

ENSAYO

"LA LIBRE COMPETENCIA Y SU RELACIÓN CON LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS"

Por la Abg. Mónica Celeste Corbetta Ortellado

1. Evaluación del contexto de la competencia en el Paraguay

Si bien el concepto de la libre competencia en el mercado se encuentra debidamente consagrado como un legítimo derecho de rango constitucional en el Paraguay¹ y reconociendo el aporte de la Ley N° 1034/83 "Ley del Comerciante" en la cual se abordaron los aspectos iniciales sobre la competencia comercial² y el control de la competencia desleal³, recién con la entrada en vigencia de la Ley N° 4956/2013 "Defensa de la Competencia" contamos con un sólido marco legal para la defensa y promoción de la libre competencia.

El antecedente descripto reviste de suma importancia porque la Ley N° 4956/2013 marcó un verdadero hito en materia de competencia en el Paraguay, ya que a partir de la misma nace la Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM)⁴ como la autoridad de aplicación de la Ley, asumiendo un rol estratégico para la defensa de los mercados y la libre concurrencia conforme a las facultades y atribuciones expresamente establecidas en la normativa legal.

Resulta realmente destacable que la CONACOM, siendo una de las instituciones más nuevas en cuanto a su creación dentro de la estructura del Estado Paraguayo, ha obtenido avances muy importantes en materia de competencia y la planificación de acciones para su defensa, desde la estructuración y capacitación del plantel de recursos humanos, la estandarización y optimización de procedimientos inherentes a sus funciones, la realización de investigaciones de los distintos sectores económicos intervinientes, la sustanciación de procedimientos de sumario tramitados de acuerdo a los lineamientos legales, el análisis de las concentraciones comunicadas para su autorización, y la promoción de la competencia a través de actividades como ser el Premio Nacional de la Competencia, el Anuario de la Competencia, entre otros.

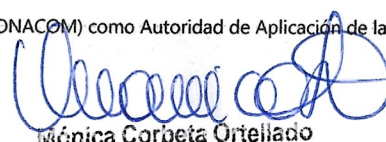
En la actualidad no solo existe un mayor control respecto a las posibles conductas restrictivas y abusivas dentro del mercado nacional, así como una mejor definición de las conductas consideradas como deseables en materia de competencia, sino que además se ha logrado una mayor transparencia a través de la publicación de las actividades que hacen a la gestión de la CONACOM a través de su portal que se caracteriza por un fácil acceso a la información relacionada a las actividades encomendadas en la Ley, como ser: Control de Concentraciones, Historial de Expedientes de Prácticas Restrictivas, Opiniones relacionadas a Proyectos de Ley, Guías de Recomendaciones y todo lo relacionado al ámbito de sus actuaciones.

¹ Artículo 107 "De la Libertad de Concurrencia" de la Constitución Nacional de 1992. "...Toda persona tiene derecho a dedicarse a la actividad económica lícita de su preferencia, dentro de un régimen de igualdad de oportunidades. Se garantiza la competencia en el mercado. No serán permitidas la creación de monopolios y el alza o la baja artificiales de precios que traben la libre concurrencia..."

² Artículo 105 de la Ley N° 1034/83 "Del Comerciante".

³ Artículo 108 de la Ley N° 1034/83 "Del Comerciante".

⁴ Artículo 15 de la Ley N° 4956/2013. "...Créase la Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM) como Autoridad de Aplicación de la Ley..."



Mónica Corbetta Ortellado

ABOGADA

Mat. C.S.J. N° 16.800

El contexto dinámico que caracteriza al desarrollo de los mercados y la importante cantidad de actos, acuerdos y prácticas realizadas por las personas (físicas o jurídicas) que están sometidas al ámbito de la aplicación de la Ley N° 4956/2013, comprometen a la CONACOM a la implementación de medidas de modernización e innovación para seguir el ritmo acelerado de crecimiento del mercado, sin perder de vista el compromiso con respecto a la realización de actividades, charlas y/o capacitaciones en materia de competencia para socializar el impacto de sus funciones y sus roles dentro de nuestra sociedad.

