia aún se encuentran en fase de desarrollo o consolidación, los responsables políticos deberían tener en cuenta el riesgo de que el establecimiento y la gestión de un nuevo régimen regulatorio *ex ante* puedan desviar los escasos recursos financieros y humanos destinados a la aplicación de la normativa de competencia. Esta preocupación es especialmente relevante en los mercados digitales, donde el diseño, la implementación, el seguimiento y la aplicación efectivos de la normativa pueden requerir conocimientos técnicos sofisticados, personal especializado, capacidades de gestión de datos y herramientas tecnológicas que no están disponibles de manera uniforme en toda la región. Una capacidad insuficiente en estos ámbitos podría socavar tanto la calidad del diseño regulatorio como la eficacia de la supervisión y la aplicación posteriores. Estas limitaciones refuerzan la importancia de la coordinación regional, ya que unos marcos regulatorios digitales sustancialmente diferentes entre las distintas jurisdicciones podrían añadir otra capa de fragmentación y aumentar los costes de cumplimiento, especialmente para las empresas que operan en varios mercados nacionales.

Antes de adoptar un nuevo régimen, los responsables políticos deberían evaluar, basándose en los datos disponibles, si existe una falla concreta del mercado, si las herramientas de competencia existentes son insuficientes y qué costes y consecuencias no deseadas podría generar la intervención, al tiempo que adaptan cualquier respuesta a las condiciones económicas nacionales y a la capacidad institucional. Cuando la intervención esté justificada, sus objetivos deben definirse con claridad y ser cuantificables, y sus

efectos deben, en la medida de lo posible, evaluarse periódicamente comparándolos con un escenario contrafactual adecuado, de modo que el marco pueda ajustarse a medida que evolucionan los mercados y las tecnologías. En la República Dominicana, ese análisis debería tener en cuenta la modernización propuesta de la Ley n.º 42-08, analizada en la sección IV, incluida la introducción de un control general de las concentraciones y el refuerzo de las herramientas de aplicación existentes, a la hora de determinar si es necesaria y proporcionada cualquier intervención adicional específica para el ámbito digital.[132]

El objetivo político clave en los mercados digitales y en la economía en general no debería ser ni la regulación por sí misma ni la convergencia con un modelo extranjero concreto, sino preservar la competencia dinámica y promover la innovación y el bienestar de los consumidores, interviniendo únicamente cuando las pruebas demuestren una necesidad real. La regulación destinada a promover la competencia no debería socavar inadvertidamente la inversión, la innovación, el espíritu emprendedor y la entrada en el mercado, de los que depende la competencia a largo plazo.

132 PROCOMPETENCIA, *«ProCompetencia entrega al Poder Ejecutivo el anteproyecto de reforma de la Ley 42-08»*, 26 de febrero de 2026.

VII. REFERENCIAS

A. Doctrina, informes y otras fuentes

AGHION (Philippe), BERGEAUD (Antonin) y VAN REENEN (John), «The Impact of Regulation on Innovation», Documento de trabajo n.º 804 del Banco de Francia, París, 2023.

MINISTERIO DE HACIENDA DE AUSTRALIA, «A New Digital Competition Regime: Proposal Paper», Commonwealth de Australia, Canberra, 2024.

BOWMAN (Sam) y MANNE (Geoffrey A.), «La autopreferencia de las plataformas puede ser beneficiosa para los consumidores e incluso para los competidores», Truth on the Market, 2021.

CÁMARA DE DIPUTADOS DE BRASIL, Proyecto de ley n.º 2.768/2022, estado legislativo, Brasilia, 2026.

CÁMARA DE DIPUTADOS DE BRASIL, Proyecto de ley n.º 4.675/2025, situación legislativa, Brasilia, 2026.

BROADBENT (Meredith), «Implicaciones de la Ley de Mercados Digitales para la cooperación transatlántica», Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, Washington, D.C., 2021.

BUNDESKARTELLAMT, Procedimientos contra las grandes empresas digitales, Bonn.

BURGER-SMIDT (Ahmore), «El régimen de mercados digitales de Sudáfrica ya está aquí y se enmarca en la legislación sobre competencia», Werksmans Attorneys, Johannesburgo, 2026.

BURNIER DA SILVEIRA (Paulo) y MAIOLINO (Isabela), «Control internacional de fusiones: ¿cuánto tiempo lleva y cuánto cuesta? Un estudio empírico basado en la jurisprudencia brasileña», Journal of Competition Law & Economics, p. 10, 2025.

BUSINESS OF APPS, Estadísticas del mercado de aplicaciones en Brasil, 2025.

CARBALLA-SMICHOWSKI (Bruno), «La autoridad de competencia de Brasil introdujo la primera teoría del perjuicio basada en el ecosistema», Kluwer Competition Law Blog, 2025.

COFECE, «La COFECE concluye la investigación sobre el comercio electrónico minorista y genera pruebas para un trabajo integral en el futuro», Ciudad de México, 2025.

COFECE, Dictamen preliminar, Expediente IEBC-001-2022, Ciudad de México, 2024.

COMISIÓN NACIONAL ANTIMONOPOLIO, «La Comisión Nacional Antimonopolio impulsa un mercado de dispositivos móviles más abierto y competitivo para las y los mexicanos», Ciudad de México, 2025.

COMISIÓN NACIONAL ANTIMONOPOLIO, Programa Institucional de la Comisión Nacional Antimonopolio 2026–2030, Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 2026.

COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, Caso «WhatsApp»: El Tribunal de Apelación confirmó la prórroga temporal de la medida cautelar hasta el final de la investigación, Buenos Aires, 2023.

COMISIÓN DE COMPETENCIA Y CONSUMO DE SINGAPUR, La CCCS revisa las directrices de competencia para mayor claridad y orientación, Singapur, 2021.

AUTORIDAD DE COMPETENCIA Y MERCADOS, La CMA consigue un acuerdo más justo para los editores y mejora los servicios de búsqueda de Google en el Reino Unido, Londres, 2026.

COMISIÓN DE COMPETENCIA DE SUDÁFRICA, Investigación de mercado sobre plataformas de intermediación en línea: Informe final, Pretoria.

CONSEJO ADMINISTRATIVO DE DEFENSA ECONÓMICA (CADE), «El CADE archiva tres APAC, ordena la notificación de la operación Microsoft/Inflection y la investigación de dos nuevas operaciones en las que participa Google», Brasilia, 2026.

CONSEJO ADMINISTRATIVO DE DEFENSA ECONÓMICA (CADE), El CADE firma un acuerdo de cese y desistimiento con Apple, Brasilia, 2026.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE), El CADE firma un acuerdo con Gympass en el mercado brasileño de gimnasios, Brasilia, 2022.

CONSEJO ADMINISTRATIVO DE DEFENSA ECONÓMICA (CADE), El CADE firma un acuerdo con iFood en un caso relacionado con acuerdos de exclusividad en las plataformas de reparto de comida a domicilio, Brasilia, 2023.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE), El CADE investigará las adquisiciones de startups de IA por parte de las grandes tecnológicas, Brasilia, 2024.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE), Cuadernos del CADE: Mercados de plataformas digitales, Brasilia, 2021.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE), «Competencia en los mercados digitales: una revisión de los informes especializados», Documento de trabajo n.º 005/2020, Brasilia, 2020.

CONSEJO ADMINISTRATIVO DE DEFENSA ECONÓMICA (CADE), Estudios de mercado: contribución de Brasil, Grupo de Trabajo n.º 2 de la OCDE sobre Competencia y Regulación, DAF/COMP/WP2/WD(2025)30, p. 11, París, 2025.

CONSEJO ADMINISTRATIVO DE DEFENSA ECONÓMICA (CADE), Mercados de plataformas digitales, Brasilia, 2023.

CONSEJO ADMINISTRATIVO DE DEFENSA ECONÓMICA (CADE), La Secretaría General recomienda la condena de Apple por conducta anticompetitiva, Brasilia, 2025.

CRÉMER (Jacques), DE MONTJOYE (Yves-Alexandre) y SCHWEITZER (Heike), «Competition Policy for the Digital Era», pp. 2, 4, 19-23, 66, 72-75, Comisión Europea, Bruselas, 2019.

DAILEY (Malena), «Por qué Estados Unidos rechazó la regulación de los mercados digitales al estilo europeo: consideraciones para el panorama tecnológico de Brasil», Progressive Policy Institute, Washington, D.C., 2023.

DAS (Prabhanu Kumar), «El Gobierno encarga un estudio de mercado para perfeccionar el proyecto de ley de competencia digital de la India», MediaNama, 2026.

DAS (Prabhanu Kumar), En detalle: la comisión parlamentaria de finanzas pide un proyecto de ley de competencia digital y un código de conducta para el comercio electrónico, MediaNama, 2026.

DIGITAL CONTENT NEXT, Cómo la prohibición de noticias de Meta ha transformado los medios de comunicación canadienses, 2024.

DIPPON (Christian M.) y HOELLE (Matthew D.), «Una evaluación cuantitativa: los costes económicos de la separación estructural, las restricciones por línea de negocio y la regulación de las plataformas y los mercados en línea como operadores de servicio público», NERA Economic Consulting, pp. 47-56, 2022.

DOĞAN (Cihan), «La DMA turca: ¿qué incluye el paquete?», Kluwer Competition Law Blog, 2024.

EGGERS (William D.) et al., «Regulación que permite la innovación», Deloitte Insights, 2023.

ENGINE & CCIA RESEARCH CENTER, «Herramientas para competir: menores costes, más recursos y la simbiosis del ecosistema tecnológico», Computer & Communications Industry Association, 2023.

COMISIÓN EUROPEA, Informe final sobre la investigación del sector del comercio electrónico, COM(2017) 229 final, Bruselas, 2017.

COMISIÓN FEDERAL DE COMERCIO, Informe del personal sobre la política de competencia en materia de conectividad de banda ancha, p. 9, Washington, D.C., 2007.

FELIX (Gunther), «La República Dominicana debate su mayor reforma antimonopolio en dos décadas», LexLatin, 2026.

FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA, Estudio sobre el mercado del alojamiento web (EM08-2023). Informe final, pp. 12-14, Santiago, 2024.

FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA, «La FNE acusa a Google de abuso de posición dominante y solicita una multa de 89 millones de dólares al Tribunal de la Competencia de Chile», Santiago, 2025.

FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA, Mercados digitales, Santiago.

FLÓREZ DUNCAN (Felipe), Cómo las plataformas crean valor para sus usuarios: implicaciones para la Ley de Mercados Digitales, Oxera, 2021.

HOFFMAN (D. Bruce) y SHINN (Garrett D.), «Autopreferencia y defensa de la competencia: soluciones perjudiciales para un problema improbable», 2021.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, «Mercados y desarrollo: Cómo la competencia puede mejorar vidas», pp. 25-26, 121, 310-315, 317-318, 323, 326, 346-347, Washington, D.C., 2025.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Y FINNOVISTA, El ecosistema fintech en América Latina y el Caribe supera las 3.000 startups, Washington, D.C., 2024.

ADMINISTRACIÓN DE COMERCIO INTERNACIONAL, DEPARTAMENTO DE COMERCIO DE EE. UU., «La transformación digital de Brasil», Washington, D. C., 2022.

COMISIÓN DE COMERCIO JUSTO DE JAMAICA, La integración de las plataformas de transporte a demanda en el transporte público de pasajeros en Jamaica, Kingston, 2025.

COMISIÓN DE COMERCIO JUSTO DE JAMAICA, Notas del discurso del director ejecutivo para la rueda de prensa, pp. 4-5, Kingston, 2022.

KAUSHIK (Manu), «El nuevo proyecto de ley de competencia digital podría centrarse únicamente en las grandes empresas tecnológicas; es probable que el Gobierno mantenga el marco ex ante», Financial Express, 2026.

KILMAR (Sofía) y RIBAS (Guilherme), «Regulación de Internet: propuestas legislativas en Brasil», Asociación Internacional de Abogados, 2023.

LEE (Hwang), «El futuro de la Ley de regulación de las plataformas en línea en Corea del Sur», ProMarket, 2025.

MONDINO (Georgina) y FREY (Maximiliano), «Cómo la inversión en innovación climática en América Latina beneficia al Sur Global», Foro Económico Mundial, 2025.

NARAYANAN (Badri) y LEE-MAKIYAMA (Hosuk), «Costes económicos de las regulaciones ex ante», Centro Europeo de Economía Política Internacional, Bruselas, 2020.

NGUYEN (Duc Minh Nguyet) y LUCK (Philip), «La nueva doctrina de contención: cómo Estados Unidos está utilizando el comercio para frenar la regulación digital», Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, Washington, D.C., 2026.

NICOLETTI (Giuseppe), VITALE (Cristiana) y ABATE (Maria Antonietta), «Competencia, regulación y crecimiento en un mundo digitalizado: cómo abordar los nuevos retos de competencia en los mercados digitales», Documentos de trabajo del Departamento de Economía de la OCDE n.º 1752, pp. 15, 19-20, Publicaciones de la OCDE, París, 2023.

OCDE, Abuso de posición dominante en los mercados digitales, Comité de Competencia de la OCDE, París, pp. 10, 17-18, 24, 39, 43-45, 49-53, 56-59, 2020.

OCDE, «Abuso de posición dominante en los mercados digitales — Contribución de Brasil», Foro Mundial sobre Competencia, París, 2020.

OCDE, «Competition Assessment Toolkit: Principles», versión 4.0 (volumen I), Ediciones de la OCDE, París, 2019.

OCDE, «Conjunto de herramientas para la evaluación de la competencia», volumen 2: Orientaciones, pp. 97-107, Ediciones de la OCDE, París, 2017.

OCDE, Detección de cárteles para investigaciones de oficio, Documentos de las mesas redondas de la OCDE sobre política de competencia, DAF/COMP/LACCF(2024)33, p. 17, París, 2024.

OCDE, Informe sobre la cooperación para el desarrollo 2021: Configurar una transformación digital justa, p. 126, Ediciones de la OCDE, París, 2021.

OCDE, «Regulación ex ante de los mercados digitales», Documento de debate del Comité de Competencia de la OCDE, París, 2021.

OCDE, «Regulación ex ante y competencia en los mercados digitales — Nota del BIAC», p. 4, París, 2021.

OCDE, «Evaluación ex post de las medidas correctoras de las concentraciones», nota de antecedentes de la Mesa Redonda sobre Política de Competencia de la OCDE, Foro Mundial sobre Competencia, París, 2023.

OCDE, Tendencias de la competencia de la OCDE 2025, p. 14, Publicaciones de la OCDE, París, 2025.

OCDE, Estudios económicos de la OCDE: Costa Rica 2025, p. 129, Ediciones de la OCDE, París, 2025.

OCDE, Perspectivas de la política reguladora de la OCDE 2025, caps. 4-5, Ediciones de la OCDE, París, 2025.

OCDE, «Políticas de fijación de precios de los medicamentos en un mercado global», Estudios de política sanitaria de la OCDE, p. 135, Ediciones de la OCDE, París, 2008.

OCDE, «Consideraciones sobre la calidad en los mercados digitales de precio cero», Comité de Competencia de la OCDE, pp. 9, 11-14, París, 2018.

OCDE, «Recomendación del Consejo sobre política reguladora y gobernanza», secciones 4-5, París, 2012.

OCDE, «Evaluación del impacto normativo», Ediciones de la OCDE, París, 2020.

OCDE, «Evaluación del impacto normativo», «Principios de buenas prácticas de la OCDE para la política regulatoria», Ediciones de la OCDE, París, pp. 6, 14-16, 26-27, 2020.

OCDE, Perspectivas de la política reguladora, Ediciones de la OCDE, París, 2021.

OCDE, La política reguladora en perspectiva: Guía del lector para las Perspectivas de la política reguladora de la OCDE 2015, Ediciones de la OCDE, París, p. 76, 2015.

OCDE, «Reforma regulatoria e innovación», París.

OCDE, Medidas correctivas en los mercados digitales de América Latina y el Caribe, Documentos de las Mesas Redondas de la OCDE sobre Política de Competencia n.º 326, Ediciones de la OCDE, París, 2025.

PROCOMPETENCIA, «Guía sobre competencia para el sector público: el papel del Estado dominicano en la protección de la libre competencia», p. 11, Santo Domingo, 2021.

PROCOMPETENCIA, Marco legal, Santo Domingo.

PROCOMPETENCIA, «La presidenta de ProCompetencia advierte de que la República Dominicana no puede seguir siendo el único país de América Latina sin control de concentraciones económicas», Santo Domingo, 2026.

PROCOMPETENCIA, «La presidenta de ProCompetencia presenta el anteproyecto de ley a jóvenes empresarios», Santo Domingo, 2026.

PROCOMPETENCIA, «ProCompetencia entrega al Poder Ejecutivo el anteproyecto de reforma de la Ley 42-08», Santo Domingo, 2026.

PROCOMPETENCIA, ProCompetencia presenta un estudio sobre el mercado de venta de vehículos y el impacto de las plataformas digitales, Santo Domingo, 2023.

PROCOMPETENCIA, Resolución n.º DE-004-2023, Santo Domingo, 2023.

PROCOMPETENCIA, Resolución n.º DE-006-2025, Santo Domingo, 2025.

PROCOMPETENCIA, Resolución n.º DE-012-2024, Santo Domingo, 2024.

SCHUMPETER (Joseph A.), Capitalismo, socialismo y democracia, Harper & Brothers, Nueva York, p. 81, 1942.

SHARMA (Navneet), «¿Cambio de rumbo o retroceso del Gobierno respecto al proyecto de ley de competencia digital? Una reflexión crítica», MediaNama, 2025.

STARTUP GENOME, Informe sobre el ecosistema global de startups 2025, p. 194, 2025.

STARTUPBLINK, Informe sobre el ecosistema global de startups 2025, p. 165, 2025.

STUCKE (Maurice E.) y GRUNES (Allen P.), «Big Data and Competition Policy», Oxford University Press, Oxford, 2016.

SUOMINEN (Kati), Implicaciones de la normativa digital de la Unión Europea para los intereses económicos y estratégicos de EE. UU. y la UE, Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, Washington, D.C., 2022.

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, «La SIC del Cambio formuló pliego de cargos contra las plataformas UBER, DIDI y CABIFY por presuntas infracciones al régimen de libre y leal competencia», Bogotá, 2024.

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, La Superintendencia de Industria y Comercio inició una investigación administrativa contra Apple por infracción del régimen de libre competencia, Bogotá, 2025.

SUPERINTENDENCIADELEGADAPARALAPROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA, Resolución n.º 60099, Bogotá, 2025.

COMISIÓN DE COMERCIO JUSTO DE TAIWÁN, Libro Blanco sobre la política de competencia en la economía digital, Taipéi, 2022.

TEECE (David J.) y KAHWATY (Henry J.), «¿Es la propuesta de Ley de Mercados Digitales la solución a los problemas de las plataformas en Europa? Evidencia de la evaluación de impacto de la Comisión Europea», Berkeley Research Group, pp. 2-8, 2021.

TELETIME NEWS, «La Comisión de la Cámara de Diputados aprueba un proyecto de ley que asigna a la CADE la regulación de las plataformas», 2026.

OFICINA DE RENDICIÓN DE CUENTAS DEL GOBIERNO DE EE. UU., «Desregulación del sector aéreo: la re-regulación del sector probablemente revertiría los beneficios para los consumidores y no salvaría las pensiones de las aerolíneas», GAO-06-630, pp. 8, 14, Washington, D.C., 2006.

GRUPO DEL BANCO MUNDIAL, Informe sobre la competitividad de la inversión global 2017/2018: perspectivas de los inversores extranjeros e implicaciones políticas, pp. 19-24, 56-60, Washington, D.C., 2018.

B. Legislación e instrumentos oficiales

Brasil, Proyecto de Ley n.º 2.768/2022.

Brasil, Proyecto de Ley n.º 4.675/2025.

Canadá, Ley de Noticias en Línea, S.C. 2023, c. 23.

Colombia, Decreto n.º 2153 de 1992, art. 50, núm. 6, 30 de diciembre de 1992.

República Dominicana, Ley n.º 42-08, General de Defensa de la Competencia, 16 de enero de 2008.

República Dominicana, Ley n.º 153-98, General de Telecomunicaciones, de 27 de mayo de 1998.

República Dominicana, Ley n.º 172-13, sobre Protección Integral de los Datos Personales, 13 de diciembre de 2013.

República Dominicana, Ley n.º 183-02, Monetaria y Financiera, de 21 de noviembre de 2002.

República Dominicana, Ley n.º 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, de 19 de septiembre de 2005.

Unión Europea, Reglamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2022, sobre mercados competitivos y equitativos en el sector digital (Ley de Mercados Digitales), DO L 265/1.

Alemania, Ley contra las Restricciones de la Competencia, artículo 19a, introducido por la décima enmienda, de 18 de enero de 2021.

Japón, Ley de mejora de la transparencia y la equidad de las plataformas digitales, Ley n.º 38 de 2020.

Japón, Ley de fomento de la competencia para determinados programas informáticos para teléfonos inteligentes, Ley n.º 58 de 2024.

México, Ley Federal de Competencia Económica, Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo de 2014, modificada el 14 de noviembre de 2025.

Reino Unido, Ley de Mercados Digitales, Competencia y Consumidores de 2024, c. 13.

Estados Unidos, Ley de Mercados Abiertos de Aplicaciones, S. 2153, 119.º Congreso (2025).

ESTRUCTURA Y PODER EN EL ECOSISTEMA DE LA IA: EFECTOS EN LA COMPETENCIA Y LAS RELACIONES SOCIALES. ¿QUÉ PERSPECTIVAS SE ABREN PARA LOS PAÍSES DEL CARIBE?

Dra. Taimoon Stewart

CONTENIDO

Objetivo.....557
Parte I 560
I. Cartografía de la arquitectura de la IA.....560
II. Barreras de entrada.....566
III. Problemas en ciernes.....571
IV. La lógica subyacente del ecosistema de la IA: ¿una nueva forma de colonialismo para el Sur Global?.....574
Parte II.....578
I. Algoritmos e IA que facilitan o propician conductas anticompetitivas....578
A. Acuerdos anticompetitivos.....578
1. Uso de algoritmos para supervisar y hacer cumplir acuerdos anticompetitivos.....580
2. Colusión algorítmica de tipo *hub and spoke*.....581
3. Colusión mediante aprendizaje tácito y señalización algorítmica.....583
4. Opciones para las comisiones de competencia del Caribe....584
B. Aplicación de restricciones verticales mediante algoritmos.....587
C. Abuso de posición dominante mediante la IA.....589
1. Explotación de contenidos y creadores.....590
2. Precios discriminatorios.....594

3. Venta vinculada y empaquetamiento en servicios de nube y modelos fundacionales.....595
4. Obstaculización de la competencia de los rivales.....597
5. Aplicación de la negativa de acceso a una infraestructura esencial.....598
6. Compresión de márgenes.....599
7. Ejercicio del poder mediante el control de plataformas.....599
D. Fusiones y adquisiciones relacionadas con la IA.....601
1. Beneficios derivados del uso de aplicaciones de IA.....608
2. Áreas problemáticas.....610
II. Retos para la aplicación del derecho.....614
III.Reflexiones finales sobre la respuesta de los países del Caribe a los retos que plantea la IA.....620
Referencias.....624

Lista de abreviaturas

IA	Inteligencia artificial
Apps	Aplicaciones
IA	IA agentiva Agente de IA (un trabajador digital capaz de actuar por sí mismo)
AGI	Inteligencia artificial general
API	Interfaces de programación de aplicaciones
AWS	Amazon Web Services
CMI	Información sobre gestión de derechos de autor
GPU	Unidad de procesamiento gráfico
IA generativa	Inteligencia artificial generativa
TI	Tecnología de la información
LLM	Modelo de lenguaje a gran escala
MLAI	Aprendizaje automático e inteligencia artificial
MCP	Protocolo de contexto de modelos
MSA	Auditoría de cliente misterioso
I+D	Investigación y desarrollo

Resumen. Este artículo examina la estructura y las relaciones de poder del ecosistema de inteligencia artificial, dominado por empresas tecnológicas en la cadena de valor. Analiza las barreras de entrada, la distribución del valor añadido y la posición de los países en desarrollo, especialmente las economías caribeñas. Estudia cómo los algoritmos y la IA pueden facilitar acuerdos anticompetitivos, restricciones verticales, abusos de posición dominante y estrategias destinadas a eludir el control de fusiones. Asimismo, considera sus efectos sociales, entre ellos la explotación de contenidos, la

discriminación, los sesgos, la privacidad y el empleo. El trabajo evalúa las respuestas regulatorias de jurisdicciones maduras, COMESA e India y propone opciones para que los países del Caribe fortalezcan sus autoridades, adopten regulación *ex ante*, reduzcan riesgos y aprovechen las oportunidades derivadas de la IA.

Palabras clave: inteligencia artificial; ecosistema de la IA; cadena de valor; grandes empresas tecnológicas; barreras de entrada; conductas anticompetitivas; abuso de posición dominante; control de fusiones; regulación *ex ante*; países del Caribe.

STRUCTURE AND POWER IN THE AI ECOSYSTEM AFFECTING COMPETITION AND SOCIAL RELATIONS: PROGNOSIS FOR CARIBBEAN COUNTRIES?

Abstract. This article examines the structure and power relations of the artificial intelligence ecosystem, dominated by Big Tech firms across the value chain. It analyzes entry barriers, the distribution of value added, and the position of developing countries, particularly Caribbean economies. It explores how algorithms and AI can facilitate anticompetitive agreements, vertical restraints, abuses of dominance, and strategies designed to evade merger review. It also considers social effects involving content exploitation, discrimination, bias, privacy, and employment. The article assesses regulatory responses in mature jurisdictions, COMESA, and India, and proposes options for Caribbean countries to strengthen their authorities, adopt ex ante regulation, reduce risks, and capture opportunities arising from AI. It concludes that Caribbean policymakers must understand the ecosystem's architecture and power dynamics before integrating AI technologies into their economies without safeguards.

Keywords: artificial intelligence; AI ecosystem; value chain; Big Tech; entry barriers; anticompetitive conduct; abuse of dominance; merger control; ex ante regulation; Caribbean countries.

Objetivo

La aparición de la inteligencia artificial (IA) y su explotación comercial a través de una rápida integración en aplicaciones (apps) y en el internet de las cosas (productos con IA integrada, como teléfonos inteligentes, ordenadores personales, conducción autónoma, servicios de seguridad, financieros y sanitarios, así como estrategia militar y despliegue de guerra con drones, etc.) han generado debates a nivel mundial sobre sus efectos tanto positivos como negativos. Entre las numerosas y diversas cuestiones que suscitan preocupación se encuentra el uso de la IA por parte de las empresas para facilitar, ya sea de forma inconsciente o consciente, conductas anticompetitivas. El dominio de las grandes empresas tecnológicas que controlan el ecosistema de la IA suscita inquietudes sobre la monopolización del sector, la influencia política que ejercen estas poderosas empresas y la reducción de las oportunidades para las *startups* y los emprendedores.[1]

Las cuestiones planteadas y las repercusiones derivadas del uso de la IA están presentes en todas las economías y tienen efectos negativos

1 Los rápidos avances en el campo de la IA y su implantación convierten la investigación en un objetivo en constante evolución, por lo que, para la fecha de publicación de este artículo, se habrán producido nuevos avances significativos. Lo mejor que se puede hacer aquí es analizar la estructura subyacente de la IA que facilita las conductas anticompetitivas y plantea retos sociales, así como las medidas reguladoras adoptadas hasta la fecha.

en las personas, como la recopilación de datos y el desempleo previsto entre los trabajadores de oficina debido a la sustitución de puestos de trabajo por la IA, los sesgos inherentes al entrenamiento de los modelos de IA y los problemas de privacidad, entre otros. También existen beneficios derivados del uso de aplicaciones basadas en modelos de IA que beneficiarían a las sociedades de todo el mundo. Sin embargo, las ventajas recaerán en algunos sectores de las economías generadoras de IA, que estarán ausentes en las economías en desarrollo y, en particular, en las pequeñas economías abiertas, mientras que las repercusiones de los efectos negativos podrían ser más generalizadas y extendidas en estas economías.

Si bien el objetivo último de este documento es identificar las cuestiones específicas que surgen del despliegue y el uso de la IA en lo que respecta a las economías caribeñas, el contexto de este análisis se basa en la comprensión del ecosistema de la IA. Esto proporcionaría una base para identificar las dinámicas de poder y la dirección de la acumulación de capital en el ecosistema de la IA, así como el lugar que ocuparán las economías caribeñas en la cadena de valor añadido. En última instancia, el estudio se centrará en cómo las economías caribeñas se verán afectadas, tanto positiva como negativamente, por estos cambios económicos y por el uso de algoritmos e IA en las prácticas empresariales.

Esto se llevará a cabo mediante un enfoque de economía política para determinar el nivel de integración de las economías caribeñas

en este nuevo ciclo tecnológico[2] y tiene como objetivo identificar dónde se encuentra el mayor valor añadido en la cadena de valor del producto y quién se beneficia de ello. A continuación, se examinan las oportunidades que existen en cada nivel de la cadena de valor para estas pequeñas economías, así como las ventajas y los riesgos que conlleva la importación de aplicaciones de IA y del internet de las cosas. Es fundamental que los responsables políticos del Caribe comprendan los costes y beneficios derivados de la importación de aplicaciones de IA y de bienes de consumo que incorporan IA, y que reconozcan los posibles impactos negativos que pueden derivarse de una incorporación a ciegas a un ciclo tecnológico sin planes suficientes para abordarlos.

El documento se divide en dos partes. La parte I describe y analiza el ecosistema de la IA e identifica los principales componentes de la cadena de valor: qué empresas controlan el nivel de mayor valor añadido, cuáles son las barreras de entrada, a qué nivel de la cadena

2 STEWART, 1993. En dicho artículo, la teoría de las ondas largas se utiliza como herramienta heurística para discernir los ciclos de aparición de grupos de nuevas tecnologías que conducen a un repunte del crecimiento en las economías centrales y para rastrear la difusión de las tecnologías a través de las etapas de aparición, maduración, estandarización y obsolescencia. Se identificó que la difusión inicial en las economías periféricas se produce a través de bienes de consumo derivados de dichas tecnologías. A medida que las tecnologías se vuelven obsoletas, los mercados se saturan y su uso deja de generar valor en las economías centrales, la periferia recibe transferencias de capital financiero para adquirir dichas tecnologías. Los tecnócratas no supieron ver el panorama general en cada ciclo tecnológico de aproximadamente 50 años, desde 1789 hasta la década de 1980, lo que condujo a ciclos de crisis de deuda. La economía digital, los algoritmos, la IA y la IA general son las manifestaciones actuales del nuevo ciclo tecnológico.

de valor tienen acceso los países caribeños y qué significa esto para ellos.

La parte II examina cómo se está utilizando la IA para respaldar o iniciar conductas anticompetitivas en acuerdos o colusiones, abuso de posición dominante y, potencialmente, en fusiones, y evalúa su relevancia para las economías caribeñas, dada su estructura y su rendimiento. Explora los retos que estos avances plantean a las autoridades reguladoras y a las comisiones de competencia en países maduros y en desarrollo, y examina cómo están respondiendo los reguladores. Los países del Caribe se encuentran todavía en los albores del mundo de la IA y tienen la oportunidad de aprender de las experiencias de las jurisdicciones maduras y adoptar legislación y normativas para minimizar los perjuicios y maximizar las oportunidades.

PARTE I

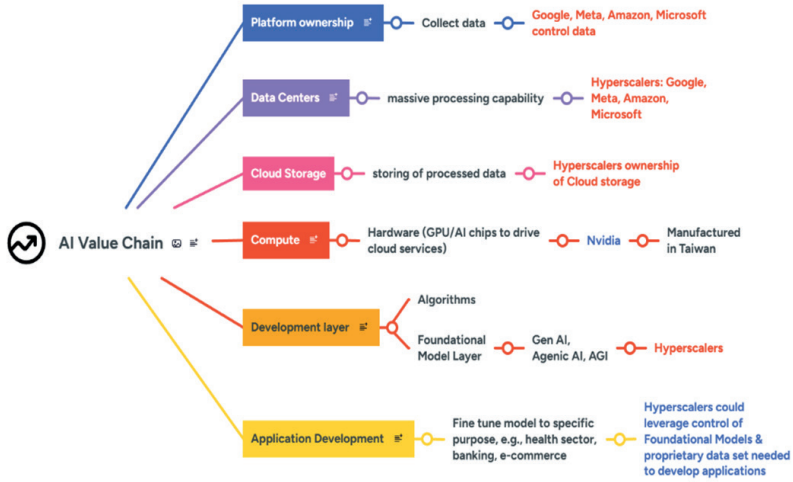
I. CARTOGRAFÍA DE LA ARQUITECTURA DE LA IA

Existen varios niveles de competencia de los algoritmos: los algoritmos originales que realizan cálculos básicos a partir de los datos introducidos; aquellos que incorporan aprendizaje automático (MLAI) y tienen capacidad predictiva; y, cada vez más, los algoritmos basados en modelos fundamentales de IA que son autodidactas y tienen capacidad explicativa (GenAI). El ecosistema de la IA se puede dividir en segmentos «*upstream*» y «*downstream*». El segmento «*upstream*» está formado por los sectores que operan a nivel de producción, mientras que el segmento «*downstream*» lo

componen los usuarios de las aplicaciones.[3] El gráfico 1 que figura a continuación ofrece una visión general de las capas de la cadena de productos de IA, indicando claramente qué empresas controlan los componentes de mayor valor añadido.

Gráfico 1. Mapa de la propiedad del mayor valor añadido en la cadena de productos de algoritmos e IA

Gráfico



Elaborado por el autor a partir de información de la Comisión de Comercio Justo de Corea, *IA generativa y competencia*, 2024, y de la Comisión de Competencia de la India, *Estudio de mercado sobre inteligencia artificial y competencia*, 2025.

Los datos son el insumo más crítico, ya que se utilizan para entrenar algoritmos y modelos de IA; por lo tanto, quienes controlan los

3 COMISIÓN DE COMPETENCIA DE LA INDIA Y MDI, 2025.

datos pueden ejercer control sobre los componentes de mayor valor añadido del ecosistema de la IA. El gráfico anterior ilustra que los propietarios de las plataformas en las que se extraen los datos son las empresas más poderosas que operan en la cadena de productos de IA: Google (Google Chrome, sistema operativo Android), Meta (Facebook, Instagram, WhatsApp), Microsoft Edge, Amazon (comercio electrónico). Además, el gráfico muestra la integración vertical de estas grandes empresas tecnológicas a lo largo de la mayor parte de la cadena de productos, captando el valor añadido en cada nivel.

En la mayoría de los casos, los datos brutos se recopilan de los usuarios de estas plataformas sin que los propietarios de los datos lo sepan. Los desarrolladores utilizan herramientas automatizadas y «rastreadores web» para recabar datos de cualquier lugar de internet que no requiera iniciar sesión. Los rastreadores web van de enlace en enlace indexando la ubicación de la información en una base de datos, y los «*scrapers web*» extraen y descargan la información».[4] Al parecer, las grandes empresas tecnológicas han estado recopilando datos de obras artísticas y literarias sin consentimiento e infringiendo la ley de derechos de autor, y utilizando dichos datos para entrenar sus modelos de aprendizaje automático. Además, los datos personales recopilados sin consentimiento informado corren el riesgo de infringir las leyes de privacidad. Las grandes empresas tecnológicas son muy reservadas en cuanto al origen de los datos que recopilan.[5] Los casos que se examinan a continuación ampliarán este punto.

4 LEFFER, 2023.
5 LEFFER, 2023.

Los datos extraídos de Internet se envían a centros de datos que cuentan con una enorme capacidad de procesamiento y funcionan las 24 horas del día, los 7 días de la semana. Allí, los datos se clasifican, se preparan y se evalúa su calidad. A continuación, los datos procesados se almacenan en la infraestructura en la nube.[6] Los propietarios de los centros de datos y de la infraestructura de almacenamiento en la nube más potentes son Amazon Web Services (AWS), Google Cloud y Microsoft (Azure). Estos «hiperescaladores», como se les conoce, controlan aproximadamente dos tercios de los servicios en la nube, mientras que alrededor del 95 % de las empresas tienen presencia en la nube.[7]

El *hardware* utilizado para impulsar los servicios en la nube —la capa de computación compuesta por chips semiconductores de GPU/IA— es necesario para realizar de manera eficiente los cálculos a gran escala que requiere la implementación de servicios de IA, como el entrenamiento de datos, la inferencia y la generación de resultados en los centros de datos. La mayoría de los chips semiconductores de IA los produce una sola empresa, Nvidia, que diseña los chips y subcontrata su fabricación a empresas de Taiwán. Junto con el almacenamiento en la nube, esta infraestructura constituye el segmento de la cadena de productos de IA que está atrayendo la mayor parte de la financiación. Dada la cantidad de chips necesarios, con un coste por chip que oscila entre los 30,000 y los 40,000 dólares, se requiere una inversión sustancial para su adquisición.[8]

6 COMISIÓN DE COMPETENCIA DE LA INDIA Y MDI, 2025.
7 MCKINSEY & COMPANY, 2025, p. 1.
8 MCKINSEY & COMPANY, 2025, p. 1.

La capa de desarrollo implica el uso tanto de datos públicos como privados para crear algoritmos y, posteriormente, modelos base a partir de los cuales se desarrollan la IA, la IA genérica y, próximamente, la inteligencia artificial general (AGI) con fines diversos.[9] Anthropic, OpenAI y Google son los principales creadores de modelos base y utilizan amplios conjuntos de datos para la clasificación, la detección, la predicción, la detección de anomalías y el entrenamiento mediante aprendizaje autosupervisado. Los modelos base proporcionan una base que puede adaptarse a una amplia gama de tareas. Antes de que se desarrollaran los modelos base, la IA solo podía entrenarse para una tarea específica. Ahora, los modelos base que utilizan el Protocolo de Contexto de Modelos (MCP) permiten a los usuarios de un modelo acceder a la información de otro y realizar múltiples tareas. «Antes del MCP: una empresa que quisiera que tanto Claude como ChatGPT leyeran su base de datos interna tenía que crear dos integraciones personalizadas independientes. Con el MCP, se crea el conector *una sola vez* y funciona para ambos, del mismo modo que cualquier cable USB-C funciona en cualquier puerto USB-C, independientemente de la marca».[10]

A continuación, los desarrolladores de aplicaciones utilizan estos modelos base para crear sus propias herramientas adaptadas a ámbitos específicos. Los desarrolladores de aplicaciones pagan por el acceso, cuyo valor se estimaba en más de 37,000 millones

9 Entre los tipos de modelos se incluyen los grandes modelos de lenguaje (LLM) entrenados para comprender el lenguaje, los modelos de generación de imágenes, los modelos de voz, los modelos de generación de vídeo, etc.

10 Boletín de *MARKTECHPOST*, 2026.

de dólares en 2025[11] (crear su propio modelo costaría cientos de millones de dólares). Estas son las aplicaciones que están transformando los servicios financieros, la medicina, la educación, el desarrollo de *software* y otros servicios. Son estos modelos base en los que se basan las *startups* para crear agentes de programación o herramientas de diagnóstico médico: un proceso que consiste en escribir códigos y enviar solicitudes a un modelo de IA, y el modelo presenta el resultado.[12] Los recursos humanos son un factor crítico en esta etapa e, incluso en jurisdicciones maduras, hay escasez de expertos que se dediquen a la creación y el ajuste fino de modelos base. Las grandes empresas tecnológicas están ahora captando mano de obra cualificada de otras empresas, en particular de las *startups*, un proceso que ahora se denomina *acquihire*. Por último, los modelos que se han adaptado a ámbitos específicos son utilizados por organizaciones, empresas o actores de ese ámbito y adecuados para uso interno mediante la introducción de datos de la propia organización.

El análisis anterior demuestra que el control de la cadena de producto está dominado por Google, Microsoft, Amazon, Meta y Nvidia. El valor añadido recae en estas empresas gracias a la recopilación de datos públicos de Internet y de datos propios en sus plataformas, al control de los centros de procesamiento de datos, a las instalaciones de almacenamiento en la nube y al desarrollo de modelos base. Lo que queda en la cadena de valor para otras empresas es utilizar los modelos base como fundamento para desarrollar aplicaciones de IA

11 RAMZANALI y WHELLER, 2026.

12 RAMZANALI y WHELLER, 2026, donde se cita a MENLO VENTURES.

destinadas a sectores específicos, como la salud, la educación, las tareas administrativas y su integración en bienes de consumo y el internet de las cosas.

A este nivel, el valor añadido es mínimo en términos de rendimiento económico. El director general de Platinar se quejó del escaso valor añadido derivado del uso de aplicaciones de IA. «Los directivos de las empresas estadounidenses se quejan de tener que pagar por tokens que no generan valor». Los tokens son las unidades de texto más pequeñas que procesa la IA al leer y generar texto, y su precio suele fijarse por cada millón de tokens. Recientemente, a medida que las empresas animan a sus empleados a utilizar la IA, ha surgido el fenómeno del *token maxing*, pero hay críticas que señalan que las mejoras reales en la productividad laboral o el retorno de la inversión no han estado a la altura de las expectativas.[13]

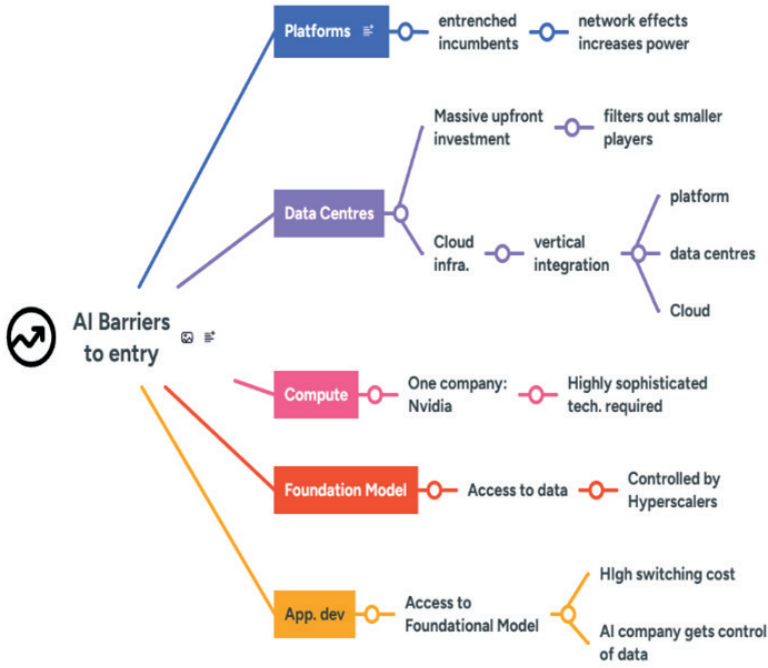
En la parte inferior de la cadena de valor del producto se encuentra el uso de aplicaciones en diversos ámbitos y el consumo del internet de las cosas. Es en este nivel donde quienes no tienen control sobre la tecnología y se limitan a consumir sus productos se quedan con las migajas del valor añadido.

II. BARRERAS DE ENTRADA

¿Qué oportunidades existen para acceder a niveles superiores de la cadena de valor? El gráfico 2 que figura a continuación ilustra las elevadas barreras de entrada que existen en cada nivel de la cadena de valor del producto.

13 KARP, 2026.

Gráfico 2. Barreras de entrada que limitan la aparición de empresas emergentes



Elaborado por el autor utilizando las mismas fuentes que el gráfico 1.

El gráfico 2 ilustra el control de los datos por parte de los principales propietarios de plataformas, lo que se ha convertido en un grave problema de competencia, ya que los «guardianes» protegen sus datos y no están dispuestos a compartirlos con sus rivales. El problema es que atraen los datos más valiosos a sus plataformas y su posición dominante se ve reforzada por los efectos de red; es decir, a medida que se incorporan más usuarios, esto atrae a más suscriptores. Según

Coates, «[…] en la propia naturaleza del producto se encuentra incorporada una forma de economías de escala que hace muy difícil que otros puedan competir».[14] Por lo tanto, el acceso a los datos más valiosos queda bloqueado. Los datos sintéticos se generan artificialmente mediante simulaciones o modelos generativos, mientras que los datos reales se recogen de sistemas, usuarios o sensores del mundo real. El análisis comparativo del rendimiento de los datos del mundo real frente a los datos sintéticos revela que la calidad de estos últimos no es lo suficientemente buena como para entrenar modelos.[15]

Los centros de datos y la infraestructura en la nube requieren una inversión inicial enorme, fuera del alcance de todos salvo de los hiperescaladores. Además, la integración vertical consolida el control de los hiperescaladores, desde las plataformas que proporcionan la vía para la extracción de datos propios, pasando por los centros de datos para el procesamiento de los datos, hasta la infraestructura en la nube para su almacenamiento. Las barreras de entrada a estos niveles de la cadena de productos son elevadas debido al nivel de inversión requerido, al control de la recopilación de datos por parte de los hiperescaladores y a su ventaja como pioneros.

¿Y qué hay del *hardware* informático, es decir, los chips semiconductores necesarios para hacer funcionar los servicios en

14 Véase la cita en MCARDLE, 2024.

15 NAMINAS, 2026. El autor sostiene que los datos sintéticos funcionan bien para la visión artificial, el ajuste fino de los modelos de lenguaje grande (LLM) y la robótica, pero que los modelos entrenados únicamente con datos sintéticos suelen ofrecer un rendimiento inferior al de los enfoques híbridos que incluyen datos reales. La brecha entre los datos simulados y los del mundo real se está reduciendo gracias a los modelos base, pero sigue siendo una de las principales causas de fallo en los sistemas de aprendizaje automático en producción.

la nube? El coste de producción de los chips y los conocimientos tecnológicos también suponen importantes barreras de entrada. Las GPU Blackwell de Nvidia son caras de producir, principalmente debido a su mayor capacidad de memoria y a un encapsulado más avanzado. Este coste no incluye los gastos fijos, como los de investigación y desarrollo (I+D) para diseñar los chips, que pueden aumentar sustancialmente el coste total y reducir el margen de beneficio.[16] Dada la avanzada tecnología que implica la producción de chips semiconductores y el enorme coste de la I+D, hay poco margen para la entrada de nuevas empresas. Solo otras dos empresas producen estos chips, de una calidad muy inferior a la de Nvidia (AMD e Intel),[17] y estas grandes empresas no pueden competir con éxito con Nvidia.

El desarrollo de modelos fundacionales requiere acceso a enormes volúmenes de datos que deben ser procesados y depurados en centros de datos y, posteriormente, almacenados en la nube. Como hemos visto, los distintos niveles de la cadena tecnológica están cada vez más concentrados en manos de grandes proveedores de infraestructura y servicios en la nube, que ejercen un control significativo sobre estos recursos. Esta concentración puede dificultar la entrada de nuevos actores y limitar el desarrollo independiente de modelos fundacionales.[18]

16 SOMALA, 2025.

17 SOMALA, 2025.

18 SUTTER, 2026. Gork-5 es un modelo de uso general optimizado para el trabajo de ingeniería real. Según este autor, este reciente avance podría indicar un cambio en el control, ya que el reciente desarrollo de Gork-5, fruto de una colaboración entre Nvidia y Cursor que utiliza datos propios de Cursor a un coste mucho más bajo, ofrece una alternativa centrada en la programación frente a los costosos modelos de la clase Opus y desplaza el centro de influencia en la pila de agentes de programación: las empresas de herramientas, no solo los laboratorios de modelos.

Se requieren conocimientos técnicos avanzados para crear modelos base con capacidad de autoaprendizaje. Esto implica que se necesitan recursos humanos cualificados, pero también hemos observado que existe escasez, por lo que las grandes empresas tecnológicas están recurriendo a las *acquihires* para captar a expertos prometedores de la competencia o de *startups*. Una vez más, las barreras de entrada son muy elevadas.

Una vez que los datos de una empresa u organización concreta se introducen en ese modelo base de IA, el propietario de la IA general (GenAI) obtiene acceso gratuito a dichos datos.[19] Por ejemplo, si un hospital utiliza una IA general adaptada al sector sanitario, toda la información de los pacientes, los procedimientos hospitalarios, las imágenes tomadas y los sistemas de gestión se introducen en la IA para permitir la codificación de tareas específicas, y el propietario de la IA tiene acceso a los datos. Otro problema que se prevé en el sector sanitario es que los medicamentos genéricos puedan verse desplazados una vez que expiren las patentes, ya que el papel de la IA en el descubrimiento de fármacos ha acortado significativamente

19 POL, 2026. Según este autor, el poder de mercado del ecosistema sanitario impulsado por la IA puede residir menos en la herramienta de IA visible y más en quién controla los datos, la capacidad de cálculo, la integración de los flujos de trabajo y los parámetros predeterminados de derivación de pacientes. Sin embargo, en una entrevista con el Dr. Owen McConnell, experto en codificación mediante IA, este coincidió en que esto, sin duda, puede ser cierto, especialmente si se trata de un sector en el que los usuarios adoptan la tecnología en una fase temprana. En este caso, la empresa de IA necesita acceso a una gran cantidad de datos del mundo real para entrenar y mejorar el modelo. No obstante, es posible acceder a herramientas de IA de nivel empresarial en las que los datos no salen de la red de la empresa ni se utilizan para entrenar el modelo.

el tiempo de las primeras fases de investigación y ha reducido la fase preclínica de los candidatos de tres a cuatro años a entre trece y dieciocho meses. Esto reduce el tiempo de I+D en las primeras fases en un 70% y permite a las grandes empresas farmacéuticas desarrollar medicamentos sucesores y desviar la demanda hacia el nuevo fármaco, alejándola de cualquier genérico que se desarrolle tras la expiración de la patente original. De este modo, se refuerza el control.[20]

Además, cambiar de un modelo base de IA a otro conlleva unos elevados costes de transición. El pago por el acceso al modelo utilizado para adaptarse a un uso específico del sector vincula al desarrollador de la aplicación a ese modelo, ya que cambiar supondría otro coste para el nuevo modelo base. Asimismo, los diferentes modelos abordarían el problema de formas distintas, lo que dificultaría el cambio.[21] Esto crea otra barrera dentro del sistema de IA que ata al usuario a un único modelo.

III. PROBLEMAS EN CIERNES

Un problema emergente es que la demanda de chips semiconductores está superando a la oferta, ya que la expansión de los centros de datos y la computación en la nube aumentan la demanda de chips potentes y de alta calidad. Esta escasez va acompañada de un aumento en los precios de estos chips, lo que encarece aún más los costes para las empresas emergentes. Se prevé que este incremento de precios

20 POL, 2026

21 Véase la entrevista con el Dr. Owen McConnell, experto en codificación mediante IA.

provoque un aumento en los precios de los teléfonos inteligentes, los portátiles y los ordenadores.

Las grandes empresas de tecnología están sufriendo ahora una reacción negativa por parte de la población contra la construcción de centros de datos en su zona, debido a la demanda de electricidad y agua que supone su funcionamiento, así como a la preocupación por el impacto en la salud de las emisiones tóxicas procedentes de los mismos. Por ejemplo, las protestas de la comunidad contra la construcción de un centro de datos en Carolina del Sur han provocado una paralización temporal de las obras. «Si se aprueba, la instalación emitiría anualmente cientos de toneladas de contaminantes a la atmósfera a través de 35 chimeneas de escape con una altura que oscila entre los 31 y los 80 pies. Esto incluye más de nueve toneladas de formaldehído, una sustancia cancerígena, y 158 toneladas de partículas finas relacionadas con el asma, los defectos congénitos y el riesgo de cáncer de pulmón».[22]

Otra preocupación es que la demanda de electricidad provoque un aumento de los precios para los residentes y las empresas en las zonas donde se instalan los centros de datos. Dada la enorme

22 PARKER, 2026. El 12 de julio, el Gobierno de Trinidad y Tobago reveló que había firmado un memorando de entendimiento con el Gobierno de EE. UU. para permitir la construcción de centros de datos en el país. Esto pone de manifiesto dos cosas: en primer lugar, que el Gobierno hace caso omiso del rechazo masivo que suscitan los centros de datos entre las comunidades de EE. UU. debido a los elevados niveles de contaminación causados por las emisiones de sus chimeneas y a la enorme demanda de agua y electricidad; y, en segundo lugar, la estrategia tradicional de la inversión extranjera directa (IED) de trasladar las industrias contaminantes a los países en desarrollo.

demanda de agua que tienen los centros de datos para refrigerar los sistemas electrónicos, esto podría provocar una escasez de agua para los residentes. Algunos municipios están prohibiendo el acceso al agua a los centros de datos. La reacción en contra de la IA se ve agravada por el temor a la pérdida de puestos de trabajo, ya que se prevé que la IA sustituya a los trabajadores en los puestos de nivel básico. Por último, crece la preocupación por el poder de la IA, sus «alucinaciones» y comunicaciones que causan daño entre los jóvenes y las personas vulnerables, así como por el posible desarrollo de una conciencia humana en los modelos de IA.[23]

También existe una reacción contra la recopilación ilegal de datos personales y de obras protegidas por derechos de autor. Las preocupaciones sobre la privacidad, los peligros que plantea la web oscura, las actividades fraudulentas cada vez más sofisticadas que utilizan algoritmos e IA, y el impacto en los niños pequeños y los adolescentes están llevando a los países a prohibir el acceso a las redes sociales a los menores de 16 años. Esto ya se ha aplicado en Australia, y el Reino Unido lo está considerando activamente. También existe una creciente conciencia de que la IA podría volverse incontrolable, lo que está dando lugar a llamamientos para alcanzar un acuerdo internacional sobre su control.

En mayo de 2026, el Papa lanzó una advertencia sobre los peligros de la IA, al tiempo que elogiaba sus avances positivos. Advirtió sobre los peligros del poder de las *big tech*, con la tecnología concentrada en unas pocas empresas. Y condenó la recopilación ilegal de datos

23 NEWTON, 2026.

personales calificándola de «colonización de datos» y comparándola con la extracción de minerales de tierras raras.[24] Los medios de comunicación estadounidenses revelan constantemente los vínculos entre las grandes empresas tecnológicas y el presidente, al financiar sus proyectos a cambio de políticas que respalden sus intereses. El vínculo entre las empresas poderosas y la influencia política es evidente.

IV. LA LÓGICA SUBYACENTE DEL ECOSISTEMA DE LA IA: ¿UNA NUEVA FORMA DE COLONIALISMO PARA EL SUR GLOBAL?

Analicemos el panorama general de esta nueva forma de extracción y control del capital. Planteamos aquí que estamos asistiendo al desarrollo de un nuevo ciclo tecnológico en el sistema mundial capitalista,[25] en el que las grandes empresas tecnológicas de las economías centrales se suben a la ola de la innovación y la acumulación de capital, mientras que al resto, tanto dentro de los países centrales como a nivel internacional, se les asigna un papel mucho más subordinado en la cadena de valor. La teoría de la división internacional del trabajo dentro de la economía mundial capitalista —en la que los países y las empresas centrales acaparan el mayor valor añadido, mientras que los países periféricos quedan

24 *Magnifica Humanitas*, 2026.

25 El guion, utilizado en la metodología del sistema mundial, indica que la economía mundial no es un conjunto dispar de Estados individuales que interactúan entre sí, sino que existe una lógica de expansión y contracción capitalistas que los unifica, contribuyendo cada uno de ellos al proceso de acumulación continua de capital y de fuga hacia las economías centrales. WALLERSTEIN, 1974.

relegados a la producción de menor valor añadido para satisfacer las necesidades de los capitalistas centrales— ofrece una explicación válida en este contexto.[26] El consumo de herramientas basadas en la inteligencia artificial y el internet de las cosas, tanto en el centro como en la periferia, genera beneficios para los propietarios de estos productos. Lo significativo de este ciclo tecnológico es el nivel de concentración en unas pocas manos a lo largo de la mayor parte de la cadena de producción.

Couldry[27] examina la metodología de la recopilación de datos: los datos se extraen de las personas a través de las relaciones sociales que se desarrollan en las plataformas y, en la mayoría de los casos, sin nuestro conocimiento ni consentimiento. La recopilación de datos se propaga lateralmente mediante pequeños estímulos para

26 WALLERSTEIN, 1974. Académicos como Raúl Prebrish en la década de 1950 (Comisión Económica para América Latina) atribuyeron la fuga de capital de América Latina a su relegación a la producción de materias primas, con el nivel más bajo de valor añadido en la cadena de producción, mientras que la industria manufacturera, que genera el mayor valor añadido, se concentraba en los países del núcleo. En la década de 1980, Folker Froebel y Otto Kreye acuñaron la expresión «nueva división internacional del trabajo», refiriéndose al desplazamiento de la industria manufacturera hacia los países en desarrollo a medida que el valor añadido en la cadena de producción se desplazaba hacia el diseño, la ingeniería y los servicios. Véase FRÖBEL, HEINRICHS y KREYE, 1980. Esto ilustra la forma cambiante de los procesos capitalistas que desplaza el valor añadido en cada ciclo tecnológico y, con ello, el traslado de la producción obsoleta a los países periféricos. Aquí es donde fallaron Prebisch y los teóricos de la dependencia, al pensar que el mayor valor se encuentra en la industria manufacturera. Los procesos capitalistas no son estáticos. Cada ciclo tecnológico genera cambios de forma, pero conserva la lógica de la extracción y la acumulación de capital y su fuga de la periferia hacia el centro, tanto a nivel interno como internacional.

27 COULDRY y MEJÍAS, 2018.

dar «me gusta» o el seguimiento automático de seguidores en las redes sociales, generando así más datos y conectividad, así como nuevo conocimiento social. Compara la extracción de datos (materia prima) a partir de las relaciones sociales y su mercantilización con la extracción de recursos minerales durante el período colonial, con la diferencia de que el colonialismo digital no se basa en la ocupación territorial ni en la extracción de recursos que la acompañaba, como ocurría con el colonialismo histórico; los datos se extraen de personas tanto de los países del Norte como del Sur, pero, al igual que en el colonialismo clásico, se consideran un «recurso gratuito». Esta transformación no dejará ningún «exterior» discernible a la producción capitalista: la vida cotidiana se habrá incorporado directamente al proceso de producción capitalista.[28]

La falta de transparencia en los datos de entrenamiento también plantea graves problemas relacionados con el sesgo de los datos, los contenidos de discurso de odio y las imágenes sexualizadas de las mujeres. Hanna y Bender observan que el acoso en línea

28 COULDRY y MEJÍAS, 2018, p. 12. Couldry «[…] rechaza la idea de que la recopilación continua de datos de los seres humanos sea natural, y mucho menos racional; y rechaza la idea de que los resultados del procesamiento de datos constituyan una forma natural de conocimiento social, en lugar de una forma de extracción con motivaciones comerciales que promueve intereses económicos y/o de gobernanza concretos».

Aehtasham *et al*. establecen una comparación entre los minerales y los productos agrícolas con los datos; entre la infraestructura ferroviaria, portuaria y telegráfica con la computación en la nube y los cables submarinos; entre la administración territorial con la gobernanza de las plataformas; entre los sistemas comerciales monopolísticos con el monopolio de las plataformas; y entre las cartas coloniales con los derechos de propiedad intelectual. AEHTASHAM *et al*., 2026.

agrava el problema al obligar a los grupos marginados a abandonar algunos espacios en línea. Esta exclusión significa que los datos extraídos de Internet no representan toda la diversidad del mundo real.[29] Esto no augura nada bueno para los países en desarrollo que utilizan aplicaciones desarrolladas a partir de fuentes sesgadas que son inadecuadas para ellos tanto desde el punto de vista económico como cultural.

El análisis anterior sobre dónde se genera el valor añadido en la cadena de valor y la exclusión cultural en el entrenamiento de los modelos de IA apunta, una vez más, a que, en la fase inicial de este ciclo tecnológico, la mayoría de los países en desarrollo se encuentra en la parte inferior de la escala tecnológica, y su incorporación se producirá a nivel de consumo, pagando por el acceso a aplicaciones que incorporan IA generativa y que, en muchos casos, ya han sido programadas para cada sector y uso específico. ¿Qué beneficios se pueden obtener en cuanto a mejoras de eficiencia, dependiendo de cómo se utilice la tecnología, y dónde están las salvaguardias? Esto se analizará en las secciones siguientes, en particular en lo que respecta al sector financiero.

Una vez establecida la jerarquía dentro del ecosistema de la IA, la concentración de poder en unas pocas empresas y las elevadas barreras de entrada para las empresas emergentes, ¿cómo afectan estas características a la competencia en los mercados? La IA está cambiando la forma en que se generan y se ponen en práctica las conductas anticompetitivas. La parte II examina este fenómeno, los

29 HANNA y BENDER, 2023.

retos a los que se enfrentan las autoridades de competencia y los reguladores a la hora de investigar y sancionar dichas conductas, así como los esfuerzos por regular a las grandes empresas tecnológicas.

Parte II

I. ALGORITMOS E IA QUE FACILITAN O PROPICIAN CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS

Se ha registrado un número creciente de casos antimonopolio (a fecha de julio de 2026) en los que los algoritmos y la IA facilitan o dan lugar a conductas anticompetitivas. Además, están surgiendo patrones claros de posibles conductas anticompetitivas generadas por la IA, lo que suscita preocupación entre las autoridades de competencia y el mundo académico. Estos aspectos se tratarán en las secciones siguientes.

A. Acuerdos anticompetitivos

Los acuerdos anticompetitivos pueden ser horizontales, entre rivales, o verticales, entre empresas situadas en distintos niveles de la cadena de producción, como un fabricante y un distribuidor. Los acuerdos horizontales incluyen, entre otros, la fijación de precios, la manipulación de licitaciones, el reparto del mercado entre competidores, ya sea geográficamente o en función de las carteras de clientes, y la restricción del suministro, la producción o el desarrollo tecnológico. Estos abusos colusorios son ilegales *per se* en la mayoría de las jurisdicciones, por lo que, una vez que se encuentran pruebas, se establece la infracción de la ley y la empresa puede ser sancionada. En EE. UU., sin embargo, es necesario demostrar la existencia de un perjuicio.

Los acuerdos verticales pueden ser favorables o contrarios a la competencia, lo que requiere una investigación basada en la «regla de la razón» (un análisis económico en profundidad para determinar el perjuicio a la competencia) en la mayoría de las jurisdicciones, aunque las restricciones transfronterizas a la venta y al mantenimiento de los precios de reventa son ilegales *per se* en Europa y otras jurisdicciones. Los acuerdos verticales incluyen la venta vinculada, las condiciones excluyentes, la exclusividad territorial, la exclusividad comercial, la negativa a negociar o suministrar y el mantenimiento de los precios de reventa.[30]

La cuestión que se plantea aquí es qué diferencias surgen en las manifestaciones de los acuerdos anticompetitivos cuando en estos están presentes algoritmos, la IA o la IA general.

Los algoritmos pueden utilizarse de diferentes maneras, ya sea para respaldar o para iniciar conductas anticompetitivas.

i. Cárteles explícitos: algoritmos utilizados como herramientas de vigilancia de apoyo para hacer cumplir acuerdos tradicionales de colusión.
ii. Modelo *hub and spoke*: uso del mismo algoritmo por parte de empresas rivales que introducen información

30 Aunque muchos de estos acuerdos exigen que la empresa tenga poder de mercado y pueden constituir un abuso de posición dominante, la utilidad de una disposición específica en la ley para los acuerdos verticales radica en que no es necesario demostrar primero la posición dominante antes de proceder a una investigación. La prueba consiste en demostrar un efecto adverso sobre la competencia y sopesarlo frente a las ganancias de eficiencia que reportan beneficios a los consumidores.

sensible en el algoritmo y que, a su vez, son analizadas por este para ofrecer recomendaciones. Esto conduce a un comportamiento paralelo involuntario y aumenta la transparencia, reduciendo así la competencia.

iii. Algoritmos que se comunican entre sí y generan una toma de decisiones común involuntaria en el mercado, como los algoritmos de fijación de precios. [31]

1. Uso de algoritmos para supervisar y hacer cumplir acuerdos anticompetitivos

Se han dado algunos casos de defensa de la competencia en los que las empresas utilizaron algoritmos para supervisar acuerdos anticompetitivos.[32] A continuación se exponen dos ejemplos de este tipo.