2. Restricciones a la competencia en el Paraguay

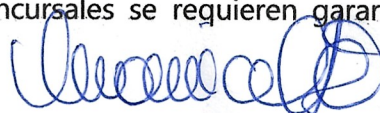
Partiendo de la base que los avances en materia de competencia en el Paraguay son notorios, existen importantes retos a los que aún nos enfrentamos como sociedad, con la meta de eliminar las prácticas restrictivas en el mercado, tanto en el sector privado como en el público.

En este sentido, considero que la CONACOM debe potenciar, en forma eficaz e inmediata, un estudio exhaustivo de la libre participación de los oferentes (personas físicas y jurídicas) en el marco de los procedimientos de contrataciones públicas, así como la revisión de la existencia o no de disposiciones que restringen la concurrencia en igualdad de condiciones, en las bases concursales elaboradas por las distintas Entidades Convocantes que están sometidas a la Ley N° 7021/22 "De Suministro y Contrataciones Públicas".

La Ley N° 4956/2013 y el Decreto N° 1490/2014 establecen claramente los actos, acuerdos y los demás supuestos que se encuentran prohibidos en el ámbito de la competencia desarrollada en nuestro país, entre los cuales cito cuanto sigue:

- Acuerdos o prácticas que son restrictivas de la competencia.
- Licitaciones colusorias.
- Precios predatorios dentro del abuso de la posición dominante.
- Fijación o recomendación colectiva de precios de compra o de venta.
- Limitación o restricción del mercado en perjuicio de competidores o consumidores.
- Aplicación de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes.
- Restricciones de la producción o las ventas por medio de cuotas de mercado.
- La negativa concertada de la adquisición o la denegación colectiva injustificada de participación en un acuerdo que sea decisivo para la competencia.
- Abuso de la posición dominante.

A los efectos de precisar los actos y/o conductas más comunes que pueden ser considerados como restrictivos a la competencia del mercado, podemos mencionar a modo de ejemplo: **a)** Cuando una Institución Pública, en uso de su función regulatoria, dicta exigencias restrictivas e innecesarias que afectan la competencia de los interesados o que reducen la participación a un número reducido de competidores del mercado. **b)** Cuando en las bases de las contrataciones públicas elaboradas por Convocantes se exigen condiciones restrictivas que limitan la libre competencia de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) en detrimento del Principio de Igualdad y del Principio de la Libre Concurrencia, con la inclusión de requisitos excesivos e innecesarios que no permiten la participación y/o presentación de ofertas de dichas empresas. **c)** Cuando en las bases concursales se requieren garantías excesivamente onerosas o certificaciones innecesarias.



Mónica Corbeta Ortellado

ABOGADA

Mat. C.S.J. N° 16.800

3. La Libre Competencia y su relación con las contrataciones públicas

La Ley N° 7021/22 dispone que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) tiene la facultad y el deber de custodiar y promover la Libre Competencia en el ejercicio de sus atribuciones, siendo la "Igualdad y Libre Competencia" uno de los principios rectores del Sistema de Contrataciones Públicas. Por su parte, la CONACOM tiene como objetivo la defensa y promoción de la libre competencia en los mercados.

En cuanto a las atribuciones que son propias de la DNCP, corresponde destacar el doble rol que actualmente ejerce como "Autoridad Administrativa" y como "Entidad Convocante", entonces vemos que ésta en primer lugar, realiza el diseño de los pliegos generales o estándares que son utilizados para cada tipo de contratación y ejerce el control de los pliegos particulares que son elaborados por cada Entidad Convocante y, luego actúa como Convocante en los procedimientos de "Convenio Marco", modalidad de contratación prevista para la selección de oferentes e ingreso de productos a la Tienda Virtual de la DNCP.