En un cártel horizontal de fijación de precios, la División Antimonopolio del Departamento de Justicia, en una investigación sobre David Topkins, descubrió que la empresa que David Topkins dirigía había conspirado con otros marchantes de arte entre septiembre de 2013 y enero de 2014 para fijar, aumentar, mantener y estabilizar los precios de determinados pósters vendidos a través de Amazon Marketplace en Estados Unidos. Aunque las ventas se realizan en Amazon, los vendedores conservan el control sobre los precios y

31 SMITH, 2024.

32 Algunos ejemplos son *EE. UU. contra David Topkins* (Asunto 3:15-cr-00201-WHO, documento presentado el 04/06/15); *Comisión Europea contra Asus* (Asunto AT.40465); *Denon y Marantz* (Asunto AT.40469); *Pioneer* (Asunto AT.40182); *Philips* (multada conjuntamente) (Asunto AT.4018).

los envíos. El acuerdo del cártel se supervisaba mediante algoritmos de fijación de precios para la venta de los pósters acordados, con el objetivo de coordinar los cambios en sus respectivos precios. El *software* utilizado por los conspiradores recopilaba información sobre los precios de la competencia para un producto específico vendido en Amazon Marketplace y aplicaba las reglas de fijación de precios establecidas por el vendedor. La fijación de precios del cártel afectó al comercio interestatal, en particular en el Distrito Norte de California, División de San Francisco. El Departamento de Justicia resolvió el caso mediante un acuerdo de declaración de culpabilidad.[33]

La aplicación de un acuerdo anticompetitivo podría resultar más fácil y eficaz, y el anonimato y la omnipresencia de los algoritmos podrían allanar el camino para que la colusión incluya a muchos más competidores que el número limitado que era posible en la formación tradicional de cárteles. Ya no es necesaria la proverbial sala de reuniones llena de humo en la que los cárteles conspiraban.

2. Colusión algorítmica de tipo hub and spoke

Cuando empresas rivales se suscriben al mismo algoritmo de fijación de precios de un único proveedor y lo alimentan con datos sensibles no públicos, este recopila los datos enviados por las empresas suscritas, los analiza y sugiere las medidas que estas deben adoptar,

33 Departamento de Justicia de los Estados Unidos, División Antimonopolio, *EE. UU. contra David Topkins*, acuerdo de declaración de culpabilidad, abril de 2015, https://www.justice.gov/atr/case-document/file/513586/dl (consulta: 6 de julio de 2026).

coordinando así su conducta. Aunque la coordinación es involuntaria y no la inician personas de la empresa, esto plantea la cuestión de quién es responsable ante la ley.

En el caso FTC contra Amazon.com, Inc. 2024 WL 4448815 (Distrito Oeste de Washington, 30 de septiembre de 2024), Amazon permitió que su algoritmo de fijación de precios llevara a cabo subidas de precios unilaterales que, según sus previsiones, otros minoristas seguirían. La Comisión Federal de Comercio (FTC) aplicó la Ley de la FTC al tramitar el caso, y no la Ley Sherman, ya que esta última exige que exista un «acuerdo», lo que implica un «consenso» *humano*. La FTC argumentó que el ámbito de aplicación de la Ley de la FTC abarca la colusión tácita, y el Tribunal de Distrito coincidió con la FTC «[…] en que las conclusiones sobre la supuesta colusión tácita, junto con las alegaciones de "intención o propósito anticompetitivo", bastan para fundamentar una demanda por competencia desleal en virtud de la Ley de la FTC a efectos de la Regla 12(b)(6)[3]». El juicio sin jurado está fijado para el 13 de octubre de 2026.[34]

Otro caso relacionado con la colusión de tipo *hub and spoke* es el litigio antimonopolio sobre el *software* de alquiler de RealPage Inc.,[35] en el que RealPage, el proveedor, introdujo en su algoritmo datos no públicos sobre los precios de alquiler en tiempo real y la disponibilidad de viviendas en alquiler que obtenía de sus clientes

34 MORRIS, 2025.

35 *RealPage, Inc., Litigio antimonopolio sobre software de alquiler (N.º II)*, N.º 3:23-md-03071, opinión motivada, Distrito Federal de Tennessee, 28 de diciembre de 2023.

(los propietarios) para que los utilizaran todos sus suscriptores. A continuación, el algoritmo analizaba los datos y sugería el precio al que debían alquilarse las viviendas. Los inquilinos interpusieron una demanda colectiva contra RealPage y sus clientes propietarios por infringir la Ley Sherman (práctica concertada). Aunque el proveedor alegó que el algoritmo solo tenía acceso a datos agregados y anonimizados, el tribunal dictaminó que el algoritmo utilizaba información no pública compartida para formular sus recomendaciones de precios con el fin de conseguir precios más elevados. En un caso similar de estructura *hub and spoke* (centro y radios) en el que se utilizó un proveedor diferente, Duffy contra Yardi Sys. Inc. 2024 WL 4980771 (W.D. Wash.), el tribunal concluyó que la Ley Sherman prohíbe que las herramientas de fijación de precios basadas en IA utilicen datos compartidos no públicos para realizar recomendaciones de precios individuales.[36]

3. Colusión mediante aprendizaje tácito y señalización algorítmica

La tercera categoría de colusión algorítmica puede derivarse del uso de algoritmos diseñados para rastrear los precios de la competencia a partir de datos disponibles públicamente y ajustarse al precio más alto. En el tristemente célebre caso del libro *The Making of a Fly*, vendido en Amazon Marketplace por dos libreros externos, Bordeebook y Profnath, en 2011, el comprador fue testigo de un aumento exponencial en el precio ofrecido por las dos empresas, que parecían seguir el precio de la otra e igualarlo proporcionalmente. El precio de un libro nuevo se incrementó cada día durante una

36 *RealPage, Inc., Litigio antimonopolio sobre software de alquiler*.

semana, pasando de un precio inicial de 1.7 millones de dólares a 5.7 millones por parte de Profnath y de 2.2 millones a 7.2 millones por parte de Bordeebook. El precio final ofrecido fue de 23.7 millones de dólares. Cuando las empresas se percataron del enorme aumento de precios, incluido el precio de partida, redujeron el precio: Profnath, a 106 dólares, y Bordeebook, a 132 dólares. Las dos empresas habían configurado sus algoritmos para seguir los movimientos de la otra y ajustar proporcionalmente su precio al de la otra.[37]

Los agentes de IA independientes pueden acordar de forma autónoma precios colusorios mediante el autoaprendizaje, sin necesidad de comunicación directa. Se trata de una preocupación emergente, y el principal problema de la fijación de precios basada en la IA es su opacidad. «Muchos modelos de aprendizaje profundo son cajas negras, lo que dificulta a los reguladores discernir si los resultados en materia de precios se deben a la colusión o a una optimización legítima. Esta complejidad, combinada con los bucles de retroalimentación entre los agentes, complica la identificación del comportamiento colusorio».[38]

4. Opciones para las comisiones de competencia del Caribe

¿Cómo pueden las comisiones de competencia del Caribe anticiparse a la IA en acuerdos anticompetitivos que incluyan el uso de esta? Esta cuestión presenta dos aspectos: por un lado, el uso de algoritmos

37 EISEN, 2011. Eisen es el científico cuyo estudiante de doctorado fue el primero en comprar el libro por Internet y experimentó el aumento exponencial del precio a lo largo de una semana.

38 ISLAM, 2025. Véase también: EZRACHI *et al*., 2017, pp. 1775-1805.

de IA para supervisar o generar acuerdos anticompetitivos en la economía nacional; por otro lado, aquellos que se producen a través de las fronteras dentro de la CARICOM/CARIFORUM, o bien los que se incorporan a bienes y servicios importados o a inversiones procedentes de fuentes extrarregionales.

El reducido tamaño de las sociedades y economías caribeñas es tal que, hasta la fecha, no se ha producido ningún caso de cártel en ninguna jurisdicción.[39] Existe una elevada concentración en sectores importantes, con oligopolios gestionados por familias y amigos muy unidos. Las estrechas relaciones entre las élites empresariales ya dificultan la búsqueda de pruebas de colusión o la obtención de denuncias.[40] Es discutible si estas empresas tienen realmente necesidad de utilizar algoritmos para hacer cumplir acuerdos anticompetitivos, cuando el reducido tamaño de las economías ya hace que los precios sean transparentes y su supervisión resulte fácil.

39 La Comisión de Competencia y Consumo de Guyana sí llevó adelante un caso en el que a los transportistas de contenedores registrados en el puerto se les cobraba un precio más bajo que a los transportistas independientes. Aunque existían pruebas de precios discriminatorios, la Comisión no siguió las garantías procesales ni los procedimientos establecidos en la ley y no llevó el caso ante los tribunales.

40 En estas sociedades estratificadas según criterios raciales y de riqueza, el estrato superior de los poseedores de capital lo constituyen las élites blancas, descendientes de las clases mercantiles y administrativas coloniales, que tuvieron la oportunidad de hacerse con las partes más lucrativas de las economías antes de que los antiguos esclavos y los trabajadores contratados pudieran acumular capital para invertir. Estas élites suelen mantenerse al margen y relacionarse entre sí. Las oportunidades de colusión son continuas y las pruebas recabadas en otras jurisdicciones —como que los rivales cenaran juntos y a continuación se produjera un aumento de precios entre ellos— no son aplicables. Cenan juntos constantemente.

Incluso si los cárteles utilizaran algoritmos para hacer cumplir acuerdos colusorios, la opacidad de las huellas algorítmicas y la dificultad para acceder a la información, unidas a la falta de capacidad de la joven comisión de competencia, que cuenta con escasos recursos, hacen que la detección y la investigación sean poco probables. Es posible que ni siquiera los mensajes de texto proporcionen pruebas suficientes, dada la función de mensajes que desaparecen que ahora se incluye en la plataforma. Este análisis se aplica tanto al comercio nacional como al intrarregional.

La apertura de las economías y los elevados niveles de importación de bienes y servicios (más del 80 % de los productos de consumo) exponen a los consumidores a la colusión algorítmica procedente del extranjero. Las investigaciones han demostrado que los cárteles internacionales se centran en los países en desarrollo debido a la debilidad o ausencia de leyes de competencia y de su aplicación. Dado que la IA general (GenAI) permite o da lugar a resultados anticompetitivos, dichos cárteles podrían operar con mayor impunidad en los países en desarrollo, sabiendo que las limitaciones de capacidad dificultan la detección de tales conductas, la realización de investigaciones que requieren recursos humanos altamente cualificados capaces de desentrañar las huellas opacas de la IA y la obtención de pruebas ocultas tras «cajas negras».

Para agravar este problema, la imposibilidad de obtener pruebas de jurisdicciones consolidadas en las que residen las empresas transnacionales —debido a las normas de confidencialidad y a la limitación de las comisiones a investigar únicamente conductas que afecten a la economía local— aumenta la dificultad a la que

se enfrentan las comisiones del Caribe para acceder a las pruebas e investigar la conducta de las empresas extranjeras que perjudica a la economía nacional. Esta limitación en el alcance jurisdiccional de las comisiones, así como la disparidad de poder entre las pequeñas comisiones y las grandes empresas transnacionales, complican aún más dichas investigaciones. El acceso a pruebas fuera de la jurisdicción ha sido un problema incluso sin tener en cuenta las conductas anticompetitivas relacionadas con la IA. De hecho, el perjuicio causado por los cárteles internacionales tradicionales[41] podría aumentar considerablemente con el uso de la IA generativa, sin que la mayoría de los países en desarrollo —y, sin duda, las pequeñas economías del Caribe— lo detecten debido a su opacidad.

B. Aplicación de restricciones verticales mediante algoritmos

Los acuerdos verticales pueden ir acompañados de poder de mercado, ya que la empresa dominante puede coaccionar a las empresas situadas en las fases posteriores de la cadena de suministro para que acepten condiciones que pueden ser anticompetitivas y amenazar con sanciones en caso de incumplimiento. Por ejemplo, en 2018, la Comisión Europea multó a cuatro empresas de electrónica —Asus, Denon y Marantz, Phillips y Pioneer— por participar en acuerdos verticales al imponer precios de reventa fijos o mínimos en productos como secadores de pelo, electrodomésticos de cocina, ordenadores portátiles, auriculares y productos de alta fidelidad a sus minoristas en línea, infringiendo así la legislación de la UE en materia de competencia. La Comisión Europea constató que el acuerdo se hacía

41 LEVENSTEIN *et al*., 2003. Véase también: IVALDI *et al*., 2016.

cumplir mediante algoritmos que realizaban un seguimiento de los precios de venta de los distribuidores para identificar cualquier desviación respecto al precio acordado. Quienes se desviaban se enfrentaban a amenazas o sanciones, como el bloqueo de los suministros. El uso de algoritmos de fijación de precios regularizaba automáticamente los precios en todos los minoristas.[42] Cabe señalar que, en ambos casos mencionados, el acuerdo colusorio se estableció entre seres humanos y cumple los requisitos de «consentimiento mutuo» necesarios para demostrar la colusión con arreglo a la legislación de la UE en materia de competencia (y la de la mayoría de los demás países), y que los algoritmos se utilizaron para hacer cumplir el acuerdo. Por lo tanto, se aplicaron las disposiciones del artículo 101 de la legislación de la UE.

La IA está mejorando exponencialmente la utilidad de la auditoría de compradores misteriosos (MSA). «El método de auditoría de compradores misteriosos consiste en que los compradores misteriosos observen o se graben a sí mismos, seguido de valoraciones independientes por parte del personal de auditoría sobre las acciones del personal de servicio, basándose principalmente en la percepción subjetiva de los auditores».[43] Un ejemplo del uso de la MSA tradicional es el caso en el que la Comisión de la Competencia de la India (CCI) investigó a Maruti Suzuki India Ltd.[44] (MSIL) por presuntamente prescribir el importe del descuento que se permitía a sus concesionarios y por imponer una sanción económica a

42 COMISIÓN EUROPEA, 24 de julio de 2018.
43 CHUANG *et al*., 2024.
44 COMISIÓN DE COMPETENCIA DE LA INDIA, 2019.

cualquier concesionario que se desviara de dicho importe. Se utilizó una MSA para comprobar la cuantía de los descuentos ofrecidos por los distribuidores que infringían las directrices de la empresa sobre el descuento mínimo permitido. La CCI examinó numerosos correos electrónicos entre la empresa y los concesionarios y, en su sentencia, concluyó que «[…] MSIL no solo impuso la Política de Control de Descuentos a los concesionarios, sino que también la hizo cumplir mediante la supervisión de los concesionarios a través de los MSA, imponiéndoles sanciones y amenazándoles con medidas estrictas como la interrupción del suministro, el cobro y la recuperación de la sanción, así como la utilización de la misma».[45]

La incorporación de la IA a los MSA cambia la velocidad, el alcance y la escala de la vigilancia, pasando de un control puntual en una única ubicación en un momento específico a una vigilancia continua del mercado mediante agentes de IA y bots de navegación para inspeccionar múltiples ubicaciones al mismo tiempo.[46]

C. Abuso de posición dominante mediante la IA

El abuso de posición dominante por parte de las grandes empresas tecnológicas mediante el uso y la implementación de la inteligencia artificial incluye la violación de los derechos de autor, la discriminación de precios, prácticas excluyentes como la venta vinculada y la venta en paquete, el bloqueo de aplicaciones de la competencia, la compresión de márgenes, el control exclusivo sobre conjuntos de datos propios, la autopreferencia y los elevados

45 COMISIÓN DE COMPETENCIA DE LA INDIA, 2019, apartado 39.

46 CHANG *et al*., 2024.

costes de cambio para los desarrolladores de aplicaciones, entre otros. Muchas de estas prácticas están siendo cuestionadas por las autoridades de competencia, las empresas y las personas que se han visto perjudicadas. Aunque en la mayoría de los casos la legislación vigente puede aplicarse a este tipo de conductas,[47] existen algunas lagunas jurídicas, y las autoridades de competencia tienen dificultades para obtener pruebas debido a la opacidad del funcionamiento de la IA algorítmica, lo que crea una caja negra casi impenetrable.

1. Explotación de contenidos y creadores

Los hiperescaladores están extrayendo información de fuentes publicadas para entrenar sus modelos de IA, presuntamente mediante copias piratas, enmascarando direcciones IP para ocultar las fuentes y eliminando los avisos de derechos de autor. Esto se extiende a libros, artículos, música y productos culturales. Las cuestiones jurídicas se están juzgando en los tribunales, pero la legislación está muy poco definida en este momento. Las cuestiones se centran en la diferencia entre el abastecimiento lícito y las copias piratas, y en si se produjo un perjuicio demostrable en el mercado como resultado del uso de materiales protegidos por derechos de autor.

En el caso Bartz contra Anthropic, el tribunal dictaminó que conservar copias piratas procedentes de «bibliotecas en la sombra» es ilegal, mientras que los libros adquiridos legalmente y utilizados

47 Por ejemplo, la autoridad de competencia de Chile ha concluido que su ley de competencia puede aplicarse a las conductas en el mercado digital y que no era necesaria una regulación *ex ante*. ABRACA, 2026.

para entrenar el modelo LLM de Anthropic se enmarcaban en el uso legítimo. (*Bartz contra Anthropic*, Distrito Norte de California, junio de 2025). Sin embargo, el tribunal exige pruebas de perjuicio al mercado, lo que no se demostró en el caso Kadrey contra Meta Platforms (Distrito Norte de California, junio de 2025).[48]

En mayo de 2026, cinco editoriales y un autor interpusieron una demanda colectiva con carácter punitivo contra Meta Platforms Inc. y su director ejecutivo, Mark Zuckerberg, ante el Tribunal de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito Sur de Nueva York. (*Elsevier Inc. y otros contra Meta Platforms, Inc. y otros*, caso n.º 1:26-cv-03689). Los demandantes alegaron que Meta «cometió una infracción deliberada de los derechos de autor al descargar mediante torrents (los usuarios descargan y suben pequeños fragmentos de un archivo simultáneamente a través de una red descentralizada) millones de libros y artículos de revistas protegidos por derechos de autor procedentes de sitios piratas para entrenar sus grandes modelos de lenguaje (LLM) de inteligencia artificial (IA) Llama».[49] Además, alegaron que Meta eliminó la información de gestión de derechos de autor (CMI) de las obras para ocultar su origen, infringiendo así la ley de derechos de autor.[50]

Este proceso de descarga de material mediante torrents para entrenar modelos de IA supone una grave amenaza para los productos culturales caribeños. Uno de los ámbitos en los que destacan los países caribeños es la exportación de productos culturales,

48 BATLINER, 2026.
49 BATLINER, 2026.
50 BATLINER, 2026.

especialmente la música. Sin embargo, incluso antes de la llegada de la IA, Nurse (2003) ya había demostrado que los beneficios derivados de este sector ponen de manifiesto que el sistema global de recaudación de derechos de autor perjudica a los artistas caribeños (y, por extensión, a los de los países en desarrollo) en relación con lo que les corresponde. Estableció una comparación entre este intercambio desigual y la extracción de materias primas en la época colonial, que dejaba al creador de la música con el menor valor añadido.[51] Aunque existe un buen potencial para que los músicos asciendan en la cadena de valor de la industria musical digital, los músicos caribeños carecen de instalaciones de producción, adolecen de una organización deficiente del mercado, cuentan con normas y reglamentos inadecuados, tienen un conocimiento limitado de los mercados globales, se enfrentan a barreras lingüísticas, tienen un escaso poder de negociación y mantienen relaciones comerciales limitadas, según Nurse (2018).[52] Sin embargo, la producción musical ha cambiado radicalmente desde 2018, ya que los estudios a pequeña escala y los particulares pueden producir música fácilmente con las tecnologías actuales.

51 NURSE, 2003. Según Nurse, en las dos décadas posteriores a la muerte de Bob Marley, las entidades de gestión de derechos de autor de todo el mundo recaudaron unos 385 millones de dólares estadounidenses en ingresos relacionados con su obra; sin embargo, los ingresos musicales que Jamaica obtuvo por todos sus artistas a principios de la década de 2000 ascendieron a menos del 10 % de esa cantidad.

En 2017 se observó una tendencia al alza en la generación de valor añadido, ya que, según la revista Forbes, el patrimonio de Marley generó 23 millones de dólares estadounidenses procedentes de derechos de autor musicales, licencias y acuerdos de marca, lo que convirtió a Marley en una de las celebridades fallecidas que más ingresos generan en el mundo. NURSE, 2018.

52 NURSE, 2018.

Pero se avecina un nuevo problema. Dado el nivel de piratería que practican las grandes empresas tecnológicas, esto supone ahora una amenaza mayor para los músicos caribeños, ya que no tendrían la capacidad financiera ni técnica para demandar a estas empresas ante los tribunales por haber utilizado ilegalmente sus materiales. Se podría acceder a su música a través de versiones generadas por IA a un coste menor, privándolos así de lo poco que ganan con las ventas.

En un caso reciente, la Asociación de la Industria Discográfica de Estados Unidos (RIAA) demandó a Suno y Udio en junio de 2024 en nombre de Universal Music Group, Sony Music y Warner Music, alegando el uso no autorizado de grabaciones protegidas por derechos de autor para entrenar modelos de generación musical.[53] Suno entrenó sus modelos utilizando grandes conjuntos de datos sin especificar las fuentes, mientras que Udio sí identificó las fuentes de acceso público, pero alegó que se trataba de un uso legítimo. Universal Group llegó a un acuerdo con Udio en 2025, obteniendo una indemnización por daños y perjuicios y un acuerdo de licencia que le garantiza regalías continuas por cualquier música generada por IA utilizando su conjunto de datos. Este acuerdo dejó fuera a los artistas individuales, cuya única opción son las demandas colectivas. Sony y Warner Brothers no llegaron a un acuerdo, a la espera de obtener mejores condiciones o una sentencia judicial favorable. Se prevé que la fecha del juicio sea a finales de 2026. Suno se niega a llegar a un acuerdo, alegando «uso legítimo» y argumentando que no almacenó ni reprodujo materiales protegidos por derechos de

53 AYALA, 2026.

autor, sino que los utilizó para entrenar su modelo —este aprende patrones musicales y genera nuevas composiciones—.[54]

Estos sellos discográficos ofrecen música del Caribe, como salsa, *reggae* y *dancehall*, entre otros géneros. ¿Qué opciones tendrían los artistas caribeños si su música se utilizara para entrenar modelos de IA y publicar versiones generadas por IA? No pueden hacer gran cosa, dados los costes que conllevan los litigios, mientras que la IA se queda con el valor y priva a los artistas de los beneficios económicos. Además, el aspecto protegido por derechos de autor de una canción o interpretación musical puede ser tan desagregado y reensamblado por la IA a través de las redes de intercambio de archivos que el resultado final no contenga ningún vínculo discernible con lo que está protegido por derechos de autor en el producto. Esto lleva la reclamación de Nurse sobre la extracción a un nivel más extremo, tanto a escala mundial como para los músicos caribeños.

2. Precios discriminatorios

Los algoritmos de las plataformas están aprendiendo el comportamiento de los compradores y fijando los precios de los productos a la venta en línea en función de lo que cada consumidor está dispuesto a pagar, de modo que se practica una discriminación de precios perfecta, en su mayoría sin el conocimiento de la persona a la que va dirigida. Esto difiere de la diferenciación tradicional de precios en distintas zonas geográficas basada en la disposición a pagar, ya que el consumidor obtiene un beneficio al elegir una ubicación específica: la comodidad es el principal beneficio. Sin

54 AYALA, 2026.

embargo, con la fijación dinámica de precios, los consumidores a los que se les cobra más por el mismo producto no obtienen nada a cambio. No hay beneficio para el consumidor, y todas las ganancias en bienestar recaen en el vendedor. La dificultad para las comisiones de competencia radica en la opacidad del proceso, donde los consumidores no ven la misma página, lo que dificulta detectar cuándo se produce la discriminación de precios.

3. Venta vinculada y empaquetamiento en servicios de nube y modelos fundacionales

Las grandes empresas tecnológicas están utilizando la estrategia de agrupar sus productos para alcanzar los mismos objetivos que la agrupación tradicional persigue en materia de defensa de la competencia: ampliar el uso de sus productos, fidelizar a los clientes o aprovechar el poder de mercado de un mercado para introducirlo en un mercado secundario. El ejemplo clásico es el de Microsoft, que agrupó su sistema operativo con el Explorador de Windows en la década de 1990. Entre los ejemplos actuales se incluyen:

- Microsoft agrupó Windows 365 con Co-Pilot y Teams.
- Google Search agrupado con Google Mobile Suite. Android con Google Apps (caso de la UE)
- Amazon Prime con envío gratuito (caso de la UE), Prime Video, Prime Music, etc.
- Amazon Web Services (AWS) incluye recursos de computación, almacenamiento, bases de datos, herramientas de IA y otros servicios, lo que anima a los clientes a centralizar su gasto en la nube con Amazon.

- Meta integró Facebook, Instagram y WhatsApp en una infraestructura compartida, lo que facilita la publicación de contenido en todas las plataformas.
- Apple incluye almacenamiento en iCloud con el iPhone, Apple Music y Apple TV. Combina su *hardware* con el *software* para permitir un funcionamiento fluido entre el iPhone, iCloud, iMessage y FaceTime.

La Comisión Federal de Comercio de EE. UU. (FTC) está investigando actualmente (julio de 2026) las prácticas de venta en paquete de Microsoft, especialmente en lo que respecta a la inteligencia artificial, la seguridad y el *software*, incluidos Windows y Office.[55] Por ejemplo, los usuarios de Windows 365 ya no necesitan utilizar *software* de seguridad como Norton o McAfee, ya que cuenta con seguridad integrada. Esto ha alejado a consumidores de otras ofertas de *software* de seguridad. Microsoft también está vinculando su *software* local a su propio servicio en la nube, Azure, e impidiendo su implementación en servicios en la nube de la competencia ofrecidos por Amazon, Google y Alibaba.[56]

En las compras en línea, la IA predice qué combinación de artículos resultaría atractiva para cada consumidor, agrupa los productos en consecuencia en una única compra y anima a los consumidores a adquirir el paquete. Aunque el consumidor podría comprar cada producto por separado, esto le presiona para que compre más de lo que tenía previsto.

55 PLUMB, 2026.
56 PLUMB, 2026.

4. Obstaculización de la competencia de los rivales

El Departamento de Justicia presentó una denuncia contra Apple por bloquear abiertamente tecnologías que aumentarían la competencia en los mercados de los teléfonos inteligentes, alegando que Apple ejerce su poder sobre la aprobación de aplicaciones para bloquear o marginar tecnologías que podrían reducir la dependencia de los consumidores respecto al iPhone. El Departamento de Justicia también sostuvo que Apple mantiene su monopolio al denegar el acceso a interfaces de programación de aplicaciones (API) y otros puntos de acceso a servicios de terceros que reducirían los costes de cambiar de un iPhone a otro teléfono inteligente. Las tecnologías suprimidas proporcionarían una experiencia de usuario de alta calidad en cualquier *smartphone*, lo que, a su vez, obligaría a los *smartphones* a competir en función de sus méritos. Las aplicaciones a las que se niega el acceso son «superaplicaciones» que ofrecen una amplia funcionalidad en distintos *smartphones* desde una única aplicación. Apple también perjudica a los consumidores, incluyendo a sus propios usuarios, al restringir el acceso a juegos en *streaming* en la nube de alta potencia de cálculo y a funciones clave de otros relojes inteligentes, y al bloquear el acceso a relojes digitales que compiten con los de Apple y a carteras digitales.[57] Estas conductas son excluyentes, ya que niegan el acceso al mercado a los rivales, al tiempo que perjudican a los consumidores, y entrarían en el ámbito de aplicación de la legislación tradicional en materia de competencia.

57 Caso del Departamento de Justicia 2:24-cv-04055, documento 1, presentado el 21/03/24, p. 8, https://www.justice.gov/archives/opa/media/1344546/dl?inline#page=8 (consulta: 9 de julio de 2026).

A julio de 2026, el caso se encuentra aún en la fase de presentación de pruebas.

5. *Aplicación de la negativa de acceso a una infraestructura esencial*

Como se ha explicado anteriormente, todas las aplicaciones se basan en modelos base que utilizan datos propios monopolizados por los propietarios de las plataformas, quienes niegan el acceso a dichos datos a la competencia o a las empresas emergentes que desean crear su propio modelo base. Proteger los modelos base del acceso abierto y cobrar precios elevados por dicho acceso es otra cuestión que preocupa a las comisiones. Sin acceso abierto a los modelos base, los programadores y los desarrolladores de aplicaciones no pueden utilizar la IA en el desarrollo de productos a menos que paguen una tarifa considerable. Por este motivo, los modelos base se consideran ahora una infraestructura esencial, al igual que los ferrocarriles, el telégrafo y las compañías telefónicas, a los que se exige proporcionar un acceso no discriminatorio. Las cuestiones relacionadas con el acceso a las infraestructuras esenciales de IA son objeto de un acalorado debate en el ámbito académico, y algunas comisiones han llevado a cabo estudios de mercado sobre el acceso a datos propios y a modelos base asequibles.[58] Resulta instructivo señalar que el TJUE, en el asunto Android Auto (C-233/23), sostuvo que, para que la «doctrina de los servicios esenciales» se aplique a los operadores de plataformas digitales debe demostrarse que la empresa que ha desarrollado la infraestructura (dominante) para

58 RAMZANALI, 2026.

sus propias necesidades es (al menos) un competidor potencial del solicitante de acceso y que, sin dicho acceso, este no puede operar en el mercado de referencia.[59] Aún no hay consenso sobre esta cuestión.

6. Compresión de márgenes

Los hiperescaladores están llevando a cabo actualmente una compresión de márgenes al competir en los mercados descendentes con desarrolladores de aplicaciones que dependen de sus modelos base, utilizando su plataforma para limitar o controlar las actividades de terceros. Por ejemplo, Anthropic vende acceso a Claude a agentes de programación, al tiempo que comercializa Claude Code y Claude Cowork, su propio agente de programación y herramienta empresarial. Google ha integrado sus modelos Gemini en Search, Gmail, Maps y YouTube. Estas empresas compiten con *startups* del mercado descendente que utilizan sus modelos principales para crear agentes de programación basados en IA. Cuando se hizo público que OpenAI podría adquirir Windsurf, Anthropic le retiró a la empresa el acceso a Claude a mediados de 2025.[60]

7. Ejercicio del poder mediante el control de plataformas

El control de la cadena de valor en el ecosistema de la IA, tal y como se ha descrito anteriormente, otorga un poder inmenso a los hiperescaladores y ha suscitado preocupaciones antimonopolísticas sobre conductas abusivas. El acceso a los datos propios, clave para el control, es necesario para estimular la innovación y la competencia;

59 FOSSELARD *et al*., 2025.

60 FOSSELARD *et al*., 2025.

sin embargo, los propietarios de dichos datos están impidiendo el acceso o cobrando precios elevados por él, lo que podría hacer que la innovación resultara antieconómica.

Los hiperescaladores también están utilizando su control sobre las plataformas para darse preferencia a sí mismos en los sitios web mediante el uso de la inteligencia artificial para resumir los resultados clave de una búsqueda, lo que hace innecesario desplazarse más abajo en la página para hacer clic en los enlaces que proporcionaban la información, ahora evidente para cualquiera que realice búsquedas.

La autopreferencia por parte de los propietarios de las plataformas ha planteado problemas de competencia, se han investigado casos de autopreferencia y se han impuesto cuantiosas multas. Por ejemplo, en 2017, la Comisión Europea impuso una multa de aproximadamente 2,400 millones de euros a Google por haber abusado de su posición dominante en varios mercados nacionales de búsquedas en línea al favorecer su propio servicio de comparación de precios frente a los de sus competidores. Después de que el Tribunal General confirmara en lo esencial dicha decisión y mantuviera la multa, Google y Alphabet interpusieron un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia, que desestimó dicho recurso en septiembre de 2024 y, por lo tanto, confirmó la sentencia del Tribunal General.[61]

61 TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, 2024. Cabe señalar que este asunto tardó siete años en resolverse. En este nuevo mundo de rápida innovación tecnológica y de formas cada vez más opacas de llevar a cabo conductas anticompetitivas, el uso de procedimientos estándar de investigación y resolución de casos antimonopolio para conductas relacionadas con la IA resulta excesivamente lento, lo que respalda la demanda de una regulación *ex ante* para hacer frente a las prácticas de las grandes empresas tecnológicas relacionadas con la IA.

D. Fusiones y adquisiciones relacionadas con la IA

Existe una creciente preocupación entre las autoridades de competencia por la magnitud y el ritmo con que los hiperescaladores están extendiendo sus tentáculos a través de adquisiciones, pero más concretamente a través de inversiones, *acquihires*, o la concesión de licencias no exclusivas de propiedad intelectual. Muchas de estas adquisiciones pasan desapercibidas para las comisiones debido a los umbrales establecidos en sus respectivas legislaciones. Los umbrales basados en los activos ya no son relevantes en el contexto de las adquisiciones de las grandes empresas tecnológicas, ya que el valor de estas empresas no reside en los activos, sino en el control de los datos y su integración vertical en el ecosistema, de modo que, aunque cada capa pueda ser competitiva, la combinación confiere un poder de mercado sustancial. Las *startups* rara vez cuentan con activos significativos; su valor reside en la tecnología que están creando. Existe una preocupación especial por las «adquisiciones letales», mediante las cuales las grandes empresas tecnológicas adquieren *startups* con el fin de hacerse con sus prometedoras innovaciones tecnológicas y su personal cualificado, y eliminarlas como competidoras. En el caso del sector farmacéutico, las «adquisiciones letales» implicaban, en muchos casos, el cierre de la potencial rival tras la adquisición.[62]

Entre los ejemplos de adquisiciones que superaron el escrutinio regulador debido al volumen de activos, pero que posteriormente

62 RAI, 2026. RAI es socio y cofundador de Axiom5 Law Chambers LLP, y miembro del grupo encargado de redactar una nueva Ley de Competencia Digital para la India.

resultaron ser un error por el poder de mercado que la empresa adquirió como consecuencia de la misma, se encuentran la adquisición de DoubleClick (2007) y su tecnología publicitaria, así como la de Fitbit en 2021 con su tecnología de dispositivos wearables. Ninguna de ellas suscitó objeciones por parte de la Comisión Europea de Competencia, pero posteriormente permitieron «una amplia monopolización de los mercados digitales por parte de Google y muchos perjuicios derivados de ello. En el ámbito de la tecnología publicitaria, por ejemplo, Google ha monopolizado desde entonces de forma exhaustiva los mercados pertinentes, ha incumplido promesas, ha infringido la ley, ha comprometido a los reguladores y ha llevado el capitalismo de vigilancia a nuevos niveles».[63]

Cada vez más, las leyes de competencia se modifican para permitir que las comisiones investiguen una fusión o adquisición incluso cuando no alcance el umbral previsto en la ley, con el fin de examinar minuciosamente dichas fusiones y adquisiciones. Por ejemplo, Alemania y Austria modificaron su umbral para que se basara en el valor de la transacción, con el fin de incluir acuerdos que no alcanzaran el umbral de activos, tras la adquisición de WhatsApp por parte de Facebook, que pasó desapercibida debido al nivel del umbral (9.ª Modificación de la Ley sobre Restricciones a la Competencia (GWB), en vigor desde junio de 2017, y Ley de Modificación de la Ley de Cárteles y Competencia de Austria de 2017). La India también revisó el umbral de control de fusiones

63 BLANKERTZ *et al*., 2025. Cabe señalar que, aunque está escrito por académicos de reconocido prestigio, este artículo no ha sido sometido a revisión por pares en el momento de su publicación.

en su ley de competencia: cualquier operación de 20,000 millones de rupias o más debe notificarse y las empresas deben tener una actividad comercial sustancial en la India. Los 20,000 millones de rupias abarcarían a las empresas tradicionales, mientras que la actividad comercial sustancial en la India se mide por el número de usuarios empresariales y usuarios finales a nivel mundial, de los cuales el 10 % debe encontrarse en la India. El número de usuarios es un indicador sustitutivo de la métrica relevante para el valor de mercado.[64] La COMESA ha revisado sus disposiciones sobre fusiones para establecer un umbral basado en el valor de la operación. Egipto ha revisado sus disposiciones sobre fusiones para incluir una opción de revocación en el plazo de un año tras la fusión si se sospecha que esta perjudica a la competencia, incluso si la fusión no alcanza el umbral establecido.

Están surgiendo nuevas estrategias como formas de adquirir lo que una gran empresa tecnológica desea de un rival sin incurrir realmente en conductas sujetas a la normativa vigente en materia de fusiones. Las adquisiciones por parte de las grandes empresas tecnológicas han caído drásticamente, de modo que, por ejemplo, Google, Amazon, Facebook/Meta, Apple y Microsoft adquirieron entre todas ellas 96 empresas en 2014 (de las cuales Google adquirió 39), pero en 2024 la cifra se había desplomado, con solo tres adquisiciones por parte de Google, más nueve por parte de las otras cuatro grandes empresas tecnológicas en conjunto.[65] Las nuevas estrategias incluyen inversiones en participaciones minoritarias, la

64 RAI, 2026.

65 SHAXSON y ROCK, 2026.

contratación de personal técnico clave (*acquihires*), la captación de datos y acuerdos de licencia de propiedad intelectual (PI) que se centran en la tecnología o la base de datos deseadas, pero sin exclusividad, de modo que pasen desapercibidas ante el escrutinio de las autoridades de competencia.[66]

Para sortear estos obstáculos normativos, ahora recurren a acuerdos de contratación y licencias para obtener acceso exclusivo a los valiosos recursos de las *startups*. En primer lugar, los gigantes tecnológicos pagan cuantiosas bonificaciones para atraer a los talentos clave de las *startups*. En segundo lugar, abonan una cuota por una licencia no exclusiva para utilizar la tecnología, lo que les otorga acceso a los activos tecnológicos de la *startup* (conjuntos de datos, GPU y base de usuarios) y, quizás lo más importante, proporciona beneficios a los inversores de la *startup* para evitar demandas derivadas de la contratación masiva.[67]

Un ejemplo de esta estrategia de concesión de licencias de propiedad intelectual sin otorgar exclusividad para evitar el escrutinio de los reguladores es la licencia que Microsoft obtuvo de la tecnología de Inflection AI por 650 millones de dólares y la contratación de casi la totalidad de su plantilla de 70 personas para formar el equipo de IA de Microsoft, pagando 620 millones de dólares por una licencia no exclusiva de los modelos de IA, mientras que los 30 millones de dólares adicionales se destinaron a renunciar a los derechos legales relacionados con la contratación masiva.[68]

66 RAI, 2026.
67 SHAXSON y ROCK, 2026.
68 HU y VARGHESE, 2025.

Un ejemplo de la estrategia de adquirir una *startup* para obtener acceso a la tecnología y al personal cualificado (*acquihire*) es el actual caso de Apple contra dos personas y OpenAI.[69] El empleado de Apple, Tang, trabajó para la empresa durante 20 años y fue vicepresidente de diseño de productos para iPhones y Apple Watch antes de abandonar Apple y cofundar una *startup* especializada en programación, ioProducts. OpenAI adquirió ioProducts, obteniendo así acceso a su tecnología y a su personal, en un intento por entrar en la producción de *hardware* informático. Apple acusa a OpenAI de captar personal a través del cual OpenAI obtuvo información sobre los secretos comerciales de Apple.[70]

OpenAI también ha estado adquiriendo desarrolladores de aplicaciones de IA en los ámbitos de la programación, las finanzas personales y la tecnología sanitaria, mientras que Google está ampliando su oferta de aplicaciones mediante adquisiciones. SpaceX adquirió xAI y ahora ha anunciado un acuerdo para adquirir Cursor. La herramienta de programación de Cursor permite a los usuarios elegir entre numerosos modelos subyacentes, pero con la adquisición existe el riesgo de que estas empresas se den preferencia mutua una vez que estén bajo una misma estructura corporativa.[71]

---

69 *Apple Inc. contra Liu*, n.º 5:26-cv-07078, Distrito Norte de California, presentada el 10 de julio de 2026.

70 PATHAK, 2026. Apple alega que Liu robó un ordenador portátil de Apple y se llevó información confidencial al abandonar la empresa, mientras que Tan supuestamente ordenó a los empleados de Apple que acudían a entrevistas en OpenAI que llevaran «piezas reales» para una «demostración práctica». Unos 400 empleados de OpenAI son antiguos empleados de Apple. Esto plantea la cuestión de si el enfoque actual de las comisiones de prohibir a los empleados trabajar con un competidor durante al menos un año está restringiendo la competencia «en cuanto al fondo».

71 PATHAK, 2026.

Otra estrategia adoptada por las grandes empresas tecnológicas para eludir el escrutinio regulador, además de manipular el sistema de propiedad intelectual, consiste en abogar por una protección más débil, ya que ello redunda en su propio interés. Según Gupta (2026), los propietarios del nivel superior del ecosistema de la IA se benefician de una protección más débil de la propiedad intelectual (PI), ya que les permite patentar la implementación específica del algoritmo y registrar los derechos de autor del código del modelo base, al tiempo que abren el modelo en sí al código abierto, algo que, en cualquier caso, no habrían podido proteger en virtud de la legislación sobre propiedad intelectual, ya que se trata de un concepto. Sin embargo, un sistema de patentes más débil dificulta que las empresas emergentes protejan sus invenciones. Esto permite a las grandes empresas tecnológicas consolidar su control sobre el ecosistema.[72]

Las grandes empresas tecnológicas están utilizando la integración vertical como otra estrategia para eludir el escrutinio regulador, ya que las fusiones y adquisiciones verticales no suelen considerarse tan perjudiciales y se les aplica un enfoque más indulgente. La tendencia reciente es que las grandes empresas tecnológicas adquieran empresas situadas tanto en las fases iniciales como en las finales de la cadena del ecosistema para consolidar su poder y captar valor añadido. Una adquisición reciente es la de Kumo AI por parte de Nvidia, una *startup* que desarrolla modelos básicos para empresas utilizando datos empresariales estructurados con el fin de permitir la predicción de tendencias empresariales y riesgos de seguridad.

72 GUPTA, 2026.

Esto permite a Nvidia expandirse hacia la parte final de la cadena, pasando de la fabricación de chips a incluir una empresa de IA. Las grandes tecnológicas también están invirtiendo en empresas de energía verde mediante capital riesgo para hacer frente al problema de la enorme demanda de electricidad de los centros de datos. Se trata de empresas conjuntas sin transferencia de activos.[73]

Nvidia se ha embarcado en una oleada de fusiones y adquisiciones de más de 100 *startups* en los últimos dos años, con el objetivo de completar su ecosistema de IA de pila completa. Cabe destacar que, en diciembre de 2025, Nvidia adquirió activos tecnológicos clave y contrató a personal clave de la empresa de inferencia de IA Groq mediante un acuerdo de *acquihire* por valor de 20,000 millones de dólares. Asimismo, adquirió la empresa de semántica de datos Illumex en febrero de 2026 y destinó 700 millones de dólares a la adquisición de la empresa de *software* de orquestación Run.ai en abril de 2024.[74]

¿Qué significan estas tendencias para los países del Caribe? En primer lugar, las autoridades de competencia del Caribe no pueden hacer nada para examinar e intervenir en estas nuevas tendencias de consolidación de poder mediante estrategias destinadas a que las grandes empresas tecnológicas obtengan de otras compañías lo que desean, eludiendo al mismo tiempo el escrutinio regulador. La asimetría de poder es demasiado grande y a ello se suma la debilidad de las comisiones del Caribe, que adolecen de falta de

73 RAI, 2026

74 GOLDMAN, 2026.

recursos humanos y financieros y de la incapacidad para contratar a expertos en tecnología capaces de analizar estas transacciones. Las limitaciones jurisdiccionales restringen su capacidad para investigar las acciones de estas grandes empresas tecnológicas. Lo que pueden hacer los países del Caribe es revisar sus umbrales de concentración para incluir el valor de la transacción, con el fin de poder incluir a las empresas digitales residentes en sus economías, siguiendo el ejemplo de las revisiones llevadas a cabo por Alemania, Austria, la India, el COMESA y Egipto, entre otros.

1. Beneficios derivados del uso de aplicaciones de IA

Sin duda, el uso de la IA ofrece numerosas ventajas. En el sector sanitario, el uso en el diagnóstico, el análisis de imágenes, la cirugía y otros procedimientos técnicos está aportando una precisión hasta ahora inalcanzable. El uso en la administración hospitalaria aporta eficiencia a la gestión de los centros, a la organización de citas, a la asignación de camas hospitalarias y a otras tareas administrativas rutinarias. En la educación, la práctica jurídica y otras actividades de investigación, la IA está transformando la forma de llevar a cabo la investigación, haciendo que los recursos sean más accesibles.

En el sector bancario, la IA utilizada en EE. UU., Canadá, el Reino Unido, Europa, la India y los países de Asia-Pacífico resuelve el problema de la gestión de datos a la hora de suscribir préstamos, fijar comisiones y tipos de interés, detectar fraudes y gestionar las líneas de crédito. Cuando las decisiones las toman personas, son más lentas, subjetivas —basadas en opiniones, creencias e intuición— y no son escalables. Sin embargo, las decisiones de la

IA se basan en datos, son «objetivas» (aunque siguen dependiendo de los datos introducidos en el algoritmo, lo que puede dar lugar a resultados sesgados), son escalables y se basan en el aprendizaje profundo. En la India, por ejemplo, donde hay docenas de idiomas diferentes, se está utilizando la IA de voz para ofrecer respuestas en 30 idiomas distintos. El bot se puede entrenar en dos semanas y puede entrar en funcionamiento en tres semanas. Esto ha supuesto una gran diferencia en la prestación eficiente de servicios a la hora de responder a consultas, de modo que entre el 60 % y el 65 % de las consultas se resuelve sin intervención humana. [75]

En el Caribe, la mayoría de los bancos ya utilizan la IA o tienen planes ambiciosos para hacerlo (NCB, Scotiabank, JMMB, Sagicor y JN Group, entre otros). Estos bancos utilizan algoritmos e IA, en particular, para la detección de fraudes, el seguimiento de transacciones en tiempo real y el marcado o bloqueo de aquellas que no se ajustan al perfil y al patrón de gasto del titular de la cuenta.[76] Aunque bloquear transacciones legítimas puede resultar frustrante para los clientes, sirve para proteger sus cuentas.

La evaluación de la solvencia crediticia y la concesión de préstamos mediante IA plantean un problema aún mayor, debido al sesgo inherente a los modelos base sobre los que se construyen las aplicaciones. Se están denegando préstamos y resulta difícil discernir por qué la IA ha rechazado una solicitud, tanto para el solicitante como para los responsables del banco. Sin embargo, hay

75 BANEJEE, 2026.

76 DUNKLEY, 2026. Adrian Dunkley es miembro del Grupo de Trabajo Nacional sobre IA del Gobierno de Jamaica.

un avance positivo en lo que respecta a la calificación crediticia, ya que el algoritmo utiliza todos los datos bancarios disponibles sobre la persona, en lugar de limitarse únicamente a la calificación crediticia; de este modo, el acceso resulta más inclusivo para aquellas personas con buenos hábitos bancarios pero que carecen de calificación crediticia por no haber tenido préstamos anteriormente.[77]

Al igual que en la India, los chatbots con IA gestionan ahora un número significativo de consultas rutinarias de los clientes en las plataformas digitales del NCB, la banca en línea de Scotia y los servicios móviles de JMMB, todos ellos con interacciones impulsadas por la IA. En el sector de los seguros, empresas como Sagicor, Guardian Life y JN Life están adoptando la IA para la tramitación de siniestros, la evaluación de riesgos y la atención al cliente.[78] Sin embargo, existe la preocupación de que el uso creciente de la IA en el sector financiero, «cuando los modelos dan resultados erróneos, rinden por debajo de lo esperado o se comportan de forma impredecible, pueda generar riesgos de responsabilidad legal, regulatoria y profesional, incluso en contextos legítimos».[79]

2. Áreas problemáticas

A pesar de estos beneficios, existe una gran preocupación por la expansión del uso de la IA sin las garantías necesarias. En el ámbito educativo, por ejemplo, el mundo académico se enfrenta al gran problema del plagio por parte de los estudiantes, que utilizan

77 DUNKLEY, 2026
78 DUNKLEY, 2026
79 GALLAGHER RE, 2026.

respuestas generadas por la IA, y al reto de cómo conseguir que los estudiantes piensen por sí mismos y desarrollen auténticas habilidades de aprendizaje, cuando la IA puede dar todas las respuestas. De hecho, el ganador del Premio Nobel de Economía de 2025, Philippe Aghion, advirtió de que el uso de la IA en las escuelas podría destruir las capacidades de aprendizaje y análisis de los alumnos, y recomendó que las escuelas no utilicen la IA en absoluto (sin duda, en la enseñanza primaria y los primeros cursos de secundaria), para que los alumnos puedan aprender las habilidades básicas que la IA simplemente les arrebatará, dejando como resultado a personas con una formación deficiente.[80] Los tribunales están sancionando a abogados por utilizar casos generados por la IA que son inexistentes y fruto de «alucinaciones» de la IA, lo que pone de manifiesto la extrema precaución que debe ejercerse al utilizar la IA con fines de investigación y al verificar toda la información proporcionada por ella.

La cuestión del uso de la IA que conduce a la pérdida de puestos de trabajo también ocupa un lugar destacado entre las preocupaciones. La siguiente declaración fue firmada en julio de 2026 por 200 economistas, investigadores en IA, premios Nobel y ejecutivos de Anthropic, Google y OpenAI.

La IA podría volverse radicalmente más potente en los próximos 10 años. Esto podría impulsar una transformación sin precedentes

80 Véase el podcast de Johnson, «¿Por qué la economía europea se está quedando atrás?», *Project Syndicate*, 10 de junio de 2026, https://www.project-syndicate.org/onpoint/europe-economic-malaise-rooted-in-lack-of-dynamism-by-philippe-aghion-and-simon-johnson-2026-06 (consulta: 14 de julio de 2026).

de nuestra economía, mayor que la Revolución Industrial, pero que se desarrollaría en un plazo de tiempo mucho más breve. Podría acarrear riesgos, como la pérdida de puestos de trabajo a gran escala, al igual que oportunidades, como mejoras significativas en el nivel de vida.

Los economistas, los responsables políticos y los líderes tecnológicos deben actuar ahora para comprender los aspectos económicos de la IA transformadora y crear los incentivos, las medidas de protección y las instituciones necesarias para orientar la IA en una dirección que complemente a los seres humanos y beneficie a la sociedad.[81]

Las cuestiones de privacidad derivadas de la recopilación masiva de datos por parte de las grandes empresas están suscitando gran preocupación. Se recogen dos tipos de datos: datos personales y datos anonimizados (o datos agregados de grupos específicos de personas). Los datos anonimizados se recogen para obtener información sobre grupos con el fin de desarrollar protocolos de intervención. Por ejemplo, los datos médicos recopilados sobre una enfermedad concreta podrían ser analizados por la IA para proporcionar información muy útil para el desarrollo de intervenciones médicas. Esto redunda en el bien público y no causa ningún perjuicio a las personas. Sin embargo, la recopilación de datos personales plantea numerosos riesgos. [82]

81 NEWTON, 2026.

82 GOKHALE, 2026. Gokhale es miembro del grupo de trabajo designado por el Ministerio de Asuntos del Consumidor de la India sobre «dark patterns» digitales, «greenwashing» y publicidad encubierta. Además, ejerce como copresidenta del Grupo de Trabajo sobre Privacidad y Seguridad de los Datos de la FICCI. Perfil: https://www.linkedin.com/in/gowree-gokhale-9337634b

El mayor problema al que se enfrenta el público en general es la vulneración de la privacidad derivada del uso que hacen los hiperescaladores de rastreadores web para extraer datos sin el permiso de la persona. Incluso cuando se ofrece a los usuarios la opción de «permitir», la mayoría de los consumidores carece de alfabetización digital y no comprende los riesgos ni cómo se monetizan sus datos. Dar el consentimiento a los «intereses legítimos» resulta opaco, ya que no se explica qué incluye esta opción. El seguimiento de las preferencias e intereses mediante algoritmos puede resultar molesto, pero se vuelve más siniestro cuando las personas se ven inundadas de anuncios basados en sus búsquedas en línea. Cuantos más datos se publican en línea, más vulnerables se vuelven las personas ante los piratas informáticos. El fraude financiero está aumentando de forma alarmante, y ahora los bancos lo combaten utilizando IA para rastrear cada transacción en línea y bloquear aquellas que despiertan sospechas. Los chatbots y la IA agentiva son interactivos y persuasivos, y plantean riesgos reales, entre otros, para las mujeres al promover la violencia sexual y para los niños al animarlos a autolesionarse.[83]

Como medida para limitar la recopilación de datos, la legislación india exige ahora a las empresas que justifiquen por qué recopilan datos, en lugar de concederles libertad para hacerlo. Los «patrones oscuros» dificultan enormemente que las autoridades reguladoras comprendan cómo los algoritmos utilizan los datos.[84] Curiosamente, el Gobierno indio ha establecido ahora la obligación de que las

83 WALFORD, 2026.

84 GOKHALE, 2026.

empresas tecnológicas extranjeras (*big tech*) conserven en la India los datos recopilados de fuentes indias, en particular en el sector de las telecomunicaciones y en el financiero.[85] La población de la India, que supera los mil millones de personas, y el uso generalizado de Internet hacen que los datos recopilados en el país sean muy valiosos para los hiperescaladores, lo que otorga a la India el poder para dictar las condiciones. La India ha ejercido su soberanía sobre los datos. Las sociedades pequeñas, con una población minúscula en términos relativos, carecen de poder de negociación frente a las empresas de la *big tech*.

II. RETOS PARA LA APLICACIÓN DEL DERECHO

La cuestión de la responsabilidad por los actos cometidos por la IA sigue siendo objeto de debate y de pruebas en los tribunales. Por ejemplo, ChatGPT está siendo demandado actualmente por haber contribuido al tiroteo en la Universidad Estatal de Florida. Existe un consenso cada vez mayor en que el creador del algoritmo debe ser responsable. Gabriel Weil, investigador principal del Instituto de Derecho e IA, afirmó que uno de los retos a la hora de elaborar legislación sobre la responsabilidad de la IA es que las personas que comprenden con mayor precisión los riesgos de la tecnología trabajan dentro de las propias empresas, y la recomendación es aprobar leyes que dejen claro que la responsabilidad última de la IA recae en los diseñadores de la tecnología.[86]

Se recomiendan las normas *ex ante* debido al rápido ritmo de desarrollo de la IA. La opacidad de los procesos operativos de la IA

85 GOKHALE, 2026.

86 DE VYNCK, 2026.

da lugar a una «caja negra» impenetrable, lo que dificulta que las autoridades de competencia investiguen y sancionen rápidamente las conductas. Esto se complica aún más por la dificultad de atribuir la responsabilidad cuando la IA está implicada en una conducta anticompetitiva, y las leyes vigentes no abarcan lo suficiente como para aplicarse a la conducta en cuestión. La regulación *ex ante* previene las conductas abusivas y permite una aplicación más rápida de la ley. Esto impone obligaciones de cumplimiento a las empresas y conlleva el riesgo de sanciones severas.

La UE cuenta ahora, además de con la Ley de Mercados Digitales, con la Ley de Datos de la UE y la Ley de IA de la UE, que se centran específicamente en el uso y las conductas de la IA de alto riesgo y de propósito general por parte de organizaciones tanto de la UE como de fuera de ella. Incluyen controles sobre la calidad de los datos, la transparencia, la supervisión humana y la vigilancia de la discriminación. La Ley de Datos de la UE añade obligaciones de intercambio de datos. Además, en virtud del «[…] artículo 22 del RGPD, las personas físicas, incluidos los solicitantes de empleo y los trabajadores, ya tienen derecho a no ser objeto de decisiones totalmente automatizadas (por ejemplo, en materia de contratación, ascensos y evaluaciones de rendimiento) que les afecten de manera significativa, a menos que existan garantías jurídicas específicas».[87]

La Comisión aprobó la Ley de IA de la UE al considerar necesario proteger a los consumidores de la UE de los riesgos que plantea la IA. Debido a la opacidad de esta, «[…] a menudo no es posible averiguar

87 DETTMER, 2026.

por qué un sistema de IA ha tomado una decisión o realizado una predicción y ha llevado a cabo una acción concreta. Por lo tanto, puede resultar difícil evaluar si alguien se ha visto injustamente perjudicado, por ejemplo, en una decisión de contratación o en una solicitud para acceder a un programa de prestaciones públicas».[88] La Ley de IA de la UE prohíbe todas las acciones que perjudiquen la seguridad, los medios de subsistencia y los derechos de las personas. Además, impone obligaciones de cumplimiento a los desarrolladores, usuarios e importadores de aplicaciones, cuyo incumplimiento acarrearía una multa administrativa.

La normativa sobre el uso de la IA abarca una amplia gama de cuestiones, como los chatbots, los asistentes de IA y la fijación de precios algorítmica basada en los datos personales de los consumidores; la transparencia de los contenidos generados por IA, al exigir a los desarrolladores, plataformas y anunciantes que revelen cuándo un contenido ha sido generado por IA, resuman los datos de entrenamiento de la IA y muestren etiquetas de advertencia relacionadas con experiencias mediadas por IA o «adictivas», especialmente para los usuarios jóvenes; las herramientas de toma de decisiones automatizada utilizadas para evaluar currículos, herramientas de entrevista y evaluaciones de rendimiento de los trabajadores, las cuales requieren supervisión humana para detectar sesgos incorporados en la IA; y las cuestiones relacionadas con la lucha contra la discriminación y los derechos civiles.[89] Sin embargo,

88 COMISIÓN EUROPEA, «Shaping Europe's Digital Future: AI Act», 2026, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/regulatory-framework-ai (consulta: 15 de julio de 2026).

89 COMISIÓN EUROPEA, 2026.

en la mayoría de los países, las políticas sobre IA siguen siendo fragmentadas y dispersas en varios ámbitos políticos, o bien inexistentes.

Las comisiones de competencia están recurriendo a las auditorías para hacer frente a la opacidad de la toma de decisiones integrada en la IA, que genera problemas con rapidez y con menor visibilidad, y que depende en mayor medida del sistema. Algunas comisiones exigen ahora auditorías algorítmicas y rendición de cuentas. Esto es necesario debido a la dificultad para comprender qué hacen los sistemas, si los competidores pueden acceder a datos de entrada e interfaces clave, y quién es responsable de los resultados perjudiciales. Para llevar a cabo las investigaciones, las comisiones exigen ahora a las empresas que presenten información suficiente sobre los procesos de IA con el fin de desentrañar las decisiones del algoritmo en materia de fijación de precios, clasificación y acceso. Las comisiones también exigen a las empresas que ejerzan su responsabilidad corporativa mediante la autoauditoría del uso de los algoritmos y la IA para garantizar el cumplimiento de la normativa. En una investigación, se tendría en cuenta quiénes conocían las características que dan lugar a una conducta anticompetitiva, quiénes diseñaron e implementaron la IA, y si el uso fue intencionado. La existencia de un programa interno de cumplimiento que se aplique de forma efectiva constituiría un factor atenuante.[90]

Las grandes empresas tecnológicas se asegurarán de que sus filiales cumplan con la normativa de las jurisdicciones maduras y, hasta ahora, los países en desarrollo se han beneficiado de ello, ya que

90 UGBAJAH, 2026. Ugbajah es miembro del Consejo de la Autoridad Regional de Competencia de la CEDEAO.

resultaba más económico cambiar el modelo de negocio y aplicarlo a nivel mundial que limitar el funcionamiento de sus empresas en las distintas jurisdicciones. Ahora existe la posibilidad de que las grandes empresas tecnológicas utilicen la IA para matizar sus prácticas empresariales y cumplir con facilidad los requisitos de cumplimiento normativo de cada país, privando así a los países en desarrollo de las ventajas que les reportaba la aplicación global de su modelo de cumplimiento.

Las organizaciones también han venido publicando directrices y orientaciones sobre políticas de IA, entre ellas la OCDE y las organizaciones de las Naciones Unidas. La UNESCO ha elaborado una hoja de ruta sobre políticas de inteligencia artificial para el Caribe. Esta hoja de ruta se sustenta en cuatro pilares: promover la cultura y la creatividad impulsando las industrias creativas basadas en la IA, al tiempo que se protegen los derechos de propiedad intelectual; desarrollar un régimen regulador claro y un mecanismo de supervisión para garantizar que los sistemas de IA cumplan con las normas éticas y legales; integrar la educación y la formación en IA en todos los sectores para fomentar el crecimiento económico; y garantizar que la adopción de la IA se ajuste a la sostenibilidad medioambiental y la resiliencia social, dando prioridad a la seguridad, la privacidad y los derechos humanos, al tiempo que se promueve la cooperación regional y el intercambio de conocimientos.[91]

Resulta preocupante que la recomendación anterior sobre educación se centre en integrar la IA en los sistemas educativos en lugar

91 DAVIS y SIMMONS, 2024.

de adoptar un enfoque crítico respecto a su adopción, dada la advertencia formulada por el premio nobel Philippe Aghion y otros de que la inmersión de nuestra educación en el uso de la IA impedirá el desarrollo de la educación básica y de las habilidades analíticas de los estudiantes. En lugar de apresurarse a «ponerse al día» y subirse al carro para no quedarse atrás, los Gobiernos y las empresas de los países en desarrollo deberían utilizar la adopción de la IA de forma inteligente, empleándola para liberarse de tareas rutinarias y protegerse contra los efectos negativos demostrados y previstos, pero sin dejar de realizar el trabajo que fomenta su comprensión.

Un estudio realizado por Pelemo (2026) analizó el alcance de los abusos facilitados por la tecnología en Barbados, especialmente contra mujeres y niñas, y concluyó que ya no se trata de un problema marginal para el país. Más del 82 % de la población utiliza actualmente Internet. Paralelamente, se ha producido un aumento de la violencia de género a través de las conexiones a Internet. La autora examina la legislación de Barbados para hacer frente a la violencia digital que fomenta los abusos y la considera fragmentada e insuficiente. Sin embargo, señala que el Proyecto de Ley contra los Delitos Informáticos de 2024 y la Ley de Protección de la Infancia de 2026 marcan un esfuerzo consciente por parte del Estado para actualizar su enfoque ante la victimización en línea.[92] La República Dominicana está utilizando un bot de IA como primer punto de contacto para las mujeres que se encuentran en situación de riesgo o que son víctimas de violencia. Este proporciona información general y datos de contacto para recibir asesoramiento personal.

92 PELEMO, 2026.

III. Reflexiones finales sobre la respuesta de los países del Caribe a los retos que plantea la IA

Uno de los problemas planteados anteriormente son los retos que plantea la conducta autónoma de la IA para las disposiciones legales vigentes. Uno de estos retos es que la responsabilidad por participar en acuerdos anticompetitivos requiere que haya dos o más «seres humanos» actuando de forma colusoria, es decir, que exista un «consenso de voluntades». En el caso de la colusión generada por la IA, no hay seres humanos implicados, por lo que no queda contemplada por la legislación vigente. Los legisladores caribeños podrían revisar las leyes vigentes, incluyendo una redacción que abarque los acuerdos en los que no participen seres humanos. Por ejemplo, la Ley de Competencia de la India define «acuerdo», en virtud del artículo 2, letra b), de la siguiente manera: «el acuerdo incluye cualquier arreglo, entendimiento o acción concertada, — (i) independientemente de que dicho arreglo, entendimiento o acción sea formal o por escrito; o (ii) *independientemente de que dicho arreglo, entendimiento o acción tenga por objeto ser ejecutable mediante procedimientos judiciales*» (el énfasis es mío). Esto abarca cualquier acuerdo que no sea exigible ante los tribunales, lo que incluye los acuerdos algorítmicos.

También se recomienda revisar el umbral en la normativa de control de fusiones, dado que el valor de las empresas de IA no reside en los activos. Siguiendo el ejemplo de Alemania, Austria, la India y la COMESA, el umbral para la notificación de fusiones podría revisarse para incluir el valor de la transacción. Tal y como están las cosas, los umbrales actuales están obsoletos y deben revisarse. La Ley de

Competencia Leal de Barbados utiliza la cuota de mercado, mientras que la Ley de Comercio Leal de Trinidad y Tobago utiliza un valor numérico fijo de los activos que está infravalorado y no tiene en cuenta los cambios de valor debidos al aumento de la inflación o a la devaluación del dólar. Jamaica no cuenta con un control de fusiones en su legislación, al igual que Guyana y la República Dominicana. Existe un borrador de la Política de Fusiones de la CARICOM que también podría incorporar esta sugerencia en su revisión. Asimismo, podrían examinar minuciosamente su definición de fusión para intentar reflejar algunas de las nuevas formas en que las grandes empresas tecnológicas están consolidando su poder.

El camino a seguir está plagado de dificultades y de amenazas, tanto visibles como invisibles, que plantea el rápido despliegue de la IA. Los países caribeños no deberían centrarse simplemente en «ponerse al día» adoptando la IA a ciegas, sino que deberían comprender primero los riesgos que plantea esta a nivel mundial y, en concreto, para las pequeñas economías abiertas, y elaborar una respuesta *inteligente, generada por el ser humano,* a la inteligencia artificial. Se necesita un enfoque bien pensado y mesurado en el sector educativo que facilite la alfabetización informática, pero que limite el uso de la IA. Otro riesgo es que la formación educativa en el Caribe probablemente se dirija a puestos de trabajo de nivel básico en el sector de las tecnologías de la información, pero esos son precisamente los puestos que corren mayor riesgo, ya que las empresas sustituyen la mano de obra humana por aplicaciones de IA.

Cada vez se reconoce más la relación existente entre las normas de competencia y las de protección del consumidor en la era digital.

Los países están avanzando para fusionar ambos ámbitos en una sola institución e incluir disposiciones de protección del consumidor en las leyes de competencia. Los países del Caribe deberían tomar nota de esta tendencia, así como del hecho de que la Comisión Federal de Comercio (FTC) tuvo que recurrir a la Ley de la FTC para investigar casos relacionados con daños causados por algoritmos, ya que la Ley Sherman no era aplicable.

La regulación *ex ante* de la IA constituye una importante herramienta normativa para los países del Caribe, dada la dificultad de investigar conductas anticompetitivas generadas por la IA, debido a la opacidad que da lugar a una «caja negra» y a la extrema escasez de recursos humanos y financieros. Esto proporcionaría a las autoridades de competencia una herramienta de aplicación más fácil de ejercer y sancionable mediante multas administrativas. Los países del Caribe deben revisar las sanciones previstas en sus leyes, ya que son insuficientes. Además de aumentar sustancialmente las multas y establecer un sistema de sanciones de dos niveles —uno para las empresas tradicionales y otro para las empresas digitales—, también podrían inhabilitar a los ejecutivos que participen en conductas anticompetitivas para formar parte de consejos de administración, y excluir a las empresas de las licitaciones de contratación pública cuando la infracción lo justifique.

Por último, a pesar de la asimetría de poder entre las comisiones y las grandes empresas tecnológicas y las empresas transnacionales, las leyes de la región deberían contener disposiciones que autoricen la intervención en situaciones en las que el origen de la conducta sea extrarregional, pero el perjuicio se produzca en la economía nacional.

Aunque es poco probable que las comisiones ejerzan competencias extrajurisdiccionales, es una herramienta útil que conviene tener en su arsenal.

Los retos son muchos y los escollos muy presentes, pero si los responsables políticos son conscientes del nivel de integración de los países caribeños en la cadena de valor, de los riesgos que conlleva adoptar la IA a ciegas y del valor de un enfoque en la elaboración de políticas y la adopción de la IA basada en el conocimiento y la comprensión del nivel de integración de los países caribeños en este nuevo ciclo tecnológico, entonces tal vez estos países podrían mitigar algunos de los riesgos y generar cierto valor.

REFERENCIAS

ABRACA (Manuel), «Política de competencia para los mercados digitales en Chile», *Kluwer Law Blog*, 26 de junio de 2026, https://legalblogs.wolterskluwer.com/competition-blog/competition-policy-for-digital-markets-in-chile (consulta: 8 de julio de 2026).

AEHTASHAM (Tariq Shaikh), KHAN LODHI (Asia Rahman) y MUBASHAR (Muhammad Mohid), «Soberanía algorítmica y colonialismo digital: perspectivas jurídicas y de relaciones internacionales sobre la gobernanza de la IA en el Sur Global», *Annual Methodological Archive Research Review*, vol. 4, núm. 3, 12 de marzo de 2026, pp. 510-529. https://amresearchjournal.com/index.php/Journal/article/view/1729 (consulta: 3 de julio de 2026).

AYALA (Manu), «Demanda judicial sobre la música generada por IA de Suno y Udio: situación y cronología en 2026», *AI Vortex*, 19 de mayo de 2026, https://www.aivortex.io/legal/ai-case-law/suno-udio-music-ai (consulta: 8 de julio de 2026).

BANEJEE (Sudipto), «La IA en la banca, los servicios financieros y los seguros, y las preocupaciones en materia de competencia», conferencia impartida en el Curso «IA y competencia: retos normativos y de aplicación», 1 de mayo de 2026.

BATLINER (Courtney L.), «Las principales editoriales cuestionan las prácticas de entrenamiento de la IA en una demanda

histórica por derechos de autor contra Meta», Alerta de Holland & Knight, 20 de mayo de 2026 (consulta: 8 de julio de 2026).

BLANKERTZ (Aline), ROCK (Brianna) y SHAXSON (Nicholas), «El imperio oculto de Google: nuevos datos revelan el alcance inesperado de la empresa y el fracaso de las autoridades antimonopolio, que aplican la economía de la Escuela de Chicago, a la hora de abordar el poder vertical», noviembre de 2025, https://arxiv.org/pdf/2511.02931 (consulta: 10 de julio de 2026).

CHUANG (Christopher), ZHANG (Qiaoyun), LIN (Yi-Ti), HO (Chia-Ling) y CHANG (Chih-Yung), «Un enfoque basado en la IA para la auditoría de compras misteriosas en el servicio de atención al cliente», en la Conferencia Internacional sobre Tecnología de la Información, Ciencia de Datos y Optimización (I-DO ’24) (celebrada del 22 al 24 de mayo de 2024 en Taipéi, Taiwán), ACM, Nueva York, https://doi.org/10.1145/3658549.3658555 (consulta: 10 de julio de 2026).

COMISIÓN EUROPEA, «Dando forma al futuro digital de Europa: Ley de IA», 2026, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/regulatory-framework-ai

COMISIÓN EUROPEA, «Antimonopolio: la Comisión impone multas a fabricantes de electrónica de consumo por fijar los precios de reventa en línea» (comunicado), 24 de julio de

2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_18_4601 (consulta: 7 de julio de 2026).

COMISIÓN DE COMERCIO JUSTO DE COREA, *«IA generativa y competencia»*, *Informe de Políticas*, núm. 29, Comisión de Comercio Justo de Corea, Sejong, 17 de diciembre de 2024, https://www.ftc.go.kr/eng/selectBbsNttList.do?bordCd=822&key=903

COMISIÓN DE COMPETENCIA DE LA INDIA Y MDI, «Estudio de mercado sobre la inteligencia artificial y la competencia», septiembre de 2025 (consulta: 7 de julio de 2026).

COULDRY (Nick) y MEJÍAS (Ulises), «Colonialismo de datos: replanteamiento de la relación entre el big data y el sujeto contemporáneo», *Television and News Media*, 2018, LSE Research Online - https://eprints.lse.ac.uk/89511 (consulta: 31 de junio de 2026).

DAVIS (Andrea M.) y SIMMONS (Erica), *Hoja de ruta sobre políticas de inteligencia artificial en el Caribe*, Oficina de la UNESCO en Kingston (Oficina Regional de la UNESCO para el Caribe), 2024, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000391996 (consulta: 15 de julio de 2026).

DE VYNCK (Gerrit), «¿A quién culpar cuando la IA comete un delito?», *Washington Post*, 13 de julio de 2026.

DETTMER (Gunderson), «Actualización de 2026 sobre la legislación en materia de IA: normativa clave y orientación práctica», *Lexology*, 5 de febrero de 2026 (este artículo ofrece un resumen exhaustivo y detallado de la legislación que regula la IA en la UE y en EE. UU.), https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=82cda450-2005-4c33-a87f-d670efa9a736 (consulta: 15 de julio de 2026).

DUNKLEY (Adrian), «La IA en la banca y las finanzas jamaicanas: qué está cambiando en 2026» (blog), marzo de 2026, https://adriandunkley.net/blog/ai-jamaican-banking.html (consulta: 14 de julio de 2026).

EISEN (Michael), «Un libro de Amazon sobre moscas por 23 698 655,93 dólares», Blog «It is Not junk», 22 de abril de 2011, https://www.michaeleisen.org/blog/p/358 (consulta: 6 de julio de 2026).

EZRACHI (Ariel) y STUCKE (Maurice), «IA y colusión: cuando los ordenadores frenan la competencia», *University of Illinois Review*, núm. 5, 2017, pp. 1775-1805.

FOSSELARD (Denis), BRACKER (Jessica) y GARSIDE (Fiona), «¿Sigue vigente la doctrina de las infraestructuras esenciales tras la sentencia sobre Android Auto?», Ashurst, 17 de abril de 2025, https://www.ashurst.com/en/insights/does-the-essential-facilities-doctrine-stand-after-the-android-auto-ruling/ (consulta: 9 de julio de 2026).

FRÖBEL (Folker), HEINRICHS (Jürgen) y KREYE (Otto), *La nueva división internacional del trabajo: el desempleo estructural en los países industrializados y la industrialización en los países en desarrollo*, traducido por Pete Burgess, Cambridge University Press, Cambridge, 1980.

GALLAGHER RE, «La cuarta vía de Anthropic: por qué los modelos de IA restringida suponen un reto para las aseguradoras», *Insurance News*, 26 de junio de 2026.

GUPTA (Kirti), «Propiedad intelectual frente a las grandes plataformas tecnológicas: la paradoja de la propiedad intelectual y la defensa de la competencia» (comentario), Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS), 26 de septiembre de 2021, https://www.csis.org/analysis/intellectual-property-versus-big-tech-platforms-ip-antitrust-paradox

GOKHALE (Gowaree), «Interacción y conflictos entre el big data, las grandes tecnológicas y las cuestiones de privacidad», en *Curso del CIRC «IA y competencia: retos normativos y de aplicación»*, 25 de abril de 2026.

GOLDMAN (Sharon), «Exclusiva: Nvidia se hace con Kumo AI en su última adquisición», *Fortune*, 3 de junio de 2026, https://fortune.com/2026/06/03/nvidia-snaps-up-kumo-ai-in-latest-acquisition/ (consulta: 13 de julio de 2026).

HANNA (Alex) y BENDER (Emily), «La IA causa daños reales. Centrémonos en eso en lugar del sensacionalismo sobre el

fin de la humanidad», *Scientific American*, 12 de agosto de 2023, https://www.scientificamerican.com/article/we-need-to-focus-on-ais-real-harms-not-imaginary-existential-risks/ (consulta: 5 de julio de 2026).

HU (Krystal) y VARGHESE (Harshita Mary), «Microsoft paga a Inflection 650 millones de dólares en un acuerdo de licencia mientras capta a los mejores talentos, según una fuente», *Reuters*, 21 de marzo de 2025, https://www.reuters.com/technology/microsoft-agreed-pay-inflection-650-mln-while-hiring-its-staff-information-2024-03-21 (consulta: 11 de julio de 2026).

ISLAM (Aabis), «La legislación antimonopolio y de competencia impulsada por la IA: colusión algorítmica, herramientas de fijación de precios con autoaprendizaje y retos legales en EE. UU. y la UE», *Marktechpost*, 10 de agosto de 2025, https://www.marktechpost.com/2025/08/10/ai-driven-antitrust-and-competition-law-algorithmic-collusion-self-learning-pricing-tools-and-legal-challenges-in-the-us-and-eu/ (consulta: 7 de julio de 2026).

IVALDI (Marc), KHIMICH (Aleksandra) y FREDERIC (Jenny), *«Daños causados por los cárteles a la economía: una evaluación para los países en desarrollo»*, en *La aplicación de la legislación sobre competencia en los países BRICS y en los países en desarrollo*, Springer, informe final de investigación de la UNCTAD, 2016, https://unctad.org/system/files/official-document/ditcclpmisc2014d2_en.pdf

KARP (Alex), «El director general de Platinar critica los modelos de IA cerrados por estar sobrevalorados de forma irresponsable», entrevista en el canal de noticias económicas estadounidense CNBC, 1 de julio de 2026, https://www.cnbc.com/2026/07/01/palantir-karp-open-ai-anthropic-tokens.html

LEVENSTEIN (Margaret), SUSLOW (Valerie) y OSWALD (Lynda), *«Cárteles internacionales de fijación de precios y países en desarrollo: un análisis de los efectos y las medidas políticas correctivas»*, Documento de trabajo del NBER núm. 9511, Oficina Nacional de Investigación Económica, 2003, https://doi.org/10.3386/w9511, https://www.nber.org/papers/w9511 (consulta: 7 de julio de 2026).

LEFFER (Lauren), «Probablemente, tu información personal se está utilizando para entrenar modelos de IA generativa», *Scientific American* (número dedicado a los jóvenes científicos estadounidenses), 19 de octubre de 2023, https://www.scientificamerican.com/article/your-personal-information-is-probably-being-used-to-train-generative-ai-models/ (consulta: 6 de julio de 2026).

MCARDLE (Eliane), «Cuestiones de (anti)monopolio: Washington está tomando medidas drásticas contra las grandes tecnológicas. Pero ¿seguirán Amazon, Apple, Google y Meta el mismo camino que Standard Oil?», *Harvard Law Bulletin*, otoño de 2024, 1 de octubre.

MCKINSEY & COMPANY, «Aprovechar la ola de los hiperescaladores: la oportunidad de inversión», en *Ecosistemas en la nube*, 19 de septiembre de 2025, https://www.mckinsey.com/industries/private-capital/our-insights/riding-the-hyperscaler-wave-the-investment-opportunity-in-cloud-ecosystems (consulta: 24 de junio de 2026).

BOLETÍN DE MARKTECHPOST, 3 de julio de 2026, https://www.aidevsignals.com/p/the-week-fable-5-comes-back-china-closes-the-gap-and-proof-assistants-get-an-agent?utm_source=www.aidevsignals.com&utm_medium=newsletter&utm_campaign=la-semana-en-la-que-vuelve-el-fable-5-china-reduce-la-distancia-y-los-asistentes-con-pruebas-obtienen-un-agente&_bhlid=5902922f93dff723daec680a4c7f3bbdd2db8cd1

MENLO VENTURES, https://menlovc.com/perspective/2025-the-state-of-generative-ai-in-the-enterprise/ (consulta: 9 de julio de 2026).

MORRIS (Duane), «Diez directrices de diseño para mitigar el riesgo de incumplimiento de la Ley de la Comisión Federal de Comercio, la Ley Sherman y la Ley de IA de Colorado por parte de las herramientas de fijación de precios basadas en IA», *The Journal of Robotics, Artificial Intelligence and Law*, nov./dic. 2025, https://www.duanemorris.com/articles/ten_design_guidelines_mitigate_risk_ai_pricing_tool_noncompliance_federal_trade_sherman_0925.html (consulta: 6 de julio de 2026).

NAMINAS (Karyna), «Datos sintéticos frente a datos reales: cuándo funcionan (y cuándo fallan)», *Label Your Data*, 2026, https://labelyourdata.com/articles/synthetic-data-vs-real-data (consulta: 10 de julio de 2026).

NEWTON (Casey), «Por qué el sector tecnológico no puede hacer frente a la reacción contra la IA: las externalidades de la IA crecen más rápido de lo que el sector puede abordarlas», *Platformer*, 1 de julio de 2026 (consulta: 14 de julio de 2026).

NEWTON (Casey), «La advertencia más contundente hasta la fecha sobre la IA y el empleo», *Platformer*, 13 de julio de 2016, https://www.wemustactnow.ai/?ref=platformer.news

NURSE (Keith), «Captación del valor de la propiedad intelectual: fomento del comercio mediante la captación del valor de las industrias creativas en los países en desarrollo», *Revista de la OMPI*, 20 de septiembre de 2018.

NURSE (Keith), *La industria musical caribeña: mejora de la capacidad de exportación y profundización industrial* (elaborado para la Agencia de Desarrollo de las Exportaciones del Caribe), 2003.

Magnifica Humanitas: Sobre la salvaguarda de la persona humana en la era de la inteligencia artificial, carta encíclica papal, mayo de 2026, https://www.vatican.va/content/leo-xiv/en/encyclicals/documents/20260515-magnifica-humanitas.html (consulta: 26 de junio de 2026).

PARKER (Kathleen), «Se mantuvo en secreto un centro de datos de 2.8 mil millones. Ahora los vecinos están furiosos», *Boletín del Washington Post*, 2 de julio de 2026.

PATHAK (Madhulika), «Apple alega que OpenAI le robó secretos comerciales en una nueva demanda», 2026, https://www.forbes.com/sites/madhulika- pathak/2026/07/10/apple-claims-openai-stole-trade-secrets-in-new-lawsuit/ (consulta: 11 de julio de 2026).

PELEMO (Adetutu), «Abuso facilitado por la tecnología en Barbados: retos y respuestas políticas en la era digital», ponencia presentada en la Conferencia Tech-Abuse, Universidad de Londres, 2026.

PLUMB (Taryn), «La FTC amplía la investigación sobre Microsoft a la nube, la IA y las ventas agrupadas», *CIO*, 1 de junio de 2026, https://www.cio.com/article/4179587/ftc-broadens-microsoft-probe-to-cloud-ai-and-software-bundling.html (consulta: 9 de julio de 2026).

POL (Rajuta), «Clase del curso del Instituto CUTS para la Regulación y la Competencia: "IA y competencia: perspectivas normativas y de aplicación"», 1 de mayo de 2026.

RAI (Rahul), «Datos, IA y fusiones», ponencia, *Curso del CIRC*, «IA y competencia: perspectivas regulatorias y de aplicación de la ley», Instituto CUTS de Regulación y Competencia, 24 de abril de 2026.

RAMZANALI (Asad) y WHELLER (Tom), «Para impulsar la innovación en IA, hay que impedir que los proveedores de modelos elijan a los ganadores» (comentario), *Brookings Brief*, 18 de mayo de 2026 (consulta: 9 de julio de 2026).

SHAXSON (Nicolas) y ROCK (Briana), *El imperio oculto de Google*, Harvard Kennedy School, Carr-Ryan Centre, enero de 2026, https://www.hks.harvard.edu/centers/carr-ryan/our-work/carr-ryan-commentary/googles-hidden-empire (consulta: 11 de julio de 2026).

SMITH (Reed), «La IA explicada: IA y legislación antimonopolio», *Tech Law Talks*, 24 de julio de 2024, https://www.reedsmith.com/articles/ai-explained-ai-in-antitrust? (consulta: 5 de julio de 2026).

SOMALA (Venkat), «La producción de la B200 de NVIDIA cuesta alrededor de 6.400 dólares, de los cuales la memoria representa la mitad», 2025, https://epoch.ai/data-insights/b200-cost-breakdown (consulta: 24 de junio de 2026).

STEWART (Taimoon), «La crisis de la deuda del Tercer Mundo: una perspectiva de las ondas largas», *Review,* vol. XVI, núm. 2, primavera 1993, 117-171.

SUTTER (Michael), «SpaceXAI lanza Gork-5, un modelo entrenado con cursor para programación, tareas agentivas y trabajo intelectual con un coste de 2/M», *Boletín de Marktechpost*, 8 de julio de 2026.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, Sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-48/22 P | Google y Alphabet contra la Comisión (Google Shopping), 10 de septiembre de 2024, https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2024-09/cp240135en.pdf (consulta: 10 de julio de 2026).

UGBAJAH (Leonard Otuonye), Ponencia, *Curso del CIRC «IA y competencia: perspectivas de regularidad y aplicación»*, 18 de abril de 2026.

WALFORD (Nicole), «Cuando los algoritmos amplifican el daño: proteger a las mujeres y las niñas en el entorno mediático impulsado por la IA», presentación de la Comisión de Radiodifusión de Jamaica en el taller de la ONU, 9 de marzo de 2026.

WALLERSTEIN (Immanuel), *El sistema mundial moderno*, Academic Press, 1974.

LA ECONOMÍA DE LA COMPETENCIA EN EL SECTOR DIGITAL Y SU INCIDENCIA EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Juan Luis Crucelegui Garate

CONTENIDO

I. Introducción.....641
II. Retos para la competencia en el sector digital.....643
A. Una aplicación más eficaz de la legislación de competencia en los mercados digitales.....643
B. Un nuevo enfoque en la política de competencia.....645
III. Aplicación de la legislación en materia de competencia en los mercados digitales.....646
A. Casos de aplicación de la ley de competencia a conductas abusivas.....646
B. Casos de control de concentraciones en mercados digitales.....649
IV. Opciones de política para prevenir conductas anticompetitivas en los mercados digitales.....651
A. Reformas de las normas de defensa de la competencia.....651
B. Reformas en materia de control de concentraciones.....652
C. Nuevas legislaciones en los mercados digitales.....655
V. El sistema japonés de corregulación y su evolución transitoria.....658
A. Estado del cumplimiento de las obligaciones de la TFDPA e impacto de los informes del METI.....659
B. El giro radical de Japón hacia el modelo *ex ante* duro: la Nueva Ley de Competencia de Plataformas de *Software*.....660

VI. Estado actual de la competencia y la regulación en los Estados Unidos.....661
A. La era neobrandeisiana: cuestionamiento del *Consumer Welfare Standard* y las *Merger Guidelines* de 2023.....663
1. La crítica a la ortodoxia tradicional.....663
2. La actualización de las *Merger Guidelines* (2023).....664
B. El dilema de los remedios (*remedies design*) y el impacto irruptivo de la inteligencia artificial (IA).....665
1. La desestimación de remedios estructurales masivos y la opción por remedios conductuales probatorios.....665
2. La inteligencia artificial como factor disruptivo y las «Alianzas de Ecosistema».....666
C. Evaluación institucional y perspectivas: las lecciones del modelo estadounidense.....667
VII. La situación de la competencia y la regulación en los países en desarrollo.....669
A. La brecha competitiva global y el imperativo del desarrollo....669
B. Desafíos estructurales del Sur Global.....669
C. El control de concentraciones y conductas en el mundo en desarrollo: experiencias emblemáticas.....670
D. Estrategias de futuro: integración regional, jurisdicción extraterritorial y cooperación multidisciplinar.....671
VIII. Conclusiones.....672
IX. Referencias.....675

Resumen. Este ensayo analiza la transformación del derecho de la competencia ante la consolidación de plataformas digitales, ecosistemas de datos, inteligencia artificial y servicios en la nube. Examina las limitaciones de la intervención *ex post* frente a prácticas como la autopreferencia, la colusión algorítmica, las adquisiciones de competidores nacientes y los abusos explotadores. Mediante un estudio comparado, contrasta la regulación *ex ante* de la Unión Europea y el Reino Unido, la evolución japonesa desde la corregulación hacia obligaciones vinculantes y el modelo litigioso estadounidense. Asimismo, estudia la brecha institucional que afrontan los países en desarrollo, caracterizada por recursos limitados, dependencia tecnológica y vulnerabilidad de las MIPYMES. Concluye que preservar mercados disputables exige remedios eficaces, capacidades técnicas, coordinación multidisciplinaria, integración regional, jurisdicción extraterritorial y cooperación internacional para reducir las asimetrías regulatorias globales.

Palabras claves: economía digital, derecho de la competencia, plataformas digitales, inteligencia artificial, regulación *ex ante*, abuso de posición dominante, control de concentraciones, remedios antimonopolio, países en desarrollo, cooperación internacional.

THE ECONOMICS OF COMPETITION IN THE DIGITAL SECTOR AND ITS IMPACT ON DEVELOPING COUNTRIES

Abstract. This essay analyzes the transformation of competition law amid consolidation of digital platforms, data ecosystems, artificial intelligence, and cloud services. It examines the limitations

of ex post intervention against practices such as self-preferencing, algorithmic collusion, acquisitions of nascent competitors, and exploitative abuses. Through a comparative study, it contrasts the European Union's and United Kingdom's ex ante regulation, Japan's evolution from co-regulation toward binding obligations, and the United States' litigation-based model. It also assesses the institutional gap confronting developing countries, characterized by limited resources, technological dependence, and the vulnerability of micro, small, and medium-sized enterprises. The essay concludes that preserving contestable markets requires effective remedies, technical capabilities, multidisciplinary coordination, regional integration, extraterritorial jurisdiction, and international cooperation to reduce regulatory asymmetries and ensure that digitalization promotes innovation, consumer sovereignty, and inclusive development.

Keywords: digital economy, competition law, digital platforms, artificial intelligence, ex ante regulation, abuse of dominance, merger control, antitrust remedies, developing countries, international cooperation.

I. INTRODUCCIÓN

Actualmente, el orden económico global es testigo de una transformación estructural consolidada e impulsada por el desarrollo exponencial de la economía digital y los modelos avanzados de inteligencia artificial (IA). Las plataformas de *software* y los servicios en la nube han dejado de ser meras herramientas de intermediación comercial para convertirse en verdaderas infraestructuras críticas que controlan los flujos globales de datos, comercio e información.[1] Estas innovaciones han constituido el principal motor del crecimiento económico del siglo XXI, pero plantean desafíos sin precedentes para las herramientas analíticas tradicionales del derecho de la competencia.[2]

El riesgo principal radica en los niveles críticos de concentración e imbricación de mercados encarnados por las grandes empresas tecnológicas globales (*Big Tech*). Al amparo de efectos de red directos e indirectos insuperables, economías de escala masivas y el control absoluto de ecosistemas de datos interconectados, los operadores incumbentes han erigido barreras de entrada infranqueables.[3] Frente a este panorama, las autoridades de competencia han constatado la insuficiencia del enfoque clásico *ex post* de las leyes de competencia tradicionales para resolver de manera oportuna los fallos de mercado estructurales de la economía de plataformas.

En materia de abusos de posición dominante, si bien las conductas exclusorias (aquellas orientadas a expulsar a competidores

1 *Cf.* HANOCH, 2024.
2 *Cf.* SHELANSKI, 2013.
3 *Cf.* KRETSCHMER y REITZIG, 2024.

dinámicos o impedir su entrada) siguen concentrando un volumen notable de expedientes, se observa una consolidación irreversible de la persecución del abuso explotador. Las autoridades sancionan de manera decidida la imposición de condiciones comerciales injustas, la degradación sistemática de la privacidad de los usuarios finales y la extracción indebida de excedentes económicos a los eslabones más débiles de la cadena de valor (como creadores de contenido, creadores de aplicaciones y mipymes).[4]

Asimismo, el control de operaciones de concentración en los mercados digitales exige un cambio de paradigma analítico. La velocidad de consolidación y el dinamismo de estos sectores hacen que los análisis retrospectivos sean obsoletos. Las preocupaciones se centran en las denominadas adquisiciones asesinas (*killer acquisitions*) y adquisiciones preventivas de competencia naciente (*nascent acquisitions*), diseñadas específicamente para neutralizar innovaciones disruptivas antes de que alcancen escala de contestabilidad.[5] Dichas operaciones conllevan perjuicios severos a largo plazo, limitando la innovación, menoscabando la soberanía de elección de los consumidores y consolidando el control monopólico sobre los datos de los usuarios.[6]

Por consiguiente, la política de competencia contemporánea ha ampliado sus horizontes más allá del restrictivo estándar cuantitativo del bienestar del consumidor medido puramente por el precio de

4 *Cf.* O'DONOGHUE y PADILLA, 2020, cap. 12.
5 *Cf.* EZRACHI y STUCKE, 2020.
6 *Cf.* LYNSKEY, 2019.

corto plazo.[7] En el escenario actual, los objetivos de eficiencia económica se integran de manera holística con principios superiores de justicia distributiva, equidad comercial, pluralismo informativo y estabilidad socioeconómica general.[8] Esto ha motivado el nacimiento de una arquitectura de regulación *ex ante* sectorial que complementa las leyes tradicionales y promueve un entorno disputable y transparente.[9,10] Por su parte, los Estados Unidos han mantenido de manera firme su apego al modelo histórico de litigio *ex post*.

Este ensayo describe de forma sistemática este nuevo paradigma global, examinando los fallos analíticos del sector (sección II), los fallos e hitos jurisprudenciales recientes (sección III), las grandes transformaciones de política pública internacional (sección IV), la mutación sustancial del modelo regulatorio en la región asiática de Japón (sección V), la actualidad de la competencia y la regulación en los Estados Unidos (sección VI) y la situación particular de las economías en desarrollo (sección VII).

II. RETOS PARA LA COMPETENCIA EN EL SECTOR DIGITAL

A. Una aplicación más eficaz de la legislación de competencia en los mercados digitales

Las peculiaridades intrínsecas de los mercados digitales debilitan la eficacia predictiva de las herramientas clásicas de delimitación

7 *Cf.* KHAN, 2017.
8 *Cf.* TIROLE, 2017.
9 *Cf.* AMATO, 1997.
10 *Cf.* WHISH y BAILEY, 2024.

de mercado relevante y poder de mercado. El concepto tradicional de sustituibilidad de la demanda basado en variaciones de precios (el test del monopolista hipotético) resulta inoperante en mercados de lados múltiples donde un lado de la plataforma ofrece servicios a precio cero a cambio del filtrado de datos y atención del usuario (*eyeballs*). Las métricas modernas se enfocan, por tanto, en la captura del tiempo de pantalla, los costes de conmutación o cambio (*switching costs*), el control de las interfaces de programación de aplicaciones (API) y el acaparamiento de datos masivos.[11]

En un ecosistema digital, el operador central que controla el núcleo de la red (por ejemplo, un sistema operativo o una tienda de aplicaciones centralizada) ejerce una función de control de acceso (*gatekeeping*). Esto le permite desplegar estrategias sofisticadas de autopreferencia (*self-preferencing*) para desplazar la competencia en mercados adyacentes o verticales, favoreciendo sus propios servicios integrados en detrimento de terceros desarrolladores independientes.[12] Al bloquear a los usuarios dentro de un entorno cerrado, se eliminan los incentivos de migración, anulando de raíz la competencia en méritos.[13]

Esta ineficacia sistémica ha trasladado el eje del debate doctrinal desde los remedios meramente conductuales (compromisos de cese o de no discriminación, a menudo fáciles de eludir o difíciles de auditar debido a la asimetría informativa algorítmica) hacia los remedios estructurales profundos. En la actualidad, las autoridades

11 *Cf.* EZRACHI y STUCKE, 2016.
12 *Cf.* IBAÑEZ COLOMO, 2022.
13 *Cf.* JONES y SUFRIN, 2023.

de competencia más rigurosas del mundo consideran abiertamente o solicitan ante los tribunales la desinversión forzosa o fragmentación funcional (*break-up*) de las corporaciones multinacionales que ostentan posiciones monopolísticas verticales insostenibles, persiguiendo separar, de raíz, la propiedad de la infraestructura de la explotación comercial de los servicios derivados.[14]

B. Un nuevo enfoque en la política de competencia

Frente al proceso de concentración de poder económico y su indeseable traslación hacia la influencia política, la política de competencia contemporánea se postula como una disciplina transversal y holística de coordinación pública.[15] Se reconoce oficialmente que la concentración de mercado exacerba las desigualdades en el reparto de la riqueza, vulnera el derecho a la privacidad a gran escala y deprime las condiciones comerciales de los eslabones productivos atomizados (mipymes).

Un aprendizaje jurisprudencial definitivo es la interconexión indisoluble entre la libre competencia y la protección de datos personales. La extracción abusiva de datos personales mediante el diseño de interfaces engañosas o la imposición de condiciones contractuales de tipo «lo tomas o lo dejas» no constituye únicamente una vulneración de los derechos de privacidad, sino una conducta explotadora anticompetitiva que retroalimenta y blinda el poder de mercado del monopolista.[16] Por este motivo, ha surgido una

14 *Cf.* FOX, 2020.
15 *Cf.* AMATO, 1997, pp. 64-78.
16 *Cf.* KERBER, 2021.

red de gobernanza institucional multidisciplinar, ilustrada por la consolidación del Digital Regulation Cooperation Forum (DRCF) en el Reino Unido, el Foro Canadiense de Reguladores Digitales y los grupos conjuntos de la Red Europea de Competencia (REC), donde las autoridades de competencia, privacidad y telecomunicaciones actúan de forma concertada.

Asimismo, la doctrina ha debido conceptualizar e intervenir ante el fenómeno de la colusión algorítmica. El uso generalizado de algoritmos de precios dinámicos basados en IA permite el alineamiento automático y en tiempo real de los términos comerciales en mercados concentrados, logrando equilibrios colusorios estables sin necesidad de una concertación explícita o comunicación humana directa, lo que desafía y obliga a redefinir los elementos típicos de la colusión y el concepto clásico de cartel.[17]

III. APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE COMPETENCIA EN LOS MERCADOS DIGITALES

A. Casos de aplicación de la ley de competencia a conductas abusivas

La jurisprudencia y las decisiones sancionadoras dictadas en los últimos años reflejan una aplicación decidida de la ley frente a estrategias exclusorias y explotadoras de las plataformas dominantes. Las autoridades han logrado superar los estándares probatorios tradicionales, desentrañando la naturaleza anticompetitiva de las opacidades algorítmicas y los contratos de exclusividad

17 *Cf.* KERBER, 2021.

encubiertos. El Cuadro 1 sintetiza las decisiones definitivas y los hitos jurisprudenciales que redefinen la aplicación del artículo 102 del TFUE y sus equivalentes en otras jurisdicciones.

Cuadro 1. Casos de conductas abusivas e impacto estructural

Tipología de conducta	Jurisdicción y caso de referencia	Dictamen legal e impacto estructural
Autopreferencia (*Self-preferencing*)	Turquía (TCA) - Caso Google Shopping (2021-2024)	Sanción en firme por manipulación abusiva de algoritmos de búsqueda y cajas de anuncios de texto de Adwords.[18]
Autopreferencia en plataformas de movilidad	República de Corea (KFTC) - Caso Kakao Mobility (2023-2025)	Fallo definitivo que sancionó la manipulación del algoritmo de asignación de viajes para favorecer taxis propios.[19]
Vinculación y restricciones de pago exclusivas	India (CCI) - Caso Alphabet / Google Android (2022-2024)	Dictamen que prohíbe obligar a desarrolladores a usar de forma exclusiva la pasarela de Google Play Store.[20]
Exclusividad y cláusulas de nación más favorecida (NMF)	Egipto (ECA) - Plataformas de *Delivery* de Alimentos (2022-2024)	Sanción por imponer contratos de exclusividad y cláusulas de paridad de precios a restaurantes asociados.[21]

18 AUTORIDAD DE COMPETENCIA DE TURQUÍA (Rekabet Kurumu), Decisión núm. 21-25/312-144, caso *Google Shopping*, 2021; confirmada tras sucesivos recursos en sede judicial administrativa entre 2023 y 2024.

19 COMISIÓN DE COMERCIO JUSTO DE LA REPÚBLICA DE COREA (KFTC), Decisión de 14 de febrero de 2023, relativa a la manipulación del algoritmo del servicio *Kakao T*; ratificada y extendida en sede de apelación judicial durante 2024–2025.

20 COMISIÓN DE COMPETENCIA DE LA INDIA (CCI), Orden bajo la Sección 27 de la Competition Act, caso núm. 14/2021, *Alphabet Inc./Google Play Store Ecosystem*, octubre de 2022; ejecutada en 2024 tras la resolución de medidas cautelares.

21 AUTORIDAD DE COMPETENCIA DE EGIPTO (ECA), Decisión

Tipología de conducta	Jurisdicción y caso de referencia	Dictamen legal e impacto estructural
Extracción explotadora de datos personales	Alemania (Bundeskartellamt) - Caso Meta / Facebook (2019-2024)	Fusión masiva de datos interplataforma sin consentimiento explícito catalogada como abuso de poder explotador.[22]
Condiciones comerciales injustas y cláusulas anti-dirección	Unión Europea (Comisión Europea) - Caso Apple Music (2024-2026)	Multa de 1,840M € por cláusulas *anti-steering* que bloqueaban información de precios externos más económicos en iOS.[23]

Cabe mencionar el caso Google Android, en el que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha confirmado recientemente la decisión adoptada por la Comisión Europea. El caso se remonta a 2018, cuando la Comisión sancionó a la compañía con una multa de 4,340 millones de euros —rebajada por el Tribunal General de la UE un 5 %, a 4,124 millones, en una sentencia de 2022— por abuso de posición dominante, al imponer a fabricantes de dispositivos móviles y operadores de redes móviles restricciones contractuales a favor de sus herramientas «Google Search» y «Chrome».[24]

sancionadora de marzo de 2022 contra plataformas líderes de entrega a domicilio por abuso de dominancia colectiva e imposición de cláusulas NMF verticales; ratificada en 2024.

22 OFICINA FEDERAL DE CÁRTELES DE ALEMANIA (Bundeskartellamt), Decisión de 6 de febrero de 2019, caso B6-22/16, *Facebook Data Exploitation*; confirmada por el Tribunal Supremo Federal de Alemania (Bundesgerichtshof – BGH).

23 COMISIÓN EUROPEA, Decisión de 4 de marzo de 2024, caso AT.40437, *Apple - App Store Practices* (*music streaming*), infracción del artículo 102 del TFUE.

24 TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, asunto C-738/22 P, *Google y Alphabet v. Comisión*.

En los Estados Unidos, el hito judicial más trascendental lo constituye el histórico fallo dictado por los tribunales federales de los Estados Unidos a instancias del Departamento de Justicia (DOJ), el cual declaró formalmente a Google como monopolista ilegal en el mercado de búsquedas generales. El tribunal determinó que los contratos de exclusividad multimillonarios pagados para asegurar la preinstalación por defecto en navegadores y dispositivos móviles actúan como una barrera exclusoria insuperable que ahoga la competencia potencial, abriendo la vía a remedios estructurales de fragmentación corporativa.[25]

B. Casos de control de concentraciones en mercados digitales

El control de concentraciones en la economía digital se enfrenta a la extrema dificultad de realizar análisis prospectivos y evaluar teorías del daño no lineales (efectos de conglomerado, apalancamiento y eliminación de competencia potencial). El enfoque actual asume que la adquisición repetida de firmas emergentes con baja facturación inicial pero alto valor de datos o innovación disruptiva puede alterar de forma irreversible la estructura competitiva del mercado. El Cuadro 2 compendia la evolución y desenlace de las principales operaciones de fusión fiscalizadas.

25 TRIBUNAL DE DISTRITO DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DISTRITO DE COLUMBIA, *U.S. and Plurality of States v. Google* LLC, caso núm. 1:20-cv-03010, fallo del juez Amit Mehta.

Cuadro 2. Fiscalización de operaciones de concentración y fusiones

Jurisdicción y empresas	Teoría del daño / Conducta analizada	Resolución final e instrumentos jurídicos
México (COFECE) Walmart / Cornershop (2019)	Efectos verticales y de conglomerado. Riesgo de denegación de acceso logístico a competidores minoristas adyacentes.	Bloqueo definitivo de la operación para preservar la independencia de la plataforma logística.[26]
Estados Unidos (DOJ) Visa / Plaid (2020)	Eliminación de un competidor naciente disruptivo (*killer acquisition*) en infraestructura de pagos digitales.	Abandono voluntario de la transacción por las partes tras demanda de bloqueo formal del DOJ en tribunales.[27]
Estados Unidos (FTC) Meta / Within (2022-2023)	Reducción de la competencia potencial en el mercado naciente de aplicaciones de realidad virtual y *fitness* digital.	Desestimación judicial de la cautelar de la FTC por falta de pruebas sobre la probabilidad de entrada autónoma.[28]
Japón (JFTC) Google / Fitbit (2021)	Efectos verticales de exclusión de insumos y combinación masiva de datos sanitarios privados de usuarios.	Aprobación condicionada a remedios conductuales de cortafuegos de datos por un período auditado de 10 años.[29]

26 COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA (COFECE), expediente CNT-021-2019, *Walmart/Cornershop*, resolución de junio de 2019.

27 DEPARTAMENTO DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS UNIDOS (DOJ), *U.S. v. Visa Inc. and Plaid Inc.*, demanda civil presentada ante el Tribunal de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito Norte de California, noviembre de 2020; operación abandonada en enero de 2021.

28 COMISIÓN FEDERAL DE COMERCIO DE LOS ESTADOS UNIDOS (FTC), *FTC v. Meta Platforms, Inc. and Within Unlimited, Inc.*, orden del Tribunal de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito Norte de California, febrero de 2023.

29 COMISIÓN DE COMERCIO JUSTO DE JAPÓN (JFTC), *Google LLC/ Fitbit Inc*., aprobación sujeta a condiciones, enero de 2021.

Jurisdicción y empresas	Teoría del daño / Conducta analizada	Resolución final e instrumentos jurídicos
Reino Unido (CMA) Microsoft / Activision Blizzard (2023-2024)	Restricción sustancial en servicios de juegos en la nube debido a efectos verticales de exclusión de IP clave.	Aprobación condicionada tras forzar a Microsoft a desinvertir los derechos *cloud* globales a favor de su competidor Ubisoft.[30]

IV. OPCIONES DE POLÍTICA PARA PREVENIR CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS EN LOS MERCADOS DIGITALES

Las respuestas adoptadas desde la perspectiva de las políticas públicas para paliar las deficiencias del control *ex post* abarcan desde reformas profundas en las normativas sustantivas de competencia (ampliando tipos infractores) hasta el despliegue de leyes *ex ante* específicas dirigidas a regular de forma permanente la actividad comercial de las grandes corporaciones tecnológicas.

A. Reformas de las normas de defensa de la competencia

Jurisdicciones clave como Alemania, China y Rusia han modificado la arquitectura de sus leyes generales de competencia. Alemania destaca doctrinalmente tras las sucesivas enmiendas de su Ley contra las Restricciones de la Competencia (GWB), la cual introdujo el concepto de «empresas con una importancia primordial para la competencia intermercados» (Art. 19a). Este estatus faculta a la autoridad (Bundeskartellamt) para prohibir de forma anticipada

30 AUTORIDAD DE MERCADOS Y COMPETENCIA DEL REINO UNIDO (CMA), *Microsoft/Activision Blizzard Merger Inquiry* (*Phase 2*), decisión final de aprobación de la transacción reestructurada, octubre de 2023.

conductas de autopreferencia, vinculación forzosa de *software* y combinación de datos sin consentimiento, sin necesidad de demostrar formalmente una posición de dominio en cada mercado individualizado.[31]

Por su parte, la Federación Rusa implementó el denominado «Quinto Paquete Antimonopolio» (2023), que regula de forma explícita el concepto de efecto de red y prohíbe el uso abusivo de algoritmos de precios y *software* de telecomunicaciones. Actualmente, la autoridad rusa (FAS) ha solicitado una nueva revisión de esta regulación.[32] China, por su parte, aplicando un enfoque inicial tolerante, consolidó directrices estrictas que prohíben el uso abusivo de datos, subsidios cruzados predatorios y algoritmos orientados a encorsetar la libre competencia de las plataformas domésticas, teniendo cuidado de no sofocar la innovación con una reacción regulatoria excesiva que restrinja las tecnologías y las prácticas comerciales emergentes.[33]

B. Reformas en materia de control de concentraciones

La insuficiencia de los umbrales de notificación basados exclusivamente en el volumen de negocios (que permitían que adquisiciones masivas de *startups* de alto valor estratégico pasaran bajo el radar del control público) provocó una ola de reformas legales.

31 *Cf.* HÖPPNER, 2023.

32 FAS RUSSIA, «FAS has proposed an updated version of the 5th antimonopoly package», BRICS Competition Law and Policy Centre, 18 de septiembre de 2020, https://bricscompetition.org/news/fas-has-proposed-an-updated-version-of-the-5th-antimonopoly-package [consulta: 11/09/2026].

33 *Cf.* ZHANG, s. f.

Las reformas en el control de concentraciones se refieren a diferentes aspectos. La mayoría de los Estados que han legislado sobre esta materia han modificado los umbrales de notificación obligatoria (Alemania, Estados Unidos, Reino Unido). Otro criterio que se está imponiendo, debido a la baja rotación de las empresas adquiridas, es el valor de la transacción como criterio determinante para obligar a notificar una operación de fusión. Por ejemplo, en la India, una de las enmiendas relacionadas con el control de las fusiones introdujo el umbral de valor de la transacción (DVT) que, entre otras cosas, también puede abarcar las transacciones relacionadas con los mercados digitales y los ecosistemas relacionados. Algunos Estados han establecido medidas excepcionales aplicables únicamente a este sector. En Alemania, la autoridad de competencia puede ordenar, mediante decisión formal, que una empresa notifique toda concentración futura por debajo de los umbrales habituales en uno o varios sectores específicos, tras realizar una investigación sectorial. El régimen de control de fusiones del Canadá prevé actualmente una excepción de eficiencia para las fusiones anticompetitivas cuando los beneficios privados o la eficiencia de una concentración superan cualquier daño económico más amplio. Sin embargo, el Gobierno canadiense ha anunciado su intención de eliminar la excepción de eficiencia en este sector. En los Estados Unidos están prohibidas las concentraciones que disminuyan sustancialmente la competencia. Además, para algunas grandes operaciones que concentran mercados más allá de un cierto umbral, el proyecto de ley traslada la carga de la prueba a las partes que se concentran para demostrar que la operación no viola la ley. Por último, algunas autoridades se han esforzado por elaborar directrices en el ámbito del control de concentraciones para abordar los problemas específicos del sector digital. En este sentido, llama la atención el cambio propuesto en el

análisis de las concentraciones verticales y de conglomerado debido a los efectos de estas operaciones en los ecosistemas digitales (EE. UU. y Filipinas).

El Cuadro 3 sintetiza las innovaciones aplicadas.

Cuadro 3. Innovaciones legales en el control de fusiones

País / Jurisdicción	Resumen de la Reforma e Innovación Legal del Control de Fusiones
Alemania	Introdujo un umbral de notificación basado en el valor de la transacción (DVT) y facultó a la agencia a exigir notificaciones futuras obligatorias a empresas específicas bajo investigación sectorial.
Canadá	Eliminación de la excepción de eficiencia (*efficiency defense*). Ya no se permiten fusiones de corte anticompetitivo argumentando que las eficiencias privadas superan el perjuicio general.
India	Enmienda de 2023. Introdujo el umbral DVT fijado en aprox. 250 millones de dólares, aplicando control obligatorio si la firma objetivo mantiene operaciones comerciales significativas en su territorio.
Estados Unidos	Plena vigencia de las *Merger Guidelines* (2023) de FTC/DOJ. Establecen presunciones estrictas de ilegalidad ante consolidaciones que amenacen la competencia naciente, trasladando la carga de la prueba.
Filipinas	Despliegue de directrices especiales para la revisión *motu proprio* (de oficio) de concentraciones tecnológicas transfronterizas que afecten potencialmente al mercado comercial doméstico.
Reino Unido	A través de la Ley DMCC, introduce un umbral asimétrico para firmas designadas con Estatus de Mercado Estratégico (SMS), obligándolas a reportar toda adquisición significativa fuera de los límites de facturación clásicos.

C. Nuevas legislaciones en los mercados digitales

Ante las limitaciones insalvables de las intervenciones *ex post*, se ha consolidado una tendencia hacia la regulación *ex ante* sectorial de plataformas dominantes. Este enfoque sustituye la prolongada y compleja carga probatoria del daño competitivo por el establecimiento de obligaciones asimétricas directas y listas de prohibiciones de cumplimiento inmediato.

Por el momento, la Unión Europea, el Reino Unido y Japón (cuya situación particular será comentada en la siguiente sección) han adoptado regulaciones específicas cuyo objetivo fundamental es complementar la aplicación de las normas de competencia y establecer una serie de principios (transparencia, equidad, neutralidad y no discriminación) que deben ser respetados en el funcionamiento de los mercados digitales, utilizando diferentes modelos.

El Cuadro 4 analiza comparativamente la arquitectura de los marcos legislativos aplicados en las jurisdicciones occidentales de referencia.

Cuadro 4. Comparativa de marcos regulatorios *ex ante* de la UE y el Reino Unido

Instrumento regulatorio	Objetivos fundamentales y criterios de designación	Mecanismo de aplicación y obligaciones centrales
Ley de Mercados Digitales (DMA)[34] Unión Europea	Garantizar mercados disputables y equitativos. Aplica a Guardianes de Acceso (*Gatekeepers*) definidos por umbrales cuantitativos (Facturación >7,500M €, Capitalización >75,000M € e impacto sistémico).	Listado rígido de obligaciones (Arts. 5, 6 y 7). Prohíbe la autopreferencia, obliga a la interoperabilidad en mensajería y veta la fusión de datos sin anuencia explícita. Multas de hasta el 10-20 % global.[35]
Ley de Mercados Digitales, Competencia y Consumidores (DMCC)[36] Reino Unido	Supervisión flexible adaptada a corporaciones con poder sustancial y arraigado. Aplica a firmas con Estatus de Mercado Estratégico (SMS) bajo criterios mixtos financieros.	Ejecutado por la Unidad de Mercados Digitales (DMU) de la CMA. Diseña e impone códigos de conducta a medida (*tailored*) según el modelo de negocio particular de cada operador SMS.[37]

34 En la Unión Europea, la Ley de Mercados Digitales (DMA) entró en vigor el 1 de noviembre de 2022 y comenzó a aplicarse el 2 de mayo de 2023. Sus objetivos son «garantizar la disputabilidad y la equidad para los mercados del sector digital», en particular para «los usuarios empresariales y los usuarios finales de los servicios básicos de plataforma prestados por los guardianes de acceso».

35 REGLAMENTO (UE) 2022/1925 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 14 de septiembre de 2022, sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital (*Ley de Mercados Digitales*); *Cf.* CHETAN y KRAEMER, 2025.

36 El Reino Unido adoptó la *Digital Markets, Competition and Consumers Act* 2024 el 24 de mayo de 2024. La ley introduce un nuevo régimen regulador para las grandes empresas digitales, amplía las competencias de la Autoridad de Competencia y Mercados (CMA) en materia de protección de los consumidores y refuerza sus poderes para revisar concentraciones y conductas.

37 REINO UNIDO, *Digital Markets, Competition and Consumers Act* 2024 (*DMCC Act*), 2024.

La DMA utiliza un enfoque regulatorio *ex ante* para lograr estos objetivos. Después de que una empresa es designada como guardián de acceso, las obligaciones y prohibiciones se aplican después de seis meses (comenzaron en marzo de 2024 para las designadas en septiembre de 2023). En el régimen británico, cada empresa designada como SMS estará sujeta a su propio conjunto de requisitos de conducta (RC) en relación con la actividad digital para la que ha sido designada. La CMA puede utilizar su capacidad para imponer códigos de conducta a medida para adaptar los requisitos exigidos de forma más específica para cada empresa.

El enfoque de utilizar códigos de conducta a medida es un punto clave de distinción entre la DMCC y la DMA de la UE. En la DMA, los «guardianes» designados están sujetos a un conjunto común de obligaciones. Esta diferencia en el diseño de la normativa podría obligar a las empresas reguladas a hacer frente a diferentes obligaciones y requisitos de cumplimiento entre el Reino Unido y la UE. En la UE, la DMA (en los artículos 5, 6 y 7) enumera las obligaciones y prohibiciones para los guardianes de acceso. Además, introduce varias disposiciones muy relevantes, entre ellas la obligación de que las plataformas guardianas se abstengan de aplicar prácticas desleales o anticompetitivas, faciliten el acceso a los datos recopilados en sus plataformas o generados por ellas, garanticen la interoperabilidad y eviten el trato preferencial de sus propias funciones o servicios o de los de socios específicos. En el Reino Unido, la CMA, a través de la Unidad de Mercados Digitales (DMU por sus siglas en inglés), podrá intervenir y establecer

normas específicas sobre el comportamiento y el funcionamiento de las empresas designadas como SMS. Se podrán imponer requisitos de conducta a las SMS si se considera que son adecuados para uno o más de los tres objetivos (el «objetivo de trato justo», el «objetivo de elección justa» o el «objetivo de confianza y transparencia»). La DMU también podrá imponer intervenciones pro-competitivas (PCI) estructurales o conductuales específicas, cuando considere que uno o más «factores relacionados con una actividad digital relevante» pueden tener un efecto adverso sobre la competencia y son de tipo permitido.

La entrada en vigor efectiva y el despliegue de las obligaciones de la DMA en la Unión Europea han propiciado la adopción de las primeras decisiones formales de infracción por parte de la Comisión. Europea.[38] Esto constata que las normativas *ex ante* disponen de mecanismos coercitivos reales para alterar las conductas monopolísticas.[39]

V. EL SISTEMA JAPONÉS DE CORREGULACIÓN Y SU EVOLUCIÓN TRANSITORIA

El análisis del modelo adoptado por Japón ilustra de forma clara la evolución y los límites de las políticas públicas de intervención en los mercados digitales. Inicialmente, el gobierno japonés erigió un

38 Entre las primeras decisiones de aplicación de la DMA destacan las relativas a Apple por restricciones *anti-steering*, Meta por el modelo «Consentir o Pagar» y Google por autopreferencia y restricciones de dirección. La Comisión Europea impuso multas y mantuvo abiertas investigaciones de cumplimiento durante el período referido en el texto.

39 *Cf.* CHETAN y KRAEMER, 2025, pp. 360-372.

sistema singular fundamentado en la corregulación a través de la Ley para Mejorar la Transparencia y la Equidad de las Plataformas Digitales (TFDPA, promulgada en 2020 y ejecutada plenamente desde 2021). Este enfoque original rehuía la imposición de condiciones uniformes o sanciones *ex ante* agresivas, persiguiendo un equilibrio flexible entre la disciplina de mercado y la preservación de la innovación tecnológica de los operadores.[40]

A. Estado del cumplimiento de las obligaciones de la TFDPA e impacto de los informes del METI

Bajo la arquitectura de la TFDPA, el Ministerio de Economía, Comercio e Industria (METI) ostenta la facultad de designar a los Proveedores de Plataformas Digitales Específicas (SDPF), seleccionando en su primer ciclo de evaluación a cinco gigantes de las tiendas de comercio electrónico (Amazon, Rakuten y Yahoo Shopping) y de las tiendas de aplicaciones móviles (App Store de Apple y Google Play Store). Las obligaciones nucleares de las SDPF consisten en:

1. Divulgar de forma comprensible, accesible y anticipada los términos y condiciones contractuales, justificando con antelación razonable cualquier modificación unilateral.

2. Implantar sistemas internos transparentes para la resolución de disputas y tramitación de quejas de usuarios comerciales, informando cuantitativamente sobre sus períodos de procesamiento.

40 *Cf.* YUKAWA, 2025.

3. Remitir anualmente al METI un informe exhaustivo de autoevaluación de cumplimiento.

Los comités de expertos independientes y de monitoreo (destacando la supervisión académica de la Universidad Hitotsubashi) constataron un volumen elevado de reclamaciones e insatisfacción por parte de los usuarios comerciales. Las quejas se concentraban en la opacidad de los factores que determinan el *ranking* algorítmico, sospechas fundadas de autopreferencia hacia productos propios, suspensiones unilaterales de cuentas de desarrolladores sin debido proceso, y políticas de devoluciones comerciales obligatorias. Aunque el sistema de corregulación impulsó la adopción voluntaria de ciertos remedios (como la ampliación de canales de atención y programas piloto de facturación alternativa por Google), la persistencia del núcleo duro del poder de mercado en las tiendas de aplicaciones evidenció las carencias del modelo voluntario.[41]

B. El giro radical de Japón hacia el modelo *ex ante* duro: la Nueva Ley de Competencia de Plataformas de *Software*

Ante la insuficiencia de los compromisos voluntarios de la TFDPA para doblegar el duopolio de Apple y Google en los ecosistemas móviles, el Parlamento de Japón dictó un giro drástico e histórico en su estrategia regulatoria mediante la aprobación de la Nueva Ley de Competencia de Plataformas de *Software*. Esta normativa abandona el modelo amable de la corregulación transparente para converger de forma decidida con la rigidez estructural de la DMA de la Unión Europea.

41 *Cf.* YUKAWA, 2025, pp. 94-102.

La nueva legislación prohíbe de forma explícita e imperativa a los operadores de sistemas operativos móviles dominantes restringir la instalación y funcionamiento de tiendas de aplicaciones de terceros competidores independientes (*sideloading*). Asimismo, mandata la prohibición absoluta de obligar a los desarrolladores de aplicaciones a utilizar los sistemas de pago y facturación integrados de la plataforma dominante, abriendo el mercado a pasarelas alternativas de cobro. Para dotar de eficacia punitiva real a la norma, el legislador japonés ha establecido un régimen sancionador severo que faculta a la Comisión de Comercio Justo de Japón (JFTC) a imponer multas sustanciales que pueden escalar significativamente sobre la facturación del servicio infractor en escenarios de reincidencia persistente.[42] Con esta reforma, Japón certifica el ocaso de la corregulación pura y ratifica la necesidad global de intervenciones *ex ante* de carácter vinculante y coercitivo.[43]

VI. ESTADO ACTUAL DE LA COMPETENCIA Y LA REGULACIÓN EN LOS ESTADOS UNIDOS

Mientras que la Unión Europea y el Reino Unido optaron por construir arquitecturas legislativas de naturaleza *ex ante* —con listas fijas de prohibiciones (*per se*) aplicadas de forma directa sobre agentes designados—, los Estados Unidos han mantenido firme su apego al modelo histórico de litigio *ad hoc ex post* sustentado en la *Sherman Act* (1890) y la Clayton Act (1914).

42 La reforma se materializó mediante la *Smartphone Software Competition Promotion Act*, aprobada en Japón en 2024. La norma se dirige a los *Specified Software Providers* y abarca sistemas operativos, *App Stores*, *Browsers* y *Search Engines*. El régimen prevé sanciones sobre los ingresos nacionales del servicio infractor, con agravación en caso de reincidencia.

43 *Cf.* YUKAWA, 2025.

En el sistema estadounidense, ni la Federal Trade Commission (FTC) ni la División Antimonopolio del Departamento de Justicia (DOJ) poseen la capacidad legal para imponer obligaciones asimétricas o reestructuraciones corporativas por vía puramente administrativa sin la convalidación previa de un juez federal. Esta dependencia estructural del Poder Judicial impone tres condicionantes fundamentales:

- Soportes probatorios exigentes: las agencias públicas no pueden limitarse a demostrar la superación de umbrales cuantitativos de facturación o cuota de mercado. Bajo la sección 2 de la *Sherman Act*, tienen la carga imperativa de probar no solo la existencia de poder de monopolio (*monopoly power*), sino la concurrencia de una conducta exclusoria anticompetitiva (*exclusionary conduct*) que haya causado un daño apreciable y duradero a la estructura del mercado y a los consumidores.

- Tiempos procedimentales prolongados: la tramitación de demandas antimonopolio complejas en el sector tecnológico exige períodos que oscilan entre tres y siete años, desde la investigación inicial hasta la sentencia firme en las Cortes de Apelación o en la Corte Suprema. En sectores hiperdinámicos, esta dilatación temporal corre el riesgo constante de dictar decisiones sobre realidades de mercado que ya han sido mutadas por nuevas olas tecnológicas.

- Conservadurismo judicial en el diseño de remedios: las cortes federales estadounidenses muestran una notable cautela histórica ante remedios que exijan una supervisión administrativa

continua de precios, interoperabilidad o contratos. Prefieren remedios prohibitorios (*negative injunctions*) o, en casos extremos, remedios estructurales limpios, evitando convertirse en «reguladores permanentes» de la industria.

A. La era neobrandeisiana: cuestionamiento del *Consumer Welfare Standard* y las *Merger Guidelines* de 2023

En los Estados Unidos, la última década estuvo marcada por una de las batallas intelectuales e institucionales más intensas en la historia del *antitrust*: el resurgimiento del movimiento neobrandeisiano (*New Brandeis Movement*). Liderado en el plano institucional por figuras como Lina Khan (en la FTC) y Jonathan Kanter (en el DOJ), este enfoque cuestionó de forma radical el paradigma dominante trazado desde finales de los años setenta por la Escuela de Chicago y la decisión Continental T.V. v. GTE Sylvania (1977).[44]

1. La crítica a la ortodoxia tradicional

La doctrina neobrandeisiana sostuvo que la concentración desmedida en los mercados digitales fue permitida por un enfoque «miope» centrado exclusivamente en el estándar del bienestar del consumidor (*Consumer Welfare Standard*), interpretado de forma estrecha mediante la variación de precios a corto plazo. Argumentaron que, en la economía de plataformas, donde muchos servicios son formalmente «gratuitos» para el usuario final (financiados por publicidad o extracción de datos), el test cuantitativo tradicional resulta inoperante y enmascara:

44 *Cf.* BORK, 1978.

1. La supresión de la innovación disruptiva mediante adquisiciones preventivas.

2. El deterioro sistemático de la privacidad de los usuarios como una degradación de la calidad del producto.

3. El ejercicio de un poder de monopsonio sobre desarrolladores de *software*, comerciantes, editores de prensa y trabajadores.

2. La actualización de las Merger Guidelines (2023)

Como respuesta doctrinal, la FTC y el DOJ publicaron en diciembre de 2023 sus nuevas líneas directrices.[45] Este documento supuso un giro estratégico hacia principios antimonopolio más estrictos:

- Presunciones numéricas más bajas: restablecieron umbrales de concentración significativamente más rigurosos (medidos por el Índice Herfindahl-Hirschman - HHI) para activar presunciones de ilegalidad en concentraciones horizontales.

- Ataque a las estrategias de apalancamiento en ecosistemas: introdujeron secciones específicas dedicadas a evaluar fusiones que otorguen a una plataforma dominante el control sobre un «insumo crítico» o que extiendan su poder de mercado a nichos adyacentes (*conglomerate mergers*).

- Protección de la competencia naciente (*nascent competition*): articularon presunciones severas contra la adquisición recurrente

45 U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE y FEDERAL TRADE COMMISSION, *Merger Guidelines*, Washington, D.C., 2023.

de competidores emergentes (*serial acquisitions*) o empresas en fases tempranas de desarrollo que amenacen con quebrantar la posición del incumbente.

Sin embargo, el reto fundamental de este giro doctrinal ha sido su recepción en los tribunales federales. Mientras que las agencias pueden actualizar sus guías de supervisión interna, los jueces federales no están legalmente vinculados por ellas, sino por los precedentes jurisprudenciales asentados de la Corte Suprema y los Circuitos de Apelación. Esto provocó una fricción permanente entre las ambiciones teóricas del ejecutivo y el pragmatismo doctrinal de la magistratura.

B. El dilema de los remedios (*remedies design*) y el impacto irruptivo de la inteligencia artificial (IA)

Uno de los debates analíticos más complejos en el *antitrust* estadounidense contemporáneo reside en la fase de remedios (*remedy phase*). Dictaminar que una empresa ha incurrido en conductas monopolísticas ilegales es solo la mitad del trabajo; diseñar un remedio judicial que restablezca la competencia real sin destruir la eficiencia operativa ni paralizar la innovación es una tarea sumamente delicada.

1. La desestimación de remedios estructurales masivos y la opción por remedios conductuales probatorios

El desarrollo de las sentencias sobre remedios en casos emblemáticos (como en el asunto Google) puso de manifiesto el realismo probatorio de los jueces federales. A pesar de que el DOJ solicitó

de manera enérgica la fragmentación corporativa o la desinversión forzosa de activos troncales como el navegador Chrome o el sistema operativo Android, la magistratura optó en su dictamen final por rechazar la división estructural de la compañía, basándose en la falta de proporcionalidad y el riesgo insostenible de distorsionar el ecosistema tecnológico global.

En su lugar, el diseño de remedios en los Estados Unidos ha pivotado hacia un esquema mixto de intervención conductual y apertura de insumos:

1. Prohibición estricta de contratos de exclusividad: anulación de cláusulas que obliguen a la preinstalación única o prioritaria del servicio del monopolista.

2. Licenciamiento forzoso y compartición de datos (*data sharing*): obligación de compartir partes del índice de búsqueda y datos de interacción de usuarios con competidores cualificados (*qualified competitors*), respetando los estándares de privacidad.

3. Supervisión por Comités Técnicos (*Technical Committees*): creación de órganos de monitoreo técnico independientes durante un período acotado (p. ej., seis años) para auditar el cumplimiento del fallo.

2. La inteligencia artificial como factor disruptivo y las «Alianzas de Ecosistema»

El surgimiento exponencial de la inteligencia artificial generativa (IA) ha redefinido el análisis de prospectiva en los tribunales

estadounidenses. Los jueces han debido ponderar si los monopolios consolidados en la era de la Web 2.0 continúan siendo barreras insuperables o si la IA generativa constituye una tecnología disruptiva capaz de restar relevancia a la búsqueda tradicional basada en enlaces.