La observación la realizo para precisar que la DNCP cumple 2 (dos) roles, y en consecuencia, actúa como única entidad verificadora de la regularidad de las bases concursales, siendo necesaria una revisión de la concentración del control que ésta ejerce, en atención a que los pliegos deben ser objetivos y deben permitir la mayor competencia posible de los interesados, en un plano de igualdad de condiciones.

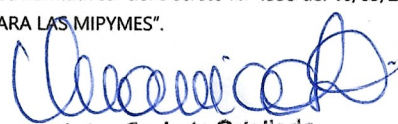
Como ocurre normalmente en el contexto de una concentración de roles en una sola Entidad, cabe la posibilidad de que DNCP convalide requisitos de pliegos o incurra en la redacción de criterios subjetivos que afecten a la libre competencia de los posibles oferentes en los procedimientos de contrataciones públicas, situación que podría ser salvaguardada mediante la incorporación de buenas prácticas, recomendaciones e instrucciones que sean brindadas por la CONACOM para garantizar la libre participación, lo cual redundará en el fortalecimiento institucional tanto de la DNCP como de la CONACOM.

En este orden de ideas, la CONACOM podría coadyuvar con la revisión de los requisitos que son exigidos como condición para la participación y presentación de ofertas de los oferentes en las contrataciones públicas, siendo dicha colaboración a nivel normativo y previo a la difusión de las bases concursales, con el fin de establecer directrices estándares que deben ser respetadas como criterios objetivos para garantizar la libre competencia de oferentes.

Según la definición de sus funciones, la CONACOM cuenta con el perfil técnico para colaborar eficazmente en la definición de aspectos relativos a la competencia, principalmente, en el diseño de los pliegos estándares y de las bases de los llamados de convenio marco que son elaborados por la DNCP, así como en la definición de las cláusulas requeridas como requisitos de participación en los pliegos particulares de las Convocantes, todo ello para minimizar el impacto de posibles restricciones a los mercados relevantes o limitaciones que afecten a la libre concurrencia de las MIPYMES en el ámbito de las contrataciones públicas⁵, en concordancia a la reciente a la Ley N° 7444/2025⁶ y al Decreto N° 4535/2025.

⁵ Artículo 37 "Trato preferencial en los procesos de contrataciones públicas y en otros marcos normativos" del Decreto N° 4535 del 10/09/2025.

⁶ Ley N° 7444/2025 "QUE MODIFICA VARIOS ARTÍCULOS Y AMPLÍA LA LEY N° 4457/2012 PARA LAS MIPYMES".



Con relación a las atribuciones de la CONACOM que son claves para colaborar con la revisión de las reglas de juego que actualmente son exigidas en las contrataciones públicas del Estado y que igualmente lo facultan para ejercer el rol de control interinstitucional, destaco lo establecido en los incisos h) y p) del Artículo 29 de la Ley N° 4956/13 que guarda relación con la facultad para estudiar e investigar los distintos sectores económicos, en relación al grado de competencia y la posible existencia de prácticas restrictivas, y a la facultad de evacuar consultas en materia de su competencia, todo ello sin perjuicio de la verificación de situaciones que podrían representar restricciones al mercado, abuso de posición dominante, colusiones u otras limitaciones en los mercados que afecten a los competidores.

Dentro de la misma línea, el Artículo 6° "Licitaciones colusorias" del Decreto N° 1490/14⁷ por el cual se reglamenta la Ley N° 4956/13, define a las licitaciones colusorias como una modalidad de restricción horizontal y fija los aspectos para la determinación de su existencia, cuya información puede ser obtenida a través del trabajo coordinado con la DNCP, como ser: **a)** La frecuencia de los procesos de licitación o concurso. **b)** Las restricciones a la competencia que pudieren existir en las bases y condiciones de las contrataciones. **c)** El comportamiento de los precios ofertados. **d)** Los indicios de coordinación en la documentación presentada en licitaciones. **e)** El comportamiento en la fase de ejecución de los contratos adjudicados.