Sin embargo, las agencias de competencia de los Estados Unidos han puesto bajo estrecho escrutinio la estructura de las alianzas estratégicas e inversiones de capital entre los gigantes tecnológicos e independientes de IA (tales como las alianzas entre Microsoft/OpenAI o Amazon/Google/Anthropic). La preocupación central de la FTC y del DOJ es que las *Big Tech* utilicen sus monopolios en la infraestructura de computación en la nube (*cloud compute*) y sus inmensos recursos financieros para asegurar acuerdos de exclusividad sobre los modelos de IA de frontera, replicando el control de distribución que caracterizó a la era móvil y neutralizando anticipadamente la ola de competencia destructiva que la IA podría generar.

C. Evaluación institucional y perspectivas: las lecciones del modelo estadounidense

Desde la perspectiva del diseño de políticas públicas y la administración del derecho de la competencia, la experiencia reciente de los Estados Unidos deja lecciones institucionales críticas que deben ser incorporadas en cualquier análisis comparado:

1. El valor y el límite del litigio judicial: el sistema estadounidense demuestra que las leyes generales antimonopolio (*Sherman Act*)

poseen una flexibilidad extraordinaria para adaptarse a nuevas formas de poder económico sin necesidad de constantes reformas parlamentarias. Sin embargo, la dependencia de los tribunales impone una lentitud que a menudo desfasa la solución jurídica de la velocidad de los mercados.

2. La imperiosa necesidad de capacidad técnica interna: para litigar con éxito contra corporaciones que manejan presupuestos superiores a los de muchos Estados, las agencias públicas como la FTC y el DOJ requieren una profunda reestructuración de su talento humano, incorporando de manera permanente científicos de datos, ingenieros de *software* y expertos en aprendizaje automático, desmantelando la tradicional dependencia exclusiva de economistas y abogados.

3. Riesgos de fragmentación transatlántica: la divergencia entre la regulación *ex ante* de la Unión Europea y el litigio *ex post* de los Estados Unidos plantea el peligro de un «arbitraje de cumplimiento». Las plataformas globales pueden optar por desplegar funcionalidades de vanguardia (especialmente en IA) prioritariamente en el mercado estadounidense —donde no existen prohibiciones regulatorias inmediatas— mientras retrasan su lanzamiento en jurisdicciones hiperreguladas, o viceversa, generando desequilibrios en la adopción tecnológica global.

VII. LA SITUACIÓN DE LA COMPETENCIA Y LA REGULACIÓN EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

A. La brecha competitiva global y el imperativo del desarrollo

El ordenamiento económico global actual se encuentra ante una encrucijada estructural. Mientras las potencias occidentales despliegan marcos *ex ante* y agencias hiperespecializadas, el Sur Global enfrenta una brecha abismal en capacidades, recursos y poder de negociación.

Para los países en desarrollo, el debate antimonopolio no es un mero ejercicio de ajuste de eficiencias microeconómicas; es una herramienta central para la lucha contra la pobreza, la reducción de la desigualdad, la protección del emprendimiento local y la salvaguardia de la soberanía económica. Cuando un monopolio global abusa de su posición, el impacto en una economía emergente es desproporcionadamente devastador: asfixia a los mercados locales en nacimiento y transfiere riqueza masivamente hacia las metrópolis tecnológicas.[46]

B. Desafíos estructurales del Sur Global

Las autoridades de competencia en el mundo en desarrollo enfrentan obstáculos sistémicos:

1. Restricciones presupuestarias y asimetría de recursos: las agencias del Sur operan con presupuestos minúsculos en comparación con el volumen financiero de las *Big Tech*, imposibilitando la contratación de científicos de datos y economistas especializados.

46 *Cf.* FOX, 2020, cap. 8.

2. Dependencia tecnológica e importación de monopolios: la mayoría de los países en desarrollo son consumidores netos de infraestructura digital (nube, IA, sistemas operativos).

3. El lastre de las leyes tradicionalistas *ex post*: obligadas a litigar bajo criterios antiguos de daño a corto plazo, las agencias ven cómo las investigaciones tardan años, tiempo en el que los mercados locales son absorbidos irreversiblemente.

4. Vulnerabilidad de las economías informales y las mipymes: las pequeñas empresas locales dependen de las plataformas para acceder a clientes, quedando expuestas a comisiones abusivas y cambios algorítmicos sin defensa jurídica real.

C. El control de concentraciones y conductas en el mundo en desarrollo: experiencias emblemáticas

A pesar de las limitaciones, diversas agencias del Sur Global han demostrado un liderazgo notable:

• América Latina (México y el caso Walmart/Cornershop):[47] La COFECE en México marcó un hito en 2019 al bloquear de forma absoluta la concentración entre Walmart y Cornershop. La autoridad identificó riesgos verticales y de conglomerado, protegiendo la independencia de la plataforma de entregas y evitando la denegación de acceso logístico a competidores minoristas.[48]

47 Cf. IRARRÁZABAL, 2019, https://centrocompetencia.com/tequilazo-para-cornershop-y-la-economia-digital/ [consulta: 11/09/2026].

48 COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA (COFECE), expediente CNT-021-2019, *Walmart/Cornershop*, resolución de junio de 2019.

- África (Sudáfrica y las indagaciones de mercado): La Comisión de Competencia de Sudáfrica (CCSA) ha sido pionera en el uso de estudios e indagaciones de mercado (*market inquiries*) sobre plataformas digitales. Enfocándose en la equidad para las empresas históricamente desfavorecidas y el tejido empresarial local, Sudáfrica ha impuesto obligaciones de transparencia y no discriminación a gigantes globales y locales, vinculando la competencia con la inclusión socioeconómica.

- Asia emergente (India): La Comisión de Competencia de la India (CCI) ha actuado con firmeza contra las prácticas exclusorias de Google en Android y sistemas de pago, imponiendo sanciones sustanciales y exigiendo cambios estructurales para proteger el vibrante ecosistema de desarrolladores indios.[49]

D. Estrategias de futuro: integración regional, jurisdicción extraterritorial y cooperación multidisciplinar

Para superar la asimetría de poder, las economías en desarrollo deben abandonar el aislamiento y adoptar tres pilares estratégicos:

1. Aprovechar las integraciones regionales (*building scaffolds*): agrupaciones como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina (CAN), la Zona de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA) o la ASEAN deben consolidar regímenes de competencia regionales. Uniendo mercados nacionales fragmentados, el Sur Global adquiere el peso crítico necesario para negociar y exigir remedios efectivos a las multinacionales tecnológicas.

49 COMISIÓN DE COMPETENCIA DE LA INDIA (CCI), caso relativo al sistema de facturación de Google Play (*GPBS*): sanción y órdenes de apertura del ecosistema a servicios de pago de terceros.

2. Aplicación asertiva de la jurisdicción extraterritorial: las leyes de competencia del Sur Global deben aplicar sin vacilación el principio de efectos, asegurando que las conductas anticompetitivas ejecutadas en el extranjero, pero que impactan a sus consumidores o empresarios locales, sean perseguidas y sancionadas.

3. Redes de gobernanza multidisciplinar adaptadas: es indispensable que las agencias de competencia colaboren institucionalmente con los reguladores de datos personales, telecomunicaciones y protección al consumidor, construyendo marcos ágiles e inclusivos.

VIII. CONCLUSIONES

El escrutinio del derecho de la competencia en la economía digital demuestra que el mercado se halla en una fase de consolidación sin convergencia regulatoria a nivel internacional. El modelo de intervención *ex ante* asimétrica, acuñado originalmente por la Unión Europea, se ha erigido en la plantilla de referencia que inspira las reformas estructurales de potencias como el Reino Unido y Japón.

Los Estados Unidos no han permanecido pasivos ante el poder de las plataformas digitales. A través de un uso agresivo y renovado de sus herramientas tradicionales de litigación y de una reinterpretación conceptual de sus guías de supervisión, la administración estadounidense ha demostrado que el *antitrust* clásico conserva una notable capacidad sancionadora. No obstante, el éxito definitivo de su modelo no se medirá por el número de demandas presentadas, sino por la efectividad real de los remedios judiciales aprobados para abrir espacio a una nueva generación de competidores e innovadores en la era de la inteligencia artificial (IA).

Pero la ausencia de un marco regulatorio global y homologado en materia de competencia genera una asimetría que favorece sistemáticamente a las grandes multinacionales. Mientras que las empresas operan a escala transnacional sin barreras geográficas, el derecho de la competencia sigue aplicándose como un mosaico de soberanías locales.

Esta disparidad permite que los gigantes tecnológicos o corporativos realicen «arbitraje regulatorio», adaptando o trasladando sus estructuras operativas e impositivas a aquellas jurisdicciones con marcos de supervisión más laxos o indulgentes.

Para los actores de menor tamaño, la divergencia de reglas entre regiones (por ejemplo, entre la Unión Europea, los Estados Unidos y Latinoamérica) representa una barrera de entrada casi infranqueable debido al alto coste de cumplimiento legal. Lejos de garantizar un entorno equitativo, la falta de homologación profundiza la brecha entre los líderes de mercado consolidados y los potenciales competidores.

La competencia en el siglo XXI ya no se limita a sancionar cárteles de precios o abusos de posición dominante locales; hoy se enfrenta a fenómenos de naturaleza inherentemente transfronteriza —como la economía de plataformas y los grandes datos (*Big Data*), los monopolios de inteligencia artificial (IA) o los retos de sostenibilidad y cambio climático. La transición desde el restrictivo estándar del bienestar del consumidor basado puramente en precios de corto plazo hacia la protección integral de la estructura competitiva del mercado y la soberanía del usuario es irreversible. Los desafíos contemporáneos, amplificados por el advenimiento de los modelos de inteligencia artificial (IA) y el control concentrado de las

infraestructuras de computación en la nube, exigen una actuación coordinada y multidisciplinar.

Las autoridades de competencia de un único país, por poderosas que sean, resultan insuficientes para corregir los fallos de un mercado globalizado. Una multa impuesta por un solo Estado a una plataforma digital multinacional no suele alterar su modelo de negocio global; simplemente se asume como un «coste de hacer negocios».

Sin una actuación conjunta, los remedios estructurales o de conducta dictados por una jurisdicción pueden ser desmantelados o neutralizados en otra, dejando desprotegidos a los consumidores globales y creando distorsiones en el comercio internacional. Las autoridades antimonopolio no deben actuar de forma aislada, sino integradas en redes regulatorias conjuntas que unifiquen criterios de libre competencia, protección de datos personales y ciberseguridad.

Finalmente, persiste una brecha crítica en los países en desarrollo. Mientras las jurisdicciones del Norte Global despliegan agencias especializadas dotadas de amplios recursos y normativas *ex ante* sofisticadas, las economías del Sur Global continúan lidiando con restricciones presupuestarias y asimetrías de experiencia para fiscalizar abusos corporativos transfronterizos. Para evitar la fragmentación o el aislamiento de estos mercados, es imperativo profundizar en mecanismos de cooperación internacional y asistencia técnica, permitiendo que las economías emergentes asimilen las ventajas de la digitalización dentro de un entorno comercial seguro, transparente y genuinamente competitivo.

IX. REFERENCIAS

Doctrina académica y literatura especializada

AMATO (G.), *Antitrust and the Bounds of Power: The Dilemma of Liberal Democracy in the History of the Market*, Hart Publishing, 1997.

BORK (R. H.), *The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself*, Basic Books, 1978.

CHETAN (A.) y KRAEMER (J.), «The Digital Markets Act in Action: Assessing the First Wave of Gatekeeper Compliance and Enforcement», *Common Market Law Review*, vol. 62, núm. 2, pp. 345-378, 2025.

EZRACHI (A.) y STUCKE (M. E.), *Virtual Competition: The Promise and Perils of the Algorithm-Driven Economy*, Harvard University Press, 2016.

EZRACHI (A.) y STUCKE (M. E.), «Sustaining Competition in the Digital Age», *Competition Policy International*, vol. 16, núm. 1, pp. 23-41, 2020.

FOX (E. M.), *Antitrust without Borders: From International Antitrust to Global Competition Law*, Oxford University Press, 2020.

HANOCH (D.), «The AI Monopolies: Data Accumulation, Cloud Compute Barriers, and the New Frontiers of Antitrust», *Yale Journal on Regulation*, vol. 41, núm. 3, pp. 789-822, 2024.

HÖPPNER (T.), «Section 19a of the German Competition Act (GWB): A Blueprint for the Digital Markets Act?», *European Competition Journal*, vol. 19, núm. 1, pp. 12-39, 2023.

HOVENKAMP (H.), *Federal Antitrust Policy: The Law of Competition and Its Practice*, West Academic Publishing, 2020.

IBAÑEZ COLOMO (P.), *The New Digital Regulation of the European Union: The Digital Markets Act and the Digital Services Act*, Oxford University Press, 2022.

IRARRÁZABAL (F.), «Cornershop y la economía digital», *Centro Competencia* (CECO), 15 de julio de 2019, https://centrocompetencia.com/tequilazo-para-cornershop-y-la-economia-digital/ [consulta: 11/09/2026].

JONES (A.) y SUFRIN (B.), *EU Competition Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, 2023.

KERBER (W.), «Governance of Data in the Digital Economy: Data Access, Competition, and Privacy», *Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law (JIPITEC)*, vol. 12, núm. 2, pp. 120-138, 2021.

KHAN (L. M.), «Amazon's Antitrust Paradox», *The Yale Law Journal*, vol. 126, núm. 3, pp. 710-805, 2017.

KOVACIK (W. E.), «Designing Antitrust Remedies: The Impact of Institutional Capabilities», *Antitrust Law Journal*, vol. 70, núm. 2, pp. 437-468, 2003.

KRETSCHMER (T.) y REITZIG (M.), «Platform Ecosystems and Gatekeeper Power: Theoretical Foundations and Regulatory Interventions», *Strategic Management Journal*, vol. 45, núm. 6, pp. 1105-1132, 2024.

LYNSKEY (O.), «Grappling with "Data Power": Shifting the Boundaries of EU Competition Law», *Modern Law Review*, vol. 82, núm. 2, pp. 310-334, 2019.

O'DONOGHUE (R.) y PADILLA (J.), *The Law and Economics of Article 102 TFEU*, Hart Publishing, 2020.

SHELANSKI (H. A.), «Information Technology and Antitrust Law», *New York University Law Review*, vol. 88, núm. 5, pp. 1813-1854, 2013.

TIROLE (J.), *Economics for the Common Good*, Princeton University Press, 2017.

WHISH (R.) y BAILEY (D.), *Competition Law*, Oxford University Press, 2024.

WU (T.), *The Curse of Bigness: Antitrust in the New Gilded Age*, Columbia Global Reports, 2018.

YUKAWA (K.), «The Evolution of Japan's Digital Platform Regulation: From Co-Regulation to the Software Platforms Competition Act», *Asia-Pacific Journal of Antitrust and Regulation*, vol. 14, núm. 1, pp. 89-114, 2025.

ZHANG (J. D.), «Variations in the Enforcement of China's Platform Regulation», Department of Digital Humanities, King's College London, s. f.

Legislación, directrices y documentos oficiales

UNIÓN EUROPEA, Reglamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2022, sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital (*Ley de Mercados Digitales*), 2022.

REINO UNIDO, Digital Markets, Competition and Consumers Act 2024 (DMCC Act), 2024.

JAPÓN, Smartphone Software Competition Promotion Act, 2024.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE y FEDERAL TRADE COMMISSION, *Merger Guidelines*, Washington, D.C., 2023.

FAS RUSSIA, «FAS has proposed an updated version of the 5th antimonopoly package», *BRICS Competition Law and Policy Centre*, 18 de septiembre de 2020, https://bricscompetition.org/news/fas-has-proposed-an-updated-version-of-the-5th-antimonopoly-package [consulta: 11/09/2026].

Jurisprudencia y decisiones administrativas

AUTORIDAD DE COMPETENCIA DE TURQUÍA (Rekabet Kurumu), Decisión núm. 21-25/312-144, caso *Google Shopping*, 2021; confirmada en sede judicial administrativa entre 2023 y 2024.

COMISIÓN DE COMERCIO JUSTO DE LA REPÚBLICA DE COREA (KFTC), Decisión de 14 de febrero de 2023, caso *Kakao T*; ratificada y extendida en sede de apelación judicial durante 2024-2025.

COMISIÓN DE COMPETENCIA DE LA INDIA (CCI), Orden bajo la sección 27 de la Competition Act, caso núm. 14/2021, *Alphabet Inc./Google Play Store Ecosystem*, octubre de 2022; ejecutada en 2024.

AUTORIDAD DE COMPETENCIA DE EGIPTO (ECA), Decisión sancionadora de marzo de 2022 relativa a *Plataformas de entrega a domicilio*; ratificada en 2024.

OFICINA FEDERAL DE CÁRTELES DE ALEMANIA (Bundeskartellamt), Decisión de 6 de febrero de 2019, caso B6-22/16, *Facebook Data Exploitation*.

COMISIÓN EUROPEA, Decisión de 4 de marzo de 2024, caso AT.40437, *Apple - App Store Practices (music streaming)*.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, asunto C-738/22 P, *Google y Alphabet/Comisión*.

TRIBUNAL DE DISTRITO DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DISTRITO DE COLUMBIA, *U.S. and Plurality of States v. Google LLC*, caso núm. 1:20-cv-03010.

COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA (COFECE), expediente CNT-021-2019, *Walmart/ Cornershop*, resolución de junio de 2019.

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS UNIDOS (DOJ), *U.S. v. Visa Inc. and Plaid Inc.*, demanda civil presentada en noviembre de 2020; operación abandonada en enero de 2021.

COMISIÓN FEDERAL DE COMERCIO DE LOS ESTADOS UNIDOS (FTC), *FTC v. Meta Platforms, Inc. and Within Unlimited, Inc*., orden del Tribunal de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito Norte de California, febrero de 2023.

COMISIÓN DE COMERCIO JUSTO DE JAPÓN (JFTC), *Google LLC/Fitbit Inc.*, aprobación sujeta a condiciones, enero de 2021.

AUTORIDAD DE MERCADOS Y COMPETENCIA DEL REINO UNIDO (CMA), *Microsoft/Activision Blizzard Merger Inquiry (Phase 2)*, decisión final de aprobación de la transacción reestructurada, octubre de 2023.

GOBERNANZA

LA CONVERGENCIA ENTRE REGULACIÓN Y APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA COMPETENCIA EN LOS MERCADOS MODERNOS: HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE GOBERNANZA ECONÓMICA

Susana Campuzano Fernández[1]

Julia García-Royo Díaz[2] [3]

CONTENIDO

I. Introducción.....686
II. La separación clásica entre regulación y derecho de la competencia.....689
III. La transformación de los mercados y la evolución de la política de competencia.....693
A. Nuevos desafíos en los mercados modernos.....695
B. Del control de conductas al diseño competitivo de los mercados.....696
IV. Las distintas formas de convergencia entre regulación y competencia.....697
A. Funcional.....697
B. Conceptual.....698
C. Institucional.....699
V. La experiencia europea como ejemplo de convergencia.....700
A. Reglamento de Mercados Digitales.....700

1 Directora de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), España.

2 Jefa de la Unidad de Apoyo de la Dirección de Competencia de la CNMC.

3 Las opiniones y valoraciones expresadas en este artículo son exclusivamente responsabilidad de sus autoras y no reflejan necesariamente ni la posición, ni los criterios, ni las opiniones de la autoridad en la que desempeñan su actividad profesional.

B. Control de concentraciones.....701
C. *New competition tools*.....704
D. Inteligencia artificial, servicios digitales y protección de datos.....705
VI. Experiencia española: la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.....706
A. Dimensión institucional: regulador y autoridad de competencia.....707
B. Mercados digitales.....708
C. Herramientas de IA para la detección de oficio.....714
D. Estudios de mercado.....717
VII. Conclusiones.....719
VIII. Referencias.....722

Resumen. Este artículo estudia la convergencia entre regulación económica y aplicación del derecho de la competencia ante la digitalización, la inteligencia artificial, los datos y las plataformas. Explica cómo la intervención *ex ante* y la supervisión *ex post* evolucionan hacia una relación complementaria de carácter funcional, conceptual e institucional. A partir de la experiencia europea y española, analiza el Reglamento de Mercados Digitales (DMA, por sus siglas en inglés), el control de concentraciones, las nuevas herramientas de investigación de mercados y la actuación integrada de la CNMC. También examina el uso de inteligencia artificial, como BRAVA, para detectar indicios anticompetitivos, subrayando la necesidad de explicabilidad, trazabilidad y supervisión humana. Concluye que la gobernanza económica moderna exige coordinación técnica, análisis prospectivo y herramientas preventivas y correctivas que preserven mercados abiertos, innovadores, resilientes y jurídicamente seguros, con competencia efectiva.

Palabras claves: derecho de la competencia, regulación económica, mercados digitales, gobernanza económica, inteligencia artificial, competencia efectiva, plataformas digitales, regulación *ex ante*, supervisión *ex post*, autoridades de competencia, política de competencia.

THE CONVERGENCE OF ECONOMIC REGULATION AND COMPETITION LAW ENFORCEMENT IN MODERN MARKETS: TOWARDS A NEW PARADIGM OF ECONOMIC GOVERNANCE

Abstract. This article examines the convergence between economic regulation and competition law enforcement amid digitalization, artificial intelligence, data, and platform markets. It explains how ex-ante intervention and ex-post enforcement are evolving toward a complementary relationship with functional, conceptual, and institutional dimensions. Drawing on European and Spanish experience, it analyzes the Digital Markets Act, merger control, new market investigation tools, and the CNMC's integrated institutional practice. It also considers the use of artificial intelligence, including BRAVA, to detect signs of anticompetitive conduct, emphasizing the need for explainability, traceability, auditability, and human oversight. The article concludes that modern economic governance requires technical coordination, forward-looking analysis, and complementary preventive and corrective instruments capable of preserving open, innovative, resilient, contestable, and legally certain markets without replacing rigorous legal and economic assessment in practice.

Keywords: competition law, economic regulation, digital markets, economic governance, artificial intelligence, effective competition, digital platforms, ex-ante regulation, ex-post enforcement, competition authorities.

I. INTRODUCCIÓN

Durante décadas, la regulación económica y el derecho de la competencia se explicaron como instrumentos relacionados pero diferenciados. La primera actuaba, de forma predominante, *ex ante*: establecía reglas de acceso, obligaciones de servicio público, condiciones técnicas o límites tarifarios para corregir fallos estructurales del mercado o proteger determinados intereses generales. El segundo intervenía, principalmente, *ex post*: sancionaba acuerdos restrictivos, abusos de posición dominante y operaciones de concentración susceptibles de obstaculizar la competencia efectiva, en perjuicio de los consumidores y del interés general.

Esa distinción sigue siendo jurídicamente relevante, pero resulta cada vez menos adecuada para describir la realidad de los mercados modernos. En particular, los mercados digitales presentan rasgos estructurales —economías de escala, efectos de red, importancia estratégica de los datos y formación de ecosistemas— que favorecen dinámicas de concentración y hacen más difícil que la intervención *ex post* sea, por sí sola, suficiente para preservar mercados abiertos y contestables. Estos rasgos también han sido destacados en el análisis del control de concentraciones digitales: la revisión de las directrices sobre concentraciones impulsada por la Comisión Europea en 2026[4]

4 https://competition-policy.ec.europa.eu/mergers/review-merger-guidelines_en?prefLang=es

reconoce la necesidad de adaptar los instrumentos tradicionales de análisis a mercados caracterizados por la innovación, los efectos de red, los ecosistemas digitales y otras dinámicas competitivas emergentes.

La inteligencia artificial (IA) añade una dimensión adicional al análisis y supervisión de los mercados modernos. Por un lado, la IA presenta claras ventajas en términos de productividad, innovación y eficiencia, pero también puede generar riesgos para la competencia desde una triple perspectiva: la de los acuerdos anticompetitivos, la del abuso de posición de dominio y la de las concentraciones.[5] En particular, las autoridades de competencia han identificado una serie de potenciales prácticas ilícitas, como el posible abuso del poder de los proveedores de insumos clave (computación, datos), la colusión algorítmica, los efectos de *lock-in* en servicios de nube, las restricciones en el acceso a datos y talento, y las prácticas de grandes operadores digitales (exclusividades, *tying* o *self-preferencing*). A esto se suma una mayor presencia de empresas de este sector en las denominadas *killer acquisitions*,[6] lo que refleja la importancia adquirida por la tecnología, que puede reforzar posiciones dominantes.[7]

5 Están prohibidas así las conductas colusorias (artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea —TFUE— y artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia —LDC—) o el abuso de posición dominante (artículo 102 TFUE y artículo 2 LDC). Aplican también las normas de control de concentraciones (Reglamento CE 139/2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas y los artículos 7 a 10 de la LDC).

6 Las *killer acquisitions* son adquisiciones de empresas innovadoras por parte de operadores establecidos destinadas a neutralizar una potencial presión competitiva futura.

7 *Cf.* OTERO MARTÍN, MARTÍN ALONSO y VELASCO SANZO, 2026.

Por otro, ofrece a las autoridades competentes para la supervisión herramientas innovadoras para monitorizar mercados, detectar indicios de colusión y orientar mejor sus recursos para la investigación y persecución de los ilícitos, lo que abre la puerta a una intervención más precisa y eficiente. La literatura reciente sobre inteligencia artificial y competencia muestra precisamente esa doble dimensión: riesgo competitivo y oportunidad institucional.[8]

En este artículo, la pregunta ya no es si debe prevalecer la regulación sobre el derecho de la competencia, o viceversa. La cuestión central es cómo articular ambos instrumentos de forma coherente, de manera que contribuyan conjuntamente a preservar la competencia efectiva, la innovación y la seguridad jurídica, en beneficio del interés general y de los consumidores.

La tesis de este trabajo es que estamos asistiendo a una convergencia creciente entre regulación y competencia: la regulación incorpora objetivos procompetitivos y el derecho de la competencia se integra en una arquitectura más amplia de gobernanza económica, en la que confluyen supervisión, promoción de la competencia, control de concentraciones, potestad sancionadora, análisis de mercados y capacidades tecnológicas avanzadas para la detección de oficio de prácticas anticompetitivas.

El artículo se estructura en seis partes. Tras esta introducción, se recuerda la separación clásica entre regulación y derecho de la competencia. A continuación, se analizan los cambios que han transformado los mercados y los límites de un modelo puramente

8 *Cf.* ROBLES MARTÍN-LABORDA, 2025.

reactivo. En tercer lugar, se examinan las distintas formas de convergencia entre regulación y competencia. En cuarto lugar, se estudia la experiencia europea como ejemplo destacado de este nuevo modelo de gobernanza. En quinto lugar, se aborda el papel de las autoridades de competencia, con especial atención a la experiencia española de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). El trabajo finaliza con unas conclusiones sobre los retos institucionales de este nuevo paradigma.

II. LA SEPARACIÓN CLÁSICA ENTRE REGULACIÓN Y DERECHO DE LA COMPETENCIA

La regulación económica nació vinculada a mercados en los que la competencia no podía desplegarse de forma espontánea o suficiente. La regulación económica moderna suele situar su origen en la creación de la Interstate Commerce Commission (ICC) en Estados Unidos en 1887. Considerada la primera agencia reguladora federal independiente, se estableció con la finalidad de controlar las tarifas y las condiciones de prestación del transporte ferroviario interestatal, así como de prevenir prácticas discriminatorias. Posteriormente surgieron organismos reguladores en sectores como la electricidad y las telecomunicaciones, y el modelo se extendió igualmente al gas natural, el abastecimiento y saneamiento de agua y los servicios postales, donde la existencia de elevadas inversiones hundidas, redes de infraestructura esenciales o características de monopolio natural dificultaban la aparición de una competencia efectiva.

Asimismo, servicios de interés general —como el transporte público o determinados servicios aeroportuarios y portuarios—, y

sectores con importantes externalidades justificaron históricamente una intervención pública previa orientada a ordenar el acceso al mercado, fijar condiciones de prestación, asegurar la continuidad y calidad del servicio o proteger a consumidores y usuarios.

Por su parte, la regulación económica española moderna se desarrolla con la liberalización de antiguos monopolios públicos, como Telefónica, Renfe[9] o Correos, y con la creación de autoridades reguladoras independientes, impulsadas en gran medida por el Derecho de la Unión Europea para la liberalización de estos sectores a partir de la década de 1990. Particularmente, en 1995 se creó la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional (predecesora de la Comisión Nacional de Energía, o CNE) y en 1996, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT). En 2003 nació el Comité de Regulación Ferroviaria (CRF). En 2010 entraron en funcionamiento el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA) y la Comisión Nacional del Sector Postal (CNSP); y, en 2011, la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (CREA).

En este modelo, la regulación actúa antes, estableciendo *ex ante* las reglas de funcionamiento de determinados mercados cuando la competencia, por sí sola, no resulta suficiente para garantizar resultados eficientes y beneficios para los consumidores y la economía en general: quién puede acceder, en qué condiciones, con qué obligaciones y bajo qué supervisión.

9 RENFE (Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles) es la empresa pública estatal española encargada de la prestación de servicios de transporte ferroviario de viajeros y mercancías.

El derecho de la competencia responde a una lógica distinta. Su objetivo es preservar el proceso competitivo, evitar acuerdos restrictivos, impedir abusos de posición dominante y controlar aquellas operaciones de concentración que puedan afectar de forma significativa la competencia efectiva. Aunque el control de concentraciones tiene naturaleza preventiva, la actuación sancionadora del derecho de la competencia (*antitrust enforcement*) ha tenido tradicionalmente un marcado componente *ex post*: actúa frente a conductas o prácticas ya realizadas.

Sin embargo, la frontera nunca ha sido absoluta. En sectores regulados, las autoridades de competencia han aplicado las normas *antitrust* teniendo en cuenta el marco sectorial; y los reguladores, a su vez, han utilizado categorías propias del análisis competitivo, como poder de mercado, acceso a infraestructuras, replicabilidad o no discriminación. La experiencia de los mercados de red muestra que regulación y competencia han convivido desde hace décadas, aunque bajo una división funcional más clara que la actual.

Un ejemplo clásico es el de las telecomunicaciones. Tras la liberalización, el operador histórico mantenía el control de una red fija difícilmente replicable. Por ello, la regulación sectorial impuso obligaciones de acceso, no discriminación y replicabilidad económica para que los operadores alternativos pudieran competir. A la vez, la aplicación del derecho de la competencia debía valorar si las condiciones fijadas por el operador dominante podían excluir a competidores eficientes. Este caso muestra cómo, en los mercados de red, la regulación y la competencia han convivido desde hace décadas: la primera ordenaba el acceso al mercado y la segunda controlaba posibles abusos de poder de mercado.

Así queda reflejado en el asunto *Telefónica ADSL*.[10] Tras la liberalización de las telecomunicaciones, Telefónica conservaba una posición esencial en la red fija y suministraba a sus competidores servicios mayoristas de acceso a banda ancha, al tiempo que competía con ellos en el mercado minorista. En 2007, la Comisión Europea sancionó a Telefónica con 151,875 millones de euros por abuso de posición dominante, al apreciar un estrechamiento de márgenes entre sus precios mayoristas y minoristas que impedía a operadores igualmente eficientes competir de forma rentable. Este caso muestra cómo, incluso en un sector sometido a regulación específica y supervisión sectorial, el derecho de la competencia puede intervenir para controlar conductas exclusionarias cuando el marco regulatorio no evita por sí solo el riesgo de cierre de mercado.

Esta convivencia histórica entre regulación sectorial y derecho de la competencia constituye el punto de partida de la evolución actual. La diferencia es que, en los mercados contemporáneos, la interacción entre ambos instrumentos ya no se limita a sectores de red tradicionalmente regulados, sino que se extiende a mercados digitales, plataformas, ecosistemas basados en datos e inteligencia artificial. En estos ámbitos, los problemas competitivos pueden surgir no solo de conductas concretas, sino también de la propia arquitectura del mercado, de las condiciones de acceso, del diseño

10 Decisión de la Comisión Europea de 4 de julio de 2007, Asunto COMP/38.784 – Wanadoo España contra Telefónica; Tribunal General, asunto T336/07, Telefónica, S.A. y Telefónica de España, S.A.U. c. Comisión Europea, sentencia de 29 de marzo de 2012, ECLI:EU:T:2012:172; Tribunal de Justicia, asunto C295/12 P, Telefónica, S.A. y Telefónica de España, S.A.U. c. Comisión Europea, sentencia de 10 de julio de 2014, ECLI:EU:C:2014:2062.

tecnológico o de la acumulación de datos. Por ello, antes de analizar las formas actuales de convergencia, conviene detenerse en los cambios que han transformado los mercados y que explican la evolución reciente de la política de competencia.

III. LA TRANSFORMACIÓN DE LOS MERCADOS Y LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA

La digitalización ha modificado profundamente las condiciones de competencia. Las plataformas digitales operan con economías de escala muy acusadas, efectos de red directos e indirectos y un uso intensivo de datos. Estas características pueden generar importantes eficiencias, mejorar la experiencia de los usuarios y favorecer la innovación y productividad, pero también pueden reforzar posiciones de poder, elevar barreras de entrada y facilitar dinámicas de cierre de mercado.

En los mercados digitales, los datos son un activo competitivo crucial. Permiten entrenar algoritmos, personalizar servicios, mejorar recomendaciones y diseñar ofertas más ajustadas a las preferencias de los usuarios. Al mismo tiempo, el acceso a grandes volúmenes de datos y la capacidad de procesarlos pueden reforzar la posición de los operadores establecidos y dificultar la expansión de competidores.

La aplicación del derecho de la competencia en los mercados digitales exige tener en cuenta los principales retos que plantean las plataformas y los ecosistemas digitales. Los efectos de red, las economías de escala y de alcance y la acumulación de datos

favorecen la concentración del poder de mercado y pueden dificultar el mantenimiento de una competencia efectiva. Por ello, resulta necesario adaptar las herramientas tradicionales de competencia a las particularidades de la economía digital.

Esta misma lógica resulta especialmente relevante en el análisis de concentraciones digitales, donde los datos, junto con las economías de escala y de red, pueden generar economías de alcance y una tendencia estructural hacia la concentración.

La economía conductual añade otro elemento relevante.[11] En entornos digitales, los consumidores toman decisiones a través de interfaces diseñadas por las propias plataformas. La arquitectura de elección, los algoritmos de recomendación, los *rankings* o los precios de referencia pueden influir de forma significativa en las decisiones de los usuarios. En este ámbito, sesgos como el anclaje, la aversión a la pérdida, la inercia o el sesgo de disponibilidad pueden ser amplificados por el diseño digital, con efectos relevantes sobre la competencia y la transparencia.[12]

La inteligencia artificial (IA) refuerza esta transformación. Los sistemas de IA dependen de modelos, datos, capacidad de computación, talento especializado y recursos financieros, y pueden estar vinculados a grandes proveedores de nube o a ecosistemas digitales ya consolidados. Aunque pueden reducir costes de entrada y facilitar la aparición de servicios innovadores, también presentan

11 *Estudio CNMC sobre economía conductual para una regulación y supervisión eficientes* (E/CNMC/002/23), 2025.

12 *Cf.* GONZÁLEZ FRAGA, TÁRREGA LÓPEZ y VELA ORTIZ, 2025.

rasgos propios de los mercados digitales ya referidos —economías de escala, efectos de red, costes de cambio y acceso privilegiado a insumos críticos— que pueden favorecer la concentración y dificultar la entrada o expansión de nuevos operadores.

A. Nuevos desafíos en los mercados modernos

Estos cambios no significan que el derecho de la competencia haya dejado de ser útil. Al contrario, sigue siendo esencial para preservar el proceso competitivo. Sin embargo, en mercados muy dinámicos, caracterizados por fuertes efectos de red y rápida evolución tecnológica, una aplicación puramente reactiva de la normativa sancionadora puede llegar demasiado tarde. Las investigaciones son complejas, exigen abundante información económica y técnica, y los remedios pueden adoptarse cuando el mercado ya ha evolucionado o cuando la posición del operador investigado ya se ha consolidado.

De ahí que la política de competencia haya ido incorporando además una dimensión más preventiva y prospectiva. El control de concentraciones es un ejemplo claro: en el ámbito digital, muchas operaciones pueden afectar a parámetros distintos del precio (incluso, pueden basarse en modelos de negocio a precio cero), como la calidad, la privacidad, la innovación o el acceso a datos. El análisis de estas operaciones requiere adaptar las teorías del daño, valorar escenarios contrafactuales complejos y examinar el impacto sobre ecosistemas digitales y competidores potenciales.[13]

13 C*f*. ARIAS DOMECQ, 2025.

B. Del control de conductas al diseño competitivo de los mercados

La evolución más relevante consiste en el paso de una política centrada exclusivamente en la corrección de conductas a una política orientada también a preservar la estructura competitiva de los mercados. Esta idea se manifiesta en varias herramientas:

- El control de concentraciones permite actuar preventivamente frente a operaciones que puedan alterar de forma duradera la estructura competitiva del mercado.
- Los compromisos, condiciones y terminaciones convencionales facilitan respuestas más flexibles y proporcionadas, y muchas veces más apropiadas por cuanto son más rápidas, orientadas a corregir riesgos concretos mediante obligaciones de acceso, interoperabilidad, no discriminación o desinversión.
- La vigilancia de esas obligaciones garantiza que los remedios tengan efectos reales.
- A su vez, los estudios de mercado y la promoción de la competencia permiten identificar barreras regulatorias o fallos estructurales antes de que se traduzcan en infracciones.

Finalmente, las capacidades de análisis masivo de datos refuerzan la detección temprana de patrones de riesgo y permiten orientar mejor la actuación de las autoridades en mercados cada vez más complejos. La incorporación de IA y herramientas digitales a la labor de las autoridades de competencia constituye una manifestación especialmente clara de esta transformación. Estas herramientas avanzadas permiten analizar grandes volúmenes de información,

detectar patrones sospechosos de conductas colusorias y orientar de forma más eficiente la actuación investigadora.

IV. LAS DISTINTAS FORMAS DE CONVERGENCIA ENTRE REGULACIÓN Y COMPETENCIA

La transformación de los mercados ha hecho que los objetivos, conceptos e instituciones propios de ambos ámbitos se aproximen progresivamente. Esta convergencia no supone confundir regulación y derecho de la competencia, ni eliminar sus diferencias jurídicas, sino reconocer que ambos instrumentos comparten cada vez más espacios de intervención y deben aplicarse de forma coordinada para preservar mercados abiertos, contestables y dinámicos. En este sentido, la convergencia entre regulación y competencia puede observarse en varios planos, que no actúan de forma aislada, sino de manera acumulativa.

A. Funcional

El primero es funcional. La convergencia se aprecia, ante todo, en la función que desempeñan actualmente la regulación y el derecho de la competencia. La regulación ya no se limita a ordenar sectores tradicionalmente sometidos a supervisión pública ni a fijar condiciones técnicas o tarifarias, sino que asume una función preventiva orientada a preservar la apertura y el correcto funcionamiento de los mercados. Su finalidad es evitar que determinadas estructuras o comportamientos consoliden posiciones difíciles de revertir antes de que puedan ser corregidas mediante una intervención sancionadora posterior.

El Reglamento Europeo de Mercados Digitales[14] constituye el ejemplo más claro de esta evolución. No sustituye la aplicación de los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativos a acuerdos y abuso de posición de dominio, pero introduce obligaciones de comportamiento previas para determinados *guardianes de acceso* allí donde la intervención *ex post* puede resultar insuficiente o tardía. La lógica funcional cambia: no se espera necesariamente a que exista una infracción individualizada, sino que se establecen reglas previas para mantener abiertos los mercados y preservar la posibilidad real de competencia.

B. Conceptual

El segundo plano es conceptual. Reguladores y autoridades de competencia utilizan categorías cada vez más próximas para comprender el funcionamiento de los mercados modernos: poder de mercado, dependencia económica, control de datos, efectos de red, ecosistemas digitales, barreras de entrada, costes de cambio, capacidad de cierre, autopreferencia o función de *guardián de acceso*. Estas categorías permiten analizar realidades que no siempre se explican en su totalidad mediante los indicadores tradicionales de precio, cuota de mercado o estructura sectorial.

En los mercados digitales, por ejemplo, el análisis de una práctica exige valorar cómo se organiza el ecosistema, qué datos controla el

14 Reglamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2022 sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital y por el que se modifican las Directivas (UE) 2019/1937 y (UE) 2020/1828.

operador, qué capacidad tiene para condicionar el acceso de terceros, qué dependencia generan sus servicios y si existen alternativas reales para usuarios profesionales y consumidores. La convergencia conceptual consiste precisamente en que el análisis regulatorio y el análisis competitivo comparten cada vez más un mismo lenguaje económico y jurídico para identificar riesgos de cierre, dependencia o pérdida de contestabilidad.

C. Institucional

El tercer plano es institucional. La convergencia exige cooperación entre autoridades de competencia, reguladores sectoriales, autoridades de protección de datos, autoridades para la protección del consumidor y otros organismos especializados. Además, algunas prácticas no se encuadran de forma pura en una sola categoría jurídica: una misma conducta puede afectar simultáneamente a la competencia, al uso de datos personales, a la protección de los consumidores, a la transparencia de las plataformas o al cumplimiento de obligaciones regulatorias específicas. Por ello, la doctrina reciente sobre *gobernanza económica* subraya que el ensanchamiento de los objetivos y herramientas del derecho de la competencia exige mecanismos estables de cooperación, intercambio de información, coordinación de criterios y redes institucionales que permitan evitar solapamientos, lagunas de supervisión, fragmentación regulatoria e inseguridad jurídica.[15]

En todo caso, la convergencia institucional no debería implicar la dilución de las competencias de cada autoridad, sino articularlas

15 *Cf.* IOANNIDOU, 2023.

de forma coherente para que la respuesta pública sea eficaz, proporcionada y previsible.

V. LA EXPERIENCIA EUROPEA COMO EJEMPLO DE CONVERGENCIA

La Unión Europea se ha convertido en uno de los principales laboratorios de este nuevo modelo de gobernanza económica. En los mercados digitales, la combinación entre derecho de la competencia, control de concentraciones y regulación *ex ante* refleja una estrategia de intervención más amplia que la tradicional.

A. Reglamento de Mercados Digitales

El referido Reglamento de Mercados Digitales introduce obligaciones específicas para los *guardianes de acceso* (*gatekeepers*, como Google, Apple, Meta o Amazon),[16] pero su coexistencia con la aplicación de las normas del Derecho de la competencia exige coordinación y una lectura coherente de ambos instrumentos. Esta anticipación responde a una constatación práctica: en mercados caracterizados por fuertes efectos de red, acumulación masiva de datos, dependencia de empresas usuarias y ecosistemas cerrados, las posiciones de poder pueden consolidarse rápidamente y resultar difíciles de revertir si no se actúa en el corto plazo. Por ello, el Reglamento Europeo impone obligaciones previas de comportamiento orientadas a preservar la contestabilidad y la equidad, como permitir la interoperabilidad, facilitar la portabilidad de datos, limitar determinadas formas de

16 Más información sobre los guardianes de acceso está disponible en esta página web de la Comisión Europea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_4328 (última consulta: 20/07/2026).

autopreferencia o impedir restricciones injustificadas al acceso de empresas usuarias y consumidores. La lógica no es sancionar una infracción ya cometida, sino evitar que la estructura del mercado se cierre antes de que la competencia pueda desplegarse efectivamente.[17]

Esta tendencia confirma que la regulación *ex ante* y el derecho de la competencia no operan como compartimentos estancos, sino como instrumentos complementarios dentro de una arquitectura común de gobernanza económica.

B. Control de concentraciones

La experiencia europea muestra también la necesidad de adaptar el control de concentraciones. En la economía digital, muchas operaciones relevantes pueden escapar a los umbrales tradicionales por la escasa facturación inicial de la empresa adquirida, pese a su potencial competitivo o innovador. El análisis de los umbrales de cuota de mercado, los *call-in powers*, los renvíos del artículo 22 del Reglamento de concentraciones y la sentencia Illumina/Grail evidencian la tensión entre eficacia del control, seguridad jurídica y previsibilidad para las empresas.[18]

17 Sirvan de ejemplo las recientes Decisiones de la Comisión Europea en las que constata el incumplimiento por parte de Google de la DMA por otorgar preferencia a sus propios servicios en la búsqueda de Google y por imponer restricciones a las empresas para dirigir a los consumidores a canales de compra alternativos, a menudo más baratos, en Google Play. A este respecto, la Comisión ha impuesto a la compañía una multa de 460 millones de euros y otra de 430 millones. Puede consultarse nota de prensa de la Comisión Europea de 23 de julio de 2026, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/es/ip_26_1670/IP_26_1670_EN.pdf

18 ARIAS DOMECQ, 2025.

Los umbrales tradicionales basados en el volumen de negocios han demostrado ser insuficientes para capturar determinadas adquisiciones de empresas innovadoras con escasa facturación, pero potencialmente relevantes desde el punto de vista competitivo.

En España, el control de concentraciones descansa sobre un sistema dual de umbrales de notificación, basado tanto en el volumen de negocios de las empresas implicadas como en la cuota de mercado resultante de la operación. La coexistencia de ambos criterios adquiere una relevancia particular en el contexto de la economía digital, donde el potencial competitivo de una empresa no siempre guarda relación con su facturación. En efecto, numerosos operadores digitales generan valor económico a partir de activos intangibles, efectos de red, bases de datos o amplias comunidades de usuarios, sin que ello se traduzca necesariamente en elevados niveles de ingresos. En este contexto, el umbral de cuota de mercado permite captar operaciones que podrían quedar fuera del ámbito de control si la obligación de notificación dependiera exclusivamente de la cifra de negocios. Asimismo, ofrece una mayor flexibilidad para adaptar el análisis a las características específicas de los mercados digitales, en los que la posición competitiva puede medirse mediante parámetros distintos de las ventas, tales como el número de usuarios, visitas, búsquedas, clics, descargas o interacciones en la plataforma. De este modo, el criterio de cuota de mercado constituye un instrumento especialmente adecuado para garantizar la supervisión de adquisiciones de empresas innovadoras o de competidores potenciales cuya relevancia competitiva excede con mucho la reflejada por sus ingresos corrientes, reduciendo así el

riesgo de que determinadas operaciones escapen al control *ex ante* de las autoridades de competencia. Otras jurisdicciones han recurrido a otros instrumentos como los *call-in powers* o una interpretación expansiva del artículo 22 del Reglamento de concentraciones, con el objetivo de evitar que operaciones potencialmente problemáticas escapen al control previo.

Sin embargo, estos mecanismos también generan costes en términos de certidumbre regulatoria. A diferencia de los umbrales de facturación, que permiten a las empresas determinar de forma relativamente sencilla si una operación es notificable, los umbrales de cuota de mercado requieren complejos ejercicios de definición de mercado y estimación de cuotas, mientras que los *call-in powers* introducen la posibilidad de que una transacción inicialmente no notificable sea revisada posteriormente por la autoridad competente.

Esta tensión quedó especialmente patente en el asunto *Illumina/ Grail*. Con su sentencia de 3 de septiembre de 2024, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea rechazó la interpretación —adoptada por la Comisión Europea en 2021— del artículo 22 del Reglamento de concentraciones, al considerar que dicho mecanismo no podía utilizarse para atraer a la competencia de la Comisión operaciones que no fueran notificables ni a nivel europeo ni conforme a la normativa nacional de los Estados miembros que solicitaban el reenvío. El Tribunal subrayó que la previsibilidad y la seguridad jurídica constituyen elementos esenciales del sistema europeo de control de concentraciones, ya que las empresas deben poder determinar con suficiente certeza si una operación está sujeta a control, qué autoridad será competente para examinarla y cuáles

serán los requisitos procedimentales aplicables. No obstante, la sentencia no elimina el debate de fondo. De hecho, algunos autores apuntan a que podría incentivar una mayor proliferación de *call-in powers* nacionales, aumentando la fragmentación regulatoria y la incertidumbre para las empresas. En consecuencia, el desafío actual consiste en encontrar un equilibrio adecuado entre la capacidad de las autoridades para revisar operaciones potencialmente lesivas para la competencia y la necesidad de preservar un marco de control transparente, previsible y compatible con la seguridad jurídica de los operadores económicos.

Además, la referida revisión de las *Directrices sobre control de concentraciones* apunta a la necesidad de adaptar el análisis tradicional a los mercados modernos. En particular, en los mercados digitales e intensivos en innovación, los efectos de una operación no siempre se reflejan de forma inmediata en precios o cuotas de mercado, sino en la pérdida de competencia potencial, el acceso privilegiado a datos, la reducción de incentivos a innovar o la consolidación de ecosistemas cerrados. Por ello, el análisis debe atender también a la innovación, la presión competitiva futura, el acceso a insumos estratégicos y los posibles efectos de cierre.

C. *New competition tools*

Las denominadas *new competition tools* responden a esta misma preocupación por dotar a las autoridades de instrumentos capaces de abordar problemas estructurales de competencia que no siempre encajan de forma adecuada en las categorías clásicas de infracción de los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la

Unión Europea. Estos instrumentos no pretenden sustituir el derecho de la competencia, sino cubrir supuestos en los que existen fallos persistentes de contestabilidad, barreras de entrada, dependencia de plataformas o dinámicas de concentración que pueden requerir remedios prospectivos, incluso cuando no sea posible acreditar una conducta anticompetitiva concreta en los términos tradicionales.

En algunos países, como en el Reino Unido, la autoridad de competencia —*Competition and Markets Authority* (CMA)— puede investigar mercados y adoptar remedios aun cuando no se haya acreditado una infracción de las normas de competencia. Otros países europeos, como Alemania o Italia, han dotado recientemente a sus autoridades nacionales de competencia de herramientas próximas a esta lógica de intervención.

D. Inteligencia artificial, servicios digitales y protección de datos

Igualmente, la regulación europea de la inteligencia artificial, la gobernanza sobre los datos, los servicios digitales y la protección de los consumidores configuran un entorno en el que las autoridades de competencia ya no actúan de forma aislada. El Reglamento de Inteligencia Artificial,[19] el Reglamento de Datos,[20] el Reglamento

19 Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024.

20 Reglamento (UE) 2016/679 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

de Gobernanza de Datos[21] y el Reglamento de Servicios Digitales[22] inciden en dimensiones que también pueden ser relevantes para el análisis competitivo: acceso a insumos, transparencia, diseño de interfaces, uso de datos, clasificación de resultados o tratamiento de usuarios profesionales y consumidores.

VI. EXPERIENCIA ESPAÑOLA: LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

El nuevo contexto exige la adaptación de las autoridades de competencia, de manera que, además de ejercer la potestad sancionadora frente a infracciones de la normativa de defensa de la competencia, desarrollen otras actuaciones complementarias. Estas incluyen la elaboración de estudios de mercado para conocer en detalle las nuevas dinámicas competitivas, la promoción de mejoras regulatorias, el análisis de concentraciones cada vez más complejas prestando especial atención a parámetros distintos a los tradicionales, el diseño de remedios y la vigilancia del cumplimiento de los compromisos, y el desarrollo de capacidades tecnológicas para detectar infracciones de manera más eficaz y de oficio. Todo ello, en cooperación con otros organismos reguladores sectoriales y con otras autoridades de competencia.

La experiencia de la CNMC permite ilustrar esta evolución en varios ámbitos.

21 Reglamento (UE) 2022/868 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2022, relativo a la gobernanza europea de datos.

22 Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, relativo a un mercado único de servicios digitales. La CNMC es la coordinadora de Servicios Digitales en España.

A. Dimensión institucional: regulador y autoridad de competencia

La creación de la CNMC en 2013 integró funciones de defensa de la competencia, promoción, supervisión y regulación sectorial en una misma institución al fusionar la Comisión Nacional de la Competencia con varios organismos reguladores: la Comisión Nacional de Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, el Comité de Regulación Ferroviaria, el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, la Comisión Nacional del Sector Postal y la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria.[23]

La misión de la CNMC es promover y defender la competencia en todos los mercados, en beneficio de los consumidores y de las empresas, así como supervisar los siguientes sectores regulados: energía, telecomunicaciones, comunicación audiovisual, transporte y postal. Por tanto, en sectores como energía, telecomunicaciones o transporte, la comprensión de las reglas de acceso, los incentivos de los operadores y la estructura técnica y evolución de los mercados pueden ser decisivos para detectar prácticas exclusionarias, diseñar remedios eficaces o analizar en detalle los riesgos para la estructura del mercado que pueden derivarse de determinas operaciones de concentración. Esta es una de las principales ventajas de un modelo integrado. La integración institucional que representa la CNMC permite aprovechar el conocimiento regulatorio sectorial en las funciones de defensa de la competencia y control de concentraciones,

23 Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

especialmente en mercados o sectores de rápida evolución. Por tanto, este modelo permite generar sinergias entre conocimiento regulatorio y análisis de las condiciones de competencia en los mercados, aunque exige también reforzar la coordinación interna y asegurar la coherencia entre los distintos instrumentos de intervención.

Adicionalmente, resulta de especial importancia que haya cooperación entre autoridades de competencia sobre la investigación en mercados modernos. La creciente complejidad tecnológica exige desarrollar nuevas capacidades y conocimientos, lo que supone un reto en contextos de recursos limitados. En este sentido, el intercambio de información y de experiencia puede desempeñar un papel clave para mejorar el seguimiento de los mercados y responder de forma eficiente a estos desafíos.

B. Mercados digitales

En los mercados digitales, la CNMC combina la aplicación pública tradicional del derecho de la competencia, la promoción de la competencia y la cooperación con otras autoridades, entre las que destaca la Comisión Europea.[24]

En este ámbito destaca la referida Digital Markets Act (DMA), que sirve como complemento de la política de competencia tradicional.

24 Destaca que la presidenta de la CNMC ha sido miembro del High-Level Group creado por la Ley de Mercados Digitales o Digital Markets Act. Además, la CNMC ha participado en los grupos de trabajo y comités consultivos sobre la DMA. Véase la Memoria de Actividades de la CNMC de 2025, https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/CNMC/Memorias/CNMC_Memoria%2025_web.pdf

La regulación *ex ante* de los grandes *guardianes de acceso* (*gatekeepers*) coexiste con una aplicación rigurosa del derecho de la competencia. En este marco, la cooperación entre las autoridades nacionales y la Comisión Europea resulta esencial para garantizar mercados digitales más abiertos y contestables.

Esta complementariedad y necesaria cooperación se refleja de manera clara en buena parte de los expedientes de abuso en mercados digitales que se refieren a conductas que pueden presentar conexiones con la DMA.

La DMA y el derecho de la competencia persiguen objetivos relacionados, pero no idénticos. La DMA busca garantizar mercados digitales justos y contestables mediante un catálogo de obligaciones y prohibiciones aplicables a los *guardianes de acceso*, con una lógica principalmente preventiva y *ex ante*. El derecho de la competencia, por su parte, aunque en ocasiones pueda resultar más lento y complejo, conserva una mayor flexibilidad para abordar conductas no previstas expresamente en la regulación sectorial o digital y para adaptarse a nuevas formas de comportamiento anticompetitivo. Precisamente por ello, ambos instrumentos deben entenderse como complementarios, no como sustitutivos.

En este marco, la cooperación institucional resulta esencial. En mayo de 2024, la CNMC firmó un Memorando de Entendimiento con la Comisión Europea que permite la participación de su personal en proyectos, iniciativas y equipos de investigación de la Comisión cuando la aplicación de la DMA afecte al mercado español.[25] Sobre

25 Nota de prensa CNMC, de 6 de junio de 2024, https://www.cnmc.es/prensa/mou-ce-20240606

esta base, la CNMC mantiene una coordinación estrecha con la Comisión Europea en asuntos digitales con el fin de asegurar una aplicación complementaria, coherente y eficaz de la DMA y de la política de competencia. Asimismo, la CNMC utiliza los mecanismos de cooperación con la Comisión Europea en expedientes de abuso, especialmente en mercados digitales.

En este sentido, destaca el caso *Booking*,[26] que ilustra, desde la perspectiva del abuso de posición dominante, cómo el *enforcement* tradicional puede abordar prácticas propias de plataformas digitales. La CNMC consideró acreditadas infracciones por abuso de tipo explotativo y exclusionario, impuso multas por un importe de 413 millones de euros y estableció obligaciones de comportamiento. La Resolución analizó el papel de la clasificación de resultados, la visibilidad, los programas comerciales y las cláusulas contractuales en la relación entre una plataforma dominante y los hoteles, así como su posible capacidad para condicionar la política comercial de estos y excluir a agencias de viaje en línea competidoras. Esta Resolución sancionadora de la CNMC muestra cómo elementos propios del funcionamiento de una plataforma —*ranking*, visibilidad, datos, dependencia comercial y arquitectura de incentivos— pueden tener relevancia directa para el análisis del abuso de posición dominante.

También resulta relevante el expediente *Amazon/Apple Brandgating*,[27] resuelto en 2023, en el que la CNMC sancionó a ambas empresas con un total de 194.15 millones de euros por haber acordado

26 Resolución CNMC, de 29 de julio de 2024, S/0005/21 - BOOKING.

27 Resolución CNMC, de 12 de julio de 2023, S/0013/21 - AMAZON / APPLE BRANDGATING.

desde 2018 una serie de cláusulas que restringían la competencia en Amazon España. En particular, limitaron la venta de productos Apple a distribuidores autorizados por la propia Apple (excluyendo a más del 90 % de los revendedores que operaban previamente en la plataforma), restringieron la publicidad de productos competidores en determinadas búsquedas y limitaron las campañas de *marketing* de Amazon dirigidas a clientes de Apple para promover marcas rivales. La CNMC consideró que estas prácticas reducían la competencia intramarca e intermarca, perjudicaban a los consumidores y podían incrementar los precios.

Asimismo, resulta destacable la terminación convencional[28] en el asunto *Google Derechos Conexos*,[29] en el que se analizó un posible abuso de posición de dominio en la negociación de la remuneración que corresponde a editoriales de prensa y agencias de noticias por el uso de sus contenidos, al aprovecharse de la dependencia económica de los editores respecto de servicios como Google Search, Google News, Google Discover y Google News Showcase. Al tratarse de una terminación convencional, la resolución no contiene declaración de infracción ni sanción económica, sino que incorpora los compromisos

28 El artículo 52 de la LDC prevé la terminación convencional de un expediente sancionador incoado. Para ello, el presunto infractor debe proponer unos compromisos y deben ser suficientes para solventar el problema de competencia que motivó la incoación del expediente, sin que se produzca una declaración sobre la acreditación de la infracción, ni que, como consecuencia de esta, se imponga una sanción.

29 Resolución CNMC, de 17 de diciembre de 2025, Expediente S/0013/22, Google Derechos Conexos.

de Google[30] como vinculantes y encomienda a la Dirección de Competencia la vigilancia de su cumplimiento. Estos compromisos introducen un marco de negociación más transparente, equitativo y previsible para editoriales y agencias de noticias españolas, hayan firmado o no acuerdos previos con Google.

Esta terminación convencional permitió corregir de forma rápida los problemas de competencia detectados, reforzar la posición negociadora de los editores de prensa y asegurar resultados duraderos mediante compromisos vinculantes y supervisados.

Actualmente se encuentra en fase de resolución el caso *Apple App Store*,[31] incoado en julio de 2024 contra Apple por un posible abuso de posición dominante consistente en la eventual imposición de condiciones inequitativas a los desarrolladores de aplicaciones que utilizan sus tiendas de aplicaciones en España. La incoación fue ampliada en julio de 2025 para incluir una posible fijación de precios a los desarrolladores en la distribución de sus aplicaciones en las Apple App Stores.[32] La resolución del expediente podría ser relevante para los desarrolladores de aplicaciones, incluidas pymes y empresas emergentes innovadoras, así como para los consumidores,

30 Entre ellos, medidas de mayor transparencia en la determinación de la remuneración, procedimientos de negociación más claros, actualización anual de las ofertas económicas, posibilidad de remuneración retroactiva, separación de negociaciones entre distintos servicios, limitación del alcance de las licencias, sometimiento a la ley y jurisdicción españolas y compromiso de no adoptar represalias frente a los editores.

31 Expediente S/0005/24, Apple App Store**.**

32 Nota de prensa CNMC, de 29 de julio de 2025, https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Notas%20de%20prensa/2025/20250729_NP%20Ampliaci%C3%B3n%20Apple%20S-0005-24__0.pdf

en la medida en que una mayor libertad de los desarrolladores para competir en precios podría favorecer una mayor competencia.

Estos casos evidencian que el análisis competitivo de plataformas no puede limitarse a precios o cuotas de mercado, sino que debe examinar cómo el diseño del ecosistema, las condiciones contractuales y la arquitectura tecnológica pueden afectar a la entrada, expansión y visibilidad de operadores competidores.

Respecto al control de concentraciones, el marco español ha demostrado ser especialmente adecuado para abordar los retos de la economía digital gracias al umbral basado en cuotas de mercado. Este criterio ha permitido a la CNMC analizar operaciones que probablemente no habrían sido notificables atendiendo únicamente al volumen de negocios, particularmente en sectores caracterizados por modelos de negocio digitales, efectos de red o bajos niveles iniciales de facturación, como se ha expuesto anteriormente.

Entre los ejemplos más relevantes se encuentran las operaciones *Norton/Avast*[33] en el ámbito de los servicios de ciberseguridad, donde se analizó expresamente el impacto de la operación sobre los incentivos a la innovación; *EQT/Idealista*,[34] relativa a plataformas inmobiliarias *online*; diversas operaciones en el ámbito del reparto de comida a domicilio, como *Delivery Hero/Glovo*,[35] *Takeaway/Just*

33 Resolución CNMC, de 23 de febrero de 2022, C/1263/22 - Norton / Avast.

34 Resolución CNMC, de 20 de octubre de 2022, C/1129/20 - EQT / Idealista International.

35 Resolución CNMC, de 23 de febrero de 2022, C/1260/21 - Delivery Hero/ Glovo.

Eat[36] *o Just Eat/La Nevera Roja*,[37] en las que resultaban relevantes factores como los efectos de red y el *multihoming*; así como *Newco/ Serveo–Iris Global*,[38] en el mercado de comparadores digitales.

Asimismo, este umbral ha permitido a la CNMC examinar posibles adquisiciones de innovación emergente, como *Emergent Biosolutions/PaxVax*,[39] en la que se valoró si la operación podía reducir la competencia futura en el desarrollo de vacunas contra el virus del Zika.

La experiencia acumulada en estos expedientes ha permitido a la CNMC desarrollar un análisis que va más allá de las cuotas tradicionales e incorpora elementos como la innovación, los datos, los ecosistemas digitales, los efectos de red y las dinámicas competitivas futuras. Este enfoque prospectivo en aspectos como la innovación, la inversión y los efectos dinámicos de las concentraciones se alinea con la referida revisión de las *Directrices sobre control de concentraciones* de la Comisión Europea.

C. Herramientas de IA para la detección de oficio

De cara al futuro, la inteligencia artificial se perfila como uno de los principales desafíos para la política de competencia: destaca

36 Resolución CNMC, de 19 de septiembre de 2019, C/1061/19 - Takeaway / Just Eat.

37 Resolución CNMC, de 31 de marzo de 2016, C/0730/16 - Just Eat / La Nevera Roja.

38 Resolución CNMC, de 15 de febrero de 2023, C/1364/23 - Newco / Serveo - Iris Global.

39 Resolución CNMC, de 27 de septiembre de 2018, C/0972/18 - Emergent Biosolutions Inc. -EBS- / Paxvax Holding.

en este ámbito la necesidad de que las autoridades sean capaces de aprovechar sus potenciales beneficios, así como de valorar adecuadamente los peligros para la competencia que conlleva. Entre los riesgos más relevantes destacan la colusión algorítmica, los abusos de posición dominante basados en el control de datos o de la capacidad de computación y las adquisiciones dirigidas a eliminar competidores potenciales. Además, este sector presenta algunos de los rasgos característicos de los mercados digitales, como las economías de escala, los efectos de red y los costes de cambio, factores que pueden favorecer la concentración y dificultar la entrada de nuevos operadores.

Para responder a estos retos, la CNMC ha reforzado sus capacidades analíticas mediante la creación en 2018 de la Unidad de Inteligencia Económica (UIE), especializada en técnicas avanzadas de análisis de datos y herramientas digitales. Los primeros desarrollos se han producido en el ámbito de la contratación pública, caracterizado en España por grandes volúmenes de información estructurada —ofertas, licitadores, adjudicaciones, lotes o fechas de presentación—, susceptibles de ser analizados para identificar patrones de riesgo difíciles de detectar mediante una revisión manual.

De hecho, la contratación pública constituye un ámbito particularmente propicio para la transición desde un modelo predominantemente reactivo, basado en denuncias o solicitudes de clemencia, hacia una actuación más proactiva apoyada en el análisis masivo de información. En este contexto, una de las principales herramientas desarrollada por la UIE es BRAVA (*Bid Rigging*

Algorithm for Vigilance in Antitrust),[40] orientada a analizar datos de contratación pública e identificar ofertas o licitaciones que presentan señales compatibles con posibles prácticas de manipulación de licitaciones. Su función no es declarar la existencia de una infracción ni sustituir la valoración jurídica y económica, sino orientar la actividad investigadora, priorizar expedientes y facilitar que los equipos concentren sus recursos en aquellos casos que presentan mayores indicios de riesgo.

Actualmente se está trabajando en desarrollar nuevas herramientas de IA para su aplicación en sectores distintos a la contratación pública. Por ejemplo, en herramientas destinadas a analizar series temporales de precios de empresas competidoras e identificar patrones compatibles con posibles formas de coordinación, incluida la colusión algorítmica. Estas herramientas no constituyen por sí mismas prueba de una infracción, pero permiten detectar señales de riesgo, seleccionar con mayor precisión los mercados o conductas que merecen examen y orientar la actividad investigadora.

La posible extensión de estas técnicas a los mercados digitales exige, no obstante, una especial cautela. A diferencia de la contratación pública, donde existe información relativamente estructurada y accesible, en los mercados abiertos es necesario recopilar datos de forma continuada, depurarlos, contextualizarlos y distinguir entre indicios de coordinación anticompetitiva y fenómenos plenamente legítimos, como variaciones comunes de costes, promociones comerciales, efectos estacionales o respuestas competitivas rápidas.

40 Entre otros, véase este post en el blog de la CNMC: https://blog.cnmc.es/2025/12/26/premio-brava-proyecto-cnmc-ia-fraude-contracion-publica/ (última consulta: 20/07/2026).

Por tanto, la incorporación de estas herramientas no implica automatizar la aplicación del derecho de la competencia. Al contrario, su utilidad depende de que funcionen como instrumentos auxiliares del análisis jurídico y económico tradicional. Las herramientas de IA pueden alertar, priorizar y revelar patrones, pero no prueban por sí solas una infracción ni sustituyen la decisión de la autoridad. Por ello, su diseño debe garantizar explicabilidad, trazabilidad, auditabilidad y supervisión humana, de modo que cualquier actuación posterior pueda ser contrastada y defendida con arreglo a las garantías propias del procedimiento sancionador.

D. Estudios de mercado

El Plan Estratégico 2021-2026 de la CNMC[41] reconoce el desafío y la oportunidad de la transformación digital de la economía y, entre otras medidas, contempla centrar esfuerzos en el estudio e investigación que comprendan la evolución de los mercados modernos y eviten la eliminación de obstáculos y barreras innecesarios para su desarrollo e innovación. Entre ellos, destaca el *Estudio sobre el sector de la publicidad online en España* (E/CNMC/002/2019) o el *Estudio sobre las nuevas tecnologías en el sector financiero, Fintech* (E/CNMC/001/18), que muestran cómo estas características pueden dar lugar a dinámicas en las que los operadores con mayor acceso a datos y recursos tecnológicos adquieren ventajas competitivas significativas. En esta misma línea, se ha elaborado un *Estudio sobre los servicios en la nube*.[42]

41 https://www.cnmc.es/sites/default/files/2023-06/20210421_Plan%20Estrat%C3%A9gico_def.pdf

42 Este estudio aún no se encuentra publicado en la fecha de elaboración de este artículo. Más información en: https://www.cnmc.es/prensa/estudio-cloud-20231123

Estos estudios de promoción de la competencia recogen propuestas de mejora regulatoria que no son vinculantes para los legisladores. Por ello, la CNMC ha defendido la conveniencia de contar con una herramienta de investigación de mercados con remedios vinculantes, que podría ser una herramienta útil en mercados con problemas estructurales que no puedan resolverse adecuadamente mediante la aplicación tradicional del derecho de la competencia (*new competition tool*).

Particularmente, la CNMC observa que algunos mercados emergentes o con características complejas —como el de la recarga pública de vehículos eléctricos— pueden presentar problemas de competencia estructurales o riesgos para el correcto funcionamiento del mercado sin que exista necesariamente una infracción concreta de la normativa de competencia.[43]

En estos casos, una herramienta de investigación de mercados permitiría:

- Analizar de forma más profunda el funcionamiento competitivo de un sector.
- Identificar barreras de entrada, problemas estructurales o fallos de mercado.
- Detectar riesgos derivados de la concentración, la integración vertical o determinadas prácticas empresariales.
- Proponer o imponer medidas correctoras proporcionadas cuando sea necesario, incluso sin acreditar una infracción específica.

43 *Estudio sobre las infraestructuras de recarga de los vehículos eléctricos* (E/CNMC/003/22).

VII. CONCLUSIONES

La separación clásica entre regulación económica y derecho de la competencia sigue siendo jurídicamente relevante, pero resulta insuficiente para explicar la realidad de los mercados contemporáneos. Los mercados digitales, los ecosistemas basados en datos, la inteligencia artificial y las plataformas con fuertes efectos de red plantean problemas que no siempre se manifiestan como conductas aisladas susceptibles de corrección *ex post*. Con frecuencia, esos problemas se vinculan a la propia estructura del mercado, a las condiciones de acceso, a la acumulación de datos, al diseño tecnológico o a la arquitectura de elección a la que se enfrentan empresas y consumidores.

Esta evolución no supone que el derecho de la competencia pierda relevancia ni quede absorbido por la regulación. Al contrario, refuerza su papel dentro de una arquitectura más amplia de gobernanza económica. La aplicación de la normativa de defensa de la competencia (nacional o europea), el control de concentraciones, los compromisos y condiciones, los estudios de mercado, la promoción de la competencia y la detección de oficio siguen siendo instrumentos esenciales. Lo que cambia es el contexto en el que se aplican: un entorno en el que la intervención sancionadora debe combinarse con herramientas preventivas, análisis prospectivos, cooperación institucional y capacidades tecnológicas avanzadas.

La convergencia entre regulación y competencia se manifiesta, por tanto, en varios planos. Es funcional, porque la regulación incorpora objetivos orientados a preservar mercados abiertos y contestables antes de que el cierre del mercado se consolide. Es conceptual, porque reguladores y autoridades de competencia utilizan categorías

cada vez más próximas, como poder de mercado, datos, ecosistemas digitales, efectos de red, dependencia económica, interoperabilidad, portabilidad, autopreferencia o función de *guardián de acceso*. Y es institucional, porque los problemas de los mercados modernos exigen cooperación entre autoridades de competencia, reguladores sectoriales, autoridades de protección de datos, organismos de protección de consumidores y otras instituciones especializadas.

La experiencia europea ilustra con claridad esta transformación. La DMA introduce obligaciones *ex ante* para los *guardianes de acceso* con el objetivo de garantizar mercados digitales justos y contestables, sin sustituir al derecho de la competencia. El control de concentraciones se adapta a operaciones en las que el impacto competitivo puede producirse sobre la innovación, el acceso a datos, la competencia potencial o la consolidación de ecosistemas. Las denominadas *new competition tools* responden a la necesidad de abordar problemas estructurales de competencia que no siempre encajan en una infracción de la normativa de defensa de la competencia concreta. Y la regulación europea en materia de inteligencia artificial, datos, servicios digitales y consumidores confirma que la competencia se integra en un sistema más amplio de gobernanza económica.

La experiencia española de la CNMC permite concretar esta evolución. Su configuración institucional integrada facilita la combinación de conocimiento regulatorio sectorial, análisis económico y aplicación del derecho de la competencia. En mercados digitales, la CNMC combina expedientes sancionadores, terminaciones convencionales, control de concentraciones, promoción de la competencia y cooperación con la Comisión Europea, incluida la coordinación

en la aplicación de la DMA cuando los asuntos afectan al mercado español. El Memorando de Entendimiento firmado en mayo de 2024 refuerza precisamente esa cooperación y permite una participación más estrecha del personal de la CNMC en iniciativas y equipos de investigación de la Comisión Europea relacionados con la DMA.

La incorporación de herramientas de inteligencia artificial a la actividad de la CNMC muestra, además, cómo la tecnología puede reforzar la capacidad de detección y análisis de una autoridad de competencia. Herramientas como las desarrolladas en el ámbito de la contratación pública permiten identificar patrones de riesgo, priorizar actuaciones y orientar mejor los recursos investigadores. Sin embargo, su valor reside en apoyar, no en sustituir, el análisis jurídico y económico. Por ello, su utilización debe descansar en criterios de *explicabilidad,* trazabilidad, auditabilidad y supervisión humana, de forma compatible con las garantías propias del procedimiento sancionador.

En definitiva, el reto no consiste en elegir entre regulación y derecho de la competencia, sino en articular ambos instrumentos de forma complementaria, coherente y proporcionada. La regulación puede anticipar obligaciones allí donde la intervención posterior llegaría tarde; el derecho de la competencia aporta análisis económico, disciplina jurídica, flexibilidad y capacidad correctiva frente a conductas ilícitas; y los estudios de mercado, la promoción de la competencia, el control de concentraciones y las herramientas de detección de oficio permiten completar la respuesta de las autoridades de competencia ante problemas complejos. Más que una sustitución de un instrumento por otro, los mercados modernos exigen una gobernanza económica capaz de preservar mercados

abiertos, dinámicos, innovadores y resilientes, sin renunciar a la seguridad jurídica, a la proporcionalidad y al análisis riguroso de cada caso.

VIII. REFERENCIAS

ARIAS DOMECQ (Micaela), *«El control de concentraciones en la economía digital: retos y soluciones»*, *Anuario de los Mercados y la Competencia*, CNMC, 2025.

ARIÑO ORTIZ (Gaspar), *Principios de derecho público económico: modelo de Estado, gestión pública, regulación económica*, Comares / Fundación de Estudios de Regulación, Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica, 1.ª ed., 1999; 3.ª ed. ampliada, 2004.

COMISIÓN EUROPEA, *Competition Policy Brief: Competition in generative AI and virtual worlds*, 2024.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, *Estudio sobre las infraestructuras de recarga de los vehículos eléctricos* (E/CNMC/003/22), 2026.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, *Competition and Consumer Policy in Digital Markets*, OECD, 2026.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, *Estudio sobre economía conductual para una regulación y supervisión eficientes* (E/CNMC/002/23), 2025.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, *Guía sobre la preparación y diseño de las licitaciones*, 2025.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, *Market Studies and Other Market Analysis Tools*, OECD, 2025.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, *Enforcing Competition Law in Digital Markets and Ecosystems*, UNCTAD, 2024.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, *Contribución a las consultas públicas de la Comisión Europea sobre la Digital Services Act (DSA) y la New Competition Tool (NCT)*, noviembre de 2020.

GONZÁLEZ FRAGA (Alejandro), TÁRREGA LÓPEZ (Raquel) y VELA ORTIZ (Sergio), *«*Mercados digitales, economía conductual y consumidores*»*, *Anuario de los Mercados y la Competencia*, CNMC, 2025.

IOANNIDOU, Maria, *«*The role of competition law enforcement in times of evolving socioeconomic governance*»,* en *Gobernanza económica, regulación y administración de justicia. Los nuevos paradigmas del derecho de la regulación de la actividad económica en la Unión Europea*, 1.ª ed., Aranzadi, mayo de 2023.

OECD (2024), *«Artificial intelligence, data and competition», OECD Artificial Intelligence Papers*, núm. 18, OECD Publishing, Paris, 2024, https://doi.org/10.1787/e7e88884-en

OECD (2025), *«*Market studies and other market analysis tools for competition authorities», *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, 327, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/66ed0da7-en

OTERO MARTÍN (José), MARTÍN ALONSO (Francisco Javier) y VELASCO SANZO (Pablo), «Inteligencia artificial: impacto económico, competencia y regulación», FEDEA, Documento de Trabajo 2026-03, Madrid, 2026.

ROBLES MARTÍN-LABORDA (Antonio), *«*Inteligencia artificial, competencia y regulación*», Anuario de los Mercados y la Competencia*, CNMC, 2025.

ROIG GUERRERO (Francisco de Paula), *«*Comentario a la resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el expediente S/0005/21 BOOKING*»*, *Anuario de los Mercados y la Competencia*, CNMC, 2025.

COOPERACIÓN SUR-SUR: INTERCAMBIO DE IDEAS EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES DE LAS AGENCIAS DE COMPETENCIA LATINOAMERICANAS

Juan David Gutiérrez y Enrique García-Tejeda

CONTENIDO

I. Introducción.....727

II. El intercambio de conocimientos sobre la competencia, el derecho de la competencia y la difusión de políticas.....732

A. ¿Por qué es importante la CSS para el derecho de la competencia?.....733

B. Difusión de políticas y política de competencia.....740

III. Taxonomía de la CCP en los sistemas de derecho de la competencia de ALC.....744

IV. Comprobación de la tesis de la «polinización cruzada»: estudio de caso de Colombia.....755

A. Métodos.....756

1. Minería de textos.....756

2. Índice de Shannon.....757

B. Comprobación de hipótesis.....758

C. Resultados y conclusiones.....759

V. Conclusiones y futuras líneas de investigación.....762

VI. Referencias.....764

Resumen: Este ensayo examina la cooperación Sur-Sur entre autoridades de competencia de América Latina y el Caribe como complemento de la cooperación Norte-Sur. Mediante una metodología mixta, identifica canales bilaterales y multilaterales, formales e informales, así como actores, foros e iniciativas que facilitan el intercambio de conocimientos. El componente cualitativo combina observación, entrevistas a funcionarios y revisión de repositorios institucionales. El análisis cuantitativo aplica minería de textos, pruebas estadísticas e índice de Shannon a diecinueve resoluciones sobre abuso de posición dominante emitidas por la Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia entre 2000 y 2020. Los resultados muestran que sus decisiones citan experiencias del Norte y del Sur Global en proporciones similares, evidenciando procesos de aprendizaje y polinización institucional. Se concluye que esta cooperación ha sido subestimada y requiere investigación comparada.

Palabras clave: cooperación Sur-Sur, autoridades de competencia, América Latina y el Caribe, Sur Global, difusión de políticas públicas, aprendizaje institucional, minería de textos, abuso de posición dominante, cooperación internacional, aplicación del derecho de la competencia.

SOUTH-SOUTH COOPERATION: THE EXCHANGE OF IDEAS IN THE DECISION-MAKING PROCESSES OF LATIN AMERICAN COMPETITION AUTHORITIES

Abstract: This essay examines South-South cooperation among competition authorities in Latin America and the Caribbean as a complement to traditional North-South cooperation. Using mixed methods, it identifies bilateral and multilateral, formal and informal channels, together with actors, forums, and initiatives facilitating

regional knowledge exchange. The qualitative component combines direct observation, interviews with officials, and institutional repository analysis. The quantitative component applies text mining, statistical tests, and the Shannon index to nineteen abuse-of-dominance decisions issued by Colombia's Superintendence of Industry and Commerce between 2000 and 2020. Results show that these decisions cite experiences from the Global North and Global South in similar proportions, demonstrating institutional learning and cross-pollination. The essay concludes that South-South cooperation has been underestimated and calls for broader comparative research across jurisdictions, enforcement areas, and barriers to effective collaboration.

Keywords: South-South cooperation, competition authorities, Latin America and the Caribbean, Global South, policy diffusion, institutional learning, text mining, abuse of dominance, international cooperation, competition law enforcement.

I. INTRODUCCIÓN[1]

El derecho de la competencia surgió en América del Norte y Europa y, posteriormente, se extendió a otros países en desarrollo. A finales de la década de 1950, solo unos veinticinco países contaban con una ley nacional de competencia, pero, debido a una oleada de nuevas legislaciones promulgadas entre las décadas de 1990 y 2020, en la actualidad más de 130 jurisdicciones han adoptado este tipo de

1 Agradecemos a Javier Arana Flores y a Diego Eduardo Castillo Reyes su valiosa colaboración en la investigación. Los autores utilizaron exclusivamente Grammarly y Copilot para mejorar la calidad de su redacción.

leyes.[2] La mayoría de las legislaciones adoptadas en todo el mundo se inspiraron en las leyes antimonopolio de Estados Unidos (EE. UU.) y/o en las leyes de competencia de la Unión Europea (UE).[3] Los acuerdos comerciales internacionales promovieron y facilitaron la adopción de ambos modelos, pero la UE impulsó con mayor ahínco su propio modelo en el Sur Global.[4]

Además, la creación de las nuevas agencias de competencia ha contado con el apoyo de las agencias de competencia de EE. UU. y la UE, así como de programas de asistencia técnica promovidos por organizaciones multilaterales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y bancos regionales de desarrollo, entre ellos el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Otras organizaciones supranacionales, como la Red Internacional de Competencia (ICN) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), asesoran y formulan recomendaciones a las agencias de competencia sobre la aplicación de la legislación en materia de competencia.

Las formas de cooperación Norte-Sur han dominado el derecho y la política de la competencia durante el último medio siglo. Es más, la mayor parte de la bibliografía sobre política de la competencia se ha centrado en las grandes economías, en particular en las del Norte Global.[5] Sin embargo, en este artículo sostenemos que se

2 *Cf.* BRADFORD *et al*., 2019; GUTIÉRREZ, 2021; GUTIÉRREZ, 2023.

3 *Cf.* FOX, 2012; MIRANDA y GUTIÉRREZ, 2006; MIRANDA y GUTIÉRREZ, 2007; PALACIOS y GUTIÉRREZ, 2022; PALACIOS, 2017.

4 *Cf.* WAKED, 2024.

5 *Cf.* GAL, 2003.

ha subestimado la importancia de la cooperación Sur-Sur (CSS), a pesar de su crecimiento en las últimas dos décadas, especialmente en América Latina y el Caribe (ALC). Esto no significa que la CSS haya sustituido a la cooperación global Norte-Sur, sino más bien que las formas más horizontales de colaboración influyen en la manera en que las agencias de ALC aplican la legislación en materia de competencia.

Este estudio adoptó una estrategia de investigación de métodos mixtos para examinar dos preguntas de investigación: (a) ¿Cuáles son las principales formas de CSS entre los países latinoamericanos en lo que respecta a la aplicación de la legislación de competencia? y (b) ¿En qué medida las decisiones de las agencias de competencia latinoamericanas se ven influidas por las decisiones o informes de sus homólogos?

Utilizamos datos cualitativos recopilados mediante observación directa, diez entrevistas estructuradas[6] con funcionarios actuales y

6 Durante el primer semestre de 2024, realizamos diez entrevistas estructuradas a funcionarios y exfuncionarios de las autoridades de competencia de Argentina (1), Colombia (2), Costa Rica (2), la República Dominicana (2), El Salvador (1), México (1) y Perú (1). Algunos solicitaron que preserváramos su anonimato, mientras que otros autorizaron que citáramos explícitamente sus nombres. A todos ellos les planteamos cinco preguntas: 1. ¿Cuáles son los principales mecanismos, espacios u organizaciones que facilitan la cooperación entre las autoridades de competencia latinoamericanas? 2. ¿Cuáles son las principales razones que fomentan dicha cooperación? 3. ¿Cuáles son los principales obstáculos que impiden o restringen dicha cooperación? 4. ¿Con qué frecuencia consulta casos de otras autoridades de competencia para resolver sus propios casos? 5. ¿Cuáles son las ventajas de tener en cuenta casos de otras autoridades de competencia a la hora de resolver sus propios casos?

antiguos de la legislación de competencia, así como de repositorios en línea de las agencias de competencia de ALC y otras partes interesadas clave (por ejemplo, la UNCTAD, el BID, la OCDE, la ICN, etc.) para identificar las transferencias y los intercambios que tienen lugar entre las agencias de competencia de ALC y para mapear los actores clave, los foros y las iniciativas que los promovieron o facilitaron. A continuación, examinamos empíricamente si existe un «proceso de polinización» entre las agencias en la elaboración de resoluciones de aplicación de la legislación de competencia.

Seleccionamos el caso de la agencia de competencia de Colombia, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), por tres razones principales. En primer lugar, Colombia es una de las pocas jurisdicciones de América Latina en las que la legislación antimonopolio se ha aplicado de forma ininterrumpida durante más de treinta años.[7] Esta característica del sistema colombiano de aplicación de la ley de competencia nos permite comprobar nuestras hipótesis de manera empírica a lo largo de un período más prolongado. En segundo lugar, la SIC es una de las autoridades más activas de la región en la aplicación de la ley de competencia, en términos de número de casos y resoluciones.[8] Esta característica nos permite recopilar más datos en cada caso para analizar y examinar nuestras hipótesis. Por último, nos centramos en el caso de Colombia porque, como explicamos en la segunda sección del artículo, es un promotor muy activo de la SSC en América Latina.

7 *Cf.* GUTIÉRREZ, 2021.
8 *Cf.* GUTIÉRREZ, 2023.

Hemos estudiado las resoluciones definitivas de los procedimientos administrativos que investigan casos de abuso de posición dominante en Colombia dictadas por la SIC.[9] Como variable de interés, seleccionamos la frecuencia de las citas a otras agencias de competencia en estas resoluciones. Mediante la minería de textos y pruebas no paramétricas, comprobamos si la proporción de citas procedentes de los países del Norte Global y del Sur Global es similar. También comprobamos si las resoluciones utilizan diferentes fuentes de citas como indicador de su diversidad.

Este artículo se divide de la siguiente manera. La primera sección repasa dos corrientes de la literatura: una que aporta conceptos teóricos clave, como la SSC y su relevancia para el derecho y la política de la competencia, y otra que sitúa la adopción de estos instrumentos por parte de las jurisdicciones de ALC en el marco de los estudios internacionales sobre la circulación de políticas (difusión o transferencia). La segunda sección describe las principales conclusiones sobre los actores clave, los foros y las iniciativas que promueven o facilitan el SSC entre las agencias de competencia latinoamericanas. La sección presenta una taxonomía de las colaboraciones directas y multilaterales que pueden darse a través de canales formales e informales. La tercera sección explora el proceso de intercambio recíproco mediante el caso de las resoluciones de la SIC sobre el abuso de posición dominante. La sección final presenta conclusiones y reflexiones sobre futuras líneas de investigación.

9 Justificamos la selección de los casos de abuso de posición dominante en la sección III del ensayo.

II. EL INTERCAMBIO DE CONOCIMIENTOS SOBRE LA COMPETENCIA, EL DERECHO DE LA COMPETENCIA Y LA DIFUSIÓN DE POLÍTICAS

No existe un consenso académico sobre el significado del término «Sur Global», y el concepto adquiere diversos significados en los distintos ámbitos (político, diplomático, académico, etc.) en los que se utiliza. Haug, por ejemplo, sostiene que «el término ha sido una rúbrica general para las naciones descolonizadas situadas, a grandes rasgos, al sur de los antiguos centros coloniales de poder».[10]

En este artículo, seguiremos el enfoque por capas propuesto por Sud y Sánchez-Ancochea, quienes definen el Sur como: a) un territorio forjado a través de «la historia, la geografía y el tiempo» que comprende países situados en África, Asia y América Central y del Sur; b) un lugar donde las relaciones están racializadas y se construyen sobre la premisa de la dominación y la división racial; c) una periferia económica y tecnológica con respecto a los países desarrollados del hemisferio norte; y d) un colectivo político que desafía las asimetrías mediante la colaboración entre iguales, por ejemplo, a través de la Cooperación Sur-Sur (CSS).[11]

Además, seguimos a Polonenko *et al*., quienes definen la Cooperación Sur-Sur (CSS) como «cualquier forma de cooperación (…) entre dos

10 «¿Qué es o dónde está el "Sur Global"? Una perspectiva de las ciencias sociales», LSE Impact Blog, 28/09/2021, https://blogs.lse.ac.uk/impactofsocialsciences/2021/09/28/what-or-where-is-the-global-south-a-social-science-perspective/ [consulta: 24/08/2025].

11 «Southern Discomfort: Interrogating the Category of the Global South», Development and Change, vol. 53, p. 1123, 2022.

o más países o regiones situados en el Sur Global».[12] Aunque estas formas de cooperación se refieren principalmente al comercio y a las políticas socioeconómicas, la CSS abarca colaboraciones «políticas, económicas, culturales, medioambientales y tecnológicas» que pueden tener lugar «a nivel bilateral, regional, subregional e interregional».[13] Además, la CSS implica «la transferencia y el intercambio de recursos, tecnología y conocimientos, […] enmarcados en un contexto más amplio de promoción de la fortaleza colectiva y el desarrollo del Sur Global».[14]

A. ¿Por qué es importante la CSS para el derecho de la competencia?

La CSS se reconoce cada vez más como un elemento fundamental para el desarrollo y la aplicación del derecho y de las políticas de competencia. Esta cooperación reviste especial importancia para los países del Sur Global, incluida ALC.

A continuación, desarrollamos cinco argumentos clave que ponen de relieve la importancia de la CSS en la aplicación de la legislación y las políticas de competencia:

12 «Introducción: Fundamentos conceptuales de la cooperación Sur-Sur», en POLONENKO (Leah McMillan), TOK (M. Evren) y BESADA (Hany Gamil) (eds.), *Innovating South-South Cooperation*, University of Ottawa Press, 2019, p. 2, http://www.jstor.org/stable/j.ctvnp0kv2.7 [consulta: 14/06/2023]. Para un resumen de las críticas al concepto de cooperación Sur-Sur, véase POLONENKO *et al*., 2019. Para una visión general de sus orígenes y evolución, véase GRAY y GILLS, 2016, p. 557. Para una periodización desde principios de la década de 1950 hasta la actualidad, véase MAWDSLEY, 2019, p. 259.

13 *Cf.* UNOSSC, 2016.

14 *Cf.* MAWDSLEY, 2019, p. 259.

1. Relevancia contextual para la aplicación de las políticas

Los contextos institucionales, económicos, culturales, sociales y políticos de los países del Sur Global suelen diferir significativamente de los de América del Norte o Europa. Thomas Cheng destaca las siguientes características económicas de los países en desarrollo:

> […] mercados nacionales pequeños, fragmentados y menos competitivos; pobreza generalizada, lo que agrava aún más el reducido tamaño del mercado nacional; variaciones significativas en la productividad de las empresas; barreras al espíritu empresarial; ausencia de instituciones y prevalencia de fallos de mercado; mercados financieros poco desarrollados; fuerte presencia del Estado; prevalencia del sector informal; dominio de los grandes grupos empresariales; y corrupción generalizada y captura del Estado.[15]

15 CHENG (Thomas K.), *Competition Law in Developing Countries*, Oxford University Press, 2020, p. 250, https://doi.org/10.1093/law-ocl/9780198862697.003.0008 [consulta: 18/11/2024]. Véase la descripción detallada de Cheng: «Muchos países en desarrollo tienen mercados nacionales reducidos debido al escaso tamaño de su población y al bajo poder adquisitivo de esta. Además, los mercados no funcionan bien por diversas razones, como la ausencia de instituciones que garanticen los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos, unos mercados financieros poco desarrollados que limitan el acceso al crédito, la prevalencia de fallos de mercado de diversa índole y unas infraestructuras deficientes que provocan una fragmentación innecesaria del mercado nacional. El reducido tamaño de los mercados individuales en los países en desarrollo suele dar lugar a la aparición de grupos empresariales, que han llegado a dominar la economía. La economía suele presentar un carácter altamente dualista, con un puñado de grandes empresas —muchas de ellas estatales o recientemente privatizadas— que dominan sectores clave, y un amplio sector informal que ocupa los márgenes de la economía. Estas empresas informales suelen

Estas diferencias implican que las soluciones políticas que resultan eficaces en el Norte Global pueden no ser directamente aplicables ni eficaces en el Sur Global. Como sostiene Dani Rodrik, las políticas públicas económicas a menudo «no se adaptan bien» porque su eficacia depende del contexto en el que se implementan las intervenciones. Por el contrario, los contextos de otros países que desean aplicar políticas similares o idénticas pueden diferir significativamente e incluso obstaculizar su aplicación satisfactoria.[16]

En este sentido, tal como ha señalado Dina Waked, uno de los argumentos a favor de la divergencia normativa entre las jurisdicciones del Norte Global y del Sur Global es que «las políticas antimonopolio que resultan óptimas para las naciones desarrolladas podrían diferir de las que resultan óptimas para las naciones en desarrollo».[17] Además, tal como sostiene Waked, debería permitirse

---

dedicarse a la venta ambulante y a la fabricación a pequeña escala. Existe una fuerte presencia del Estado en la economía de muchos países en desarrollo, tanto en forma de empresas estatales como de una regulación gubernamental intrusiva. Esto, junto con el acceso limitado al crédito, supone que las barreras al emprendimiento son elevadas. Por lo tanto, las economías de los países en desarrollo suelen carecer del dinamismo de las economías industrializadas. Estas características de las economías de los países en desarrollo pueden requerir ajustes en las normas convencionales de la legislación sobre competencia de las jurisdicciones avanzadas. Para complicar aún más las cosas, la corrupción suele ser rampante y la captura del Estado está muy extendida. Esto plantea enormes dificultades para la aplicación de cualquier normativa gubernamental, incluida la legislación en materia de competencia. En la medida en que no siempre se puede confiar en que los responsables de la aplicación de la legislación en materia de competencia actúen de forma imparcial y profesional, puede ser necesario ajustar las normas de dicha legislación para limitar su discrecionalidad» (*ibid*., p. 12).

16 *Cf.* RODRIK, 2009.

17 *Cf.* WAKED, 2024, p. 872.

a los países del Sur Global explorar cómo formular leyes y políticas de competencia que les permitan dar prioridad a sus intereses nacionales.

La SSC permite a países con contextos similares intercambiar experiencias, estrategias y buenas prácticas que tienen mayor probabilidad de ser pertinentes y eficaces, especialmente cuando comparten entornos económicos, culturales, sociales y políticos similares. Este aprendizaje mutuo puede dar lugar a políticas de competencia más adaptadas y exitosas. En este sentido, no estamos abogando por una nueva forma de «mimetismo isomórfico», es decir, la tendencia de los gobiernos a imitar los éxitos de otros, replicando procesos y sistemas sin desarrollar las capacidades necesarias para aplicar dichas políticas.[18] Simplemente señalamos que hay más puntos en común entre los países del Sur Global que entre estos y los del Norte Global.

2. Retos específicos de las economías pequeñas

Aunque no todas las economías de ALC son pequeñas, aproximadamente el 70 % de los países con leyes de competencia pueden considerarse pequeños por su tamaño de población o de PIB. Además, casi el 30 % de estos países están clasificados como Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID).

En las economías pequeñas, los mercados tienden a estar muy concentrados, ya que la población limitada no puede sostener

18 *Cf.* ANDREWS, PRITCHETT y WOOLCOCK, 2017.

un gran número de competidores.[19] Esta concentración tiene importantes implicaciones para la política de competencia, ya que muchos supuestos económicos válidos en las grandes economías no se cumplen en las más pequeñas. Como ha argumentado Michal Gal, los paradigmas económicos en los que se basan las leyes y políticas de competencia del Norte Global «no se aplican necesariamente a las numerosas economías de mercado pequeñas que existen en todo el mundo y que han adoptado o están contemplando adoptar una política de competencia».[20] Por ejemplo, los monopolios naturales o los oligopolios pueden ser más comunes en las economías pequeñas, lo que requiere enfoques regulatorios distintos.[21] La SSC puede permitir a estos países desarrollar y compartir estrategias que aborden los retos específicos de las economías pequeñas.

3. Interdependencia entre las economías de ALC

Las economías de los países de ALC, en particular las de las pequeñas islas del Caribe, suelen ser altamente interdependientes.[22]

---

19 «Una característica fundamental de las economías pequeñas es la naturaleza concentrada de muchos de sus mercados, que a menudo están protegidos por elevadas barreras de entrada. La política de competencia debe diseñarse para hacer frente de manera eficaz a estos obstáculos únicos a la competencia. Por consiguiente, aplicar la misma política de competencia a todas las economías por igual puede ser contrario a los objetivos de dicha política». GAL, 2003.

20 *Ibid*., p. 1.

21 *Ibid*., pp. 111-153.

22 Sin embargo, conviene señalar que Bezmen y Selover han constatado que «los vínculos más fuertes de transmisión entre el comercio y el ciclo económico no se dan entre las economías latinoamericanas. Más bien, los vínculos más fuertes de las naciones latinoamericanas se dan con sus principales socios comerciales: la Unión Europea, Estados Unidos y Japón». BEZMEN (Trisha L.) y SELOVER (David D.), «Patterns of Economic Interdependence in Latin America», *The International Trade Journal*, vol. 19, 2005, pp. 217 y 257.

Esta interdependencia implica que las actividades y políticas económicas de un país pueden afectar de manera significativa a sus vecinos. La SSC puede facilitar la armonización de las leyes y políticas de competencia y fomentar mercados regionales más integrados y competitivos. Esta cooperación también podría mejorar la capacidad de estos países para hacer frente colectivamente a las prácticas anticompetitivas transfronterizas.

4. Esfuerzos de colaboración contra los cárteles internacionales

Los cárteles internacionales suponen una amenaza significativa para la competencia en el Sur Global, ya que pueden manipular los precios y restringir el acceso al mercado en múltiples países. La CSC puede reforzar la capacidad de las autoridades de competencia para detectar, investigar y perseguir a los cárteles internacionales. Cabe mencionar que más del 70 % de las agencias de competencia de todo el mundo son organizaciones jóvenes o de pequeño tamaño; por lo tanto, potenciar sus capacidades mediante la colaboración debería ser un objetivo de primer orden.[23]

Por ejemplo, la colaboración entre los países de ALC en el caso del cártel transfronterizo del papel *tissue* demostró el potencial

23 Pierre Horna analiza las dificultades para clasificar a las autoridades de competencia en función de su nivel de madurez y tamaño en su libro *Fighting Cross-Border Cartels: The Perspective of the Young and Small Competition Authorities*. Reconoce que no existen normas internacionales para distinguir entre agencias jóvenes y maduras, por ejemplo, en función de los años de actividad o de su tamaño. Sin embargo, sostiene que la mayoría son «autoridades jóvenes o pequeñas y, por lo general, se encuentran en países en desarrollo y en países con economías en transición». HORNA (Pierre), *Fighting Cross-Border Cartels: The Perspective of the Young and Small Competition Authorities*, Hart Publishing, 2021, p. 22.

de los esfuerzos conjuntos para combatir este tipo de prácticas anticompetitivas.[24] Al poner en común recursos y conocimientos especializados, los países del Sur Global pueden hacer frente a los cárteles internacionales de manera más eficaz y desmantelarlos.[25]

5. Equilibrio entre objetivos no económicos

Algunas leyes de competencia en ALC incluyen objetivos no económicos, como promover el bienestar social, proteger el medio ambiente o garantizar un acceso equitativo a los servicios esenciales.[26] Estos objetivos más amplios exigen que las agencias de competencia sopesen diversos intereses y derechos, lo cual puede resultar complejo y depender del contexto específico.

La Cooperación en materia de Competencia del Sur (SSC) puede proporcionar plataformas para que los países compartan sus experiencias al conciliar los objetivos tradicionales y no económicos en la legislación y las políticas de competencia. Por ejemplo, las oportunidades para integrar cuestiones como el desarrollo y la sostenibilidad incluyen la aplicación de las leyes de competencia relativas a las prácticas anticompetitivas (cárteles y abuso de posición dominante), el control de las concentraciones y la promoción de la competencia en ALC.[27]

En conclusión, la SSC es fundamental para desarrollar y aplicar una legislación y una política de competencia eficaces en el

24 *Cf.* GUTIÉRREZ, 2023.
25 Cf. HORNA y HUNTER, 2023; HORNA, 2021.
26 *Cf.* GUTIÉRREZ, 2012; GUTIÉRREZ, 2010; GUTIÉRREZ, 2016.
27 *Cf.* GUTIÉRREZ y SUÁREZ, 2023; GUTIÉRREZ y SOLARTE-CAICEDO, 2023; GUTIÉRREZ y SOLARTE-CAICEDO, 2024.

Sur Global. Aprovechando los contextos comunes, abordando los retos específicos de las economías pequeñas, fomentando la interdependencia regional, colaborando contra los cárteles internacionales y conciliando los objetivos no económicos, los países del Sur Global pueden mejorar sus marcos de competencia y promover un desarrollo económico más equitativo y sostenible.

B. Difusión de políticas y política de competencia

La labor de las agencias de competencia de EE. UU. y la UE constituyeron la principal referencia para las primeras agencias de competencia de ALC. Sin embargo, la comunicación formal e informal entre las agencias latinoamericanas ha aumentado en las últimas décadas, como se analiza en la tercera sección de este artículo. Esta estrecha comunicación ha dado lugar a la adopción de ideas, perspectivas y políticas entre las autoridades de la región. La bibliografía sobre la circulación de políticas (difusión o transferencia) puede permitirnos interpretar este fenómeno y comprender el «intercambio de ideas» entre las autoridades, lo que aumenta la cooperación en materia de competencia (SSC).[28]

Tres razones principales pueden explicar la cooperación entre las autoridades de competencia de la región: a) problemas similares y compartidos, b) recursos limitados, y c) esfuerzos que forman parte de iniciativas más amplias de cooperación internacional bilateral o multilateral. En primer lugar, las empresas que operan en la región pueden incurrir en comportamientos anticompetitivos similares en distintos países, por lo que las autoridades se enfrentan a problemas similares al intentar frenarlos. En segundo lugar, las agencias operan

28 *Cf.* ROSE, 1991; WOLMAN y PAGE, 2002; ROSE, 2004; AYDIN, 2023.

en el contexto de economías cerradas, pequeñas y/o con escasa financiación para realizar su labor, por lo que buscan aprender fuera de su país.

En tercer lugar, existen intercambios formales entre el personal de las agencias para conocer las experiencias de otros países que forman parte de agendas de cooperación internacional más amplias. Este es el caso de la COFECE de México, que cuenta con un programa para recibir visitas de personal de agencias más pequeñas.[29] La investigación de Wendy NG, basada en el caso de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), ilustra la importancia de las «jurisdicciones intermediarias» que facilitan y apoyan el proceso de redacción de leyes de competencia y la adaptación de su aplicación a los contextos locales.[30]

---

29 Sin embargo, la práctica de las visitas internacionales y el aprendizaje entre los burócratas profesionales es una tradición antigua. Japón envió funcionarios al extranjero en el siglo XIX para aprender y comprender las instituciones de los países occidentales. LABORDE CARRANCO (Adolfo A.), «Japón: una revisión histórica de su origen para comprender sus retos actuales en el contexto internacional», *En-claves del pensamiento*, vol. 5, núm. 9, 2011, p. 111.

30 «Este artículo también ha puesto de manifiesto que una de las razones clave de este fenómeno de convergencia del derecho de la competencia en diversos entornos locales de los países objeto de estudio de la ASEAN fue la participación de intermediarios en el proceso de redacción. Tanto si estos intermediarios eran otras jurisdicciones con legislación de competencia como si se trataba de asesores con experiencia en la materia y/o conocimiento del contexto local, desempeñaron una función muy similar: facilitar los procesos de traducción y adaptación que tienen lugar entre los contextos locales, por un lado, y las ideas y normas transnacionales y globales del derecho de la competencia, por otro, cuando un país elabora y adopta una ley que es nueva para él». NG (Wendy), «De la divergencia a la convergencia: el papel de los intermediarios en el desarrollo de las leyes de competencia en la ASEAN», *Journal of Antitrust Enforcement*, vol. 10, 2022, pp. 162 y 32.

En los últimos años, el estudio de este tipo de aprendizaje, difusión y transferencia de políticas entre países ha dado forma a una agenda de investigación en el ámbito de las políticas públicas. Aunque estos estudios convergen en dicha agenda,[31] una línea de investigación común analiza los elementos o motivos que facilitan la adopción de políticas. En el trabajo de Dimaggio y Powell,[32] retomado en investigaciones sobre los mecanismos causales de la transferencia y la difusión de políticas,[33] se propone que la necesidad de legitimación, aprendizaje o coacción condujo a la adopción de políticas de otros países.

En el primer caso, las prácticas, perspectivas y políticas se adoptan a nivel local cuando el país de origen tiene fama de dominar las cuestiones que respaldan o legitiman las actuaciones de las agencias locales. En el segundo caso, es necesario aprender de experiencias exitosas que ayuden a las agencias locales a abordar problemas comunes. De este modo, las políticas se adoptan independientemente de su origen. Por último, las agencias pueden homogeneizar sus políticas debido a su integración en un sistema internacional o a la presión de actores internacionales poderosos.[34]

31 *Cf.* MARSH (David) y SHARMAN (John C.), «Difusión y transferencia de políticas», *Policy Studies*, vol. 30, núm. 3, 2009, p. 269; Estudio de buenas prácticas para la extracción de lecciones y la transferencia: Introducción al enfoque de los mecanismos causales. Una propuesta para el intercambio entre redes europeas sobre políticas orientadas al tiempo. Diseño espacio-temporal de la ciudad pública, pp. 255-288.

32 *Cf.* DIMAGGIO y POWELL, 1983.

33 *Cf.* MAGGETTI y GILARDI, 2016; DUSSAUGE LAGUNA, 2020.

34 *Cf.* DOLOWITZ y MARSH, 2000; SIMMONS, DOBBIN y GARRETT, 2006; AYDIN, 2023.

La «polinización cruzada» puede entenderse en este marco teórico. Las agencias de competencia de EE. UU. cuentan con una larga tradición de defensa de la competencia económica en su mercado. En este sentido, las agencias de América Latina pueden basar sus decisiones en las perspectivas estadounidenses —y en las de otros países del Norte Global—, dada la reputación y el éxito de sus políticas de competencia. Por lo tanto, imitar o adoptar criterios, perspectivas y políticas del Norte Global puede aportar mayor legitimidad a las decisiones de las agencias latinoamericanas.

Por otra parte, los problemas comunes en la región pueden llevar a la búsqueda de conocimientos especializados, independientemente de que procedan del Norte o del Sur Global. Este es el caso de la aparición de plataformas de transporte, alojamiento o finanzas, que pueden dar lugar a abusos de posición dominante en diversos países. La resolución de dichos casos puede generar conocimientos regionales que las autoridades locales puedan utilizar en sus resoluciones. El intercambio de conocimientos puede producirse mediante visitas formales entre agencias o mediante foros regionales e interregionales en los que participen académicos y profesionales. De este modo, la necesidad de aprender podría ser una fuente de intercambio de ideas o de cooperación Sur-Sur.

Por último, a diferencia de otras políticas sectoriales, hay pocos datos empíricos que respalden la existencia de coacción en la adopción de políticas de competencia en ALC. Un estudio reciente sobre las reformas antimonopolio en Chile concluye que la transferencia de políticas parece explicarse por un proceso de aprendizaje impulsado por los responsables políticos, más que por presiones externas o

coacción.[35] Además, algunas investigaciones sobre la transferencia de políticas en la región sostienen que países como Chile, Brasil y México transfieren políticas a otros países fuera de América Latina.[36]

Por lo tanto, este artículo puede tener tres implicaciones para la literatura sobre la transferencia de políticas. En primer lugar, el artículo examina el caso de Colombia, poco estudiado en la literatura, y se centra en la transferencia de políticas desde el Norte Global al Sur Global. En segundo lugar, el estudio utiliza las decisiones de la agencia de competencia de Colombia como unidad de análisis. Este enfoque busca identificar elementos objetivos de la transferencia de políticas que vayan más allá de las opiniones de los responsables políticos sobre sus propias experiencias. Por último, el artículo propone analizar la diversidad de referencias en las decisiones de las agencias de competencia para operacionalizar la transferencia de políticas.

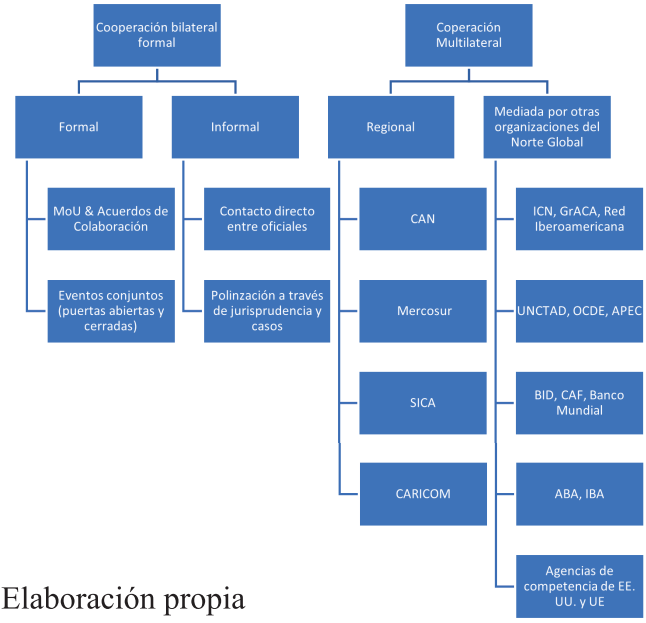
III. TAXONOMÍA DE LA CCP EN LOS SISTEMAS DE DERECHO DE LA COMPETENCIA DE ALC

A partir de los datos cualitativos recopilados, hemos elaborado un mapa de los principales actores, foros e iniciativas que facilitan las transferencias e intercambios entre las agencias de competencia de ALC (Figura 1). En primer lugar, dividimos la taxonomía en dos clases principales de cooperación en materia de competencia: la cooperación bilateral directa entre las agencias de competencia de América Latina y el Caribe y la cooperación multilateral mediada por diversos actores y marcos internacionales.

35 *Cf*. AYDIN, 2023.

36 *Cf*. DUSSAUGE LAGUNA, 2020.

Figura 1. Taxonomía de la cooperación en materia de política de competencia entre las agencias latinoamericanas



Fuente: Elaboración propia

La primera clase, la cooperación bilateral directa, se lleva a cabo a través de canales formales e informales.[37] Los principales canales formales se materializan mediante memorandos de entendimiento

37 Pierre Horna clasifica las herramientas para la cooperación internacional y el intercambio de información entre las autoridades de competencia en dos categorías: cooperación formal y cooperación informal. Incluye como «cooperación formal» las actividades derivadas de los memorandos de entendimiento y de los acuerdos comerciales regionales y multilaterales. A continuación, clasifica la «cooperación informal» en dos tipos: las interacciones de los funcionarios de las agencias en foros internacionales y la cooperación específica para cada caso, en la que las agencias debaten sobre «estrategias de investigación, información de mercado y evaluaciones de testigos. También implicaría compartir pistas y comparar los enfoques de las autoridades ante casos comunes». HORNA, 2021, pp. 62-63.

(MoU), acuerdos de colaboración y la organización de eventos conjuntos. Las colaboraciones formales abarcan una serie de objetivos, entre los que se incluyen la cooperación técnica, el desarrollo de buenas prácticas conjuntas y acuerdos sobre notificaciones, la cooperación en materia de aplicación de la ley, el intercambio de información y la cortesía positiva, entre otros (Tabla 1). Tres países se han mostrado especialmente activos en la promoción de este tipo de cooperaciones: México (11 acuerdos), Colombia (6 acuerdos) y Brasil (5 acuerdos).

Tabla 1. Memorandos de entendimiento de cooperación bilateral entre agencias de competencia latinoamericanas (2003-2021)

Partes	Año de firma	Título
Chile - Costa Rica	2003	*Memorándum de entendimiento en materia de defensa de la competencia entre el Ministerio de Economía, Industria y Comercio de la República de Costa Rica y la FNE (6 de agosto de 2003)*
Chile - México	2004	*Acuerdo entre la Comisión Federal de Competencia (CFC) de México y la FNE sobre la aplicación de la legislación en materia de competencia (14 de junio de 2004)*
Ecuador - Colombia	2010	*Memorando de entendimiento para el desarrollo de mejores prácticas en materia de protección de la competencia y defensa del consumidor, celebrado entre el Ministerio de Industrias y Productividad de Ecuador y la Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia*

Partes	Año de firma	Título
Panamá - Colombia	2010	*Convenio celebrado entre la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO) de la República de Panamá y la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) de la República de Colombia*
Ecuador - Colombia	2011	*Convenio de cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Industrias y Productividad de Ecuador y la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) de la República de Colombia*
Perú - Colombia	2011	*Convenio de cooperación interinstitucional entre el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) de la República del Perú y la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) de la República de Colombia*
Brasil - Perú	2012	*Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Consejo Administrativo de Defensa Económica de la República Federal de Brasil (CADE) y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) de la República del Perú (24 de julio de 2012)*
Chile - Ecuador	2012	*Acuerdo de asistencia técnica entre la FNE y el Ministerio de Industria y Productividad de Ecuador (15 de diciembre de 2012)*
México - Ecuador	2012	*Convenio de cooperación técnica entre la Comisión Federal de Competencia Económica de los Estados Unidos Mexicanos y la Superintendencia de Control de Poder de Mercado de la República del Ecuador*

Partes	Año de firma	Título
Brasil - Colombia	2014	*Acuerdo de cooperación entre la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) de Colombia y el Consejo Administrativo de Defensa Económica de la República Federal de Brasil (CADE) (23 de abril de 2014)*
México-Nicaragua	2015	*Convenio de cooperación técnica celebrado entre la Comisión Federal de Competencia de los Estados Unidos Mexicanos y el Instituto Nacional de Promoción de la Competencia de la República de Nicaragua*
México - El Salvador	2016	*Convenio de cooperación técnica celebrado entre la Comisión Federal de Competencia Económica de los Estados Unidos Mexicanos y la Superintendencia de Competencia de El Salvador*
México - Honduras	2016	*Convenio de cooperación técnica celebrado entre la Comisión Federal de Competencia Económica de los Estados Unidos Mexicanos y la Comisión para la Defensa y Promoción de la Competencia de la República de Honduras*
México - Panamá	2016	*Convenio de cooperación técnica celebrado entre la Comisión Federal de Competencia Económica de los Estados Unidos Mexicanos y la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia de la República de Panamá*
México - Perú	2016	*Convenio de cooperación técnica celebrado entre la Comisión Federal de Competencia Económica de los Estados Unidos Mexicanos y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual de la República del Perú*

Partes	Año de firma	Título
México - República Dominicana	2016	*Convenio de cooperación técnica celebrado entre la Comisión Federal de Competencia Económica de los Estados Unidos Mexicanos y la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia de la República Dominicana*
Nicaragua - Perú	2016	*Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) de la República del Perú y el Instituto Nacional de Promoción de la Competencia de Nicaragua (PROCOMPETENCIA) (9 de septiembre de 2016)*
Brasil - Costa Rica	2018	*Acuerdo de Cooperación entre la Comisión Nacional de la Competencia de la República del Paraguay y el Consejo Administrativo de Defensa Económica de la República Federativa de Brasil (10 de octubre de 2018)*
Brasil - Paraguay	2018	*Acuerdo de cooperación entre el Ministerio de Economía, Industria y Comercio de la República de Costa Rica y el Consejo Administrativo de Defensa Económica de la República Federativa de Brasil (octubre de 2018)*
Brasil - Colombia	2019	*Acuerdo de cooperación entre la Superintendencia de Industria y Comercio de la República de Colombia y el Consejo Administrativo de Defensa Económica de la República Federativa de Brasil (mayo de 2019)*
Ecuador-Perú	2019	*Acuerdo de cooperación entre el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) de la República del Perú y la Superintendencia de Control del Poder de Mercado de Ecuador (18 de febrero de 2019)*

Partes	Año de firma	Título
México - Costa Rica	2020	*Convenio de cooperación técnica entre la Comisión Federal de Competencia Económica de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión para Promover la Competencia de la República de Costa Rica y la Superintendencia de Telecomunicaciones de la República de Costa Rica*
Colombia - México	2021	*Acuerdo de cooperación entre la Comisión Federal de Competencia de los Estados Unidos Mexicanos y la Superintendencia de Industria y Comercio de la República de Colombia*
México - Paraguay	2021	*Convenio de cooperación técnica entre la Comisión Federal de Competencia Económica de los Estados Unidos Mexicanos y la Comisión Nacional de la Competencia de la República de Paraguay*

Fuente: OCDE[38]

Además, estos instrumentos de cooperación bilateral fomentan diferentes tipos de transferencias e intercambios de recursos, tecnología y conocimientos, tales como proyectos y programas conjuntos; intercambio de expertos; becas, estancias y prácticas (por ejemplo, patrocinadas por la Comisión Federal de Competencia Económica de México —COFECE— y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual de Perú —INDECOPI—); la formación de funcionarios públicos (por ejemplo, organizada por la escuela del INDECOPI); los intercambios formales e informales de información sobre casos; y los actos públicos conjuntos.

38 *Cf.* OCDE, 2022.

La cooperación bilateral también se lleva a cabo a través de dos principales canales informales. En primer lugar, mediante interacciones directas entre funcionarios públicos de distintas agencias competentes. Gracias a numerosos eventos y reuniones, tanto bilaterales como multilaterales, los responsables clave de la toma de decisiones de las agencias de competencia pueden establecer relaciones de trabajo con sus homólogos y asistir a reuniones presenciales en las que se abordan cuestiones urgentes relativas a la aplicación de la ley. A menudo, estas reuniones dan lugar a intercambios de correos electrónicos, mensajes de texto y llamadas telefónicas.

Otro canal informal de cooperación bilateral que influye de manera significativa en las agencias de competencia es la jurisprudencia. Un ejemplo paradigmático es la primera resolución en materia de competencia de la República Dominicana, dictada en 2018, que sancionó a una empresa por infringir la ley de competencia. Se trataba de un caso de abuso de posición dominante en el sector cervecero relacionado con acuerdos de exclusividad.[39] La sección en la que se fundamentó la decisión de la autoridad citaba casos similares de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú y Uruguay, así como bibliografía jurídica de Argentina, Chile, Colombia y Costa Rica.

La hipótesis de la «polinización cruzada» se analiza en la tercera sección del artículo mediante una estrategia de investigación

39 COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (PROCOMPETENCIA), Resolución núm. 001-2018, https://procompetencia.gob.do/resoluciones-procompetencia/resolucion-num-018-2018/ [consulta: 25/08/2025]. La resolución también citaba casos de la UE, España y EE. UU.

cuantitativa. Nuestras entrevistas sugirieron que las autoridades de competencia suelen tener en cuenta las investigaciones y las decisiones adoptadas por otras autoridades de competencia.[40] Por ejemplo, un antiguo funcionario de la autoridad de competencia de Colombia afirmó que «no recordaba ninguna decisión adoptada en la que no se hubiera tenido en cuenta la jurisprudencia pertinente de los principales referentes de la región, como Argentina, Chile y México».[41]

Seis razones principales pueden explicar por qué esta fuente de intercambio de ideas resulta tan sólida entre las agencias de ALC. En primer lugar, porque las decisiones se redactan en español (excepto en Brasil y algunas islas del Caribe). Así, la barrera lingüística se reduce gracias al uso compartido del español como lengua oficial en los documentos gubernamentales. En segundo lugar, las condiciones de mercado en América Latina y el Caribe pueden ser similares en la mayoría de los países, especialmente dentro de los grupos regionales (Cono Sur, Comunidad Andina, América Central y el Caribe).

En tercer lugar, algunas investigaciones se llevan a cabo simultáneamente en varias jurisdicciones (dentro de los mismos mercados) o, como señaló un exfuncionario al que entrevistamos, «hay muchos casos recurrentes en la región». Esto parece ser

40 Funcionarios actuales y antiguos de las autoridades de competencia de Argentina, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, El Salvador y México mencionaron explícitamente en sus entrevistas que consultar las decisiones de otras agencias de la región era una práctica habitual.

41 Sin embargo, otro antiguo funcionario colombiano se mostró más conservador en su estimación y afirmó que alrededor del 20 % de las decisiones tenían en cuenta las resoluciones de otras agencias.

especialmente cierto en los casos de control de fusiones y de cárteles transfronterizos. Un funcionario en activo de la COFECE de México argumentó que estudiar casos de otras jurisdicciones les permitía disponer de un escenario contrafactual y tomar mejores decisiones.

En cuarto lugar, los casos son fuentes esenciales de información sobre los métodos para analizar diferentes tipos de conductas y encontrar posibles soluciones a ellas. En este sentido, cuatro exfuncionarios de Argentina, la República Dominicana y El Salvador, así como un funcionario en activo de Costa Rica, mencionaron en sus entrevistas que el estudio de casos de sus homólogos les permitía comprender qué funcionaba y qué no en otros lugares. En otras palabras, pudieron aprender de la experiencia de los demás.

En quinto lugar, los funcionarios públicos consideran que consultar casos de otras jurisdicciones puede ayudarles a ahorrar tiempo y costes. Por último, los funcionarios públicos consideran que cuando las agencias de la región adoptan decisiones coherentes en casos similares —actuando como un bloque—, pueden aumentar la legitimidad de dichas decisiones.

La segunda gran categoría de SSC entre las agencias de competencia de ALC es la cooperación multilateral. Identificamos dos canales principales de cooperación multilateral: los promovidos por acuerdos regionales y los facilitados o impulsados por actores del Norte Global. Cuatro plataformas regionales principales han fomentado explícitamente el trabajo conjunto de las agencias de competencia de ALC: la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Sistema de Integración

Centroamericana (SIECA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM). Los niveles de integración y actividad de estas plataformas han variado en las últimas dos décadas. Por ejemplo, dos de ellas, la CAN y la CARICOM, han creado agencias regionales de competencia. Además, se han promulgado normativas regionales de competencia en dos casos: la Decisión 608 de 2005 de la CAN (que sustituyó a la Decisión 285 de 1991) y el Reglamento Centroamericano de Competencia de 2020 (Resolución 441-2020). Además, en 2012, las autoridades nacionales de competencia de Centroamérica crearon su propia red, denominada Red Centroamericana de Autoridades de Competencia (RECAC).

Los actores del Norte Global también apoyan, facilitan y actúan como mediadores en los canales por los cuales se produce la Cooperación Sur-Sur. Entre estos actores se incluyen redes de agencias de competencia (ICN, Red Iberoamericana de Agencias de Competencia, patrocinada por la agencia de competencia española, y GrACA); bancos regionales de desarrollo (BID, Banco Mundial, CAF); organizaciones internacionales (UNCTAD, OCDE, APEC); asociaciones profesionales de abogados, como la Asociación Americana de Abogados (ABA,); y las agencias de competencia del Norte Global, en particular la Comisión Federal de Comercio de EE. UU. a través de su Oficina de Asuntos Internacionales (que cuenta con directores regionales, entre ellos uno para América Latina y el Caribe). Además, el Gobierno de Suiza ha financiado un programa gestionado por la UNCTAD denominado «Fortalecimiento de Instituciones y Capacidades en el área de Políticas de Competencia y Protección al Consumidor» (COMPAL). Desde 2011, el proyecto COMPAL ha brindado apoyo a las agencias de competencia de ALC mediante diversas iniciativas, entre ellas la organización de eventos

conjuntos, la financiación de estudios regionales y la impartición de sesiones de formación y talleres.

Estos actores del Norte Global promueven la CSD a través de conferencias regionales (por ejemplo, el Foro Anual de Competencia de América Latina y el Caribe de la OCDE y el BID, organizado desde 2003), procesos de revisión por pares (por ejemplo, la OCDE y la UNCTAD), espacios de cooperación permanentes (como el Centro Regional de la OCDE para la Competencia en América Latina y el Caribe, puesto en marcha en 2019), la financiación de actividades de formación y desarrollo de capacidades, y la publicación de informes conjuntos. Un antiguo funcionario de una autoridad de competencia al que entrevistamos destacó que los espacios creados por actores como la ICN, la UNCTAD y la OCDE ofrecían la posibilidad de «debates en entornos de confianza».

IV. COMPROBACIÓN DE LA TESIS DE LA «POLINIZACIÓN CRUZADA»: ESTUDIO DE CASO DE COLOMBIA

Nuestra estrategia cuantitativa analizó las resoluciones definitivas de la SIC en casos de abuso de posición dominante. Seleccionamos este tipo de resolución porque requiere un análisis más exhaustivo, a diferencia de los casos de cárteles, ya que las agencias deben incluir justificaciones relativas a la definición del mercado, la posición dominante en el mercado o en mercados de referencia, la teoría del perjuicio y la elevada carga de la prueba que recae sobre la agencia respecto de la intención y/o los efectos de la conducta. Nuestra investigación trató de responder en qué medida la agencia de competencia colombiana se ve influida por las resoluciones o informes de sus homólogas del Sur Global.

Utilizamos tres métodos para analizar 19 decisiones definitivas. Se empleó la minería de textos para crear una tabla de frecuencias de citas de cada documento procedente de agencias del Norte y del Sur globales, organizaciones internacionales y referencias académicas.[42] Con estos datos, realizamos pruebas de hipótesis para detectar diferencias significativas entre el número de citas de las agencias del Norte y del Sur globales. Por último, estimamos un índice de diversidad de Shannon para cuantificar si los documentos se basan en las cuatro fuentes analizadas en proporciones similares. El índice de Shannon se ha utilizado para medir la diversidad en estudios sobre políticas públicas.[43]

A. Métodos

1. Minería de textos

Identificamos 19 resoluciones emitidas por la SIC entre 2000 y 2020 y creamos un marco de datos a partir de este corpus. Tras limpiar los datos mediante técnicas de minería de textos, desarrollamos cuatro diccionarios de datos para el recuento automatizado:

- Sistema de clasificación JEL para referencias académicas (JEL).
- Países del Norte Global según las agencias de competencia (Norte).
- Países del Sur según las agencias de competencia (Sur).
- Organizaciones internacionales (OI).

42 Utilizamos el paquete quanteda de R para el análisis de datos.

43 *Cf.* BOYDSTUN, BEVAN y THOMAS III, 2014.

La clasificación JEL cuenta con 144 subcategorías y fue desarrollada por el *Journal of Economic Literature*. El diccionario del Norte Global abarca 39 países, junto con sus respectivas agencias de defensa de la competencia, mientras que el del Sur Global incluye 35 países latinoamericanos y sus respectivas agencias. Por último, el diccionario ofrece información sobre siete organizaciones internacionales. Se utilizó la tabla de frecuencias para estimar un índice de diversidad para cada documento. El índice cuantifica el uso de varias fuentes, no solo de unas pocas. Una limitación de nuestro estudio es que no diferenciamos si las referencias dependen del idioma (inglés o español). No obstante, futuras investigaciones podrían intentar diferenciar el efecto del idioma.

2. Índice de Shannon

El índice de Shannon es una medida de diversidad que cuantifica la distribución de citas entre distintas fuentes. Si una decisión tiene 10 citas procedentes de 2 fuentes y otra también tiene 10 citas, pero procedentes de 5 fuentes diferentes, entonces la segunda es más diversa. Así, el índice de Shannon facilita la comparación entre distintas fuentes de transferencia de políticas. El índice se calcula de la siguiente manera:[44]

$$Shannon's\ H = -\sum_{i=1}^{n}((p(x_i)) * \ln p(x_i)$$

Donde:

x_i representa la frecuencia de una cita

44 *Ibid*.

$p(x_i)$ es la proporción del total de citas que recibe la fuente

ln $p(x_i)$ es el logaritmo natural de $p(\ )$

La proporción es el número de citas de una fuente específica dividido entre el número total de fuentes utilizadas en una decisión. La medida constituye una ponderación de las fuentes en las decisiones de las agencias de defensa de la competencia.

B. Comprobación de hipótesis

El análisis de texto reveló que algunos documentos no contenían citas de las cuatro fuentes analizadas. Por lo tanto, es posible que algunas resoluciones se basen más en transferencias procedentes del Norte Global que del Sur Global. Para comprobar esta hipótesis, elegimos la prueba de Kolmogorov-Smirnov para examinar las diferencias entre el Norte Global y el Sur Global, y la prueba exacta de Fisher para analizar la diversidad de fuentes de los documentos objeto de análisis.[45] Utilizamos estas pruebas no paramétricas porque los recuentos de las tablas no siguen una distribución normal.

> H1: Las citas utilizan referencias tanto del Norte Global como del Sur Global.
>
> H2: Las fuentes citadas varían de forma significativa.