Seguidamente, debo resaltar el Artículo 7 del Decreto N° 1490/14 porque dicha norma contiene directrices específicas para las instituciones públicas que tienen a su cargo la redacción de condiciones para realizar compras públicas, lo que constituye otro elemento más para sostener la alianza estratégica que debe existir entre la CONACOM y la DNCP para lograr el cumplimiento de la finalidad perseguida.

Dado que la CONACOM y la DNCP fundan sus respectivos sistemas normativos en el respeto al Principio de la Libre Competencia, se desprende una vinculación que debe ser aprovechada para coordinar acciones y/o planificaciones conjuntas con miras al control de las prácticas desleales que afectan a la competencia en las compras públicas.

4. Propuestas para potenciar a la CONACOM

En el caso que tenga la oportunidad y el honor de asumir el rol de Miembro del Directorio de la CONACOM, sin lugar a dudas, cumpliré responsablemente con las atribuciones legales establecidas en la Ley N° 4956/13, siendo un rasgo distintivo que caracterizará mi gestión el conocimiento técnico y la amplia experiencia en materia de contrataciones públicas que me permite contar con una visión completa del mercado nacional y de la competencia, avalada por los distintos cargos ocupados en la DNCP⁸ y con base en mi participación en los procesos regulados en la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" y en la reciente Ley N° 7021/22 "De Suministro y Contrataciones Públicas".

⁷ Artículo 6° "Licitaciones colusorias" del Decreto N° 1490/14.

⁸ En el ámbito de la DNCP, me desempeñé como Jueza de Protesta, Jefa del Departamento de Protestas, Coordinadora de Protestas, Coordinadora de Reconsideraciones, Miembro del Comité de Evaluación del Convenio Marco, Directora General de la Dirección de Normas y Control de la DNCP e inclusive me desempeñé como Encargada de Despacho de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP).

La importancia y el impacto de las contrataciones públicas en el mercado es indiscutible, para lo cual resta observar los datos publicados en el sistema de la DNCP ⁹ que hablan de un promedio de 9.513 adjudicaciones anuales, 3.266 proveedores intervinientes en el proceso de contratación y aproximadamente USD.3.246 millones en adjudicaciones anuales.

Es por ello que considero que mi formación proporcionará al Directorio de la CONACOM un enfoque técnico y solvente en contrataciones públicas que coadyuvará con una visión integral para la defensa y promoción de la libre competencia, cuyo aspecto va de la mano con el impulso del constante crecimiento de la autoridad de aplicación de la Ley N° 4956/2013, para lo cual me permito traer a colación un artículo del Anuario Nacional de Competencia 2024 que despertó aún más mi interés en participar en el presente concurso:

"...Los sistemas de competencia tardan alrededor de treinta años en alcanzar la madurez y en trazar una senda de crecimiento estable y positiva. Por consiguiente, al bordar el estudio de un régimen como el paraguayo, debe tenerse en consideración que es una jurisdicción joven en sus primeras fases de implementación..." ¹⁰

En tal sentido, la destacada creación de la CONACOM y sus primeros e importantes pasos en el gratificante camino de la defensa de la libre competencia en el Paraguay, a mi parecer constituye una oportunidad ideal para aportar mis conocimientos, experiencias y todo el esfuerzo necesario para seguir potenciando su desarrollo y crecimiento en el país, mediante la implementación de una visión más completa sobre las particulares del mercado actual.

En cuanto a mis propuestas, me enfocaré en afianzar el desempeño y los logros obtenidos por la CONACOM mediante una sinergia y alianza estratégica con la DNCP que permitirá acceder a una cantidad muy importante de información clave que permitirá la toma de decisiones más efectivas en materia de competencia y el aprovechamiento de los recursos con que ya cuentan ambas instituciones para la sincronización de los datos obtenidos de las plataformas, la coordinación de planes de acción, la optimización del cumplimiento de los objetivos misionales de las instituciones, entre otros aspectos relevantes.