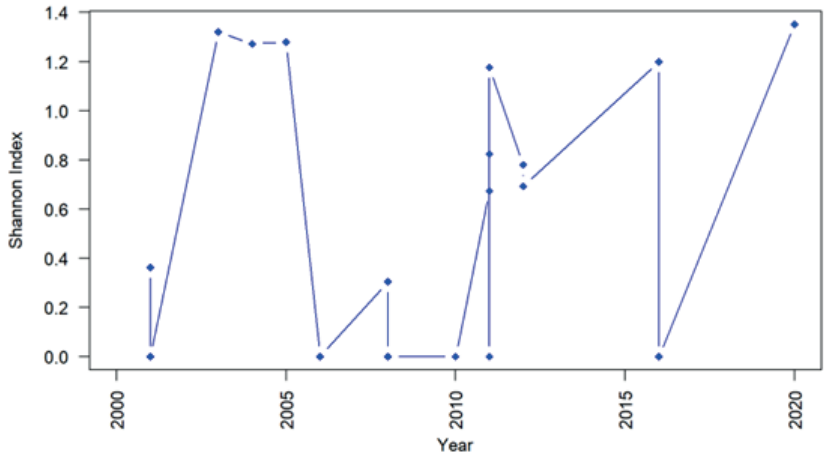
45 La prueba de Kolmogorov-Smirnov analiza si existen diferencias significativas entre las referencias procedentes del Norte Global y del Sur Global. Para ello, la prueba analiza si la distribución de las frecuencias de citas en los documentos está sesgada hacia el Norte Global o hacia el Sur Global. Por otro lado, la prueba exacta de Fisher analiza si la diversidad de citas en los documentos es una variación que va más allá de los procesos aleatorios.

Utilizamos pruebas de hipótesis para detectar diferencias significativas y empleamos un nivel de confianza del 95%.

C. Resultados y conclusiones

Los resultados muestran que el 73.68% de las 19 decisiones hacían referencia a al menos una cita de las fuentes analizadas. Sin embargo, no parece haber una tendencia a lo largo del tiempo en cuanto a que las decisiones se apoyen en múltiples fuentes. Las decisiones con mayor diversidad se observan en distintos años (Figura 2). A pesar de la diversidad, las decisiones parecen mostrar un mayor sesgo hacia un tipo de fuente que hacia otro, aunque esto depende del documento. Por ejemplo, las resoluciones 30835/2004 y 22624/2005 presentan índices de Shannon similares: 1.2720 y 1.2798, respectivamente. Sin embargo, la resolución de 2004 incluye más referencias a agencias del Norte Global que al del Sur Global. En el caso de la resolución de 2005, hay más referencias a agencias del Sur Global que al del Norte Global. La prueba exacta de Fisher mostró diferencias significativas en el tipo de fuente utilizada (valor $p = 0.0004998$).

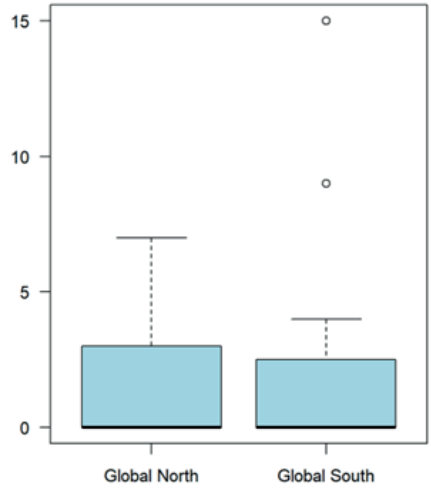
Figura 2. La diversidad de fuentes es similar a lo largo del período analizado (2000-2020)



Fuente: Elaboración propia

No se observaron diferencias significativas entre estas fuentes al comparar las citas de países del Norte Global con las del Sur Global (Figura 3). La prueba de Kolmogorov-Smirnov mostró que las resoluciones citaban a países del Norte Global y del Sur Global en proporciones similares (valor p = 0.7331). Para evitar falsos positivos, utilizamos únicamente los nombres de las agencias de defensa de la competencia y de los países. Aunque el número de citas disminuyó, obtuvimos resultados similares. Las resoluciones citan a agencias tanto del Norte Global como del Sur Global.

Figura 3. Recuento de citas en las resoluciones de la SIC



Fuente: elaboración propia

Nuestros resultados revelan que se ha subestimado el papel de la SSC. Los documentos que citan experiencias de otros países mencionan tanto a países del Norte Global como del Sur Global. Este resultado podría indicar que las agencias buscan conocimientos especializados de sus homólogos regionales y transfieren políticas a partir del aprendizaje de estos. Este hallazgo es similar al de un estudio sobre las reformas antimonopolio en Chile, en el que se reveló que las autoridades de competencia chilenas transferían políticas mediante la política de aprendizaje.[46]

También hemos encontrado diversas fuentes que respaldan los documentos del período analizado. Esto es especialmente cierto en el caso de las decisiones que cuentan con respaldo doctrinal y con referencias de otros países. Sin embargo, no hemos observado una

46 *Cf.* AYDIN, 2023.

mayor diversidad de resoluciones a lo largo del tiempo (Figura 2), por lo que no parece existir un proceso de legitimación inicial o de adopción, seguido de un aprendizaje entre pares, en la región. En resumen, no hemos encontrado pruebas que respalden la transferencia de políticas motivada por la necesidad de legitimar las decisiones.

Nuestros resultados empíricos presentan algunas limitaciones. Nuestros datos son observacionales y no causales. Además, el corpus se limita a un único país y a un tipo específico de resolución. Sospechamos que los resultados podrían diferir en el caso de nuevas agencias del Sur Global. También podrían ser distintos según el caso del abuso de posición dominante. Nuestro diseño de investigación podría ampliarse a otros países o a otros tipos de comportamiento antimonopolístico. A pesar de las limitaciones, el estudio de caso plantea hipótesis de interés para la región sobre la SSC, al menos en el caso colombiano. Por último, la minería de textos facilita la sistematización de la comparación regional y la comprobación de la hipótesis. Sin embargo, necesitamos diccionarios que reflejen mejor las políticas de transferencia de otros países, tanto del Norte Global como del Sur Global.

V. CONCLUSIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Las formas de cooperación Norte-Sur han dominado el ámbito del derecho y la política de la competencia durante el último medio siglo. Sin embargo, este artículo sostiene que la CSS debe estudiarse porque influye en la forma en que las agencias de competencia aplican las leyes de competencia, especialmente en la región de ALC. No hemos afirmado que la CSS haya sustituido a la cooperación global

Norte-Sur, sino que las formas más horizontales de colaboración también han influido en la manera en que las agencias de ALC aplican la legislación en materia de competencia.

Esta investigación ha trazado un mapa de las principales formas de SSC entre los países de ALC en lo que respecta a la aplicación de la legislación de competencia. Hemos identificado las transferencias y los intercambios que tienen lugar entre las autoridades de competencia de ALC, así como los actores clave, los foros y las iniciativas que los han promovido o facilitado. El artículo también ha explorado hasta qué punto las decisiones o informes de sus homólogos influyen en las decisiones de las autoridades de competencia latinoamericanas.

En cuanto a los procesos de intercambio de ideas, los resultados de nuestro estudio de caso sobre Colombia sugieren que las decisiones de la SIC se basan en experiencias tanto del Norte como del Sur Global y que diversas fuentes respaldan dichas decisiones. Sin embargo, nuestra estrategia empírica presenta limitaciones, y futuros trabajos podrían estudiar otros casos de ALC. Además, los conjuntos de datos podrían ampliarse a otros ámbitos en los que se produce la CSD, como el control de fusiones.

Por último, también sería pertinente estudiar otro aspecto de la SSC entre las agencias de competencia que no se ha abordado en este artículo: sus limitaciones y obstáculos. Según nuestras entrevistas, esto incluye diversos factores, como el tiempo y los recursos limitados de los funcionarios, la inestabilidad de los funcionarios públicos en las agencias, la falta de voluntad política para cooperar y la necesidad de mantener la confidencialidad de la información de los casos.

VI. REFERENCIAS

Doctrina, artículos y estudios

ANDREWS (Matt), PRITCHETT (Lant) y WOOLCOCK (Michael), *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*, Oxford University Press, 2017.

AYDIN (Umut), «Adoptar innovaciones políticas del extranjero: el papel del aprendizaje en las reformas antimonopolio de Chile», *Policy & Politics*, vol. 51, núm. 2, 2023, p. 250.

BEZMEN (Trisha L.) y SELOVER (David D.), «Patterns of Economic Interdependence in Latin America», *The International Trade Journal*, vol. 19, 2005, pp. 217 y 257.

BOYDSTUN (Ann E.), BEVAN (Scott) y THOMAS III (Hans F.), «The Importance of Attention Diversity and How to Measure It», *Policy Studies Journal*, vol. 42, núm. 2, 2014, p. 173.

BRADFORD (Anu) *et al*., «Competition Law Gone Global: Introducing the Comparative Competition Law and Enforcement Datasets», *Journal of Empirical Legal Studies*, vol. 16, 2019, p. 411.

CHENG (Thomas K.), *Competition Law in Developing Countries*, Oxford University Press, 2020, p. 250, https://doi.org/10.1093/law-ocl/9780198862697.003.0008 [consulta: 18/11/2024].

DIMAGGIO (P. J.) y POWELL (W. W.), «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields», *American Sociological Review*, vol. 48, 1983, p. 147.

DOLOWITZ (David P.) y MARSH (David), «Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making», *Governance*, vol. 13, núm. 1, 2000, pp. 5-23.

DUSSAUGE LAGUNA (María), «El enfoque de transferencia de políticas públicas», en DEL CASTILLO ALEMÁN (Guillermo) y DUSSAUGE LAGUNA (María I.) (eds.), *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina,* FLACSO México, 2020.

Estudio de buenas prácticas para la extracción de lecciones y la transferencia: Introducción al enfoque de los mecanismos causales. Una propuesta para el intercambio entre redes europeas sobre políticas orientadas al tiempo. Diseño espacio-temporal de la ciudad pública, pp. 255–288.

FOX (Eleanor M.), «Competencia, desarrollo e integración regional: en busca de una ley de competencia adecuada para los países en desarrollo», en DREXEL (Joseph) *et al.* (eds.), *Política de competencia e integración regional en los países en desarrollo*, Edward Elgar Publishing, 2012.

GAL (Michal S.), *Competition Policy for Small Market Economies*, Harvard University Press, 2003, http://www.jstor.org/stable/j.ctv1kmj811 [consulta: 24/08/2025].

GRAY y GILLS, «South-South Cooperation and the Rise of the Global South», *Third World Quarterly*, vol. 37, 2016, p. 557.

GUTIÉRREZ (Juan David) y SOLARTE-CAICEDO (Sebastián), «La compleja relación entre el derecho de la competencia y las iniciativas para frenar la deforestación en la Amazonía», *The Competition Law Review*, vol. 15, 2023, p. 111.

GUTIÉRREZ (Juan David) y SOLARTE-CAICEDO (Sebastián), «Sostenibilidad medioambiental y competencia en las jurisdicciones latinoamericanas», en NOWAG (Julian) (ed.), *Research Handbook on Sustainability and Competition Law*, Edward Elgar Publishing, 2024.

GUTIÉRREZ (Juan David) y SUÁREZ (Andrés Felipe), «El uso del derecho de la competencia para vincular la regulación y el desarrollo», *Law and Development Review*, vol. 16, 2023, p. 145.

GUTIÉRREZ (Juan David), «Aruba se une al club de la competencia: se ha puesto en marcha la "Aruba Fair Trade Authority"», *Derecho y Política de Libre Competencia en América Latina*, 6 de junio de 2023.

GUTIÉRREZ (Juan David), «Capítulo 28: América del Sur», en WHELAN (Peter) (ed.), *Research Handbook on Cartels*, Edward Elgar Publishing, 2023, https://www.elgaronline.com/view/book/9781839102875/book-part-9781839102875-39.xml [consulta: 24/08/2025].

GUTIÉRREZ (Juan David), «Derecho de la competencia en América Latina y el Caribe: evolución y principales retos», *Anuario de Derecho de la Competencia*, La Ley, 2021.

GUTIÉRREZ (Juan David), «Excepciones agrícolas al derecho de la competencia», *Revista de Derecho de la Competencia*, núm. 173, 2010.

GUTIÉRREZ (Juan David), «Objetivos de la legislación de competencia», en Daniel Zimmer (ed.), *The Goals of Competition Law*, Edward Elgar Publishing, 2012.

GUTIÉRREZ (Juan David), «Protección de la competencia en las cadenas de valor agropecuarias en Colombia, 1994-2015», en CANO (Carlos Gustavo) *et al.* (eds.), *El desarrollo equitativo, competitivo y sostenible del sector agropecuario en Colombia*, Banco de la República y CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, 2016, http://babel.banrepcultural.org/cdm/singleitem/collection/p17054coll18/id/277?lipi=urn%3Ali%3Apage%3Ad_flagship3_profile_view_base%3B%2FLMFwlxOSIOTolOWlDrHtg%3D%3D [consulta: 25/08/2025].

HORNA (Pierre) y HUNTER (Sophie), «Capítulo 22: Cárteles transfronterizos y cooperación internacional», *Research Handbook on Cartels*, Edward Elgar Publishing, 2023, https://www.elgaronline.com/view/book/9781839102875/book-part-9781839102875-32.xml [consulta: 25/08/2025].

HORNA (Pierre), *Fighting Cross-Border Cartels: The Perspective of the Young and Small Competition Authorities*, Hart Publishing, 2021, p. 22.

«Introducción: Fundamentos conceptuales de la cooperación Sur-Sur», en POLONENKO (Leah McMillan), TOK (M. Evren) y BESADA (Hany Gamil) (eds.), *Innovating South-South Cooperation*, University of Ottawa Press, 2019, p. 2, http://www.jstor.org/stable/j.ctvnp0kv2.7 [consulta: 14/06/2023].

LABORDE CARRANCO (Adolfo A.), «Japón: una revisión histórica de su origen para comprender sus retos actuales en el contexto internacional», *En-claves del Pensamiento*, vol. 5, núm. 9, enero-junio de 2011, p. 111.

MAGGETTI (Massimo) y GILARDI (Fabio), «Problemas (y soluciones) en la medición de los mecanismos de difusión de políticas», *Journal of Public Policy*, vol. 36, núm. 1, 2016, pp. 87-107.

MARSH (David) y SHARMAN (John C.), «Difusión y transferencia de políticas», *Policy Studies*, vol. 30, núm. 3, 2009, p. 269.

MAWDSLEY, «¿Cooperación Sur-Sur 3.0? Gestionar las consecuencias del éxito en la próxima década», *Oxford Development Studies*, vol. 47, 2019, p. 259.

MIRANDA (Alfonso) y GUTIÉRREZ (Juan David), «Fundamentos económicos del derecho de la competencia: los beneficios del monopolio frente a los beneficios de la competencia», *Revista de Derecho de la Competencia*, vol. 2, núm. 2, enero-diciembre de 2006, p. 269.

MIRANDA (Alfonso) y GUTIÉRREZ (Juan David), «Historia del derecho de la competencia. Orígenes y evolución en Estados Unidos, la Unión Europea y América Latina», *Revista Boliviana de Derecho*, núm. 3, 2007, p. 215.

NG (Wendy), «De la divergencia a la convergencia: el papel de los intermediarios en el desarrollo de las leyes de competencia en la ASEAN», *Journal of Antitrust Enforcement*, vol. 10, 2022, pp. 162 y 32.

PALACIOS (A.), «El derecho de la competencia en América Latina: mercados, política y conocimientos especializados», tesis doctoral, University College London, 2017, http://discovery.ucl.ac.uk/1529869/1/Palacios%20Lleras_AP_final_draft_corrections-102016.pdf [consulta: 24/08/2025].

PALACIOS (Andrés) y GUTIÉRREZ (Juan David), «Historias del derecho de la competencia en América Latina», en PEÑA (Julián) y CALLIARI (Marcelo) (eds.), *El derecho de la competencia en América Latina: una guía práctica*, 2.ª ed., Kluwer Law International, 2022.

«¿Qué es o dónde está el "Sur Global"? Una perspectiva de las ciencias sociales», LSE Impact Blog, 28/09/2021, https://blogs.lse.ac.uk/impactofsocialsciences/2021/09/28/what-or-where-is-the-global-south-a-social-science-perspective/ [consulta: 24/08/2025].

RODRIK (Dani), *Una economía, muchas recetas: globalización, instituciones y crecimiento económico*, Princeton University Press, 2009.

ROSE (R.), *Aprender de las políticas públicas comparadas: una guía práctica*, Routledge, 2004.

ROSE (R.), «¿Qué es la extracción de lecciones?», *Journal of Public Policy*, vol. 11, núm. 1, 1991, p. 3.

SIMMONS (Beth A.), DOBBIN (Frank) y GARRETT (Geoffrey), «Introduction: The International Diffusion of Liberalism», *International Organization*, vol. 60, núm. 4, 2006, pp. 781-810.

SUD (Nikita) y SÁNCHEZ-ANCOCHEA (Diego), «Southern Discomfort: Interrogating the Category of the Global South», *Development and Change*, vol. 53, núm. 6, 2022, p. 1123.

WAKED (Dina), «La defensa de la competencia a escala mundial desde el Sur Global: un vacío en el derecho comparado», *FIU Law Review*, vol. 18, 2024, p. 865.

WOLMAN (H.) y PAGE (E.), «Transferencia de políticas entre gobiernos locales: un enfoque basado en la teoría de la información», *Governance*, vol. 15, núm. 4, 2002, p. 577.

Documentos institucionales

OCDE, Inventario de memorandos de entendimiento (MoU) de cooperación bilateral entre agencias de competencia, OCDE, 2022, https://web-archive.oecd.org/temp/2023-09-29/432632-inventory-competition-agency-mous.htm [consulta: 25/08/2025].

UNOSSC, Academia de Cooperación Sur-Sur y Triangular: Una visión general del trabajo digno, basada en los trabajos de académicos y participantes de la Academia, 2016, https://unsouthsouth.org/2016/12/15/south-south-and-triangular-cooperation-academy-a-decent-work-overview-based-on-the-work-of-scholars-and-academy-participants-2016/ [consulta: 26/08/2025].

Resoluciones administrativas

COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (PRO-COMPETENCIA), Resolución núm. 001-2018, https://procompetencia.gob.do/resoluciones-procompetencia/resolucion-num-018-2018/ [consulta: 25/08/2025].

LA LUCHA CONTRA LOS CÁRTELES INTERNACIONALES: LA EXPERIENCIA BRASILEÑA

Diogo Thomson de Andrade y Marcelo Guimarães

CONTENIDO

I. Introducción.....776
II. Marco jurídico para la lucha contra los cárteles internacionales.....778
A. Marco normativo brasileño.....778
B. Instrumentos e iniciativas internacionales.....784
1. ONU Comercio y Desarrollo (UNCTAD).....785
2. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).....787
3. International Competition Network (ICN).....790
4. BRICS.....792
III. La jurisprudencia del CADE en materia de cárteles internacionales.....793
A. Definición de efectos.....806
B. Cálculo de multas.....811
IV. Desafíos procesales y lecciones aprendidas.....813
V. Conclusiones.....819
VI. Referencias.....823
A. Doctrina académica y literatura especializada.....823
B. Informes, recomendaciones y documentos de organismos internacionales.....824
C. Guías, recursos y publicaciones institucionales.....825
D. Legislación, tratados e instrumentos de cooperación.....828
E. Jurisprudencia y procedimientos administrativos.....830

Resumen. Este ensayo analiza la experiencia brasileña en la investigación y sanción de cárteles internacionales, con atención a la actuación del Consejo Administrativo de Defensa Económica. Examina el marco jurídico, la aplicación extraterritorial basada en la teoría de los efectos y los instrumentos de cooperación desarrollados por la UNCTAD, la OCDE, la ICN y los BRICS. Asimismo, estudia la jurisprudencia del CADE sobre efectos directos, indirectos y potenciales en Brasil, junto con los criterios utilizados para calcular multas. El trabajo destaca la relevancia de la clemencia y los compromisos de cese, pero identifica dificultades para obtener pruebas, notificar investigados, coordinar investigaciones y ejecutar decisiones en el extranjero. Concluye que una cooperación internacional más profunda resulta indispensable para responder con eficacia ante la creciente sofisticación tecnológica y transfronteriza de las prácticas colusorias.

Palabras claves: cárteles internacionales, defensa de la competencia, extraterritorialidad, teoría de los efectos, efectos transfronterizos, CADE, cooperación internacional, investigaciones *antitrust*, *enforcement* de la competencia, intercambio de información.

THE FIGHT AGAINST INTERNATIONAL CARTELS: THE BRAZILIAN EXPERIENCE

Abstract. This essay analyzes Brazil's experience in investigating and sanctioning international cartels, with particular attention to the Administrative Council for Economic Defense. It examines the domestic legal framework, extraterritorial enforcement based on the effects doctrine, and cooperation instruments developed through

UNCTAD, the OECD, the ICN, and BRICS. It also studies CADE's case law on direct, indirect, and potential effects in Brazil, together with alternative criteria used to calculate fines. The article highlights the importance of leniency agreements and cease-and-desist commitments, while identifying difficulties in obtaining evidence, serving defendants abroad, coordinating parallel investigations, and enforcing decisions in foreign jurisdictions. It concludes that deeper international cooperation is essential to address increasingly sophisticated, technologically enabled, and cross-border collusive practices and to strengthen their effective detection, prosecution, and deterrence across interconnected markets and multiple jurisdictions.

Keywords: international cartels, competition law, extraterritoriality, effects doctrine, cross-border effects, CADE, international cooperation, antitrust investigations, competition enforcement, information sharing.

I. INTRODUCCIÓN

Los cárteles internacionales (también denominados cárteles transfronterizos o transnacionales) se refieren a acuerdos entre competidores que restringen la competencia más allá de las fronteras de una sola jurisdicción. En particular, un cártel se considerará internacional cuando (a) los miembros del cártel tengan al menos dos nacionalidades distintas; (b) la conducta tenga efectos en al menos dos jurisdicciones; o (c) la conducta se haya llevado a cabo en una jurisdicción, pero tenga efectos en otra.[1]

Los cárteles internacionales se encuentran entre las infracciones más graves del orden económico contemporáneo. Incluso en un escenario marcado por tensiones geopolíticas y por tendencias de reconfiguración de las cadenas de valor globales, los mercados siguen estando fuertemente interconectados, lo que permite que las prácticas colusorias traspasen las fronteras nacionales, produciendo efectos simultáneos en múltiples jurisdicciones y afectando directamente a consumidores, empresas y gobiernos de todo el mundo.

Sin embargo, combatir los cárteles internacionales es una actividad bastante compleja. De hecho, la dimensión transnacional de estos delitos plantea desafíos significativos a las autoridades de competencia, especialmente en lo que se refiere a la detección de las conductas, la obtención de pruebas (a menudo ubicadas en el extranjero), la coordinación de investigaciones paralelas y la responsabilización efectiva de los agentes involucrados. Por lo tanto, la cooperación internacional entre las autoridades de defensa

1 *Cf.* MARTINEZ, 2013, p. 44; GUIMARÃES, 2017, pp. 56-57.

de la competencia se revela fundamental para la eficacia de la lucha contra estos delitos.

A lo largo de las últimas décadas, Brasil ha ido consolidando una experiencia relevante en la lucha contra los cárteles internacionales. La actuación de la autoridad de competencia brasileña (Consejo Administrativo de Defensa Económica, CADE) en casos relacionados con mercados globales pone de manifiesto tanto los avances institucionales logrados como los obstáculos que aún persisten para una persecución más eficaz de estas infracciones.

En este contexto, el presente ensayo busca analizar la práctica brasileña, en particular la del CADE, en la lucha contra los cárteles internacionales. Más allá de esta introducción, la sección II presenta un panorama del marco jurídico nacional, así como de los instrumentos e iniciativas internacionales que han ayudado a la autoridad de competencia brasileña en esta materia. La sección III examina la jurisprudencia consolidada del CADE a lo largo de los últimos años, en particular en lo que respecta a la definición de los efectos en el territorio nacional y al cálculo de las multas. La sección IV aborda los desafíos procesales relacionados con las investigaciones de cárteles internacionales y las lecciones extraídas de las iniciativas adoptadas para mitigar tales dificultades. Por último, se presentan algunas consideraciones finales.

II. MARCO JURÍDICO PARA LA LUCHA CONTRA LOS CÁRTELES INTERNACIONALES

A. Marco normativo brasileño

La Ley núm. 12.529/2011 (Ley de Defensa de la Competencia) prevé en su artículo 2 la aplicación extraterritorial a las prácticas que produzcan o puedan producir efectos en el territorio nacional. Se trata de una regla típica de extraterritorialidad, basada en la teoría de los efectos, tal como se prevé en la gran mayoría de los regímenes de competencia en todo el mundo.[2]

Así, el CADE tiene competencia para investigar y sancionar prácticas que produzcan o puedan producir efectos anticompetitivos en Brasil, independientemente de la nacionalidad o el domicilio de los agentes que practican la conducta, así como del lugar donde se lleva a cabo la práctica. Sin embargo, la determinación de qué constituye un efecto para fines de la aplicación extraterritorial del derecho de la competencia no resulta necesariamente evidente. Como se analizará en la sección III, la aclaración de dicho elemento ha sido fundamental en los casos de cárteles internacionales. Se trata, por cierto, de un desafío común para las autoridades de competencia en la persecución de este tipo de conductas ilícitas.[3]

Por lo tanto, es posible que el CADE investigue y sancione a empresas extranjeras que no cuenten con establecimientos, agentes o cualquier forma de representación en Brasil, así como a personas

2 *Cf.* GUIMARÃES, 2017, pp. 73-77.
3 *Cf.* GUIMARÃES, 2017, pp. 84-95.

físicas que no tengan domicilio en el país. Sin embargo, estos casos suelen ser particularmente complejos, sobre todo en lo que respecta a la notificación efectiva de los investigados (denominados «representados» en la práctica brasileña), como se analizará en la sección IV. Con el objetivo de mitigar estas dificultades, los párrafos del artículo 2.º introducen el concepto de grupo de empresas, según el cual las filiales de una empresa extranjera en Brasil (tales como sucursales, agencias, oficinas, establecimientos, agentes o representantes) se consideran parte de la misma entidad económica y, por lo tanto, pueden figurar como representados en los procesos administrativos iniciados por el CADE.[4]

La Ley núm. 12.529/2011 introdujo la definición de prácticas anticompetitivas en su artículo 36, que establece una base abierta para la tipificación de los ilícitos, abarcando los actos manifestados de cualquier forma que tengan por objeto o puedan producir uno de los siguientes efectos, aunque sean potenciales: (a) limitar, falsear o perjudicar de cualquier forma la libre competencia o la libre iniciativa; (b) dominar un mercado relevante de bienes o servicios; (c) aumentar arbitrariamente los beneficios; y (d) ejercer de forma abusiva una posición dominante. A su vez, el párrafo 3 del artículo 36 presenta una lista ilustrativa de conductas que pueden constituir infracciones, en caso de que impliquen la aplicación de los incisos del *caput* de la disposición. Específicamente, el inciso I del párrafo 3 contempla los denominados cárteles *hard core* (llamados «cárteles clásicos» en la jurisprudencia del CADE), que abarcan acuerdos entre competidores destinados a la fijación de precios, al

4 *Cf.* GUIMARÃES, 2017, p. 97.

establecimiento de cuotas o a la restricción de la producción, a la división de mercados o a la frustración del carácter competitivo de las licitaciones públicas.

La jurisprudencia del CADE, a su vez, ha consolidado el entendimiento de que los cárteles *hard core* constituyen ilícitos *per se*. Se trata de un atajo analítico basado en un conjunto de presunciones y reglas probatorias que permite a la autoridad de competencia prescindir de un análisis más profundo de la conducta investigada.[5]

En estos casos, basta con demostrar la importancia y la autoría de la conducta, independientemente de que se demuestren sus efectos negativos en el mercado. Este enfoque se justifica por los elevados costos asociados a investigaciones *antitrust* más exhaustivas (que requerirían análisis detallados de la estructura y el poder de mercado), en contraste con la amplia experiencia empírica que demuestra que los cárteles *hard core* rara vez generan eficiencias legítimas, ya que están concebidos esencialmente para restringir o eliminar la competencia. De hecho, tales prácticas son ampliamente reconocidas como las violaciones más graves del derecho de la competencia, razón por la cual se presumen perjudiciales para la competencia por su propia naturaleza.[6]

Así, la combinación de los artículos 2 y 36 de la Ley núm. 12.529/2011 establece los principales fundamentos normativos que sustentan la actuación del CADE en la lucha contra los cárteles internacionales en Brasil.

5 Véase Proceso Administrativo núm. 08700.000284/2022-72.

6 *Cf.* OECD, 2019.

Asimismo, a través de su presidente y con el apoyo de la Oficina de Asuntos Internacionales, el CADE ejerce la función de autoridad central para la tramitación de solicitudes activas y pasivas de cooperación jurídica internacional en materia de defensa de la competencia (es decir, de cooperación relacionada con casos concretos).[7] La agencia también es responsable de promover la cooperación mutua y el intercambio de información con autoridades de competencia extranjeras y con entidades internacionales que actúan en materia de competencia, en los términos previstos en tratados, acuerdos o convenios, o, en ausencia de dichos instrumentos, con base en el principio de reciprocidad.[8]

Cabe destacar que el CADE puede ejecutar directamente solicitudes de asistencia mutua cuando tenga competencia legal para adoptar la medida solicitada. Por ejemplo, es el caso de solicitudes que no requieren intervención judicial, como el suministro de información pública o de información sobre la legislación brasileña aplicable. Por el contrario, en los casos en que la ejecución de la solicitud dependa de actuaciones que excedan sus competencias —como medidas judiciales destinadas a la realización de inspecciones sorpresa—, la intervención del CADE se produce únicamente de forma indirecta, limitándose a recibir y remitir la solicitud a la autoridad nacional competente para su ejecución.[9]

7 Art. 19, XIV, del Decreto núm. 11.222/2022 y art. 19, XIV, del Reglamento Interno del CADE.

8 Art. 19, XV, del Decreto núm. 11.222/2022 y art. 19, XV, del Reglamento Interno del CADE.

9 *Cf.* ARANOVICH, 2013, p. 132.

La competencia del CADE como autoridad central en materia de competencia no excluye la posibilidad de utilizar otros medios, incluido el Departamento de Recuperación de Activos y Cooperación Jurídica Internacional (DRCI) del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, que es la autoridad central brasileña para la tramitación de solicitudes de cooperación jurídica internacional en los ámbitos penal y civil y otras atribuciones previstas en tratados y convenios internacionales de los que Brasil sea parte. Así, el CADE puede utilizar, paralelamente, las solicitudes de asistencia en materia civil tramitadas por el DRCI.

Cabe señalar que Brasil ha firmado acuerdos internacionales en materia de competencia con los Estados Unidos,[10] Argentina[11] y Mercosur[12] que constituyen verdaderos tratados internacionales, celebrados de conformidad con los procedimientos previstos constitucionalmente, incluida la ratificación por el Congreso Nacional.[13]

10 Decreto núm. 4.702, de 21 de mayo de 2003, por el que se promulga el Acuerdo entre el Gobierno de la República Federativa de Brasil y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo a la cooperación entre sus autoridades de defensa de la competencia en la aplicación de sus leyes de competencia.

11 Decreto núm. 8.338, de 13 de noviembre de 2014, por el que se promulga el Acuerdo de Cooperación entre la República Federativa de Brasil y la República Argentina relativo a la Cooperación entre sus Autoridades de Defensa de la Competencia en la Aplicación de sus Leyes de Competencia, firmado en Buenos Aires el 16 de octubre de 2003.

12 Decreto Legislativo núm. 150, de 15 de diciembre de 2016, por el que se aprueba el texto del Acuerdo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR, firmado en Foz do Iguaçu el 16 de diciembre de 2010, cuya promulgación mediante decreto presidencial aún se encuentra pendiente.

13 Brasil también firmó un acuerdo similar con Rusia (Acuerdo entre el Gobierno de la República Federativa de Brasil y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre Cooperación en el Ámbito de la Política de Competencia), pero nunca fue ratificado por el Congreso Nacional.

Además de estos, el CADE ha firmado una serie de memorandos de entendimiento (MoUs) con otras autoridades de competencia. Se trata de instrumentos de *soft law,* que no crean derechos ni obligaciones legales en virtud del derecho internacional. Estos MoUs reflejan el deseo de las partes de fortalecer una relación de cooperación con el fin de mejorar el desempeño de sus funciones. Actualmente, el CADE tiene MoUs vigentes con diversas autoridades extranjeras, tales como Canadá, Chile, China, Corea del Sur, Ecuador, India, Japón, Mozambique, Perú, Portugal, Rusia y la Unión Europea, además del Mercosur, el Banco Mundial, los BRICS y el Banco Interamericano de Desarrollo.[14]

En general, dichos instrumentos contienen disposiciones relativas tanto a la cooperación técnica como a la cooperación en materia de *enforcement.* En lo que respecta a la primera, son comunes las disposiciones sobre el intercambio de información y experiencias, el intercambio de funcionarios, la celebración de conferencias y la promoción de actividades de capacitación. En cuanto a la cooperación en casos concretos, se prevén mecanismos de notificación de investigaciones y procedimientos que puedan afectar los intereses de la otra parte, consultas entre autoridades, obtención de información en la otra jurisdicción, intercambio de información y coordinación de actividades de las autoridades involucradas.

Cabe destacar que la totalidad de estos instrumentos bilaterales constituyen acuerdos de primera generación, limitándose al

14 CADE, «Cooperação bilateral», https://www.gov.br/cade/pt-br/centrais-de-conteudo/internacional/cooperacao-bilateral [consulta: 17/02/2026].

intercambio de información no confidencial. En consecuencia, el intercambio de información confidencial solo puede ocurrir mediante el consentimiento expreso de su titular, formalizado a través de *waivers* de confidencialidad. En el contexto de las investigaciones de cárteles internacionales, esta posibilidad suele estar asociada a los signatarios de acuerdos de clemencia, quienes pueden autorizar al CADE a compartir información confidencial con otras autoridades ante las cuales también hayan solicitado clemencia.[15]

Resulta relevante señalar que la inexistencia de un MoU no impide la cooperación. De hecho, la denominada cooperación informal (es decir, aquella que se produce sin basarse en un instrumento jurídico específico) es bastante común en la práctica, aunque también se limita al intercambio de información no confidencial.

B. Instrumentos e iniciativas internacionales

Además de las normas e instrumentos mencionados anteriormente, el CADE también se apoya en una serie de mecanismos e iniciativas internacionales destinados a combatir los cárteles internacionales. Se trata de un amplio marco de cooperación e intercambio de experiencias que puede contribuir significativamente a fortalecer las políticas de las autoridades de competencia en la lucha contra este tipo de conductas, así como sus mecanismos de cooperación internacional.

15 *Cf.* CADE, 2025.

1. ONU Comercio y Desarrollo (UNCTAD)

La UNCTAD constituye el punto focal del sistema de las Naciones Unidas (ONU) en materia de defensa de la competencia, desempeñando un papel activo en la promoción de la lucha contra los cárteles internacionales, con especial atención a las necesidades y desafíos que enfrentan los países en desarrollo.

Merece especial atención el Conjunto de Principios y Reglas de las Naciones Unidas sobre Competencia y Comercio,[16] adoptado en 1980 por la Asamblea General de la ONU, que fomenta la convergencia y la colaboración entre los regímenes de competencia nacionales, así como el entendimiento mutuo y la cooperación entre las autoridades encargadas de su aplicación. Se trata del primer y, hasta la fecha, único instrumento multilateral sobre política y derecho de la competencia. En particular, el documento constituyó un hito importante para la cooperación internacional en materia de competencia, al promover normas orientadas a la prevención y represión de prácticas restrictivas de la competencia, incluidas aquellas practicadas por empresas transnacionales con impacto en el comercio internacional. Además, proporciona una plataforma para la colaboración internacional y el intercambio de mejores prácticas.

En 2020, con el objetivo de reforzar la cooperación internacional en materia de competencia, la UNCTAD adoptó las Políticas y Procedimientos Orientativos para el Control de Prácticas

16 Formalmente, Conjunto de Principios y Reglas Equitativos Acordados Multilateralmente para el Control de Prácticas Comerciales Restrictivas. *Cf.* UNCTAD, 2000.

Comerciales Restrictivas (GPP).[17] Se trata de un instrumento de carácter voluntario y no vinculante, destinado a orientar y facilitar la cooperación entre las autoridades de competencia en actividades de *enforcement* relacionadas con casos transfronterizos (como los cárteles internacionales), especialmente en los países en desarrollo. Las GPP proporcionan orientaciones prácticas, estableciendo una guía detallada para la interacción entre autoridades, incluyendo los contactos iniciales, la coordinación de los calendarios de investigación, el intercambio de información, el uso de *waivers* de confidencialidad y la realización de discusiones sustantivas sobre casos en curso. El instrumento también reconoce el papel de la UNCTAD como facilitadora de la cooperación entre autoridades de competencia.

Finalmente, en 2021 se creó, en el marco de la UNCTAD, el Grupo de Trabajo Informal sobre Cárteles Internacionales,[18] con el objetivo de respaldar los esfuerzos para promover la cooperación internacional en esta materia, mediante la identificación y difusión de las mejores prácticas, así como la facilitación del intercambio de información y la realización de consultas entre las autoridades de competencia. El CADE ha participado activamente en este foro, lo que ha contribuido a la armonización de los entendimientos entre las autoridades de competencia y al estrechamiento de las relaciones

17 Formalmente, «Políticas y Procedimientos Orientativos en Virtud de la Sección F del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Acordados Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas». *Cf.* UNCTAD, 2020.

18 UNCTAD, «Working Group on Cross-Border Cartels», https://unctad.org/Topic/Competition-and-Consumer-Protection/working-group-on-cross-border-cartels [consulta: 02/05/2026].

institucionales entre ellas.

2. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

En el marco de la OCDE, especialmente a través de su Comité de Competencia, se han desarrollado mejores prácticas e importantes instrumentos relacionados con la lucha contra los cárteles y la cooperación internacional en materia de defensa de la competencia.

Cabe destacar, en particular, dos recomendaciones adoptadas por el Consejo de la OCDE: la Recomendación sobre la Acción Eficaz contra los Cárteles *Hard Core* (2019, que actualiza una recomendación anterior de 1998) y la Recomendación sobre la Cooperación Internacional en Investigaciones y Procedimientos en Materia de Competencia (2014, que actualiza versiones anteriores, la primera de las cuales data de 1967). Aunque carecen de fuerza jurídica vinculante, las recomendaciones de la OCDE son instrumentos con fundamento jurídico que desempeñan un papel relevante en la orientación de las políticas públicas y en la promoción de la convergencia de prácticas entre los países miembros y adherentes.

La Recomendación sobre la Acción Eficaz contra los Cárteles *Hard Core*[19] reconoce que tales conductas constituyen las infracciones más graves del derecho de la competencia, habiendo desempeñado un papel importante en la promoción de acciones más efectivas contra estas prácticas anticompetitivas y en la convergencia internacional de las políticas de lucha contra los cárteles. Dicho instrumento es

19 *Cf.* OECD, 2019.

particularmente relevante para el tema en análisis, ya que los cárteles internacionales suelen configurarse como cárteles *hard core*.

Por su parte, la Recomendación sobre la Cooperación Internacional en Investigaciones y Procedimientos en Materia de Competencia[20] establece principios rectores destinados a promover una cooperación internacional más eficaz entre las autoridades de competencia, incluso en lo que se refiere a la lucha contra los cárteles internacionales. Entre los mecanismos promovidos por el instrumento se incluyen consultas, notificaciones, asistencia e intercambio de información (incluida la confidencial, si es posible de acuerdo con el régimen jurídico nacional). La Recomendación también alienta a las autoridades que llevan a cabo investigaciones relacionadas con la misma conducta anticompetitiva a coordinar sus actividades.

En colaboración con la International Competition Network (ICN), la OCDE elaboró en 2021 un informe[21] sobre el estado actual de la cooperación internacional en la aplicación del derecho de la competencia, en el que se destaca el crecimiento progresivo de dichas actividades, aunque con diferente intensidad y frecuencia entre los distintos ámbitos del derecho de la competencia. Asimismo, se destacaron los importantes desafíos que enfrentan varias jurisdicciones, entre ellos la limitación de recursos, las restricciones legales (en particular en relación con el intercambio de información confidencial), cuestiones relacionadas con la confianza y la reciprocidad entre autoridades, así como obstáculos prácticos, como

20 *Cf.* OECD, 2014.

21 *Cf.* OECD/ICN, 2021.

las barreras lingüísticas y las diferencias de huso horario. Además, se presentan buenas prácticas adoptadas en algunas jurisdicciones para ayudar a superar dichos desafíos y hacer que la cooperación internacional sea más efectiva.

La OCDE también desempeña un papel importante en la recopilación y el análisis de información destinada a comprender y fortalecer la cooperación.[22] En este contexto, especial mención merece la International Cartels Database,[23] desarrollada originalmente por el profesor John M. Connor, de la Purdue University.[24] Se trata de una base de datos que reúne información, obtenida de fuentes públicas, sobre cárteles internacionales sancionados en diversas jurisdicciones, incluso en América Latina. La información puede consultarse y filtrarse según diversos criterios, como la jurisdicción, el sector económico, la denominación del cártel y el tipo de sanción aplicada. La base constituye una herramienta importante para las autoridades de competencia, especialmente aquellas con menor experiencia en la persecución de cárteles internacionales, ya que facilita la identificación de posibles infracciones con efectos en sus respectivos territorios.

22 OECD, «Competition and International Co-operation», https://www.oecd.org/en/topics/competition-and-international-co-operation.html [consulta: 04/05/2026].

23 OECD, «International Cartels Database», https://oe.cd/dx/icstats [consulta: 04/05/2026].

24 International Cartels Database, Purdue University, https://purr.purdue.edu/publications/2732/2 [consulta: 04/05/2026].

3. International Competition Network (ICN)

Como complemento a las iniciativas de la UNCTAD y la OCDE, la ICN cuenta con un amplio conjunto de materiales que contribuyen de manera significativa a la lucha contra los cárteles internacionales. Por ejemplo, el *Anti-Cartel Enforcement Manual*[25] reúne un conjunto de buenas prácticas relacionadas con técnicas de investigación, herramientas tecnológicas y enfoques institucionales orientados a la implementación de políticas eficaces para combatir las prácticas colusorias, incluso de naturaleza transfronteriza. En particular, el manual dedica un capítulo específico a la cooperación internacional y al intercambio de información,[26] presentando los diversos métodos utilizados por las autoridades de competencia en todo el mundo. El documento reconoce que la creciente dimensión transnacional de los cárteles hace que la cooperación internacional sea cada vez más necesaria, al tiempo que destaca los desafíos asociados a esta labor, especialmente aquellos derivados del carácter sensible y confidencial de gran parte de la información en poder de las autoridades de competencia.

Asimismo, en 2016, la ICN estableció una estructura para promover el intercambio de información no confidencial en investigaciones de cárteles,[27] con el objetivo de facilitar la cooperación entre las autoridades de competencia en casos de esta naturaleza. En particular, la estructura tiene por objeto el intercambio de información en

25 *Cf.* ICN, 2025.

26 *Cf.* ICN, 2013.

27 *Cf.* ICN, 2018; ICN, «CWG Info-Sharing Framework», s. f. [consulta: 07/05/2026].

ausencia de *waivers* de confidencialidad o de mecanismos legales específicos para el intercambio de información confidencial (*information gateways*), disponibles solo en algunas jurisdicciones. Por ejemplo, la estructura puede utilizarse para el intercambio de información no confidencial relativa a empresas establecidas en la jurisdicción solicitada o a personas que trabajen en ella, así como información sobre el funcionamiento de los mercados afectados. Además de la información relacionada con casos específicos, el mecanismo también puede utilizarse para obtener información sobre procedimientos de investigación y experiencias de *enforcement* en materia de cárteles.

Para facilitar esta cooperación, se ha desarrollado un procedimiento estandarizado,[28] que incluye un formulario estándar para la presentación de solicitudes y una lista de contactos con la identificación de los puntos focales de las autoridades participantes. La adhesión al mecanismo es voluntaria y se realiza mediante el llenado de un formulario específico y la designación de un punto de contacto institucional. Actualmente, la iniciativa es coordinada por la autoridad de competencia de Japón (JFTC) y cuenta con la participación de aproximadamente 35 autoridades de competencia, entre ellas el CADE.

La ICN también elaboró, en 2020, una guía orientada al fortalecimiento de la cooperación internacional en programas

28 ICN, «Information Request Form to ICN's Framework for Sharing Non-Confidential Information for Anti-Cartel Enforcement», s. f. [consulta: 07/05/2026].

de clemencia.[29] El documento parte de la constatación de que el creciente número de jurisdicciones que investigan cárteles internacionales complica la decisión de los posibles candidatos a la clemencia sobre dónde y en qué condiciones buscar los beneficios del programa. En este sentido, la guía busca orientar la interacción entre las autoridades de competencia en cuestiones relacionadas con solicitudes de clemencia multijurisdiccionales, con el objetivo de aumentar la eficacia de la lucha contra los cárteles internacionales y, al mismo tiempo, reducir los posibles desincentivos para el uso de los programas de clemencia.

4. BRICS

Los BRICS, grupo del que forma parte Brasil, también han propiciado un ambiente favorable para profundizar la cooperación internacional en la lucha contra los cárteles internacionales. Las autoridades de competencia de los países del bloque actúan bajo los auspicios de un memorando de entendimiento destinado a promover y fortalecer la cooperación en materia de defensa de la competencia.[30] Sobre la base de este instrumento, se creó un Grupo de Trabajo sobre Cárteles, dedicado al análisis de casos, al intercambio de experiencias y al desarrollo de mecanismos para la identificación, investigación y represión de prácticas anticompetitivas.

29 *Cf.* ICN, 2020.

30 Memorando de Entendimiento entre las Autoridades de Competencia de la República Federativa del Brasil, la Federación de Rusia, la República de la India, la República Popular China y la República de Sudáfrica sobre Cooperación en el Ámbito del Derecho y la Política de Competencia, 2016.

Aunque todavía no se han llevado a cabo investigaciones conjuntas en el marco del Grupo, sus miembros vienen trabajando en la elaboración de Estándares sobre Cooperación Internacional en la Lucha contra los Cárteles Internacionales. Se trata de una propuesta de instrumento de *soft law* destinada a ayudar a las autoridades de competencia de los BRICS a garantizar la prevención, detección, investigación, persecución y supresión efectivas de los cárteles internacionales.

La propuesta parte del reconocimiento de que el fortalecimiento de la cooperación internacional entre las autoridades de competencia puede ampliar la capacidad de identificar prácticas anticompetitivas con efectos en múltiples jurisdicciones, además de hacer que las investigaciones sean más eficientes, reduciendo la duplicación de esfuerzos, los retrasos y los costos para las autoridades y las partes involucradas. Cabe destacar, asimismo, que la cooperación contribuye a la adopción de decisiones más consistentes y mejor fundamentadas, al reducir las asimetrías de información y fomentar una mayor convergencia de criterios entre las autoridades.

III. LA JURISPRUDENCIA DEL CADE EN MATERIA DE CÁRTELES INTERNACIONALES

A lo largo de las últimas décadas, el CADE ha acumulado una experiencia significativa en la investigación y represión de cárteles internacionales. El cuadro siguiente sintetiza los casos tramitados por la autoridad de competencia brasileña; en él se indican el mercado afectado, la situación procesal y los respectivos resultados.

Cuadro 1. Casos de cárteles internacionales investigados por el CADE

	Mercado	Estado procesal	Decisión	Número de expediente
1	Vitaminas	Resuelto el 11 de abril de 2007	Condena de algunos de los representados	08012.004599/1999-18
2	Lisinas	Resuelto el 14 de marzo de 2012	Archivo del expediente (prescripción)	08012.004897/2000-23
3	Peróxidos de hidrógeno*	Resuelto el 9 de mayo de 2012	Acuerdo de clemencia; condena de algunos de los representados	08012.004702/2004-77
4	Transporte aéreo de carga*	Resuelto el 28 de agosto de 2013	Acuerdo de clemencia; TCC; condena de algunos de los representados	08012.011027/2006-02
5	Mangueras marítimas*	Resuelto el 25 de febrero de 2015	Acuerdo de clemencia; TCC; condena de algunos de los representados	08012.010932/2007-18
6	Electrodo de grafito	Resuelto el 14 de octubre de 2015	Archivo del expediente (nulidad en la apertura del proceso administrativo)	08012.009264/2002-71

7	Perborato de sodio	Resuelto el 24 de febrero de 2016	Acuerdo de clemencia; condena de algunos de los representados	08012.001029/2007-66
8	Compresores herméticos para refrigeración*	Resuelto el 16 de marzo de 2016	Acuerdo de clemencia; TCC; condena de algunos de los representados	08012.000820/2009-11
9	Elastómeros termoplásticos (TPE)	Resuelto el 31 de agosto de 2016	Archivo del expediente (falta de pruebas de efectos en Brasil)	08012.000773/2011-20
10	Plásticos del tipo acrilonitrilo-butadieno--estireno (AB), poliestireno (PS), acrilonitrilo-estireno (AS) y polimetilmetacrilato (PMMA)	Resuelto el 14 de septiembre de 2016	Acuerdo de clemencia; archivo del expediente (falta de pruebas de efectos en Brasil)	08012.000774/2011-74
11	Componentes de vidrio para tubos de rayos catódicos (CRT)	Resuelto el 9 de noviembre de 2016	Acuerdo de clemencia; TCC; condena de algunos de los representados	08012.005930/2009-79
12	Memoria dinámica de acceso aleatorio (DRAM)	Resuelto el 23 de noviembre de 2016	Acuerdo de clemencia; TCC; condena de algunos de los representados	08012.005255/2010-11

13	Aparatos electroelectrónicos de control del flujo de energía eléctrica con aislamiento de gas (GIS)*	Resuelto el 8 de agosto de 2018	Acuerdo de clemencia; TCC; condena de algunos de los representados	08012.001376/2006-16 (GIS)
14	Tubos para imágenes en color (CPT)*	Resuelto el 22 de agosto de 2018	Acuerdo de clemencia; TCC; condena de algunos de los representados	08012.002414/2009-92
15	Tubos para pantallas a color (CDT)*	Resuelto el 22 de agosto de 2018	Acuerdo de clemencia; TCC	08012.0103338/2009-99
16	Carbonato de sodio	Resuelto el 5 de septiembre de 2018	Archivo del expediente (falta de pruebas de efectos en Brasil)	08012.008881/2010-60
17	Unidades de discos ópticos (ODD)	Resuelto el 30 de enero de 2019	Acuerdo de clemencia; TCC; condena de algunos de los representados	08012.001395/2011-00
18	Aparatos electroelectrónicos de control del flujo de energía eléctrica con aislamiento por aire (AIS)*	Resuelto el 13 de febrero de 2019	Acuerdo de clemencia; TCC; condena de algunos de los representados	08012.001377/2006-52
19	Sistemas de dirección asistida (EPS)*	Resuelto el 13 de febrero de 2019	Acuerdo de clemencia; TCC	08700.003735/2015-02

20	Transistores de película delgada para pantallas de cristal líquido (TFT-LCD)	Resuelto el 27 de febrero de 2019	Acuerdo de clemencia; TCC; condena de algunos de los representados	08012.011980/2008-12
21	Sustratos cerámicos para automóviles	Resuelto el 16 de octubre de 2019	Acuerdo de clemencia; TCC	08700.009167/2015-45
22	Válvulas automotrices para motores, guías de válvulas y asientos de válvulas*	Resuelto el 18 de marzo de 2020	Acuerdo de clemencia; TCC	08700.002904/2017-41
23	Cables subterráneos y submarinos	Resuelto el 15 de abril de 2020	Acuerdo de clemencia; TCC; condena de algunos de los representados	08012.003970/2010-10
24	Metionina	Resuelto el 12 de agosto de 2020	Archivo del expediente (prescripción)	08012.009581/2010-06
25	Rodamientos*	Resuelto el 31 de marzo de 2021	Acuerdo de clemencia; TCC; condena de algunos de los representados	08012.005324/2012-59
26	Revestimientos de embragues*	Resuelto el 14 de abril de 2021	Acuerdo de clemencia; TCC	08700.000949/2015-19
27	Bujías de encendido*	Resuelto el 28 de abril de 2021	Acuerdo de clemencia; TCC	08700.005789/2014-13

28	Transporte internacional de carga por vía aérea y marítima*	Resuelto el 12 de mayo de 2021	Acuerdo de clemencia; TCC; condena de algunos de los representados	08012.001183/2009-08
29	Transporte marítimo realizado por buques de tipo *Roll On Roll Off*	Resuelto el 23 de marzo de 2022	Acuerdo de clemencia; TCC; condena de algunos de los representados	08700.001094/2016-24
30	Embragues para vehículos ligeros y camiones*	Resuelto el 12 de febrero de 2025	Acuerdo de clemencia; TCC; condena de algunos de los representados	08700.000881/2019-00
31	*Suspension assemblies*	Resuelto el 17 de septiembre de 2025	Acuerdo de clemencia; TCC; condena de algunos de los representados	08700.006006/2017-61
32	Arneses eléctricos y componentes eléctricos y electrónicos para automóviles*	Resuelto el 10 de junio de 2026	Acuerdo de clemencia; TCC; condena de algunos de los representados	08700.009029/2015-66
33	Sistemas de seguridad para vehículos (OSS)	Resuelto el 10 de junio de 2026	Acuerdo de clemencia; TCC; condena de algunos de los representados	08700.002938/2017-35

34	Cambo *offshore*	Pendiente de resolución por el Tribunal	Decisión pendiente	08700.004633/2015-04
35	Correduría de seguros y reaseguros para la aviación y el sector aeroespacial y servicios auxiliares relacionados	Pendiente de resolución por el Tribunal	Decisión pendiente	08700.000171/2019-71
36	Sistemas de frenos y sus componentes para vehículos ligeros	Pendiente de resolución por el Tribunal	Decisión pendiente	08700.004040/2020-05
37	Producción y venta de escopolamina--n-bromobutil (SnBB)	Pendiente de resolución por el Tribunal	Decisión pendiente	08700.004235/2021-28
38	Vehículos automotores ligeros destinados al transporte de pasajeros	Pendiente de resolución por el Tribunal	Decisión pendiente	08700.000478/2024-30
39	Mecanismos de acceso (juegos de cilindros, manijas, cerraduras y bloqueos de dirección)*	Pendiente de resolución por el Tribunal	Decisión pendiente	08700.002290/2019-69

40	Adquisición de derechos de medios deportivos, eventos deportivos y prestación de servicios relacionados con la consultoría o el asesoramiento	Pendiente de resolución por el Tribunal	Decisión pendiente	08700.002012/2021-26
41	Condensadores electrolíticos y condensadores de película	Pendiente de resolución por el Tribunal	Decisión pendiente	08700.010056/2014-09

* Cárteles mixtos (es decir, internacionales y nacionales)

Fuente: Elaboración propia de los autores, basada en datos obtenidos de la plataforma SEI (https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_pesquisar.php?acao_externa=protocolo_pesquisar&acao_origem_externa=protocolo_pesquisar&id_orgao_acesso_externo=0 [consulta: 22/05/2026])

Notas: Se incluyen únicamente los expedientes principales (sin considerar los expedientes escindidos)

El análisis de los casos mencionados revela un predominio de los cárteles internacionales en el sector manufacturero, sobre todo en segmentos dedicados a la producción de insumos industriales, como materiales intermedios, componentes y bienes de capital. Destacan, en particular, los casos relacionados con diferentes piezas y componentes para la industria automotriz, que representan cerca de una cuarta parte del universo de casos examinados.

Este diagnóstico concuerda con la experiencia internacional.[31] De hecho, la gran mayoría (si no la totalidad) de los cárteles internacionales investigados y sancionados en Brasil también fue objeto de persecución en otras jurisdicciones. Se trata de una consecuencia natural de la propia naturaleza de estos delitos, que con frecuencia producen efectos en múltiples jurisdicciones, lo que pone de manifiesto la dimensión transnacional de su represión y la importancia de la cooperación internacional. Como se analizará más adelante, aún hay un amplio margen para profundizar la cooperación entre las autoridades de competencia en este ámbito, lo que podría contribuir significativamente a fortalecer la lucha contra los cárteles internacionales en todo el mundo.

Otro elemento destacado de los casos de cárteles internacionales investigados por el CADE se refiere a su origen. Las primeras investigaciones de tales prácticas en Brasil se iniciaron *ex officio* a partir del conocimiento de procedimientos similares tramitados en otras jurisdicciones. Un ejemplo emblemático fue el cártel de las vitaminas, el primer cártel internacional juzgado por el CADE, en 2007, que resultó en la condena de grandes empresas farmacéuticas. La investigación se inició tras la divulgación, por parte de la prensa, de la condena de laboratorios en los Estados Unidos por participar en un cártel de alcance global. Las principales pruebas utilizadas en el proceso administrativo consistieron precisamente en las decisiones dictadas por las autoridades de competencia de los Estados Unidos y de la Unión Europea. En esa ocasión, el CADE consolidó el

31 *Cf.* OECD, «International Cartels Database»; International Cartels Database, Purdue University [consulta: 25/05/2026].

entendimiento de que no hay impedimento para el uso de decisiones extranjeras como medio de prueba, siempre que dichos documentos se hayan elaborado de conformidad con las formalidades exigidas en el país de origen (*locus regit actum*) y vayan acompañados de una traducción al portugués.[32]

Sin embargo, salvo en los casos iniciales, casi todas las investigaciones de cárteles internacionales llevadas a cabo por el CADE tuvieron su origen en acuerdos de clemencia. El programa de clemencia en materia de competencia de Brasil se instauró en el año 2000, y su primer acuerdo se firmó en 2003. Según el régimen brasileño, la primera empresa o persona involucrada en un cártel u otra conducta anticompetitiva que denuncie la práctica ante el CADE puede obtener beneficios en el ámbito administrativo y penal, siempre que cese su participación en el acto ilícito, confiese su participación en la práctica, identifique a los demás participantes y coopere con las investigaciones presentando información y documentos relevantes para la investigación de los hechos.[33]

En los primeros años tras la adopción del programa, la mayoría de los acuerdos firmados se referían a cárteles internacionales, aunque esta tendencia se invirtió posteriormente.[34] Así, los acuerdos de

32 Este entendimiento fue corroborado posteriormente, en el sentido de que los documentos obtenidos en el extranjero son admisibles como medios de prueba, siempre que se garanticen el derecho de defensa y el principio de contradicción, sin que sea necesaria su homologación por el Poder Judicial brasileño. Véase, por ejemplo, Proceso Administrativo núm. 08012.010932/2007-18.

33 Arts. 86 y 87 de la Ley núm. 12.529/2011; *Cf.* CADE, 2025.

34 *Cf.* ATHAYDE y FERNANDES, 2016.

clemencia han sido fundamentales para fortalecer la lucha contra los cárteles internacionales en Brasil, constituyendo el principal mecanismo que ha permitido al CADE acceder a pruebas y localizar a los infractores. Asimismo, los acuerdos de clemencia celebrados en casos de cárteles internacionales contribuyeron significativamente a la consolidación del programa brasileño de clemencia en su conjunto.

Además, en la gran mayoría de los casos de cárteles internacionales investigados por el CADE, la celebración de acuerdos de clemencia en Brasil ocurrió en paralelo a la firma de acuerdos de clemencia en otras jurisdicciones, lo que corrobora la literatura que señala la existencia de fuertes incentivos para presentar solicitudes de clemencia en múltiples jurisdicciones en estos casos. En algunas investigaciones en Brasil, sin embargo, los signatarios difieren de los identificados en otras jurisdicciones, lo que sugiere que, en los cárteles internacionales, la carrera por los *markers* a nivel global puede ser aún más intensa cuando diversas autoridades de competencia ejercen actividades de *enforcement* enérgicas en relación con tales delitos.[35]

En Brasil, los agentes que no reúnen los requisitos para celebrar un acuerdo de clemencia pueden firmar un Término de Compromiso de Cese (TCC) con el CADE, mediante el cual reconocen su participación en la práctica colusoria, cooperan con las investigaciones y abonan una contribución pecuniaria, que se calcula sobre la base del valor de la multa prevista, sobre la cual se aplica una reducción que varía entre el 15% y el 50%, dependiendo del grado de colaboración prestada y del momento procesal en que se propone el acuerdo.[36]

35 *Cf.* GUIMARÃES, 2020.

36 Art. 85 de la Ley núm. 12.529/2011; *Cf.* CADE, 2016.

En un número significativo de casos de cárteles internacionales investigados por el CADE, se celebraron TCC, a menudo con la participación de varios representados. En este contexto, el instrumento desempeña una importante función complementaria a la política de clemencia, incluso para los agentes que celebraron acuerdos de clemencia en otras jurisdicciones, pero no obtuvieron el primer *marker* en Brasil.

Además, los TCC constituyen instrumentos relevantes para la eficiencia de la política de lucha contra los cárteles internacionales desarrollada por el CADE, en la medida en que permiten a la autoridad superar barreras territoriales para acceder a pruebas, localizar a los infractores y obtener el pago anticipado de multas por parte de empresas y/o individuos sin activos en el país. Como se verá en la sección IV, estos aspectos representan desafíos particularmente relevantes para la persecución de los cárteles internacionales.[37]

Otro elemento destacado que se observa en casi todos los casos es la limitada cooperación internacional. Como se ha visto anteriormente, los signatarios de acuerdos de clemencia pueden autorizar el intercambio de información confidencial entre autoridades de competencia extranjeras en las que también hayan obtenido el beneficio, mediante un *waiver* de confidencialidad. Este mecanismo puede incluso contribuir a una coordinación más eficaz en cuanto al momento de la divulgación de las investigaciones, preservando su efectividad en las diversas jurisdicciones involucradas. Sin embargo, aunque en casi la totalidad de los casos de cárteles internacionales

37 *Cf.* ATHAYDE y FERNANDES, 2016.

condenados por el CADE hubo un beneficiario de la clemencia que también obtuvo el beneficio en al menos otra jurisdicción, solo en un caso tuvo lugar un intercambio efectivo de información confidencial entre autoridades.

Se trata del caso del cártel de los compresores, en el que el mismo agente económico celebró acuerdos de clemencia en Brasil, en los Estados Unidos y en la Unión Europea, firmando un *waiver* de confidencialidad en las tres jurisdicciones. Esto permitió que las respectivas autoridades compartieran información confidencial para organizar sus investigaciones. En particular, en febrero de 2009 se llevaron a cabo operaciones sorpresa conjuntas y simultáneas en las tres jurisdicciones, lo que dio lugar a la obtención de pruebas en Alemania, Brasil, Dinamarca, Estados Unidos e Italia. Este fue el primer (y, hasta el momento, único) episodio en el que la autoridad de competencia brasileña recurrió a mecanismos de cooperación internacional para coordinar inspecciones sorpresa con otras agencias. La singularidad de esta experiencia radica en el hecho de que, a diferencia de los demás cárteles internacionales investigados por el CADE, la mayor parte de las pruebas de la conducta se encontraba en territorio brasileño, ya que las empresas centrales del cártel tenían su sede en el país. Así, la colaboración de las autoridades brasileñas resultó esencial para el éxito de las investigaciones realizadas en el extranjero.

En los demás casos de cárteles internacionales, la cooperación internacional, cuando existió, tuvo un carácter más limitado, centrándose en el intercambio de información pública, como actualizaciones sobre el avance de las investigaciones, copias de las

versiones públicas de las resoluciones e intercambio de percepciones generales sobre los desafíos prácticos a los que se enfrentan las autoridades. Este panorama pone de manifiesto el potencial de profundizar la cooperación con las autoridades de competencia extranjeras para fortalecer la política de lucha contra los cárteles internacionales desarrollada por el CADE.

Más allá de estas consideraciones generales sobre la experiencia brasileña, las siguientes subsecciones examinan dos aspectos particularmente importantes de los casos de cárteles internacionales: la definición de efectos para el ejercicio de la jurisdicción extraterritorial y el cálculo de las multas.

A. Definición de efectos

Como se mencionó anteriormente, el artículo 2 de la Ley núm. 12.529/2011 confiere jurisdicción extraterritorial al CADE para investigar y sancionar prácticas que produzcan o puedan producir efectos anticompetitivos en Brasil. En este contexto, la caracterización de los efectos en el territorio nacional constituye un elemento central en los casos de cárteles internacionales. No obstante, la legislación no define de manera detallada los criterios para la identificación de dichos efectos, de modo que ha sido la jurisprudencia del CADE, especialmente en los primeros casos resueltos sobre el tema, la encargada de delinear los parámetros para el ejercicio de la jurisdicción extraterritorial por parte de la autoridad de competencia brasileña.

En el ya mencionado cártel internacional de vitaminas,[38] el CADE tuvo la oportunidad de señalar, por primera vez, la aplicabilidad de la legislación brasileña incluso cuando los actos se hubieran cometido íntegramente en el extranjero y no hubieran producido efectos concretos en el territorio nacional, bastando con demostrar su potencial para causar daños al mercado brasileño. El caso se refería a un acuerdo de fijación de precios celebrado por las matrices de grandes laboratorios farmacéuticos con sede en el extranjero. Se comprobó que el mercado brasileño de vitaminas era abastecido, casi en su totalidad, por importaciones procedentes de las empresas investigadas. Además, se comprobó que el *modus operandi* del cártel era definido por las empresas desde sus sedes en el extranjero e implementado, a nivel regional y local, por sus filiales. Así, no había indicios de que las filiales brasileñas tomaran decisiones autónomas en relación con la comercialización de vitaminas, por lo que se concluyó no solo la posibilidad de que el cártel generara efectos en el territorio nacional, sino también que estos se habían producido de manera efectiva y concreta.

La discusión sobre la definición de efectos avanzó con ocasión de la resolución del cártel de los compresores,[39] en 2016. Hasta entonces, en los casos de cárteles internacionales examinados por el CADE, las empresas involucradas tenían una participación significativa en el mercado brasileño y habían comercializado volúmenes relevantes de productos o servicios en el territorio nacional, con impacto en los precios practicados en el país. Sin embargo, la noción de

38 Proceso Administrativo núm. 08012.004599/1999-18.

39 Proceso Administrativo núm. 08012.000820/2009-11.

efectos anticompetitivos en Brasil trasciende la mera existencia de ventas o importaciones en el país. La caracterización de la infracción debe fundamentarse en la existencia de ventas en Brasil y/o en el intercambio de información competitivamente sensible (por ejemplo, precios y estrategias comerciales) relacionada con productos o servicios comercializados en el territorio nacional.

De hecho, los participantes de un cártel pueden repartirse los mercados internacionales mediante acuerdos de no venta en determinadas jurisdicciones, o acordar una comercialización insignificante para simular competencia en determinados mercados. En estos casos, la ausencia de ventas en Brasil no excluye la producción de efectos en el territorio nacional, ya que hubo un acuerdo para manipular las condiciones competitivas en el mercado brasileño. En otras palabras, un participante del cártel que haya producido efectos en Brasil debe ser sancionado por el CADE, independientemente de haber realizado ventas directas del producto objeto del acuerdo en el país. En última instancia, el elemento determinante es la demostración de que el mercado brasileño estaba contemplado por los miembros del cártel y formaba parte del objeto del acuerdo ilícito.

La interpretación relativa a la definición de efectos fue posteriormente refinada en la resolución del cártel de memorias DRAM,[40] especialmente en lo que respecta a los bienes intermedios. En esa ocasión, se señaló que un cártel internacional puede afectar negativamente a todas las etapas de la cadena productiva, incluidos los mercados de bienes intermedios o de insumos necesarios para la

40 Proceso Administrativo núm. 08012.005255/2010-11.

fabricación de productos finales. Además, se estableció que no es la naturaleza del producto lo que determina la tipología de los efectos. Así, el simple hecho de que el cártel involucre un bien intermedio no implica, por sí solo, la existencia de efectos indirectos, debiendo centrarse el análisis en los efectos de la conducta colusoria y no en las características del producto afectado.

En este caso específico, se constató que la conducta ilícita afectó al mercado brasileño de dos maneras: mediante la importación directa a Brasil del producto objeto del cártel (memoria DRAM) y mediante la importación de productos cuya composición dependía del insumo objeto de la colusión, el cual representaba una parte relevante de los productos finales.

En este contexto, se descartó la tesis de que solo los cárteles internacionales con efectos directos en Brasil estarían sujetos a la jurisdicción del CADE. Por el contrario, se reconoció que los acuerdos anticompetitivos capaces de afectar la cadena productiva nacional, aun cuando no recaigan directamente sobre el producto final comercializado en el país, también pueden quedar sujetos a la actuación de la autoridad de competencia brasileña. De este modo, se consolidó el entendimiento de que la noción de efectos previsto en el artículo 2 de la Ley núm. 12.529/2011 comprende no solo los efectos directos, sino también los efectos indirectos sobre el mercado brasileño.

Más recientemente, en la resolución del cártel de embragues,[41] el CADE señaló que la demostración de la potencialidad de los efectos

41 Proceso Administrativo núm. 08700.000881/2019-00.

de un cártel internacional en el territorio nacional puede darse de diversas formas, tales como (a) referencias explícitas a Brasil como parte del alcance del cártel o de la división de mercado establecida por este; (b) referencias a América Latina o a América del Sur como regiones comprendidas por el cártel o por la división de mercado promovida por este, sin exclusión expresa de Brasil; (c) referencias al mercado mundial como objeto del cártel o de la división de mercado, igualmente sin exclusión expresa de Brasil; y (d) en cualquiera de los supuestos anteriores (o en situaciones similares), referencias al hecho de que las exportaciones de los participantes del cártel también estaban cubiertas por la colusión e ingresaron, directa o indirectamente, al mercado brasileño.

Por último, en la resolución del cártel de *suspension assemblies*,[42] el CADE reiteró que la verificación de los efectos en Brasil de conductas llevadas a cabo en el extranjero no exige la existencia de una relación comercial directa entre los participantes del cártel y los clientes ubicados en territorio nacional. En este sentido, diversos criterios no exhaustivos pueden orientar el análisis de la competencia del CADE para investigar y sancionar cárteles internacionales que involucren bienes intermedios integrados en cadenas globales de suministro, tales como (a) el volumen de las importaciones de productos finales cuya cadena productiva incorpore el insumo objeto del cártel; y (b) la esencialidad de ese componente para la fabricación de los productos finales destinados al mercado brasileño.

En resumen, la jurisprudencia consolidada del CADE reconoce que la existencia de efectos directos o indirectos, aunque sean potenciales, en territorio nacional justifica el ejercicio de la

42 Proceso Administrativo núm. 08700.006006/2017-61.

jurisdicción extraterritorial brasileña para investigar y sancionar conductas anticompetitivas practicadas en el extranjero. En definitiva, se requiere demostrar que el mercado brasileño formaba parte del objeto del acuerdo anticompetitivo, circunstancia que puede comprobarse por diferentes medios, como se ha ilustrado anteriormente.

B. Cálculo de multas

De conformidad con el artículo 37 de la Ley núm. 12.529/2011, la multa aplicable a las infracciones del orden económico (incluidos los cárteles) debe corresponder a un porcentaje de entre el 0.1% y el 20% del valor de la facturación bruta de la empresa, grupo o conglomerado, obtenida en el sector de actividad empresarial en el que se produjo la infracción durante el último ejercicio anterior a la apertura del proceso administrativo.[43] Aunque no está expresamente previsto en la disposición legal mencionada, la jurisprudencia consolidada del CADE ha entendido que la base de cálculo de la multa debe corresponder a la facturación obtenida en el mercado brasileño.

Sin embargo, en el caso de los cárteles internacionales, la aplicación de esta metodología estándar puede resultar complicada, especialmente por dos razones. La primera se deriva de la frecuente falta de disponibilidad de información relativa a la facturación de los representados en Brasil. La segunda radica en el hecho de

43 El artículo 37 también establece otros criterios para la fijación de multas a personas físicas o jurídicas que no ejercen actividad empresarial (inciso II), así como a administradores (inciso III).

que, incluso cuando se puede identificar dicha facturación, esta no siempre refleja adecuadamente la participación del agente económico en la conducta investigada. Esto ocurre, en particular, en casos que involucran bienes intermedios (en los que una parte relevante de los productos objeto del cártel ingresa al país incorporada a productos finales importados) y en casos de división de mercado (en los que determinados participantes del cártel acuerdan no actuar en ciertas regiones geográficas, incluido Brasil).[44]

En estas situaciones, el CADE ha recurrido a *proxies* para definir la base de cálculo de las multas de manera compatible con los principios de proporcionalidad y disuasión. En particular, se ha utilizado la «facturación virtual», que consiste en la proyección de la facturación que se obtendría en Brasil a partir de la participación del mercado brasileño en el volumen global de ventas del representado. También pueden utilizarse otros elementos, como estimaciones de las ventas indirectas del representado en el mercado nacional, basadas en datos de volumen, precios medios o estadísticas de importación y exportación obtenidas de organismos gubernamentales o bases de datos reconocidas por el mercado.[45]

Esta metodología alternativa puede utilizarse, por ejemplo, en situaciones en las que las empresas participantes en el cártel no operaban directamente en Brasil, lo que permite estimar cuál sería su facturación hipotética en el país de no haberse producido la infracción. A modo de ejemplo, en el caso del cártel de transporte marítimo,[46] el CADE estimó la facturación de los representados sin

44 *Cf.* CADE, 2023; GUIMARÃES, 2017, pp. 152-153.

45 *Cf.* CADE, 2023.

46 Proceso Administrativo núm. 08700.001094/2016-24.

presencia en Brasil basándose en sus cuotas de mercado globales y en la facturación media brasileña de las empresas del cártel que operaban en el país.

Este criterio también resulta útil en casos que involucran bienes intermedios, los cuales pueden no venderse directamente en Brasil o cuyas ventas directas pueden no reflejar la totalidad de los productos cartelizados efectivamente comercializados en el país a través de ventas indirectas. Por ejemplo, en el caso del cártel de *suspension assemblies,*[47] ante la inexistencia de ventas directas del producto objeto del cártel a Brasil, el CADE estimó la facturación virtual de los representados basándose en la participación de Brasil en las importaciones globales de discos duros, de los cuales el componente objeto del cártel constituye un insumo esencial.

Por último, cabe destacar que estas metodologías alternativas también se han estado utilizando para la definición de las contribuciones pecuniarias acordadas en el marco de los TCC.[48]

IV. DESAFÍOS PROCESALES Y LECCIONES APRENDIDAS

Como se ha mencionado en las secciones anteriores, la lucha contra los cárteles internacionales constituye una tarea particularmente compleja. Además de las dificultades relacionadas con la detección de los delitos y la obtención y producción de pruebas, subsisten importantes desafíos procesales, especialmente en lo que se refiere a la notificación de los representados y a la ejecución de las

47 Proceso Administrativo núm. 08700.006006/2017-61.

48 *Cf.* CADE, 2016.

resoluciones dictadas. En gran medida, dichos desafíos representan, para la mayoría de las jurisdicciones, los principales obstáculos al ejercicio extraterritorial de la jurisdicción nacional en casos de cárteles internacionales que produzcan efectos en sus respectivos territorios.

En particular, la localización y la notificación de los representados figuran entre los principales desafíos que enfrenta el CADE en casos de cárteles internacionales, sobre todo cuando involucran a personas físicas domiciliadas o personas jurídicas con sede en el extranjero. De conformidad con el ordenamiento jurídico brasileño, la notificación de los representados sobre la apertura del proceso administrativo constituye una etapa indispensable para el respeto del debido proceso legal, ya que da inicio al plazo para la presentación de la defensa.[49]

Específicamente, el Reglamento Interno del CADE prevé que la notificación inicial del representado podrá realizarse por correo, mediante acuse de recibo a nombre propio, en caso de que el destinatario resida en un país que acepte la notificación postal directa.[50] Se trata, sin duda, de un método mucho más ágil y eficiente para la práctica de la notificación.

Sin embargo, si el representado reside en un país que no admite la notificación postal directa o si el CADE no dispone de su

49 Art. 70 de la Ley núm. 12.529/2011.

50 Art. 149, § 2, del Reglamento Interno del CADE. Es el caso, por ejemplo, de los signatarios del Convenio relativo a la citación, emplazamiento y notificación en el extranjero de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil y comercial, firmado en La Haya el 15 de noviembre de 1965.

dirección actual (situación común en investigaciones de cárteles internacionales), se hace necesario el uso de mecanismos de cooperación jurídica internacional,[51] a través del DRCI. En caso de que la notificación por vía postal o mediante mecanismos de cooperación internacional no tenga éxito, la legislación brasileña admite que la notificación se practique mediante edicto publicado en el *Diario Oficial de la Unión*.[52]

En la práctica, la notificación de los representados ha consumido una parte significativa del tiempo necesario para llevar a cabo investigaciones de cárteles internacionales. Con frecuencia, especialmente —aunque no exclusivamente— en relación con personas físicas domiciliadas en el extranjero, la autoridad no dispone de información detallada sobre la identidad y la dirección actual de los representados, lo que dificulta enormemente su localización y notificación regular.

Además, históricamente, la autoridad de competencia brasileña solía incluir en las investigaciones a un número bastante elevado de representados, entre ellos, personas físicas. A título ilustrativo, hubo casos con más de cien representados, la mayoría de los cuales no residían ni tenían su sede en Brasil. Naturalmente, la necesidad de localizar y notificar a un número tan significativo de representados en el extranjero exigía un tiempo considerable para el cumplimiento de las distintas etapas procesales. Este contexto llevó al CADE a adoptar, con frecuencia, la división de los procesos,[53] separando

51 Art. 149, III, del Reglamento Interno del CADE.

52 Art. 149, § 1, del Reglamento Interno del CADE.

53 Art. 148 del Reglamento Interno del CADE.

en expedientes independientes a las partes cuya notificación en el extranjero no había tenido éxito. Por otro lado, los elevados costos procesales derivados de esta estrategia de incorporar un amplio número de representados no siempre se mostraron justificados en la práctica, ya que muchas de estas investigaciones culminaron en el archivo respecto de una proporción significativa de los representados o con la imposibilidad práctica de ejecutar las multas eventualmente impuestas, como se discutirá más adelante.

Fue en este contexto que, más recientemente, a partir de las lecciones aprendidas a lo largo de los años, el CADE comenzó a adoptar estrategias de racionalización orientadas a aumentar la eficiencia y la celeridad procesales. Uno de los principales pilares de esta transformación ha sido una selección más rigurosa de los investigados, partiendo de la comprensión de que la inclusión de cada representado genera costos procesales adicionales que deben sopesarse a la luz de los beneficios potenciales de la persecución y de la probabilidad de éxito de la investigación. Así, el CADE comenzó a concentrar sus esfuerzos en los agentes con mayor poder de decisión y dominio sobre los hechos investigados. La reducción del número de representados también permite una gestión más eficiente de los procedimientos de notificación, especialmente cuando es necesario recurrir a mecanismos de cooperación internacional.

La experiencia acumulada por el CADE en la notificación de representados en el extranjero, junto con el estrechamiento de las relaciones institucionales con el DRCI y el establecimiento de flujos de trabajo más coordinados, también ha contribuido al perfeccionamiento del procedimiento de notificación.

Otro instrumento que ha comenzado a utilizar el CADE son las denominadas «cartas de alerta», que consisten en comunicaciones informales sobre la apertura de una investigación. Aunque no producen los efectos jurídicos de una notificación formal, esta puede considerarse cumplida si el representado se pronuncia espontáneamente en el expediente, situación que se ha dado en varios casos.

En conjunto, estas medidas han contribuido a reducir el tiempo dedicado a cuestiones meramente procesales, lo que permite una mayor concentración en los aspectos sustantivos de las investigaciones y proporciona respuestas más rápidas y oportunas por parte de la autoridad de competencia.

A modo ilustrativo, es posible comparar dos casos llevados a cabo en momentos distintos. El caso del cártel de TFT-LCD se inició en 2008 y solo fue resuelto por el Tribunal del CADE en 2019.[54] En total, las investigaciones involucraron a 15 personas jurídicas y 125 personas físicas. Durante su tramitación, el expediente se escindió en dos ocasiones (y, posteriormente, los expedientes derivados de dichas escisiones fueron reunificados en un único expediente),[55] debido a las dificultades para localizar y notificar a personas físicas y jurídicas domiciliadas o con sede en el extranjero. El expediente escindido no fue resuelto hasta 2026.

En contraste, puede citarse el caso del cártel de escopolamina.[56] La investigación se inició en 2021, con la inclusión de 11 personas

54 Proceso Administrativo núm. 08012.011980/2008-12.
55 Proceso Administrativo núm. 08012.008871/2011-13.
56 Proceso Administrativo núm. 08700.004235/2021-28.

jurídicas y 7 personas físicas en calidad de investigados del expediente. A pesar de las dificultades para notificar a dos personas físicas residentes en el extranjero —quienes finalmente fueron notificadas mediante edicto—, la fase de instrucción del proceso concluyó en 2024, solo tres años después de su inicio, y actualmente se encuentra pendiente de resolución por parte del Tribunal del CADE.

No obstante estos avances, la notificación de los representados que residen o tienen su sede en el extranjero sigue siendo una actividad compleja y, con frecuencia, aún consume una parte significativa del tiempo dedicado a las investigaciones. A menudo, no se dispone de información suficiente sobre la identidad y la dirección actualizada de los representados. La cooperación internacional con autoridades de competencia extranjeras ha demostrado ser de utilidad limitada en este aspecto, especialmente porque el intercambio de esta información, cuando está disponible para las autoridades homólogas, puede chocar con restricciones derivadas de las normas de protección de datos personales. Aunque la notificación por edicto constituye una alternativa prevista en el ordenamiento jurídico brasileño, su uso presupone el intento previo de los demás medios de notificación legalmente disponibles, y solo puede adoptarse tras el fracaso de esas diligencias.

Más allá de las dificultades relacionadas con la notificación a los representados, otro desafío relevante se refiere a la ejecución de las sanciones impuestas por el CADE a personas físicas y jurídicas domiciliadas o con sede en el extranjero, aspecto fundamental para asegurar la efectividad y el carácter disuasorio de las decisiones de la autoridad de competencia brasileña. Esto ocurre porque la

ejecución de decisiones judiciales y administrativas está sujeta al principio de territorialidad, de modo que un Estado no puede imponer coercitivamente el cumplimiento de sus decisiones en territorio extranjero sin el consentimiento de la jurisdicción involucrada.[57] Así, ante el incumplimiento voluntario de las sanciones impuestas, el CADE debe recurrir a mecanismos de cooperación jurídica internacional, como solicitudes de asistencia directa para la recuperación de activos a través del DRCI o por vía diplomática (cartas rogatorias). Se trata de procedimientos complejos y prolongados, que no pocas veces arrojan resultados infructuosos.

Las mismas limitaciones mencionadas anteriormente en relación con la cooperación internacional también se reflejan en la fase de ejecución de las decisiones. En particular, la información necesaria para localizar a las personas físicas y jurídicas condenadas, así como para identificar bienes y activos en el extranjero, suele ser de carácter confidencial o estar sujeta a normas de protección de datos personales, circunstancia que tradicionalmente dificulta o incluso imposibilita su intercambio entre las autoridades de competencia.

V. CONCLUSIONES

A lo largo de las últimas décadas, el CADE ha desarrollado una sólida experiencia en la lucha contra los cárteles internacionales, tras haber investigado y resuelto más de treinta casos. Estos casos abarcaron diversos sectores de la economía y generaron beneficios significativos para los consumidores y para el funcionamiento eficiente de los mercados.

57 *Cf.* HIDOT, 2010, pp. 25-26; ADOLPHSEN, 2005, pp. 161-162.

El programa de clemencia ha desempeñado un papel central en este esfuerzo, constituyendo el principal mecanismo de detección de cárteles internacionales. No obstante, la experiencia brasileña pone de manifiesto la importancia de desarrollar técnicas complementarias de detección *ex officio*, capaces no solo de ampliar la capacidad de identificación de infracciones, sino también de reforzar los incentivos para la celebración de acuerdos de clemencia.

A pesar de los avances observados, el uso de la cooperación internacional en casos de cárteles internacionales sigue siendo relativamente limitado. De hecho, solo uno de los casos analizados implicó una coordinación de la investigación con autoridades de competencia extranjeras, lo que dio lugar a la realización simultánea de inspecciones sorpresa en diversas jurisdicciones.

Las restricciones legales al intercambio de información confidencial constituyen sin duda uno de los principales factores que explican esta situación. Sin embargo, no son suficientes para justificarlo en su totalidad. Incluso en situaciones que involucran a signatarios de acuerdos de clemencia en diferentes jurisdicciones —circunstancia que podría hacer viable el intercambio de información confidencial mediante *waivers* de confidencialidad—, se observa que el potencial de la cooperación internacional no siempre se ha explorado plenamente.

En este sentido, la profundización de la cooperación internacional podría contribuir significativamente a la detección de infracciones, la notificación de los representados, la coordinación de investigaciones paralelas y la ejecución de las resoluciones dictadas por las

autoridades de competencia. Tales beneficios potenciales evidencian que la cooperación internacional no debe considerarse como un mero instrumento accesorio, sino como un elemento esencial para la eficacia de la represión de los cárteles internacionales.

Esta necesidad tiende a hacerse aún más apremiante ante la creciente sofisticación de las prácticas colusorias. El uso de algoritmos de fijación de precios, herramientas de inteligencia artificial y sistemas avanzados de intercambio de datos crea nuevas posibilidades de coordinación entre competidores, a menudo con alcance transfronterizo y que involucran a agentes ubicados en múltiples jurisdicciones. A modo de ejemplo, cabe destacar que, en abril de 2026, el CADE celebró un TCC en una investigación relacionada con el uso de *software* de fijación de precios por parte de las estaciones de servicio en Brasil.[58] En el mismo mes, se inició una investigación formal contra dos aerolíneas por una supuesta alineación de precios mediante algoritmos y el intercambio de datos.[59] Estos casos ilustran la creciente complejidad de los desafíos que enfrentan las autoridades de competencia y refuerzan la necesidad de que estas, más que nunca, unan esfuerzos para prevenir, detectar y reprimir prácticas colusorias de carácter transnacional.

En este contexto, una iniciativa viable bajo el régimen jurídico actual consistiría en la creación de una base de datos internacional, alimentada con información pública, sobre investigaciones de cárteles internacionales en curso en las diversas jurisdicciones.

58 Proceso Administrativo núm. 08700.006280/2024-60; *Cf.* CADE, 2026.
59 Proceso Administrativo núm. 08700.007894/2023-88; *Cf.* CADE, 2026.

Dicha herramienta podría desarrollarse en foros ya existentes, como el Grupo de Trabajo Informal sobre Cárteles Internacionales de la UNCTAD, el Grupo de Trabajo sobre Cárteles de la ICN, el Grupo de Trabajo sobre Cárteles de los BRICS o, en el ámbito regional, el Grupo de Agencias de Competencia de las Américas (GrACA). Además de facilitar la identificación de posibles infracciones con efectos transfronterizos, la iniciativa podría servir como etapa preliminar para el desarrollo futuro de mecanismos de cooperación más sofisticados, incluidos aquellos que impliquen el intercambio de información confidencial.

VI. REFERENCIAS

A. Doctrina académica y literatura especializada

ADOLPHSEN (Jens), «The Conflict of Laws in Cartel Matters in a Globalised World: Alternatives to the Effects Doctrine», *Journal of Private International Law*, vol. 1, núm. 1, 2005, https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17536235.2005.11424292 [consulta: 28/05/2026].

ARANOVICH (Tatiana de Campos), «Inovações na Cooperação Jurídica Internacional para o Cade», *Revista de Defesa da Concorrência*, vol. 1, núm. 1, 2013, https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrencia/article/view/52 [consulta: 17/02/2026].

ATHAYDE (Amanda) y FERNANDES (Marcela Campos Gomes), «A Glimpse into Brazil's Experience in International Cartel Investigations: Legal Framework, Investigatory Powers and Recent Developments in Leniency and Settlements Policy», *Concurrences*, núm. 3, 2016, https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-3-2016/international/a-glimpse-into-brazil-s-experience-in-international-cartel-investigations-legal [consulta: 18/05/2026].

GUIMARÃES (Marcelo Cesar), *Cartéis Internacionais: Desafios e Perspectivas para a Internacionalização do Direito da Concorrência*, Juruá, Curitiba, 2017.

GUIMARÃES (Marcelo Cesar), «Precisamos mesmo de um Balcão Único para Markers em Leniências Internacionais? Reflexões a partir da Experiência Comparada do CADE e da Comissão Europeia», *Revista do IBRAC*, vol. 1, 2020, https://revista.ibrac.org.br/revista/article/view/101 [consulta: 18/05/2026].

HIDOT (Hélène), *Critère de l'Application Extraterritoriale en Droit des Ententes*, Disertación de Maestría en Derecho Europeo de los Negocios, Université Panthéon-Assas Paris II, París, 2010, https://docassas.u-paris2.fr/nuxeo/site/esupversions/d470630b-6f53-41e9-8574-014417f075b1?inline [consulta: 28/05/2026].

MARTÍNEZ (Ana Paula), *Repressão a Cartéis: Interface entre Direito Administrativo e Direito Penal*, Singular, São Paulo, 2013.

B. Informes, recomendaciones y documentos de organismos internacionales

OECD, «Recommendation of the Council Concerning International Co-operation on Competition Investigations and Proceedings», 2014, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0408 [consulta: 04/05/2026].

OECD, «Recommendation of the Council concerning Effective Action against Hard Core Cartels», 2019, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0452 [consulta: 02/05/2026].

OECD/ICN, «OECD/ICN Report on International Co-operation in Competition Enforcement», 2021, https://www.oecd.org/en/publications/oecd-icn-report-on-international-co-operation-in-competition-enforcement_86f9eb12-en.html [consulta: 04/05/2026].

UNCTAD, «Guiding Policies and Procedures under Section F of the Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices», 2020, https://unctad.org/system/files/official-document/ditccplpmisc2021d2_en.pdf [consulta: 02/05/2026].

UNCTAD, «The United Nations Set of Principles and Rules on Competition - The Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices», 2000, https://unctad.org/system/files/official-document/ditcclp2024d2_en.pdf [consulta: 02/05/2026].

C. Guías, recursos y publicaciones institucionales

CADE, «Cade celebra acordo em investigação sobre uso de algoritmo de precificação», 2026, https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-celebra-acordo-em-investigacao-sobre-uso-de-algoritmo-de-precificacao [consulta: 26/05/2026].

CADE, «Cade instaura processo administrativo para investigar possível alinhamento de preços no mercado aéreo de passageiros», 2026, https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-instaura-processo-administrativo-para-

investigar-possivel-alinhamento-de-precos-no-mercado-aereo-de-passageiros [consulta: 26/05/2026].

CADE, «Cooperação bilateral», https://www.gov.br/cade/pt-br/centrais-de-conteudo/internacional/cooperacao-bilateral [consulta: 17/02/2026].

CADE, «Guia de Leniência Antitruste», 2025, https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/Consulta%20P%c3%bablica_Guia%20Leniencia%20do%20Cade%202025_setembro.pdf [consulta: 17/05/2026].

CADE, «Guia Dosimetria de Multas de Cartel», 2023, https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/Guia-dosimetria-de-multas-de-cartel.pdf [consulta: 25/05/2026].

CADE, «Guia Termo de Compromisso de Cessação para casos de cartel», 2016, https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-tcc-atualizado-11-09-17.pdf [consulta: 18/05/2026].

CADE, Plataforma SEI, https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_pesquisar.php?acao_externa=protocolo_pesquisar&acao_origem_externa=protocolo_pesquisar&id_orgao_acesso_externo=0 [consulta: 22/05/2026].

ICN, «Anti-Cartel Enforcement Manual», 2025, https://www.internationalcompetitionnetwork.org/working-groups/cartel/investigation-enforcement/ [consulta: 07/05/2026].

ICN, «Anti-Cartel Enforcement Manual - Chapter on International Cooperation and Information Sharing», 2013, https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/05/CWG_ACEMInternationalCooperationInfosharing.pdf [consulta: 07/05/2026].

ICN, «CWG Info-Sharing Framework», https://www.jftc.go.jp/en/int_relations/icn_files/Promotion_Flyer.pdf [consulta: 07/05/2026].

ICN, «Guidance on Enhancing Cross-Border Leniency Cooperation», 2020, https://internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2020/07/CWG-Leniency-Coordination-Guidance.pdf [consulta: 07/05/2026].

ICN, «Information Request Form to ICN's Framework for Sharing Non-Confidential Information for Anti-Cartel Enforcement», https://www.jftc.go.jp/en/int_relations/icn_files/InformationRequestForm.pdf [consulta: 07/05/2026].

ICN, «Proposal for Establishing the ICN Framework for Promotion of Sharing Non-Confidential Information for Cartel Enforcement», 2018, https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/05/CWG_nonConfidentialInfoFramework.pdf [consulta: 07/05/2026].

OECD, «Competition and International Co-operation», https://www.oecd.org/en/topics/competition-and-international-co-operation.html [consulta: 04/05/2026].

OECD, International Cartels Database, https://oe.cd/dx/icstats, consulta: 25/05/2026.

PURDUE UNIVERSITY, International Cartels Database, https://purr.purdue.edu/publications/2732/2 [consulta: 25/05/2026].

UNCTAD, «Working Group on Cross-Border Cartels», https://unctad.org/Topic/Competition-and-Consumer-Protection/working-group-on-cross-border-cartels [consulta: 02/05/2026].

D. Legislación, tratados e instrumentos de cooperación

BRASIL, Ley núm. 12.529/2011 (Ley de Defensa de la Competencia).

BRASIL, Decreto núm. 11.222/2022.

CADE, Reglamento Interno del Consejo Administrativo de Defensa Económica.

BRASIL, Decreto núm. 4.702, de 21 de mayo de 2003, por el que se promulga el Acuerdo entre el Gobierno de la República Federativa de Brasil y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo a la cooperación entre sus autoridades de defensa de la competencia en la aplicación de sus leyes de competencia.

BRASIL, Decreto núm. 8.338, de 13 de noviembre de 2014, por el que se promulga el Acuerdo de Cooperación entre la República Federativa de Brasil y la República Argentina

relativo a la Cooperación entre sus Autoridades de Defensa de la Competencia en la Aplicación de sus Leyes de Competencia, firmado en Buenos Aires el 16 de octubre de 2003.

BRASIL, Decreto Legislativo núm. 150, de 15 de diciembre de 2016, por el que se aprueba el texto del Acuerdo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR, firmado en Foz do Iguaçu el 16 de diciembre de 2010.

BRASIL y FEDERACIÓN DE RUSIA, Acuerdo sobre Cooperación en el Ámbito de la Política de Competencia, no ratificado por el Congreso Nacional.

BRICS, Memorando de Entendimiento entre las Autoridades de Competencia de la República Federativa del Brasil, la Federación de Rusia, la República de la India, la República Popular China y la República de Sudáfrica sobre Cooperación en el Ámbito del Derecho y la Política de Competencia, 2016.

CONFERENCIA DE LA HAYA DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO, Convenio relativo a la citación, emplazamiento y notificación en el extranjero de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil y comercial, La Haya, 15 de noviembre de 1965.

E. Jurisprudencia y procedimientos administrativos

CADE, Proceso Administrativo núm. 08012.004599/1999-18.

CADE, Proceso Administrativo núm. 08012.000820/200911.

CADE, Proceso Administrativo núm. 08012.005255/2010-11.

CADE, Proceso Administrativo núm. 08012.010932/2007-18.

CADE, Proceso Administrativo núm. 08012.011980/2008-12.

CADE, Proceso Administrativo núm. 08012.008871/2011-13.

CADE, Proceso Administrativo núm. 08700.000284/2022-72.

CADE, Proceso Administrativo núm. 08700.000881/2019-00.

CADE, Proceso Administrativo núm. 08700.001094/2016-24.

CADE, Proceso Administrativo núm. 08700.004235/2021-28.

CADE, Proceso Administrativo núm. 08700.006006/2017-61.

CADE, Proceso Administrativo núm. 08700.006280/2024-60.

CADE, Proceso Administrativo núm. 08700.007894/2023-88.

ENTREVISTA

COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

Dirección de Promoción y Abogacía de la Competencia

Anuario de Libre Competencia 2026

«Competencia en tiempos de transformaciones geopolíticas»

Entrevista

Entrevistado:	**Tomaso Duso** Presidente de la Comisión de Monopolios de Alemania (Monopolkommission).
Tema:	La política de competencia en un mundo en constante cambio

1. **Investigaciones empíricas recientes indican que varias industrias europeas han experimentado un aumento en la concentración y los márgenes de utilidad, una participación cada vez mayor de las utilidades que se acumulan en las empresas líderes y una disminución del dinamismo empresarial. ¿Qué combinación de indicadores proporciona la evidencia más confiable de que la competencia se ha debilitado realmente, y qué errores analíticos deben evitar las autoridades al interpretar estas tendencias?**

Tomaso Duso (TD): Ningún indicador por sí solo puede establecer que la competencia se haya debilitado. La concentración, los márgenes de ganancia, las participaciones en las ganancias y el dinamismo miden aspectos diferentes y pueden variar por razones ajenas al poder de mercado. Es la combinación de todos ellos lo

que me convence. Varios indicadores, elaborados a partir de distintos datos y métodos, apuntan en la misma dirección, y esto está respaldado por evidencia microeconómica que vincula los cambios en la estructura del mercado con los cambios en los precios, la inversión o la innovación. Sin embargo, hay que reconocer que la evidencia es amplia y que la presencia de poder de mercado seguramente no es la única razón por la que vemos que todos estos indicadores se mueven.

En el caso de Europa, el panorama más sistemático con el que contamos es la evidencia recopilada para el informe de 2024 de la Comisión Europea, «Proteger la competencia en un mundo cambiante», que ayudé a supervisar. La concentración a nivel de industria aumentó aproximadamente cinco puntos porcentuales entre 2000 y 2019; se observó la misma tendencia en mercados definidos de manera más específica, particularmente en aquellos que suelen tener un alcance nacional. Los márgenes de las empresas aumentaron alrededor de un siete por ciento, impulsados por el decil superior de las empresas. Las tasas de ganancia de las empresas «superestrellas» más grandes casi se duplicaron, mientras que la entrada y la reasignación se desaceleraron. Las simulaciones atribuyen al aumento de los márgenes una pérdida de entre el cinco y el siete por ciento del PIB de la UE y un nivel de precios entre un cuatro y un cinco por ciento más alto. Es la coherencia entre fuentes tan diferentes lo que respalda el argumento, no una cifra en particular.

Hay tres errores que conviene evitar. El primero es tratar la concentración a nivel de industria como concentración a nivel de mercado. Las industrias estadísticas no son mercados antimonopolios. En nuestro propio trabajo, donde utilizamos los mercados tal como se definen en las decisiones de la Comisión, encontramos que la

concentración es sistemáticamente mayor de lo que sugieren los datos agregados. Este hallazgo ha sido confirmado desde entonces por otros investigadores. Las series agregadas pueden tanto pasar por alto como inventar la concentración. El segundo error es afirmar una cadena causal de la concentración a los márgenes sin un diseño adecuado. El tercer error es interpretar una serie de márgenes sin desglosar los precios y los costos. Por ejemplo, los márgenes en la industria manufacturera alemana han caído desde 2021, no porque la competencia se haya intensificado, sino porque los costos marginales han aumentado más rápido que los precios. Se trata de una crisis de costos, no de competencia. El mismo indicador puede tener diferentes significados.

2. **La digitalización, la fragmentación geopolítica y la reconfiguración de las cadenas de suministro globales han transformado el entorno en el que compiten las empresas. ¿Qué aspectos del marco tradicional de la política de competencia requieren una reconsideración más urgente, y qué principios fundamentales deberían permanecer inalterados?**

TD: Permítanme comenzar por esbozar lo que no debería cambiar, ya que el debate actual tiende a partir de la perspectiva opuesta. El mandato de proteger la competencia para limitar el poder de mercado en beneficio de los consumidores debe seguir siendo la base. La disciplina probatoria que lo acompaña también debe mantenerse: se deben demostrar tanto el daño como el beneficio, y cualquier argumento debe fundamentarse en la competencia. Además, se debe reforzar la independencia de las autoridades frente a la influencia política. Estas cualidades hacen que la aplicación de

la ley sea predecible, defendible ante los tribunales y resistente al cabildeo, lo cual cobra mayor importancia cuando la presión para hacer excepciones es alta.

Sin embargo, hay cuatro aspectos que sí requieren una reconsideración. El primero es el horizonte temporal. El control de fusiones se ha centrado tradicionalmente demasiado en los precios y no lo suficiente en factores a largo plazo como la innovación, la inversión y la posible pérdida de competencia futura. Dar más peso a estos efectos es el cambio más urgente, pero debe aplicarse con disciplina, enfocándose en áreas donde predomina la competencia dinámica, como la tecnología, los productos farmacéuticos y la biotecnología, en lugar de aplicarse de manera indiscriminada. También debe estar respaldado por una orientación clara sobre qué constituye evidencia válida.

El segundo es el escenario contrafactual. La fragmentación geopolítica modifica las restricciones que disciplinan a las empresas. Por ejemplo, un proveedor extranjero puede desaparecer de la noche a la mañana. Un análisis prospectivo debería tomar esto en cuenta, pero las implicaciones suelen contradecir la narrativa política. Si una fusión nacional depende de un competidor extranjero que podría desaparecer, esa fusión se vuelve más peligrosa, no menos. La resiliencia se incorpora a través del escenario contrafactual, no al relajar el estándar.

El tercer elemento es el conjunto de herramientas que va más allá de la aplicación caso por caso. Los procedimientos por infracción no pueden abordar la coordinación tácita en mercados concentrados, las distorsiones estructurales en industrias integradas verticalmente ni la conducta sistemática de los guardianes de acceso. Las normas

ex ante para los guardianes de acceso (como el nuevo artículo 19a de la ley de competencia alemana y la Ley de Mercados Digitales) y la intervención estructural tras investigaciones sectoriales (como el artículo 32f de la ley de competencia alemana) son un paso en la dirección correcta, aunque esta última haya resultado difícil de implementar hasta ahora.

En cuarto lugar, se requiere capacidad analítica para la fijación de precios algorítmica, el análisis de los resultados observables del mercado y la evaluación de todo tipo de intervenciones de política pública, así como para identificar contenido colusorio en la comunicación pública. La mayoría de las autoridades aún no cuentan con los datos ni las habilidades necesarias para ello. Esto puede ser menos llamativo que reescribir criterios sustantivos, pero a menudo es ahí donde radica la limitación más importante.

3. Los llamamientos a crear «campeones europeos» suelen basarse en la premisa de que se necesita una mayor escala y consolidación para competir con empresas de Estados Unidos y China. ¿Está respaldada esta premisa por evidencia económica, o podría el debilitamiento de la competencia dentro de Europa, en última instancia, socavar la innovación y la productividad necesarias para competir a nivel internacional?

TD: La premisa no está respaldada por la evidencia; confunde los síntomas con las causas. La brecha de productividad e innovación de Europa con respecto a Estados Unidos es real. Sin embargo, el problema no es el control de fusiones ni la falta de consolidación. Los verdaderos problemas son el Mercado Único inconcluso, la ausencia de una unión de mercados de capital, los altos costos de

reestructuración debido a un mercado laboral rígido, los costos energéticos y la incapacidad de la mayoría de las empresas jóvenes e innovadoras para escalar.

Hay tres líneas de evidencia que contradicen directamente esa premisa. En primer lugar, consideremos a las empresas que realmente compiten a nivel internacional. En una encuesta realizada a casi 700 exportadores europeos de once Estados miembros, entre el 78 y el 85 por ciento afirmó que la competencia en su mercado nacional había impulsado mejoras en la calidad, la eficiencia y la innovación. Además, dos tercios rechazaron la idea de que la competencia interna hubiera limitado su crecimiento.

En segundo lugar, consideremos el sector en el que el argumento de la escala es más fuerte. Según el estudio de la Dirección General de Competencia mencionado anteriormente, en el sector de las telecomunicaciones móviles en 28 países y a lo largo de casi dos décadas, un operador adicional reduce los precios en un promedio del 7 por ciento —9 por ciento si nos enfocamos solo en Europa— y no se puede establecer una relación confiable entre la concentración y la inversión en redes. De hecho, encontramos evidencia de que la competencia aumenta la inversión total. Análisis recientes de la literatura sobre innovación apuntan en la misma dirección: la mayoría de las fusiones horizontales estudiadas a posteriori redujeron la innovación, y el efecto fue peor precisamente donde el argumento de los «campeones» era más fuerte: en mercados concentrados e intensivos en I+D con partes tecnológicamente similares.

En tercer lugar, Europa ofrece un ejemplo magnífico. La fusión entre Siemens y Alstom fue bloqueada en 2019 a pesar de los llamamientos a crear un «campeón europeo» que compitiera con CRRC. Seis años después, ambas empresas han crecido y operan

a nivel mundial, innovando de manera independiente. CRRC sigue sin tener prácticamente presencia en Europa. La competencia no impidió el crecimiento a gran escala; lo generó.

La teoría apunta a la misma conclusión: para que una fusión aumente la inversión, los precios futuros deben, por lo general, subir significativamente. En la mayoría de los casos, una promesa de inversión es un pronóstico oculto de aumento de precios. Debilitar la competencia eliminaría precisamente la presión que genera la productividad y la innovación que la narrativa de los «campeones» afirma querer. Si el objetivo es alcanzar escala, esto debería hacerse a través de la presión competitiva y de un Mercado Único lo suficientemente grande como para respaldarla, en lugar de mediante el proteccionismo. Otros instrumentos también podrían ayudar. Si existe un fallo de mercado o de transformación, podría justificarse una política industrial orientada a la competencia. Consideremos la infraestructura digital y la pila de IA. Los gobiernos y Europa podrían apoyar el crecimiento de las empresas europeas en esta área actuando como clientes ancla.

4. La política industrial ha vuelto a ocupar un lugar central en la formulación de políticas económicas, particularmente en sectores estratégicos como la energía, los semiconductores, la tecnología y la infraestructura crítica. ¿Dónde debería trazarse la línea divisoria institucional entre la aplicación de la ley de competencia y la política industrial, y qué objetivos deberían quedar fuera del mandato de las autoridades de competencia?

TD: En un artículo reciente, argumentamos junto con Martin Peitz que la política de competencia y la política industrial se complementan entre sí, en lugar de ser alternativas. La pregunta clave, entonces,

deja de ser cuál política debe prevalecer, para centrarse más bien en quién decide qué, con base en qué criterios, y quién rinde cuentas. También es muy importante que estas dos políticas, así como las políticas de comercio, energía y clima, se coordinen entre sí y se integren en un enfoque que abarque a todo el gobierno.

El papel de una autoridad de competencia es proporcionar una evaluación de la competencia basada en pruebas que puedan sostenerse ante un tribunal. Debe considerar el impacto de las fusiones, los acuerdos o los subsidios sobre la competencia, desde una perspectiva dinámica. Sin embargo, no se le debe pedir que sopese la competencia frente a cuestiones de empleo, desarrollo regional, seguridad nacional, objetivos climáticos o autonomía estratégica. Este proceso de ponderación es una decisión política y debe tomarse por separado, de manera responsable y con base en criterios transparentes que estén sujetos a revisión judicial. Un modelo es el procedimiento de aprobación ministerial de Alemania, en el que el dictamen publicado por la Monopolkommission aumenta el costo político de ignorar a la autoridad. El Consejo de Ministros de España es otro ejemplo. Sin embargo, integrar estos objetivos en el propio estándar de competencia podría tener el efecto contrario. Diluye el criterio de evaluación, erosiona la previsibilidad y pone una disyuntiva incuantificable en manos de un organismo que no puede rendir cuentas por ello. Se aplica el principio de Tinbergen: un instrumento para un objetivo. La destitución del presidente de la Autoridad de Competencia y Mercados del Reino Unido a principios de 2025, en nombre de una agenda de crecimiento, muestra lo que sucede con la independencia una vez que un mandato se amplía

al territorio político. Un mandato limitado es una garantía de independencia.

Esto no significa que la política de competencia deba ignorar la seguridad, la resiliencia o la protección climática. Estas consideraciones pueden y deben influir en una decisión, pero solo a través de su efecto sobre la competencia. Por ejemplo, si una fusión elimina al único proveedor alternativo de un insumo crítico, o si un rival extranjero pudiera retirarse del mercado, esto cambiaría la evaluación competitiva y debería tenerse en cuenta. Sin embargo, tales consideraciones no pueden anular una conclusión sobre la competencia por motivos que se encuentran fuera del estándar. La distinción radica entre una interpretación más amplia de la competencia, que es bienvenida, y un mandato más amplio para la autoridad, que no lo es.

5. Los debates actuales sobre el control de fusiones invocan cada vez más efectos que van más allá de los precios a corto plazo, en particular la innovación, la productividad, la resiliencia, el empleo y la sostenibilidad. ¿Cuáles de estas consideraciones pueden incorporarse de manera coherente al análisis de las fusiones y cuáles, por el contrario, deberían abordarse a través de otras áreas de política pública?

TD: Como mencioné anteriormente, el criterio que aplico es sencillo pero exigente: la cadena causal debe pasar por la competencia. El impacto de una fusión en los precios es un parámetro de la competencia; el impacto en la innovación, la inversión y la disponibilidad de la oferta son otros. Todos estos factores deben

incluirse en el análisis. Sin embargo, ninguno de estos parámetros puede utilizarse para aprobar una fusión que reduzca claramente la competencia.

De acuerdo con este criterio, la innovación y la inversión deben incorporarse. Pueden pesar en contra de una fusión cuando esta elimina a un competidor disruptivo o debilita los incentivos a la innovación, y pueden pesar a favor de una fusión cuando las eficiencias son reales, específicas de la fusión, verificables y se transfieren a los consumidores. El enfoque del borrador de las Directrices de la UE sobre fusiones, que considera dichos beneficios desde el inicio, mediante una «teoría del beneficio» que se contrapone a las teorías dinámicas del daño, constituye una mejora. Mi reserva se refiere más a la disciplina que al principio: estos argumentos deberían tener peso cuando predomina la competencia dinámica, pero la orientación sobre cómo evaluarlos es insuficiente. Lo mismo ocurre con las eficiencias. Deben demostrarse y debe mostrarse que benefician a los consumidores.

La resiliencia es el caso más interesante. Cuando los clientes valoran la seguridad del suministro, se trata de una dimensión de calidad y debe incluirse en el análisis. El escenario contrafactual también puede incorporar legítimamente el riesgo de que desaparezca un competidor extranjero o un insumo, como se mencionó anteriormente. Sin embargo, la resiliencia no puede utilizarse como una discrecionalidad general para aprobar la consolidación sin más. Para que se tome en serio, se necesitan criterios transparentes y verificables, y con mayor frecuencia aboga por un escrutinio más riguroso que por la indulgencia.

El empleo y la sostenibilidad son, en gran medida, asuntos que competen a otras áreas de política, a menos que constituyan claras preocupaciones en materia de competencia. Los efectos sobre el empleo, que son la otra cara de las eficiencias, no son un parámetro de competencia, pero podrían ser relevantes si una fusión aumenta el poder monopsónico o si una práctica reduce la competencia en el mercado laboral. La sostenibilidad puede ser un parámetro de competencia cuando refleja características de los productos que demandan los consumidores, o cuando una fusión frenaría la innovación verde. Sin embargo, como objetivo social en sí mismo, pertenece al ámbito de la regulación ambiental, la fiscalidad y la inversión pública. Si la sociedad desea aceptar una pérdida de competencia en pos de uno de estos objetivos, esto debería hacerse a través de un canal independiente y responsable, no mediante una prueba de competencia cada vez más elástica.

6. **Las empresas que buscan fusionarse afirman cada vez más que la transacción generará eficiencias a largo plazo, mayor inversión, innovación o cadenas de suministro más resilientes. ¿Qué evidencia se les debería exigir que presenten y cómo se debería asignar la carga de la prueba cuando los beneficios alegados son intrínsecamente inciertos o pueden materializarse solo a largo plazo?**

TD: Deben mantenerse los estándares existentes: las eficiencias deben ser específicas de la fusión, verificables y oportunas, y deben trasladarse a los consumidores. La carga de la prueba debe recaer en las partes que poseen la información. El aspecto que yo reformaría no es el nivel de exigencia, sino su claridad y simetría.

La práctica actual aplica un criterio cercano a la certeza a las alegaciones de eficiencia, pero un criterio probabilístico a las teorías de daño. Esta asimetría es difícil de justificar. En lugar de rebajar el criterio para los beneficios, la solución es hacerlo operativo al proporcionar una orientación clara sobre los criterios de verificación, las pruebas creíbles y el estándar de prueba. Esto garantizará que las alegaciones bien documentadas prosperen y las que carecen de fundamento no lo hagan. Actualmente, el marco es vago, los términos no están bien definidos y el resultado es un margen de maniobra considerable para la autoridad —y un margen aún mayor para los consultores económicos— a la hora de construir un relato de beneficios para casi cualquier transacción. Esto no es ideal, ya que permite demasiada discrecionalidad en ambos sentidos.

En lo que respecta a las pruebas, los documentos internos elaborados con otros fines y que datan de antes de la transacción tienen más peso que cualquier informe encargado para el caso. El conjunto de herramientas estándar incluye estudios de costos e ingeniería, el historial de las partes en integraciones comparables y una cuantificación que abarca hasta el efecto en los consumidores. Específicamente para las alegaciones de inversión, las partes deben demostrar que la inversión no se realizaría sin la fusión y explicar cómo puede ser rentable sin un aumento sustancial de los precios. El argumento de que se necesita escala para la inversión suele plantearse con gran confianza, pero está respaldado por pocas pruebas. Esto no debe aceptarse ciegamente.

En cuanto a la incertidumbre, los beneficios a largo plazo deben descontarse tanto por probabilidad como por tiempo, y solo

deben ampliarse los horizontes cuando los ciclos de innovación lo justifiquen. Si una autoridad se basa en tal argumento, este debe ser vinculante, con compromisos que incluyan monitoreo, presentación de informes y reembolso, así como una evaluación ex post programada. Las medidas correctivas estructurales tienen un historial mucho mejor que las conductuales. No se debe permitir que una promesa que no se puede hacer cumplir decida un caso.

7. Su investigación ha aportado contribuciones significativas a la evaluación ex post de la aplicación de la política de competencia. ¿Cuál es la principal lección que han revelado los estudios retrospectivos sobre las decisiones de fusión o las medidas correctivas, y qué mecanismo institucional garantizaría que las autoridades aprendan sistemáticamente de los errores del pasado?

TD: Destacan dos lecciones. La primera se refiere a la dirección del error. En trabajos anteriores sobre el control de fusiones en Europa, y en la literatura retrospectiva más amplia, el patrón es consistente: una proporción significativa de las fusiones aprobadas dio lugar a precios más altos, las eficiencias rara vez se trasladaron a los consumidores y las fusiones prohibidas fueron en gran medida anticompetitivas. La evidencia sugiere que el problema del control de fusiones en Europa no es un exceso de aplicación de la ley. El problema es la creciente concentración y la falta de aplicación de la ley en los sectores más importantes para los hogares y las pequeñas empresas, como las telecomunicaciones, el comercio minorista de alimentos y la energía. En el sector minorista de alimentos de Alemania, por ejemplo, cuatro cadenas controlan actualmente alrededor del 85

por ciento del mercado, lo que representa un aumento de más de 30 puntos porcentuales desde la década de 1990, y los precios de los alimentos han subido más en la última década que en cualquier otro lugar de Europa. Cualquier reforma cuyo objetivo principal sea facilitar la autorización de fusiones empeoraría la situación.

El segundo tema son las medidas correctivas. Los compromisos de conducta suelen resultar ineficaces para restablecer la competencia, mientras que las medidas correctivas estructurales tienen más éxito. La quiebra de Air Berlin, que solía ser la segunda aerolínea más grande de Alemania, en 2017 es un buen ejemplo de esto. Cuando la aerolínea quebró, sus franjas horarias se asignaron en gran medida a la empresa dominante, lo que provocó que las tarifas por milla en las rutas afectadas aumentaran alrededor de un 19 por ciento. Asignar la capacidad de una empresa que se declara en quiebra a la empresa dominante constituye una fusión en sí misma y debe evaluarse como tal.

Solo sabemos estas cosas porque alguien —en este caso, nosotros— revisó lo sucedido. El mecanismo que hace que el aprendizaje sea sistemático tiene tres elementos. El primero es una función de evaluación permanente con un ciclo de retroalimentación: una unidad dentro de la autoridad que mantiene una base de datos de casos, selecciona casos para su evaluación en colaboración con los equipos a cargo de los casos y expertos independientes, publica sus hallazgos y —lo que es fundamental— los incorpora a las prioridades y directrices de aplicación de la ley. Sin este ciclo de retroalimentación, la evaluación se reduce simplemente a documentación. Con él, en cambio, se convierte en parte integral

del proceso de aplicación de la ley. La Monopolkommission lo recomendó en su informe de 2026 sobre el Bundeskartellamt. El segundo elemento es la evaluabilidad incorporada desde el inicio: cuando se toma una decisión, la autoridad debe especificar qué se requerirá para su evaluación posterior —como identificadores de las empresas, obligaciones de reporte y de datos, y un grupo de control—. El tercer elemento es la independencia en la evaluación misma: los investigadores externos deben tener acceso a los datos, ya que una autoridad no debe ser la única que juzgue sus propias decisiones pasadas. A nivel europeo, ya existe en parte una función seria de evaluación retrospectiva de fusiones, pero es necesario reforzarla. Pocas autoridades nacionales cuentan con un programa de evaluación ex post, aunque este número está creciendo. Si las nuevas directrices otorgan a la Comisión mayor discrecionalidad a la hora de sopesar los factores, esta es la garantía mínima que debería acompañarlas.

8. Imaginemos una autoridad de competencia joven en una economía emergente, que opera en mercados altamente concentrados y enfrenta limitaciones en materia de datos, conocimientos técnicos y recursos para la aplicación de la ley. Si solo pudiera establecer tres prioridades para los próximos cinco años, ¿cuáles deberían ser y qué enfoques que se discuten actualmente en Europa debería evitar importar sin una adaptación cuidadosa?

TD: Mis tres prioridades serían de carácter institucional más que dogmático. En primer lugar, aseguraría los cimientos: independencia y un mandato claro y limitado. Las normas codificadas de

nombramiento y destitución, los mandatos fijos, la independencia frente a instrucciones en casos individuales, las decisiones motivadas y publicadas, y un alcance claramente definido son más importantes que cualquier innovación sustantiva. Si a una autoridad incipiente se le pide que se ocupe del empleo, el desarrollo regional y la estrategia nacional junto con la competencia, quedará capturada por cualquiera de estos objetivos que su gobierno prefiera cada año.

En segundo lugar, la aplicación de la ley debería concentrarse donde el daño a los hogares y las pequeñas empresas es mayor y la evidencia es más sólida: los cárteles, en particular la manipulación de licitaciones en la contratación pública, cuyos costos se propagan a lo largo de cadenas de valor enteras; los abusos graves por parte de empresas dominantes; y el control de fusiones centrado en los efectos sobre los precios, lo cual sigue siendo totalmente apropiado para la mayoría de los casos. Esto también implica la abogacía de la competencia, ya que en muchas economías emergentes las barreras de entrada más duraderas son de carácter regulatorio y creadas por el Estado. Las investigaciones sectoriales son el instrumento de diagnóstico, junto con una agenda de neutralidad competitiva para las empresas estatales.

En tercer lugar, desarrollar la capacidad de recopilación de datos y evaluación desde el inicio, aprovechando las importantes ventajas que ofrece hoy en día la inteligencia artificial: una base de datos de casos, datos de transparencia de precios en mercados opacos, herramientas sencillas de análisis para la contratación pública y la fijación de precios, alianzas con universidades y un ciclo de evaluación que oriente las prioridades. Esto mejorará la calidad

de la aplicación de la ley más que cualquier cantidad de doctrina sofisticada en cinco años.

Lo que no adoptaría sin ajustes cuidadosos son muchas de las tendencias actuales en Europa. El control de fusiones con múltiples objetivos —competitividad, resiliencia y sostenibilidad dentro del criterio sustantivo— ya es lo suficientemente arriesgado en sistemas maduros con marcos legales sólidos; en un organismo regulador incipiente, invita a la discrecionalidad política. Aplicar una perspectiva de efectos dinámicos en todos los sectores, proporcionar un «refugio seguro» para la innovación basado en el tamaño de la empresa objetivo en lugar de la identidad del adquirente y establecer un elaborado aparato de eficiencia con horizontes temporales flexibles, todo ello presupone una capacidad de verificación que lleva muchos años desarrollar. La regulación de los «guardianes de acceso», inspirada en la Ley de Mercados Digitales, requiere recursos de aplicación que pocas autoridades jóvenes poseen. Los problemas son reales, pero la respuesta debe priorizarse en lugar de simplemente adoptarse. Hay que resistirse con firmeza a la lógica de los «campeones»: en mercados concentrados con instituciones débiles, proteger a las grandes empresas nacionales de la competencia conduce a ganancias de monopolio, no a una mayor competitividad.

INSUMOS INSTITUCIONALES

Resoluciones Relevantes del Consejo Directivo

Resoluciones Relevantes del Consejo Directivo	
Resolución	Resolución 004-2025
Conductas señaladas	Prácticas concertadas y acuerdos anticompetitivos en la modalidad de concertación o coordinación de ofertas o abstención en licitaciones, concursos y subastas públicas, tipificadas en el artículo 5, literal b, de la Ley núm. 42-08.
Aspectos relevantes	En la fase decisoria del expediente sobre suministro de oxígeno medicinal, el Consejo rechazó excepciones de incompetencia, caducidad, prescripción y nulidad. Precisó que la prórroga de la instrucción fue oportuna y motivada; que una presunta conducta continuada se prescribe desde su cese; y que una irregularidad de notificación exige indefensión material para generar nulidad.
Decisión final	Rechazó los incidentes, declaró saneada la fase de cuestiones preliminares y ordenó celebrar audiencia pública sobre el fondo del procedimiento sancionador.
Resoluciones Relevantes del Consejo Directivo	
Resolución	Resolución 005-2025
Conductas señaladas	Prácticas concertadas y acuerdos anticompetitivos en la modalidad de concertación o coordinación de ofertas o abstención en licitaciones, concursos y subastas públicas, tipificadas en el artículo 5, literal b, de la Ley núm. 42-08.
Aspectos relevantes	En el mismo procedimiento sobre oxígeno medicinal, el Consejo examinó incidentes sobre convocatoria, acceso a pruebas y quórum. Confirmó la validez de las notificaciones y del funcionamiento con tres miembros habilitados, y ordenó regularizar la certificación de actuaciones para reforzar la transparencia y el derecho de defensa.
Decisión final	Rechazó los incidentes sin objeto, ordenó regularizar y notificar determinadas actuaciones documentales, y dispuso nuevas notificaciones.

Resoluciones Relevantes del Consejo Directivo	
Resolución	Resolución 006-2025
Conductas señaladas	Abuso de posición dominante colectiva en la modalidad de negativa de vender o proporcionar servicios usualmente disponibles, tipificado en el artículo 6, literal e, de la Ley núm. 42-08.
Aspectos relevantes	En el expediente contra Visa International Dominicana y MasterCard República Dominicana, el Consejo advirtió que la determinación preliminar del mercado relevante había sido anulada parcialmente y seguía bajo conocimiento judicial. Consideró que ese elemento es presupuesto para analizar posición dominante y abuso.
Decisión final	Ordenó el sobreseimiento de la etapa decisoria hasta que la determinación del mercado relevante sea definitiva mediante decisión con autoridad de cosa irrevocablemente juzgada.
Resoluciones Relevantes del Consejo Directivo	
Resolución	Resolución 001-2026
Conductas señaladas	Prácticas concertadas y acuerdos anticompetitivos en procesos de contratación pública, tipificadas en el artículo 5, literal b, de la Ley núm. 42-08.
Aspectos relevantes	El Consejo revisó un acuerdo de cese suscrito por la Dirección Ejecutiva y empresas investigadas por presunta colusión en alimentación escolar. Determinó que la Dirección Ejecutiva carecía de competencia para formalizarlo y precisó la separación entre instrucción y decisión, así como los límites legales de las sanciones económicas.
Decisión final	Declaró la nulidad de pleno derecho del acuerdo, rechazó el informe de recomendación y exhortó a readecuar el trámite conforme a la Ley núm. 42-08 y su reglamento.

Resoluciones Relevantes del Consejo Directivo	
Resolución	Resolución 002-2026
Conductas señaladas	Acuerdos anticompetitivos, competencia desleal y actos de confusión, tipificados en los artículos 5, literal e, 10 y 11, literal b, de la Ley núm. 42-08.
Aspectos relevantes	Al conocer el recurso de Peravia Motors contra el rechazo de su denuncia, el Consejo sostuvo que en la admisibilidad no corresponde exigir prueba definitiva del daño ni trasladar al denunciante cargas propias de la investigación. Reafirmó el acceso efectivo a la tutela administrativa y los límites al formalismo excesivo.
Decisión final	Acogió el recurso, revocó la decisión impugnada y ordenó a la Dirección Ejecutiva iniciar la fase de investigación.
Resoluciones Relevantes del Consejo Directivo	
Resolución	Resolución 003-2026
Conductas señaladas	Prácticas concertadas y acuerdos anticompetitivos en la modalidad de concertación o coordinación de ofertas o abstención en licitaciones, concursos y subastas públicas, tipificadas en el artículo 5, literal b, de la Ley núm. 42-08.
Aspectos relevantes	El Consejo examinó la admisibilidad del informe de instrucción relativo a una investigación sobre contratación pública de los Comedores Económicos. Verificó plazo, individualización de las partes, precisión de cargos, legalidad, debido proceso, derecho de defensa y motivación suficiente, sin prejuzgar el fondo.
Decisión final	Admitió el expediente a fase decisoria, ordenó iniciar el procedimiento sancionador contra CREDI MED y AGROINDUSTRIAS CORALIS AGROCO, otorgó plazo de defensa y dispuso una audiencia pública.

Resoluciones Relevantes del Consejo Directivo	
Resolución	Resolución 004-2026
Conductas señaladas	N/A.
Aspectos relevantes	Actualiza la clasificación de la información generada u obtenida por ProCompetencia. Distingue información pública, interna y confidencial o reservada; protege secretos comerciales, datos personales e información tecnológica; y regula versiones públicas, privilegio abogado-cliente y reserva de identidad de denunciantes y colaboradores.
Decisión final	Actualizó el régimen de clasificación, dejó sin efecto la Resolución núm. 016-2021 y fijó una vigencia de cinco años, sujeta a revisión anticipada cuando cambie el marco normativo o las circunstancias.

Resoluciones Relevantes del Consejo Directivo	
Resolución	006-2026
Conductas señaladas	N/A
Aspectos relevantes	Por medio de esta resolución se creó el Comité Institucional de Transversalización de Género de Procompetencia como un órgano de coordinación encargado de promover la incorporación del enfoque de género en la actuación institucional. La decisión se fundamenta en los principios constitucionales de igualdad y no discriminación, en los compromisos asumidos por el Estado dominicano en materia de desarrollo sostenible, en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 y en las políticas públicas impulsadas por el Ministerio de la Mujer para fortalecer la igualdad de género en el sector público. Asimismo, reafirma la competencia del Consejo Directivo para aprobar las políticas, normas y lineamientos necesarios para el adecuado funcionamiento de la institución. La resolución establece una estructura institucional para impulsar la transversalización del enfoque de género mediante un comité integrado por representantes del Consejo Directivo y de las principales áreas técnicas, administrativas y de apoyo de la entidad. Entre sus funciones se encuentran la formulación y seguimiento de la Política Institucional de Igualdad de Género, la identificación de desafíos relacionados con la igualdad y la equidad, la coordinación de planes de trabajo y acciones de mejora, el monitoreo de los compromisos asumidos en el marco del Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PLANEG III), así como la promoción de buenas prácticas y herramientas internas orientadas a fortalecer una cultura organizacional inclusiva. La resolución también delimita las responsabilidades de la presidencia y de la coordinación del comité, estableciendo mecanismos de articulación interna, seguimiento y rendición de cuentas ante el Consejo Directivo.

	Por igual, la decisión incorpora mecanismos de planificación, evaluación y reporte para asegurar la implementación efectiva de las iniciativas relacionadas con la igualdad de género. En ese sentido, dispone la elaboración de un plan de trabajo anual, la creación de un reglamento interno para regular el funcionamiento del comité, la presentación de informes semestrales sobre avances y resultados, y la incorporación de las acciones correspondientes en la planificación operativa institucional. Con esta resolución, Procompetencia fortalece su marco de gobernanza interna en materia de igualdad de género, institucionaliza mecanismos de coordinación y seguimiento, y procura integrar este enfoque de manera transversal en la gestión, planificación y desarrollo de sus funciones institucionales.
Decisión final	N/A

Resoluciones Relevantes del Consejo Directivo	
Resolución	007-2026
Conductas señaladas	Prácticas concertadas y acuerdos anticompetitivos en la modalidad de concertación o coordinación de las ofertas o abstención licitaciones, concursos y subastas públicas, tipificadas en el literal “b” del artículo 5 de la Ley núm. 42-08.
Aspectos relevantes	Dictada por el Consejo Directivo en el marco del procedimiento administrativo sancionador seguido contra las sociedades CREDI MED, S.R.L. y AGROINDUSTRIAS CORALIS AGROCO, S.R.L., investigadas por la presunta coordinación de ofertas en diversos procesos de contratación pública. La decisión tuvo como propósito establecer reglas procesales para la conducción de la fase decisoria iniciada tras la admisión del informe de instrucción presentado por la Dirección Ejecutiva, precisando aspectos relacionados con el ejercicio del derecho de defensa, la contradicción de las partes, la celebración de audiencias y el uso de medios electrónicos dentro del procedimiento.