En la misma línea, espero realizar una revisión exhaustiva de las disposiciones vigentes referentes las Políticas del Gobierno Nacional relacionadas a los mercados, como por ejemplo, el análisis de la situación de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) y las condiciones necesarias para que puedan participar en las contrataciones públicas, potenciándose con ello el aumento de las oportunidades y la creación de empleos por dicho sector de fundamental importancia para el desarrollo de nuestra economía nacional.

Para el cumplimiento de dichas tareas, resulta clave garantizar el cumplimiento de los parámetros establecidos en la Ley N° 4956/2013 y, conjuntamente, la plena vigencia de los Principios de Igualdad y de Libre Concurrencia que son pilares obligatorios e indispensables para garantizar la competencia en las contrataciones públicas.

⁹ Fuente: <https://www.contrataciones.gov.py/>

¹⁰ ANUARIO NACIONAL DE LA COMPETENCIA 2024 de la CONACOM, Artículo titulado: "Breve Estudio Comparado del Abuso de Posición Dominante en Paraguay" elaborado por William E. Kovacic y Alejandro Ibarra, publicado en el año 2024

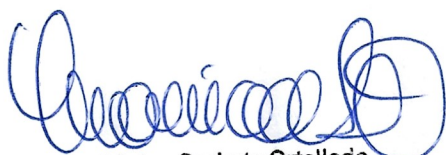
"...La igualdad es una garantía de que la concurrencia será sana y genuina..."¹¹

"...Siendo la igualdad de todos los oferentes un principio esencial que rige el procedimiento de la contratación, desde el llamado a licitación hasta la adjudicación o formalización del contrato respectivo, resulta violatoria a la Constitución Nacional toda actitud o comportamiento discriminatorio que beneficie a un licitador y que no haya sido simultáneamente efectuado o dispuesto en beneficio de los demás..."¹²

"...Resulta inadmisibles la inclusión en los pliegos de bases y condiciones de cláusulas de carácter limitativo y restrictivo, pues conspiran contra la posibilidad de obtener la más amplia oportunidad de participación..."¹³

"...El hecho de que la concurrencia implique competencia entre los oferentes ha generado que éste sea el principio más desarrollado en la legislación y jurisprudencia de la Unión Europea, pues, como ha señalado, el principio objetivo del derecho comunitario de las contrataciones públicas es, precisamente, incentivar el desarrollo de una auténtica competencia empresarial en dicho sector..."¹⁴

Finalmente, para encarar los retos mencionados, considero fundamental avanzar en la consolidación de una **Alianza Estratégica entre CONACOM y la DNCP** que permitirá lograr un trabajo coordinado y el acceso a información relevante para la competencia, necesaria para analizar el comportamiento del mercado, las limitaciones de los pliegos, las condiciones que restringen la participación de las MIPYMES, los requisitos mayormente impugnados de los pliegos a través de las protestas, etc., todo ello sin pasar por alto el fomento de la promoción y difusión de la defensa de la libre competencia para posicionar a la CONACOM con respecto a sus funciones e importancia ante la sociedad paraguaya.



Mónica Corbeta Ortellado
ABOGADA
Mat. C.S.J. N° 16.800

Asunción, 04 de noviembre de 2025

¹¹ COMADIRA, Julio Rodolfo. ESCOLA, Héctor Jorge. COMADIRA, Julio Pablo. "CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Tomo 1, Año: 2012, Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, p.826.

¹² DROMI, Roberto. "LICITACIÓN PÚBLICA", 4ª Edición, Año: 2010, Hispania Libros, Buenos Aires, Argentina, p.100.

¹³ DROMI, Roberto. "LICITACIÓN PÚBLICA", p.99.

¹⁴ COMADIRA, Julio Rodolfo. "LICITACIÓN PÚBLICA", Año: 2006, Lexis Nexis Argentina S.A., Buenos Aires, Argentina, p.103.