	Dictada por el Consejo Directivo en el marco del procedimiento administrativo sancionador seguido contra las sociedades CREDI MED, S.R.L. y AGROINDUSTRIAS CORALIS AGROCO, S.R.L., investigadas por la presunta coordinación de ofertas en diversos procesos de contratación pública. La decisión tuvo como propósito establecer reglas procesales para la conducción de la fase decisoria iniciada tras la admisión del informe de instrucción presentado por la Dirección Ejecutiva, precisando aspectos relacionados con el ejercicio del derecho de defensa, la contradicción de las partes, la celebración de audiencias y el uso de medios electrónicos dentro del procedimiento. En esta, el Consejo consideró necesario garantizar el principio de contradicción y la igualdad de armas entre los intervinientes, disponiendo que los escritos de defensa depositados por las empresas investigadas fueran puestos en conocimiento de la Dirección Ejecutiva para que esta pudiera formular las observaciones o réplicas que estimara pertinentes dentro de los límites de la acusación originalmente presentada. Asimismo, estableció que tales réplicas debían ser posteriormente notificadas a los agentes económicos imputados para que estos tuvieran la oportunidad de responderlas, asegurando así un debate equilibrado antes de la adopción de una decisión sobre el fondo del caso. La decisión también fija importantes lineamientos sobre el alcance del derecho de audiencia en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de competencia. En particular, el órgano decisor precisó que el ejercicio efectivo del derecho de defensa no exige la celebración de audiencias orales para cada incidente o cuestión accesoria que surja durante la tramitación del expediente, siempre que las partes dispongan de oportunidades reales para conocer los planteamientos formulados, presentar alegatos, ejercer el contradictorio y aportar medios de defensa. En consecuencia, estableció que los incidentes, excepciones y pedimentos procesales susceptibles de decisión separada podrán ser conocidos y decididos en Cámara de Consejo, reservando las audiencias públicas previstas por la Ley núm. 42-08 para las etapas expresamente contempladas por el ordenamiento jurídico y preservando la facultad de celebrar audiencias adicionales cuando resulte necesario para garantizar el debido proceso.

	Asimismo, la resolución incorpora criterios sobre la utilización de medios electrónicos en los procedimientos administrativos sancionadores, reconociendo su utilidad como mecanismo para fortalecer la celeridad, eficiencia y facilitación de las actuaciones administrativas. En ese contexto, el colegiado autorizó el uso de notificaciones electrónicas siempre que se garantice la existencia de constancias verificables de remisión, recepción o conocimiento efectivo del acto comunicado por parte de su destinatario. Para ello, desarrolló estándares vinculados a la trazabilidad de las comunicaciones, la acreditación de su recepción y la preservación de las garantías propias del derecho de defensa, armonizando el uso de herramientas tecnológicas con las exigencias constitucionales de seguridad jurídica y debido proceso.
Decisión final	PRIMERO: ORDENA la notificación de los escritos de defensa presentados por los agentes económicos CREDI MED, S.R.L. y AGROINDUSTRIAS CORALIS AGROCO, S.R.L. a la Dirección Ejecutiva de PRO-COMPETENCIA y le OTORGA al referido órgano instructor un plazo de quince (15) días hábiles, contado a partir del día hábil siguiente de dicha notificación para que pueda presentar los escritos de réplica u observaciones que estime pertinentes, en el marco establecido en las motivaciones de la presente resolución.

	SEGUNDO: ORDENAR que, una vez recibidas las réplicas u observaciones de la Dirección Ejecutiva, en el plazo otorgado en el dispositivo Primero estas sean notificadas a CREDI MED, S.R.L., y AGROINDUSTRIAS CORALIS AGROCO, S.R.L. y OTORGARLES un plazo de diez (10) días hábiles, contados a partir de dicha notificación para presentar sus contestaciones, las cuales deberán limitarse a los planteamientos formulados por la Dirección Ejecutiva, sin perjuicio de los medios de defensa pertinentes y de las condiciones de admisibilidad de pruebas previstas en el artículo 33 del Reglamento de Aplicación. En caso de que, transcurrido el plazo previsto en el ordinal Primero, la Dirección Ejecutiva no deposite sus réplicas y observaciones, el Consejo Directivo ordenará la continuación del proceso. TERCERO: DISPONER que la fecha de la audiencia pública ordenada en el dispositivo Cuarto de la Resolución núm. 003-2026 será fijada una vez agotado el plazo otorgado en el ordinal Segundo de la presente resolución, o vencido este sin que se haya producido contestación, para formular conclusiones conforme al artículo 48 de la Ley núm. 42-08 y al artículo 24 de su Reglamento, sin perjuicio de las actuaciones probatorias y cuestiones previas que deben agotarse. CUARTO: AUTORIZAR la utilización de medios electrónicos para la práctica de las notificaciones correspondientes al presente procedimiento, siempre que se preserve constancia verificable de su remisión y recepción o conocimiento efectivo por parte del destinatario, de conformidad con las garantías desarrolladas en la presente resolución. En lo concerniente a AGROINDUSTRIAS CORALIS AGROCO, S.R.L., las notificaciones serán practicadas en la dirección de correo electrónico agroindustriascoralis@gmail.com, suministrada por dicho agente económico y cuya operatividad consta en el expediente.

	Respecto de CREDI MED, S.R.L., REQUERIRLE, conjuntamente con la notificación que se dispone más adelante, que indique una dirección de correo electrónico habilitada para la recepción de las actuaciones y decisiones que le sean notificadas por medios electrónicos durante la tramitación del presente procedimiento. QUINTO: DISPONE que, en caso de que durante la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador se susciten incidentes, excepciones, pedimentos o cuestiones accesorias susceptibles de decisión separada del fondo, estos sean conocidos y decididos por este Consejo Directivo en Cámara de Consejo, garantizando previamente a los intervinientes, cuyos derechos o intereses puedan resultar afectados, la oportunidad efectiva de conocer el planteamiento, formular sus alegaciones, ejercer el contradictorio y presentar los medios de defensa procedentes, los cuales serán ponderados al adoptar la decisión correspondiente; sin perjuicio de aquellos planteamientos que, por su naturaleza o vinculación con el fondo, deban ser acumulados para ser decididos conjuntamente con este. El Consejo Directivo podrá disponer la celebración de audiencia para conocer cuestiones incidentales cuando su naturaleza o las exigencias del derecho de defensa lo requieran, sin perjuicio de las audiencias previstas en el artículo 47 y de la celebración obligatoria de la audiencia pública de conclusiones prevista en el artículo 48 de la Ley núm. 42-08. SEXTO: NOTIFICAR una copia certificada de la presente resolución a las sociedades comerciales CREDI MED, S.R.L. y AGROINDUSTRIAS CORALIS AGROCO, S.R.L., a la DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRO-COMPETENCIA, a través de la secretaría ad-hoc del Consejo Directivo y DISPONER su publicación en el portal web de esta institución.

Resoluciones Relevantes de la Dirección Ejecutiva

Resoluciones Relevantes de la Dirección Ejecutiva	
Resolución	Resolución Núm. RR-DE-001-2025, de fecha 1 de diciembre de 2025.
Tipo de resolución	Recurso de reconsideración interpuesto por la sociedad comercial Peravia Motors, S.AS. en contra de la resolución RD-DE-001-2025 de fecha 29 de septiembre de 2025.
Conductas señaladas	Posibles actos de competencia desleal prohibidos en la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08, específicamente en los artículos 5, literal "e", 10 y 11, literal "b".
Aspectos Relevantes	La sociedad comercial Peravia Motors, S.AS., interpuso un recurso de reconsideración contra la resolución RD-DE-001-2025 de fecha 29 de septiembre de 2025, emitida por la Dirección Ejecutiva, la cual desestima la denuncia interpuesta por la sociedad comercial PERAVIA MOTORS, S.A. en contra de los agentes económicos MAGNA MOTORS, S.A. y MAGMA, S.A., por la supuesta comisión de actos de competencia desleal, prohibidos en la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08, específicamente en los artículos 5, literal "e", 10 y 11, literal "b".
Decisión	Se rechazó el recurso de reconsideración interpuesto por la sociedad comercial PERAVIA MOTORS, S.A.S. en contra de la resolución núm. RD-DE-001-2025 de fecha 29 de septiembre de 2025, emitida por la Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (ProCompetencia).
Resoluciones Relevantes de la Dirección Ejecutiva	
Resolución	RII-DE-AAC-005-2025, de fecha 4 de diciembre de 2025.
Tipo de resolución	Inicio de investigación de oficio.
Conductas señaladas	Posibles prácticas concertadas y acuerdos anticompetitivos, tipificados en el artículo 5 literal "b" de la Ley núm. 42-08 General de Defensa de la Competencia.

Aspectos Relevantes	Inicio de investigación de oficio en contra de los agentes económicos Paulino Moreta Cocina Industrial, Indermerica, S.R.L. y Andreina Ortiz Paulino, en virtud de la existencia de indicios razonables de posibles prácticas concertadas y acuerdos anticompetitivos, tipificados en el artículo 5 literal "b" de la Ley núm. 42-08 General de Defensa de la Competencia, particularmente en lo que concierne a la presunta coordinación de ofertas en el proceso de licitación pública número INABlE-CCC-LPN-2023-0049.
Decisión	Se ordena el inicio de un procedimiento de investigación de oficio en contra de los agentes económicos Paulino Moreta Cocina Industrial, Indermerica, S.R.L. y Andreina Ortiz Paulino.

Resoluciones Relevantes de la Dirección Ejecutiva	
Resolución	RII-DE-AAC-001-2026, de fecha 22 de enero de 2026
Tipo de resolución	Inicio de investigación de oficio.
Conductas señaladas	Posibles prácticas concertadas y acuerdos anticompetitivos, tipificados en el artículo 5 literal "b" de la Ley núm. 42-08 General de Defensa de la Competencia.
Aspectos Relevantes	Inicio de investigación de oficio en contra de los agentes económicos Ana Esmeralda Santana y Santana De Nova, Andrea Rosaura Polanco Santana e Ireana Milagros Nova Santana, con motivo de la observación de la existencia de indicios razonables de posibles prácticas concertadas y acuerdos anticompetitivos, tipificados en el artículo 5 literal "b" de la Ley núm. 42-08 General de Defensa de la Competencia, en el procedimiento de compras públicas de referencia INABIE-CCC-LPN-2023-0049, celebrado por el Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE).
Decisión	Se ordena el inicio de un procedimiento de investigación de oficio en contra de los agentes económicos Ana Esmeralda Santana y Santana De Nova, Andrea Rosaura Polanco Santana e Ireana Milagros Nova Santana.
Resoluciones Relevantes de la Dirección Ejecutiva	
Resolución	RRC-DE-001-2026, de fecha 12 de marzo de 2026
Tipo de resolución	Dispone de oficio la clasificación de confidencialidad
Conductas señaladas	N/A
Aspectos Relevantes	Dispone, de oficio, la clasificación de confidencialidad de las piezas documentales relativas al oficio de respuesta núm. INCGR-DC-2025-04951 de fecha 26 de diciembre de 2025 y todos sus soportes anexos remitidos por la Contraloría General de la República a esta Dirección Ejecutiva. Dichas actuaciones forman parte del expediente de instrucción iniciado mediante la Resolución No. RII-DE-AAC-005-2025, de fecha 4 de diciembre de 2025, contra los agentes económicos Paulino Moreta Cocina Industrial S.R.L., Indermerica, S.R.L. y Andreina Ortiz Paulino, por la presunta comisión de prácticas restrictivas de la competencia, tipificadas en la Ley General de Defensa de la Competencia, No. 42-08.

Decisión	Declaratoria de confidencialidad de oficio de los siguientes documentos e informaciones otorgadas por la Contraloría General de la República, a saber: Oficio de respuesta núm. IN-CGR-DC-2025-04951 de fecha 26 de diciembre de 2025 y todos sus soportes anexos.
Resoluciones Relevantes de la Dirección Ejecutiva	
Resolución	RII-DE-AAC-002-2026, de fecha 13 de mayo de 2026
Tipo de resolución	Inicio de investigación de oficio.
Conductas señaladas	Posibles prácticas concertadas y acuerdos anticompetitivos, tipificados en el artículo 5 literal "b" de la Ley núm. 42-08 General de Defensa de la Competencia.
Aspectos Relevantes	Inicio de investigación de oficio en contra de los agentes económicos PJ Soluciones, EIRL, Preh Industrial, SRL, Raga Comercial, SRL y Rama Fabricantes y Suplidores, SRL, con motivo de la observación de la existencia de indicios razonables de posibles prácticas concertadas y acuerdos anticompetitivos, tipificados en el artículo 5 literal "b" de la Ley núm. 42-08 General de Defensa de la Competencia, en el procedimiento de compras públicas de referencia INABIE-CCC-LPN-2023-0049, celebrado por el Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE).
Decisión	Se ordena el inicio de un procedimiento de investigación de oficio en contra de los agentes económicos PJ Soluciones, EIRL, Preh Industrial, SRL, Raga Comercial, SRL y Rama Fabricantes y Suplidores, SRL
Resoluciones Relevantes de la Dirección Ejecutiva	
Resolución	RII-DE-CD-01-2026, de fecha 14 de julio de 2026
Tipo de resolución	Inicio de investigación con motivo denuncia la sociedad comercial INVERSIONES SIURANA, S.R.L. y el señor JOSÉ LUIS DEL RÍO MUÑOZ en contra de las sociedades comerciales VOICETEAM CALL, S.R.L. y L&L UREÑA TURBO FOOD, S.R.L.
Conductas señaladas	Presuntos actos de competencia desleal tipificados en los artículos 10 y 11 de la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08.

Aspectos Relevantes	Inicio de investigación con motivo denuncia la sociedad comercial INVERSIONES SIURANA, S.R.L. y el señor JOSÉ LUIS DEL RÍO MUÑOZ en contra de las sociedades comerciales VOICETEAM CALL, S.R.L. y L&L UREÑA TURBO FOOD, S.R.L., por presuntos actos de competencia desleal tipificados en los artículos 10 y 11 de la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08.
Decisión	Ordena el inicio de una investigación con motivo denuncia la sociedad comercial INVERSIONES SIURANA, S.R.L. y el señor JOSÉ LUIS DEL RÍO MUÑOZ en contra de las sociedades comerciales VOICETEAM CALL, S.R.L. y L&L UREÑA TURBO FOOD, S.R.L., por presuntos actos de competencia desleal tipificados en los artículos 10 y 11 de la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08.
Resoluciones Relevantes de la Dirección Ejecutiva	
Resolución	RD-DE-001-2026, de fecha 14 de julio de 2026
Tipo de resolución	desestima por improcedente la denuncia interpuesta por la CORPORACIÓN DEL ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE SANTO DOMINGO (CAASD) en contra de la sociedad comercial HIDROTEC, SRL.
Conductas señaladas	Presuntos actos de abuso de posición dominante con posible infracción a la Ley General de Defensa de la Competencia núm. 42-08.
Aspectos Relevantes	La CORPORACIÓN DEL ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE SANTO DOMINGO (CAASD), interpuso una denuncia contra sociedad comercial HIDROTEC, SRL, por supuestos actos de abuso de posición dominante con posible infracción a la Ley General de Defensa de la Competencia núm. 42-08.
Decisión	Desestimó por improcedente la denuncia interpuesta en fecha 22 de mayo de 2026, por la CORPORACIÓN DEL ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE SANTO DOMINGO (CAASD), por no observarse indicios racionales suficientes que ameriten el inicio de un procedimiento de investigación, conforme a los artículos 36, párrafo, y 38 de la Ley General de Defensa de la Competencia núm. 42-08 y el artículo 20 del Reglamento de Aplicación de la Ley General de Defensa de la Competencia núm. 42-08, en consecuencia, ORDENAR el archivo del expediente correspondiente.

Resoluciones Relevantes de la Dirección Ejecutiva	
Resolución	RRC-DE-002-2026, de fecha 11 de agosto de 2026
Tipo de resolución	Dispone de oficio y a solicitud de parte la clasificación de confidencialidad
Conductas señaladas	
Aspectos Relevantes	Declaró solicitud de parte la confidencialidad de los documentos e informaciones depositadas de las piezas documentales relativas a: (i) Manual de usuario FRIPICK, y (ii) Descripción oficial de FRIPICK, descripción de módulos y funcionalidades, correspondiente al depósito realizado por la sociedad comercial Inversiones Siurana, S.R.L. en fecha 27 de mayo de 2026. Declaró de oficio la confidencialidad de los documentos e informaciones depositadas de las piezas documentales relativas a: (i) los videos e instructivos del software "Fripick"; y (ii) los documentos de identidad aportados correspondiente al depósito realizado por la sociedad comercial Inversiones Siurana, S.R.L. en fecha 27 de mayo de 2026, así como la comunicación de solicitud de reserva de confidencialidad de fecha 21 de julio de 2026.
Decisión	Declaratoria de oficio y a solicitud de parte los documentos e informaciones depositadas de las piezas documentales relativas a: (i) Manual de usuario FRIPICK, (ii) Descripción oficial de FRIPICK, descripción de módulos y funcionalidades, (iii) los videos e instructivos del software "Fripick"; y (iv) los documentos de identidad aportados correspondiente al depósito realizado por la sociedad comercial Inversiones Siurana, S.R.L. en fecha 27 de mayo de 2026, así como la comunicación de solicitud de reserva de confidencialidad de fecha 21 de julio de 2026

Matriz de informes de recomendación no vinculantes

Norma estudiada	Institución involucrada	Fecha de publicación	Resumen de argumentos	Recomendaciones realizadas
Proyecto de Ley que modifica los artículos 20, 21 y 24 de la Ley núm. 216-11, que regula los mercados en la frontera dominico-haitiana.	Cámara de Diputados de la República Dominicana.	13/07/2026.	El informe advierte que exigir residencia en provincias fronterizas y operar con permisos sujetos a cupos y criterios discrecionales puede restringir la entrada, proteger a operadores establecidos y desincentivar la formalización. Considera que esas restricciones no superan el examen de necesidad y proporcionalidad frente a alternativas menos restrictivas.	1. Eliminar el requisito de residencia en provincias fronterizas para obtener permisos de operación. 2. Sustituir criterios territoriales y discrecionales por requisitos objetivos, neutrales y proporcionales, vinculados al cumplimiento tributario, sanitario y aduanero; reforzar la fiscalización de DGII y alcaldías sin reemplazar la competencia como mecanismo de asignación.

Proyecto de Ley Orgánica que regula los sistemas de Inteligencia Artificial (00495-2025-PLO-SE).	Senado de la República Dominicana.	13/03/2026.	Examina el proyecto desde la libre competencia y la eficiencia regulatoria. Señala riesgos de coordinación anticompetitiva mediante algoritmos, y propone que los deberes regulatorios, de evaluación y de transparencia se ajusten al nivel de riesgo sin comprometer secretos comerciales.	Propone, entre otras medidas: incorporar la Ley núm. 42-08 en las vistas; definir la colusión algorítmica y prohibir sistemas de coordinación anticompetitiva; prever remisión de posibles casos a ProCompetencia; precisar la evaluación previa del CENIA con enfoque escalonado por riesgo; fijar plazos máximos para evaluaciones y certificaciones; y establecer transparencia proporcional al riesgo con protección de información sensible.

Alcance de las instituciones contratantes para adoptar decisiones relacionadas con comportamientos que violentan la Ley núm. 42-08, a solicitud del INABIE.	Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE); Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP); ProCompetencia.	13/03/2026.	Aclara que la exclusión de oferentes ante indicios de colusión requiere un acto administrativo motivado, con indicios, evidencia documental, análisis técnico y afectación concreta o potencial a la competencia. Distingue la medida en el procedimiento de contratación de la investigación por ProCompetencia y de las competencias de la DGCP.	1. Aplicar de forma sistemática la Guía para la Prevención y Detección de la Colusión, especialmente el Semáforo Colusorio. 2. Notificar a ProCompetencia los indicios y remitir el expediente de soporte. 3. Agotar las vías previstas en la Ley núm. 47-25. 4. Implementar un protocolo interno de debida diligencia que integre el Semáforo Colusorio antes de la adjudicación, con responsables, plazos y criterios de escalamiento.

Aplicación de la Ley núm. 47-25 en los procesos de detección de colusión.	Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).	02/02/2026.	El informe desarrolla indicadores de prácticas colusorias y su valoración para la actuación preventiva en contratación pública: patrones de participación o rotación, similitudes injustificadas en ofertas y precios, vínculos entre oferentes, uso compartido de medios de preparación, retiros coordinados y otros signos. Distingue indicios y prueba de una práctica anticompetitiva.	Recomienda incorporar un catálogo técnico de indicios de prácticas colusorias, elaborado y actualizado por la DGCP en coordinación con ProCompetencia, con metodologías, ejemplos, criterios de ponderación y buenas prácticas; prevé su observancia obligatoria por las unidades operativas de compras y su publicación institucional.

Contrataciones públicas del Servicio Nacional de Salud bajo modalidad de exclusividad para nutrición clínica y diálisis peritoneal domiciliaria (diez procedimientos, 2020-2025).	Servicio Nacional de Salud (SNS); Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP); ProCompetencia.	08/09/2026.	Concluye que la baja participación histórica no sustituye una exploración actualizada de la oferta ni acredita, por sí sola, una restricción objetiva que justifique exclusividad. Identifica información de mercado insuficientemente actualizada, plazos breves, reiteración de la excepción, requisitos acumulativos y agrupación de prestaciones heterogéneas como factores que pueden reducir la disputabilidad y reforzar ventajas del proveedor incumbente. No afirma por sí misma la existencia de una conducta prohibida.	1. Realizar estudios de mercado y, cuando corresponda, llamados a manifestación de interés antes de convocar, especialmente ante excepciones. 2. Fijar plazos razonables y proporcionales. 3. Revisar periódicamente que subsistan las condiciones de exclusividad y evaluar modalidades más concurridas si cambian. 4. Evaluar lotes o componentes diferenciados sin afectar calidad, coordinación ni continuidad. 5. Exigir requisitos técnicos, financieros y documentales objetivos y proporcionales. 6. Usar Analiza tu Pliego antes de publicar y el Semáforo Colusorio para monitoreo preventivo.

Proyecto de ley orgánica para la regulación de Servicios de Telemedicina en República Dominicana (01370-2026-PLO-SE).	Senado de la República Dominicana.	octubre 2026	Advierte que la falta de claridad sobre habilitación, certificación y registro, así como sobre la autorización de plataformas tecnológicas, puede crear incertidumbre y barreras de entrada. Señala que la ausencia de interoperabilidad y portabilidad puede generar dependencia de proveedores, y que un régimen sancionador sin criterios de graduación afecta la previsibilidad y puede impactar desproporcionadamente a nuevos entrantes.	1. Aclarar el alcance de los requisitos de habilitación, certificación y registro, con remisión clara al régimen vigente o definición de sus elementos esenciales. / 2. Definir el régimen de autorización de plataformas, proveedores y prestadores con criterios objetivos, proporcionales, no discriminatorios y tecnológicamente neutrales. / 3. Incorporar principios de interoperabilidad y portabilidad de la información. / 4. Articular el régimen sancionador con la legislación sanitaria general y establecer criterios objetivos de graduación, proporcionalidad y previsibilidad.

Proyecto de ley para regular, supervisar, desarrollar y promover la intermediación inmobiliaria ordenada, eficiente y transparente (05581-2024-2028-CD) y Proyecto de ley que regula los servicios inmobiliarios y el contrato de corretaje (05479-2024-2028-CD).	Cámara de Diputados de la República Dominicana.	octubre 2026	Examina barreras de entrada y permanencia derivadas de requisitos de licenciamiento, residencia, referencias de competidores y cargas acumulativas; advierte riesgos de restricciones a la competencia en precios, de captura regulatoria en la COBRA-RD y de ventajas injustificadas para operadores afiliados a gremios. Señala que los objetivos de profesionalización y protección al consumidor deben alcanzarse con medidas objetivas, necesarias y proporcionales.	1. Eliminar requisitos de residencia de tres años, referencias obligatorias de corredores y cualquier circularidad en las licencias; usar criterios objetivos y alternativas menos restrictivas. / 2. Revisar cargas acumulativas, sustituir la revocación automática por inactivación y permitir estructuras empresariales basadas en un corredor responsable. / 3. Eliminar o justificar estrictamente controles y referencias de honorarios; permitir negociar la distribución de comisiones y descuentos a clientes. / 4. Conformar la COBRA-RD con miembros independientes y participación gremial consultiva. / 5. Desvincular las exenciones de capacitación de la afiliación asociativa y acreditar experiencia con parámetros verificables.

La Guía para la Prevención y Detección de la Colusión en la Contratación Pública

La Guía para la Prevención y Detección de la Colusión en la Contratación Pública constituye un instrumento técnico de PRO-COMPETENCIA, dirigido a las entidades sujetas a la Ley núm. 47-25 y, de manera particular, a las unidades operativas de compras. Desarrolla el marco conceptual de la colusión y sus efectos sobre el gasto público, y examina sus principales modalidades: los acuerdos de precios, las posturas encubiertas, la supresión de propuestas, la rotación del adjudicatario y la asignación de mercados. Asimismo, identifica los factores que la propician, sistematiza las señales de alerta en indicios relativos a los oferentes, a la presentación de las ofertas y a los precios y condiciones económicas, y formula medidas preventivas aplicables al diseño de los pliegos de condiciones. Como complemento, incorpora dos herramientas prácticas de autodiagnóstico que permiten a los propios funcionarios evaluar el riesgo de colusión sin depender de un análisis especializado.

El **Semáforo Colusorio** es una herramienta visual concebida para la evaluación preliminar del nivel de riesgo de colusión en un proceso de contratación. Se estructura como un cuestionario de 49 preguntas, con opciones de respuesta «Sí», «No» o «No sé», agrupadas en seis bloques: patrones de participación, análisis de precios, documentación y formatos, relaciones entre oferentes, conductas sospechosas y características del mercado. Su metodología combina un criterio cuantitativo, representado por el número total de indicios detectados, con uno cualitativo, referido a la presencia de señales de especial gravedad. En función de la cantidad de respuestas afirmativas, el proceso se clasifica desde un riesgo bajo hasta un riesgo crítico, y a cada nivel corresponde una acción determinada:

desde el mantenimiento de las buenas prácticas y la documentación de patrones, hasta la investigación inmediata, la preservación de la evidencia y la comunicación con PRO-COMPETENCIA, la DGCP y la DIGEIG. El análisis por bloques orienta sobre el tipo de conducta que podría estar presentándose, y un conjunto de preguntas con bandera roja automática, tales como la existencia de precios exactamente iguales, errores idénticos en las ofertas o el envío de propuestas desde una misma dirección IP, impone el deber de reportar el caso de forma inmediata. La Guía recomienda aplicarlo antes de la adjudicación, mediante varios evaluadores y con las respuestas debidamente documentadas, así como mantener la confidencialidad de los resultados y registrar la información de cada proceso en una base de datos que permita identificar patrones recurrentes. Precisa, además, que se trata de un instrumento de detección y no de una garantía, por lo que un resultado de riesgo bajo no descarta la existencia de colusión.

Por su parte, **Analiza tu Pliego de Condiciones** es un instrumento de autoevaluación de carácter preventivo, que permite verificar si el pliego incorpora medidas efectivas para prevenir prácticas colusorias y maximizar la competencia entre los oferentes, con anterioridad a la publicación de la convocatoria. Se organiza en tres niveles progresivos, según el riesgo y la complejidad de cada contratación. El Nivel 1, de autoevaluación rápida, es de aplicación obligatoria a todos los procesos y examina los aspectos básicos de un diseño procompetitivo: especificaciones técnicas definidas por resultados, criterios de evaluación objetivos y cuantificables, requisitos proporcionales, confidencialidad de la identidad de los participantes, amplia difusión de la convocatoria y advertencia expresa sobre las sanciones por prácticas colusorias. El Nivel 2, de evaluación estándar, se exige cuando el mercado presenta

características de concentración e incorpora elementos como la investigación formal del mercado, la revisión de licitaciones anteriores, el precio de referencia confidencial, el diseño de los lotes y las medidas orientadas a facilitar la participación de las mipymes. El Nivel 3, de evaluación exhaustiva, se reserva para los casos en que existan indicios concretos de alto riesgo, mercados altamente concentrados o contratos de valor excepcional, y contempla medidas como la consulta previa a PRO-COMPETENCIA, la auditoría externa independiente, la evaluación ciega de las ofertas y el análisis forense digital de los documentos presentados. Cada nivel cuenta con una tabla de interpretación de resultados que indica si el pliego puede publicarse, si requiere correcciones o si debe ser rediseñado antes de su publicación.

Próximas Guías sobre Abogacía de la Competencia

Guía	
Nombre	Guía de Competencia para el Sector Público
Objetivo	La guía tiene como objetivo orientar a las instituciones del sector público en la identificación y evaluación de los efectos sobre la competencia de las normas, regulaciones y políticas que proponen o aplican, mediante criterios técnicos que permitan precisar qué restricciones generan, a quiénes afectan y con qué alcance. Para ello, proporciona un marco práctico para determinar cuándo una propuesta regulatoria puede limitar la entrada o la rivalidad en los mercados, y cómo analizar alternativas que logren el mismo fin público con menor afectación a la competencia. Asimismo, busca fortalecer la calidad, la transparencia y la consistencia de las decisiones regulatorias, promoviendo que las instituciones documenten la justificación de las medidas adoptadas, consideren opciones menos restrictivas y anticipen sus efectos sobre las empresas, los consumidores y el funcionamiento de los mercados. Sus orientaciones procuran que la competencia se incorpore desde el diseño de las propuestas y no solo después de su aprobación.

Guía	
Nombre	Guía Básica de Libre Competencia para Asociaciones Empresariales y Gremiales
Objetivo	La guía tiene como objetivo orientar a las asociaciones empresariales y gremiales, y a sus miembros, en la comprensión de los conceptos básicos de la competencia económica y de las disposiciones de la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08. Para ello, explica de forma sencilla qué es la competencia efectiva, qué conductas constituyen prácticas anticompetitivas (acuerdos y prácticas concertadas, abuso de posición dominante y actos de competencia desleal) y cómo estas pueden manifestarse en el funcionamiento ordinario de las asociaciones, sea cual sea su forma jurídica. Asimismo, busca ayudar a las asociaciones a distinguir las actividades legítimas propias de su rol, como la investigación, la abogacía, la colaboración con el Estado y la difusión de mejores prácticas, de aquellas decisiones, recomendaciones e intercambios de información que podrían restringir la competencia. Con ese fin, identifica las prácticas más comunes de riesgo, plantea medidas de prevención, como la capacitación, la designación de un responsable, la evaluación de riesgos y los mecanismos de denuncia y monitoreo, y ofrece criterios de conducta para la participación de las empresas en las reuniones y actividades de la asociación. También describe las consecuencias de incumplir la ley y el procedimiento administrativo de PRO-COMPETENCIA.

Próximos Estudios Económicos y Guías Metodológicas.

Estudios de Condiciones de Competencia en los Mercados	
Mercado	Estudio de Condiciones de Competencia en el Mercado de Cemento de la República Dominicana, 2010-2025.
Objetivo	El estudio tiene como objetivo evaluar las condiciones de competencia en el mercado de cemento en la República Dominicana mediante un análisis integral de su estructura, funcionamiento y dinámica competitiva.
Metodología	La metodología se basa en información de fuentes oficiales para examinar la evolución de la producción, la demanda, los costos y la rentabilidad, estimar la concentración del mercado mediante el índice Herfindahl-Hirschman (IHH) y analizar las barreras de entrada y el marco regulatorio del sector. Asimismo, incorpora consultas a las instituciones vinculadas al sector y a los agentes económicos para profundizar en el conocimiento del funcionamiento del mercado y de las condiciones en que compiten sus participantes. Este análisis permite identificar posibles riesgos para la competencia y formular recomendaciones orientadas a promover un mercado más competitivo y eficiente, en beneficio de los consumidores.
Estudios de Condiciones de Competencia en los Mercados	
Mercado	Estudio de Condiciones de Competencia en el Mercado de Varillas de la República Dominicana, 2010-2025.
Objetivo	El estudio tiene como objetivo evaluar las condiciones de competencia en el mercado de varillas en la República Dominicana mediante un análisis integral de su estructura, funcionamiento y dinámica competitiva.
Metodología	El estudio utiliza datos de fuentes oficiales para analizar el comportamiento de la producción, la demanda, los costos y la rentabilidad del sector, medir la concentración del mercado a través del índice Herfindahl-Hirschman (IHH) y examinar las barreras de entrada y la regulación aplicable. Esta información se complementa con consultas a instituciones y agentes económicos del sector, que aportan una visión directa sobre el funcionamiento del mercado y las condiciones de competencia. A partir de estos elementos, se identifican posibles riesgos para la competencia y se formulan recomendaciones para favorecer la eficiencia del mercado y el bienestar de los consumidores.

Estudios de Condiciones de Competencia en los Mercados	
Mercado	Estudio de Condiciones de Competencia en la Industria Cinematográfica de la República Dominicana
Objetivo	El estudio tiene como objetivo evaluar las condiciones de competencia en la industria cinematográfica de la República Dominicana durante el período 2002–2025, a partir del análisis de su evolución jurídica y económica, la estructura del mercado y la dinámica de los segmentos de producción, distribución y exhibición. Busca identificar barreras de entrada, niveles de concentración, diferencias en el acceso a incentivos y espacios de exhibición, así como desigualdades territoriales en la oferta, con el fin de formular recomendaciones que favorezcan la participación de nuevos agentes, la competencia efectiva y el desarrollo sostenible del sector.
Metodología	La metodología combina la revisión documental del marco normativo con el análisis de datos tributarios y sectoriales suministrados por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y la Dirección General de Cine (DGCINE). A partir de esta información, se estiman indicadores de concentración, participación en los ingresos, rentabilidad y distribución geográfica de la oferta. El análisis se complementa con cuestionarios y entrevistas semiestructuradas a agentes de la cadena de valor, así como con la revisión de experiencias internacionales en distribución y exhibición, para identificar barreras y posibles restricciones a la competencia y fundamentar las recomendaciones del estudio.
Estudios de Condiciones de Competencia en los Mercados	
Mercado	Evaluación de Impacto de la Ley No. 108-10 para el Fomento de la Actividad Cinematográfica en la República Dominicana desde la Perspectiva de la Competencia
Objetivo	El estudio tiene como objetivo evaluar el impacto de los incentivos fiscales otorgados bajo la Ley No. 108-10 sobre las condiciones de competencia en la industria cinematográfica de la República Dominicana, examinando sus efectos en el desempeño económico de las empresas, la entrada de nuevos participantes y la distribución de beneficios a lo largo de la cadena de valor. A partir de este análisis, busca formular recomendaciones que mejoren la eficiencia en la asignación de los incentivos y favorezcan el desarrollo sostenible del sector.

Metodología	La evaluación utiliza información de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), la Oficina Nacional de Estadística (ONE), el Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Cine (DGCINE), tomando como referencia la Guía Metodológica para la Evaluación de Ayudas Estatales desde la Perspectiva de la Competencia de Pro-Competencia. El análisis aplica métodos econométricos de Diferencias en Diferencias (DiD) y Variables Instrumentales (IV) para estimar los efectos de los incentivos fiscales, así como el indicador de Panzar-Rosse para examinar el comportamiento competitivo del sector.
Guía Metodológica	
Nombre	Guía metodológica para la elaboración de los Estudios de Condiciones de Competencia (ECC) en los mercados de la República Dominicana
Objetivo	La guía tiene como objetivo orientar la elaboración de los Estudios de Condiciones de Competencia (ECC) en los mercados de la República Dominicana, mediante criterios comunes que fortalezcan su calidad técnica, coherencia y transparencia. Para ello, establece lineamientos para la selección y priorización de mercados, la planificación de los estudios, la obtención y protección de información, el análisis económico, jurídico y regulatorio, y la presentación, aprobación y divulgación de los resultados. Asimismo, busca facilitar la identificación de condiciones que favorezcan o limiten la competencia y la formulación de recomendaciones no vinculantes, sustentadas en evidencia, que contribuyan a mejorar la entrada, expansión y participación de los agentes económicos en beneficio de los consumidores. Esta guía promueve una aplicación flexible y proporcional a las características de cada mercado y a los recursos disponibles, la incorporación de la perspectiva de género cuando resulte pertinente y el seguimiento de la aceptación y aplicación de las recomendaciones, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales y según los lineamientos de la OCDE.

Guía Metodológica	
Nombre	Guía metodológica para la cuantificación del daño económico por prácticas contrarias a la libre competencia
Objetivo	La guía tiene como objetivo orientar la identificación y cuantificación del daño económico atribuible a prácticas contrarias a la libre competencia, mediante criterios técnicos que permitan precisar qué efectos se analizan, quiénes los soportan y cuál es su magnitud y alcance. Para ello, proporciona un marco adaptable para construir el escenario que habría prevalecido en ausencia de la conducta y seleccionar los métodos de estimación según las características del caso, la información disponible y el componente del daño que se pretende medir. Asimismo, busca fortalecer la consistencia, transparencia y revisión técnica de las estimaciones, promoviendo la explicación de sus fuentes, supuestos y limitaciones, el análisis de factores alternativos y la comunicación de la incertidumbre. Sus orientaciones procuran evitar la doble contabilización de los efectos y distinguir las pérdidas de los agentes afectados, la pérdida de bienestar total y el beneficio obtenido por quien realiza la conducta. La cuantificación constituye un insumo económico y no determina, por sí sola, la existencia de una infracción, la responsabilidad de un agente ni la procedencia o cuantía de una sanción o indemnización.

Observatorio	
Nombre	Observatorio de Competencia e Informalidad Empresarial
Objetivo	El Observatorio de Competencia e Informalidad Empresarial (OCIE-RD) tiene como objetivo fortalecer el seguimiento de las condiciones de competencia en la República Dominicana mediante el análisis de la exposición de las empresas formales a competidores informales y su relación con el entorno empresarial. A partir de la Encuesta de Empresas del Banco Mundial 2025, busca identificar diferencias por tamaño, sector y región en la exposición, gravedad y relevancia atribuida a la competencia informal, así como examinar su asociación con la conducta de mercado, el uso de medios de pago electrónicos y la experiencia de las empresas frente al entorno regulatorio, incorporando la participación femenina como dimensión estructural de seguimiento. Asimismo, esta nueva herramienta de monitoreo y seguimiento busca aportar evidencia técnica que permita orientar recomendaciones de política pública y promover la articulación interinstitucional para atender las condiciones que pueden limitar la competencia y el desarrollo empresarial. Con este propósito, procura establecer una base de seguimiento de la competencia informal y sustentar el fortalecimiento de la información disponible mediante una encuesta anual propia, con mayor cobertura empresarial y desagregación sectorial y territorial, que permita observar su evolución y apoyar la toma de decisiones.

GUÍA DE ESTILO
PARA LOS AUTORES

GUÍA DE ESTILO PARA LOS AUTORES

I. INSTRUCCIONES

La siguiente guía fue creada con la finalidad de presentar las pautas metodológicas y editoriales de redacción en materia de referencias y citación de ensayos, informes y documentos en general, para fines de publicación y presentación en el marco del anuario de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (Pro-Competencia).

Cada trabajo será sometido a una primera evaluación del Consejo Editorial para confirmar que cumple con los criterios requeridos en cuanto a: la forma, metodología, coherencia en los planteamientos, la originalidad, entre otros, los cuales certifiquen la calidad requerida. Además, los revisarán, un consejo científico asesor, compuesto por especialistas en la materia, que no pertenecen al Consejo Editorial. Se utilizará el sistema de revisión por pares, para la evaluación de los trabajos de manera objetiva, confidencial y anónima.

El Consejo Editorial del anuario se reserva el derecho de decidir no publicar un trabajo, por razones atendibles y justificadas. Esta decisión será comunicada al autor.

Con relación al derecho de autor de conformidad con los artículos 18, 19 y 77 de la Ley 65-00 del 21 de agosto del 2000, sobre Derecho de Autor y demás normas internacionales en la materia, los autores autorizarán a Pro-Competencia a publicar los trabajos en todos los medios de comunicación registrados con el nombre de la institución, sean estos: texto impreso, medios digitales, en audio o cualquier otro que pueda surgir a futuro, para disponibilidad del público.

A. La estructura general de los trabajos comprende

i. Los trabajos deben ser: originales, inéditos y en el idioma español. Sobre un tema con relación al Derecho de la Competencia, remitido vía correo electrónico a: anuariodecompetencia@procompetencia.gob.do

ii. Los trabajos tendrán una extensión de doce mil palabras, estas excluyen: el resumen, el sumario, la bibliografía, así como los apéndices y los glosarios, si los hubiese.

iii. Cada trabajo deberá incluir: un índice, un resumen de la hoja de vida (máximo 10 líneas), título (en inglés y español), un resumen de 130 palabras (inglés y español), al menos 10 palabras clave, en ambos idiomas, una conclusión y referencias bibliográficas.

iv. El texto se presentará en *Microsoft Word* en formato de página DIN A-4, con un margen superior de 2 cm, uno inferior de 3 cm, un margen derecho de 3 cm y un margen izquierdo de 2 cm.

v. Tipografía *Time New Roman,* en todo el texto, con espacio interlineado de 1.5, incluidas las referencias bibliográficas. En el cuerpo del trabajo los tamaños de las letras serán: de12 ptos., las citas centradas 11 ptos. y en los pies de página 10 ptos.

vi. Solo escribirán con negritas los títulos y subtítulos, así como de cuadros, gráficos y esquemas conceptuales.

vii. Los cuadros gráficos y esquemas conceptuales deben incluir la fuente de origen, o la fuente de los datos que sirvió para construir dichos recursos. En cuanto a los gráficos, no deben exceder los márgenes establecidos del texto del documento. La letra de los ejes tamaño 10.

viii. Los enlaces de la *internet* deben incluir la última fecha de consulta.

Ej. [consulta 4/06/2023].

B. El uso de guiones (-) y separadores

1. Se deben eliminar los guiones (-) que se usen para unir prefijos con nombres (ej.: auto-comprensión).
2. Los guiones que son usados para unir conceptos no se justifican en algunos casos (ej.:socio-política), pero en ciertas ocasiones deber ser considerados si sugieren la unión de significados entre dos conceptos datos (ej.: modernización-modernidad).
3. El uso del separador (/) no se utiliza como guion (-). El / sugiere separación de significados entre dos conceptos o vocablos dados: (ej.: colonialidad/ modernidad.
4. No emplear el guión (-) en sustitución del paréntesis (), debe cambiarse por la raya (—).
5. Usar paréntesis (…) para precisar fechas, expresiones con sentido subordinado dentro de una oración.
6. Usar raya (—) para separar expresiones extensas, o con sentido propio, que aparecen dentro de una oración.

C. Citas textuales en cuerpo del trabajo

1. Las citas con menos de seis líneas de establecen dentro del texto del autor entre comillas («…»).
2. Las citas textuales con más de seis líneas inician con puntos suspensivos indicados por el signo (…), y se colocan fuera del texto del autor, justificadas a la derecha, con tamaño de letra 11ptos.
3. Las notas al pie deben indicarse en números ordinales 1, 2, 3, 4.

D. El uso de comillas

1. Los tipos de comillas guardan entre sí la siguiente jerarquía: («… "… '…'…" …»).

2. El uso de comillas se reserva también para expresar ironía, sarcasmo o para establecer el posible doble sentido de un vocablo.

E. El uso de cursivas

a. Las cursivas se usarán para destacar, resaltar neologismos o extranjerismos.

F. La enumeración

1. Usar números ordinales (1, 2, 3 etc.) para expresar proposiciones u oraciones con jerarquía entre sí, si la enumeración se presenta fuera de un párrafo.

2. Usar letras (a, b, c etc.) para expresar proposiciones u oraciones con jerarquía entre sí, si la enumeración se presenta dentro de un párrafo.

3. Usar raya para enumerar enumeraciones sin jerarquía fuera de un párrafo.

G. Apartados

Se sugiere que el texto del trabajo se estructure utilizando un máximo de cuatro niveles para las divisiones y las subdivisiones, según el siguiente formato:

I. II. III. ...

A. B. C. ...

1. 2. 3. ....

1.1. 1.2. 1.3. ...

Los títulos de los apartados se presentarán sin sangría y sin punto final. Se dejará una línea de separación entre el título y el comienzo del apartado; se dejará una línea en blanco de separación entre el último párrafo de un apartado y el título del siguiente.

II. REFERENCIAS Y CITACIÓN GENERAL

A. Citas al pie

El método de citas es: autor-fecha. Es necesario el apellido del autor (sin sufijos) juntamente con el año de publicación del texto.

1. Para citas directas: cuando en el texto presentado es copia íntegra del texto de un autor, la cita al pie será:

   KHEMANI (R. Shyam), «Objetivos de la política de competencia», Revista Planeación y Desarrollo 2, n.º XXIV. 16–48, p. 17. 1993.

Nota: se usará (p.) cuando es una página y (pp.) cuando la cita incluye dos o más.

2. Para citas indirectas: cuando se toma una idea expresada por el autor consultado en sentido general, como resumen o como síntesis, la cita al pie será: *Cf.*

Apellido del autor (fecha). Las abreviaturas *Cf.*, significa comparar con.

Ejemplos: *Cf*. McGUIGAN, 1993.

Cf. CONOVER, 1999.

B. Referencias bibliográficas

Los segmentos informativos serán separados por comas, de acuerdo con el siguiente orden: apellidos (en mayúscula) y nombres del autor (entre paréntesis), título de la obra o del artículo o ensayo, edición, editorial, lugar, número de página y año de edición.
Nota: los trabajos deben ser enviados a: anuariodecompetencia@procompetencia.gob.do

1. LISTA DE ABREVIATURAS

Esta guía de estilo incluye una lista de abreviaturas con el nombre de las instituciones y leyes más usadas en el *argot* jurídico dominicano con sus correspondientes significados, para fines de citación.

	Lista de abreviaturas
CRD	Constitución de la República Dominicana
LOTC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales
CC	Código Civil de la República Dominicana
CPC	Código de Procedimiento Civil de la República Dominicana
CCm	Código de Comercio de la República Dominicana
CMF	Código Monetario y Financiero de la República Dominicana
CP	Código Penal de la República Dominicana
CPP	Código de Procedimiento Penal de la República Dominicana
CT	Código de Trabajo de la República Dominicana
CTr	Código Tributario de la República Dominicana

MH	Ministerio de Hacienda de la República Dominicana
MPD	Ministerio de la Presidencia de la República Dominicana
MDD	Ministerio de Defensa de la República Dominicana
MIP	Ministerio de Interior y Policía de la República Dominicana
PGR	Procuraduría General de la República
MIREX	Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Dominicana
MICM	Ministerio de Industria, Comercio y Mypimes
MEPyD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
ME	Ministerio de Educación de la República Dominicana
MSP	Ministerio de Salud Pública
MMA	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MARD	Ministerio de Agricultura de la República Dominicana
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MITUR	Ministerio de Turismo de la República Dominicana
MESCyT	Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
MT	Ministerio de Trabajo
MAP	Ministerio de Administración Pública
MAPRE	Ministerio Administrativo de la Presidencia
MC	Ministerio de Cultura de la República Dominicana
MIDEREC	Ministerio de Deportes y Recreación

MM	Ministerio de la Mujer
MJ	Ministerio de la Juventud
TC	Tribunal Constitucional de República Dominicana
SCJ	Suprema Corte de Justicia de República Dominicana
TSA	Tribunal Superior Administrativo
JPI	Juzgado de Primera Instancia
TNNA	Tribunal de Niños, Niñas y Adolescentes
JT	Juzgado de Trabajo de la República Dominicana
TJO	Tribunal de Tierras de la Jurisdicción Original
JI	Juzgado de Instrucción
CA	Corte de Apelación
DN	Distrito Nacional

BIOGRAFÍAS

Eleanor Fox

Es catedrática emérita de Derecho y catedrática emérita Walter J. Derenberg de Regulación Comercial en la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York. Es especialista en derecho antimonopolio, política de competencia internacional y comparada, derecho económico de los países en desarrollo, derecho de la competencia y de los mercados de la Unión Europea, mercados digitales y globalización/desglobalización. Anteriormente fue socia del bufete de abogados neoyorquino Simpson Thacher and Bartlett, y se incorporó al cuerpo docente de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York en 1976.

Felipe Irarrázabal

Es un abogado y académico chileno especializado en Derecho de la Competencia y regulación económica. Es abogado de la Universidad de Chile y cuenta con una maestría en Derecho (LL.M.) por la Universidad de Yale, Estados Unidos. Actualmente, se desempeña como director de CentroCompetencia (CeCo) de la Universidad Adolfo Ibáñez. Entre 2010 y 2018 ejerció como Fiscal Nacional Económico de Chile, institución encargada de investigar y promover la defensa de la libre competencia en dicho país. Anteriormente, fue socio del estudio jurídico Philippi, Yrarrázaval, Pulido & Brunner entre 1999 y 2010. Su trayectoria profesional comprende el ejercicio del Derecho, la dirección institucional y el análisis de políticas de competencia. Asimismo, ha participado en actividades académicas y publicaciones especializadas relacionadas con la regulación económica y la defensa de la libre competencia.

Ignacio Peralta

Es abogado de la Universidad de Chile e investigador del CentroCompetencia (CeCo) de la Universidad Adolfo Ibáñez. Su trayectoria académica se ha centrado en el Derecho de la Competencia, con especial énfasis en sus fundamentos jurídicos, la interpretación normativa y el análisis institucional. Fue asistente de investigación de CeCo entre 2019 y 2020 y ayudante del Centro de Regulación y Competencia de la Universidad de Chile entre 2021 y 2023. Asimismo, se desempeñó como procurador en el estudio jurídico Honorato Delaveau. Es autor de diversas investigaciones y publicaciones especializadas, entre ellas *Un análisis dogmático de la colusión dura en Chile* (2025). Sus trabajos abordan cuestiones relacionadas con la colusión, la institucionalidad de defensa de la competencia y los desafíos jurídicos de los mercados digitales.

Juan Bautista Rodríguez-Núñez

Es economista dominicano, máster en Economía Aplicada por la Western Michigan University (becario Fulbright) y egresado *magna cum laude* de la Escuela de Economía de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). Desde 2017 coordina el equipo económico del Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (Pro-Competencia), donde participa en investigaciones de prácticas anticompetitivas, estudios de mercado y abogacía de la competencia. Es investigador del Instituto de Investigaciones Socioeconómicas (INISE-UASD) y profesor de la Escuela de Economía de la UASD. Sus líneas de investigación son la organización industrial, la política de competencia y la evaluación de políticas públicas con métodos de identificación causal.

María Elena Vásquez Taveras

María Elena Vásquez Taveras es abogada, constitucionalista y especialista en derecho de la competencia y regulación económica. Preside el Consejo Directivo de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (Pro-Competencia) de la República Dominicana. Con más de veinte años de experiencia en la administración pública, la academia y el ejercicio profesional, ha liderado iniciativas de fortalecimiento del sistema dominicano de defensa de la competencia, con énfasis en las contrataciones públicas, la regulación económica y la modernización del marco jurídico. Es docente universitaria y autora de publicaciones nacionales e internacionales sobre derecho de la competencia, contratación pública, regulación económica y gobernanza, y ha representado al país como conferencista en foros de la OCDE, la UNCTAD, el SELA y otros organismos internacionales.

Liverca Gómez

Economista graduada Magna Cum Laude de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Cuenta con una maestría en Management Financiero, con doble titulación de la Universidad de Montesquieu–Bordeaux IV, Francia, y la PUCMM, y una maestría en Análisis Económico Aplicado, con especialidad en Economía Industrial, de la Universidad Complutense y la Universidad de Alcalá, España. Su formación se complementa con diplomados en Regulación y Competencia por la Universidad de Valladolid, España; Competencia Económica por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México; y Competencia de los Mercados por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), España, además de otros programas especializados. Posee una trayectoria de casi veinte años en los sectores público, privado y en organizaciones no gubernamentales. Desde agosto de 2019 dirige el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado de Pro-Competencia.

Ricardo Freire Granja

Abogado, MBA y Especialista en Derecho de la Competencia. Socio Director de MAATLICS Legal Intelligence & Corporate Systems. Director y fundador del laboratorio de ideas MRMO - Mejores Reglas. Consultor Senior y miembro de la Fundación Ciudadanía y Desarrollo. Segunda autoridad e Intendente General Técnico de la Superintendencia de Competencia Económica (2019-2024). Director Ejecutivo de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (2018). Docente de programas de grado y de postgrado en derecho económico, regulación y economía digital.

María Pilar Canedo

Es experta sénior de la División de Competencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Es máster y doctora en Derecho por la Universidad de Deusto, donde ha sido titular de la Cátedra Jean Monnet en Derecho Transnacional y vicedecana de Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho. Fue presidenta de la Autoridad Vasca de la Competencia entre 2012 y 2017 y consejera de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) de España entre 2017 y 2023. Cuenta con una amplia trayectoria académica e institucional en derecho y política de competencia.

José Augusto Beltré Cuevas

José Augusto Beltré Cuevas es abogado egresado magna cum laude de la Universidad Iberoamericana (UNIBE), de la República Dominicana. Es máster en Derecho y Política de la Competencia por la University of the West Indies, Cave Hill, y en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, de España. Se desempeña como Director de Promoción y Abogacía de la Competencia de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA). Es docente en UNIBE y en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Ha publicado trabajos sobre competencia, regulación económica, democracia y relaciones internacionales en revistas nacionales e internacionales. Becario de la Fundación Carolina y la UIMP.

Krisztian Katona

Es licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Virginia, la Universidad de Constanza (Alemania), la Universidad París II Panthéon-Assas (Francia) y la Universidad Eötvös Loránd (ELTE) (Hungría). Actualmente, ocupa el cargo de vicepresidente de Política Global de Competencia y Regulación en la Asociación de la Industria de la Computación y las Comunicaciones (CCIA), con sede en Washington, D. C. Anteriormente, trabajó durante quince años en la Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos (FTC), donde se desempeñó como asesor jurídico en materia de competencia internacional y como abogado de la División de Aplicación de la Ley en el Sector Tecnológico de dicha institución. Asimismo, es profesor adjunto del Centro de Derecho de la Universidad de Georgetown, donde imparte clases sobre derecho y política de competencia a nivel global. Adicionalmente, ejerce como secretario y encargado de membresía de la Sección de Derecho de la Competencia de la Asociación Americana de Abogados (ABA), asesor no gubernamental de la Red Internacional de Competencia (ICN) y asesor especial del Comité de Competencia de Business at OECD (BIAC).

Viviana Blanco Barboza

Es licenciada en Economía por la Universidad de Costa Rica (UCR), posee una maestría en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México y una maestría en Competencia y Regulación de Mercados por la Barcelona School of Economics (BSE) de España. Asimismo, ha realizado estudios sobre reforma económica y regulación en la Universidad de Bradford, Reino Unido. Actualmente, se desempeña como asesora sénior en Competencia y Regulación en APOYO Consultoría. Entre 2020 y 2025, ejerció como presidenta y comisionada de la Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM) de Costa Rica. Previamente, entre 2014 y 2020, ocupó el cargo de directora general de Condiciones de Mercado en el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) de México. Además, es profesora de la Universidad LEAD en Costa Rica.

Taimoon Stewart

Es profesora adjunta en la Facultad de Derecho del Campus de Cave Hill de la Universidad de las Indias Occidentales, donde imparte dos asignaturas del Máster en Derecho de la Competencia. Es consultora en Derecho y Política de la Competencia y doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad de las Indias Occidentales (UWI). Ha prestado servicios de consultoría a gobiernos regionales, al sector privado y a la Comisión Europea, y fue coordinadora principal en materia de competencia en el proyecto financiado por la UE «Programa de desarrollo de capacidades CARIFORUM-UE» (junio de 2023-noviembre de 2025) en apoyo de la aplicación del Acuerdo de Asociación Económica (AAE). Ha impartido numerosos talleres de formación en la región y cuenta con numerosas publicaciones en el ámbito del derecho de la competencia sobre cuestiones a las que se enfrentan los pequeños países en desarrollo.

Juan Luis Crucelegui Garate

Licenciado en Derecho por la Universidad de Deusto, Bilbao (España) y Master en Derecho Europeo por la Universidad de París I, Pantheon-Sorbonne. Desde 2013 a 2025, fue Jefe de los Servicios jurídicos y de la Asistencia Técnica en Políticas de Competencia y de Protección del Consumidor de la UNCTAD, Ginebra (Suiza). Trabajó en el Servicio Jurídico de la Comisión Europea y fue asesor del Gobierno Vasco sobre asuntos relacionados con la Unión Europea. En el periodo 2006-2012 fue Presidente de la Autoridad Vasca de Competencia. Actualmente es profesor de la Universidad de Deusto (Bilbao) donde imparte clases sobre Derecho europeo y español de la Competencia en el Master de Derecho de la Empresa y en el Master Universitario de Acceso a la Procura y la Abogacía.

Susana Campuzano Fernández

Es Directora de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) desde septiembre de 2024. Pertenece al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, especialidad Económicas (2008) y es Licenciada en Ciencias Económicas por la Universidad de Vigo (2006). Ha desarrollado la mayor parte de su carrera profesional en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia donde ha desempeñado entre otros los puestos de Jefa de la Unidad de Inteligencia Económica de la Dirección de Competencia (2020-2024), diferentes puestos en el Departamento de Promoción de la Competencia (2010-2017) de la CNMC y la extinta Comisión Nacional de la competencia (CNC). Asimismo, ha sido Subdirectora General Adjunta en la Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017-2020).

Julia García – Royo Díaz

Es Jefa de la Unidad de Apoyo de la Dirección de Competencia de la CNMC desde junio de 2026. Pertenece al Cuerpo Superior de Administradores Generales de la Junta de Andalucía Estado, es Licenciada en Derecho y en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad de Granada (2008) y tiene un Máster en Derecho de la Competencia por University College London (2009). Desde 2010 ha desarrollado su actividad profesional prestando asesoramiento jurídico para el Consejo de la extinta Comisión Nacional de Competencia, para el Consejo de la Agencia Andaluza de Defensa de la Competencia y en diferentes puestos en el Departamento de Promoción de la Competencia de la CNMC (2014-2026).

Juan David Gutiérrez

Es un abogado y académico colombiano especializado en Derecho de la Competencia, regulación económica y políticas públicas. Es doctor en Políticas Públicas por la Universidad de Oxford, magíster en Derecho y Economía por las universidades de Bolonia y Erasmus de Rotterdam, y magíster en Políticas Públicas en América Latina por la Universidad de Oxford. Es profesor asociado de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes, donde desarrolla actividades de docencia e investigación sobre políticas públicas, inteligencia artificial, competencia y regulación. Ha ejercido como asesor del ministro de Justicia y director de Justicia Formal del Ministerio de Justicia de Colombia. Asimismo, ha brindado asesoría a gobiernos y organismos internacionales y ha publicado investigaciones sobre Derecho de la Competencia, regulación y gobernanza pública. Es codirector del capítulo latinoamericano de la Academic Society for Competition Law (ASCOLA).

Enrique García-Tejeda

Es un académico e investigador mexicano especializado en Derecho y Economía, políticas públicas y análisis espacial de fenómenos sociales. Es doctor en Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), institución en la que se desempeña como profesor-investigador titular de la División de Estudios Jurídicos. Anteriormente, ocupó el cargo de director de área en la Secretaría de Economía de México. Su actividad académica comprende la investigación y docencia en economía conductual del Derecho, regulación, análisis de datos y políticas públicas. Ha impartido cursos en instituciones como el Tecnológico de Monterrey y la Universidad Iberoamericana, y ha realizado una estancia de investigación en San Diego State University. Es autor de publicaciones científicas en revistas nacionales e internacionales y miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores de México.

Diogo Thomson de Andrade

Es Presidente Interino del Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) desde abril de 2026 y es Consejero de este organismo desde diciembre de 2023. Anteriormente, se desempeñó como Superintendente General Adjunto del CADE durante 11 años, habiendo ejercido también, en dos ocasiones, el cargo de Superintendente General Interino (2017 y 2021-2022). Es Doctor en Derecho por el Instituto Brasileño de Enseñanza, Desarrollo e Investigación (IDP) y Magíster en Filosofía del Derecho por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC-SP). Es Procurador Federal de la Abogacía General de la Unión desde 2004. Las opiniones expresadas en este trabajo son de carácter personal y no reflejan necesariamente la postura de la institución a la que el autor está vinculado.

Marcelo Guimarães

Es Jefe de la Oficina de Asuntos Internacionales del Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) desde octubre 2025. Anteriormente, se desempeñó como Especialista en Competencia en la División de Competencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre 2021 y 2025. Es Doctor en Derecho por la Universidad de Brasilia (UnB) y Magíster en Derecho por la Universidad Federal de Pernambuco (UFPE). Las opiniones expresadas en este trabajo son de carácter personal y no reflejan necesariamente la postura de la institución a la que el autor está vinculado.

Tomaso Duso

Es profesor de Economía Industrial Empírica en la Universidad Técnica de Berlín (Technische Universität Berlin), director del Departamento de Empresas y Mercados del Instituto Alemán de Investigación Económica (DIW Berlin) y portavoz del Centro de Berlín para Políticas de Consumo. Preside la Comisión Alemana de Monopolios, es miembro del Grupo Asesor Económico sobre Política de Competencia de la Comisión Europea e investigador asociado del Centro de Investigación de Política Económica (CEPR) y de CESifo. Obtuvo un doctorado en Economía por la Universidad Humboldt de Berlín. Su investigación se centra en la econometría aplicada a los ámbitos de la organización industrial, la política de competencia, la regulación y la gestión empresarial. Asimismo, ha asesorado a numerosas instituciones públicas en asuntos relacionados con la política de competencia.

COMPETENCIA EN TIEMPOS DE TRANSFORMACIONES GEOPOLÍTICAS

El Anuario de Libre Competencia 2026, con el tema «Competencia en tiempos de transformaciones geopolíticas», es una referencia indispensable para abogados, economistas, académicos, autoridades públicas, estudiantes y profesionales interesados en comprender cómo la reconfiguración del orden económico global está poniendo a prueba los principios del derecho de la competencia.

Esta cuarta edición reúne a distinguidos autores de distintas nacionalidades que abordan el tema desde una perspectiva multidisciplinaria, combinando derecho, economía, política y tecnología. Cada artículo incluye un resumen en idioma inglés.

Los trabajos se estructuran en torno a cuatro ejes temáticos: los fundamentos teóricos y el análisis del derecho de la competencia, incluido el régimen dominicano; la geopolítica y su efecto sobre la política de competencia, la dependencia externa y los subsidios; la tecnología, el poder digital y la inteligencia artificial; y la gobernanza y la aplicación del derecho de la competencia por parte de las autoridades. La obra se complementa con una entrevista especial al Sr. Tomaso Duso, presidente de la Comisión de Monopolios de Alemania, quien ofrece una perspectiva internacional sobre los desafíos que enfrentan las autoridades de competencia en un entorno de transformaciones económicas y geopolíticas.

Esta edición proporciona una visión integral sobre cómo la competencia entre países, el apoyo estatal a las empresas y el poder de las grandes plataformas han reabierto el debate sobre el papel de la política de competencia, y cómo esta debe evolucionar para garantizar mercados abiertos, innovadores y resilientes en un mundo fragmentado. La portada refleja esta idea mediante un globo terráqueo atravesado por una red de conexiones luminosas y enmarcado por una gran «C» de competencia, simbolizando que, en un mundo cada vez más interconectado, la competencia es el marco que sostiene la apertura de los mercados.

Esperamos que esta edición sea una herramienta de referencia y un espacio de pensamiento crítico que inspire a entender y participar activamente en la construcción de una economía más justa, abierta y humana en tiempos de cambio.

DESCARGA
FORMATO DIGITAL