

Unclassified

Spanish - Or. English

1 October 2025

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE**

Latin American and Caribbean Competition Forum

**FOROLATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA - Sesión I: Competencia y
productividad**

- Contribución de la Comunidad Andina -

7 y 8 de octubre de 2025

Se hace circular el documento adjunto elaborado por la Secretaría General de la Comunidad Andina PARA SU DEBATE en la Sesión I del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 7 y 8 de octubre de 2025, en Asunción, Paraguay.

Mr. Mario Umaña (mariou@iadb.org).

JT03571995

Sesión I: Competencia y productividad: vínculos, medición y aplicación de políticas

– Contribución de la Comunidad Andina¹ –

Resumen

1. En el marco de la celebración del Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia 2025 (“FLACC”), orientado a profundizar el entendimiento sobre los vínculos entre competencia y productividad, este documento es una invitación a reflexionar sobre cómo la evolución de la normativa de la Comunidad Andina (En adelante, CAN) en libre competencia ha sido aplicada o puesta a prueba en sectores estratégicos y frente a situaciones de aparente distorsión en encadenamientos productivos, revelando tensiones, alcances y límites según el contexto institucional y económico de cada etapa normativa.
2. Desde esta perspectiva, se parte de la premisa central del informe del Banco Mundial² según la cual las políticas de competencia sólidas y bien aplicadas impulsan la productividad de las empresas, siempre que se acompañen de marcos regulatorios complementarios e instituciones con capacidad para implementarlas.
3. Al contrastar esta premisa con la experiencia normativa en libre competencia de la CAN, se revela una trayectoria compleja y no exenta de tensiones. A lo largo del proceso de integración, cabe preguntarse si el espíritu de las normas de protección y promoción de la libre competencia ha logrado incidir de manera consistente en la dinámica empresarial y en los encadenamientos productivos subregionales. ¿Estamos frente a un impacto homogéneo y sostenido, o más bien de una influencia moderada, sujeta a los vaivenes institucionales y técnicos de cada etapa normativa?

¹ Este documento ha sido elaborado por Laura Ardila Alarcón, abogada del área de libre competencia de la Dirección General de Comercio (DG-COM)). La presente contribución tiene como objeto central aportar en el debate de la sesión I (*Competencia y Productividad*) del Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia 2025 de la OECD-BID, a desarrollarse los días 7 al 9 de octubre en Asunción, Paraguay. Este ejercicio analítico se desarrolla con base en una metodología analítica sobre teoría y su lectura frente a las normas de competencia e el sistema andino de libre competencia y las investigaciones anticompetitivas realizadas por la SGCAN en la subregión andina. En este sentido, el documento está orientado exclusivamente a enriquecer el debate regional. No pretende sustituir ni interpretar el alcance de la normativa existente.

² Véase informe *Panorama general* del Grupo Banco Mundial (2025, 15). Es importante señalar que la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN) dispone de un cuerpo normativo específico en materia de libre competencia, cuya interpretación —a partir del preámbulo del Acuerdo de Cartagena y de sus disposiciones sustantivas— permite identificar con claridad los principios rectores que orientan la acción comunitaria: la integración económica y el bienestar del consumidor. En ese sentido, avanzar hacia una política de competencia subregional más explícita y articulada requiere, ante todo, reconocer esta esencia ya presente en los textos fundacionales, ampliamente conocidos por los Países Miembros. A partir de ese reconocimiento, se abre la oportunidad de fomentar que cada Estado, en ejercicio de sus competencias, pueda diseñar y formalizar sus propias políticas nacionales de competencia, en coherencia con los objetivos comunitarios y con las mejores prácticas internacionales.

4. En ese sentido, el documento propone que al observar la evolución normativa de la defensa de la libre competencia - *que debía actuar como disciplina autónoma en el marco del proceso de integración andino* - se advierte una trayectoria marcada por hitos regulatorios que, de forma no lineal, fueron otorgando mayor visibilidad a la competencia como principio estructural. No obstante, en sus primeras etapas, esta incursión no respondió a una concepción integral de eficiencia de mercado, sino como era previsible en contextos de formación institucional de un proceso de integración, a la necesidad de medidas correctivas.
5. Esto significó una interacción simbiótica entre la competencia comercial típicamente orientada a facilitar el intercambio intrarregional y la competencia económica, por su parte centrada en corregir fallas de mercado y con ello, incentivar la eficiencia productiva. Estas medidas se diseñaron en un entorno donde los agentes económicos ya operaban de manera natural en la subregión, lo que generó una tensión entre la intención normativa de ordenar el mercado y la realidad económica de flujos comerciales consolidados que se preparaban para coadyuvar en la línea integracionista de sustitución de importaciones.
6. En consecuencia, las lecciones normativas desde la perspectiva andina revelan que la incorporación de la disciplina de competencia en la arquitectura económica de la CAN no surgió puramente bajo el paradigma estructural clásico orientado a la eficiencia económica; sino desde una lógica correctiva frente a distorsiones comerciales.
7. Lo anterior, plantea interrogantes sobre el alcance real de la normativa de competencia como herramienta con capacidad de influir en el desarrollo productivo, así como sobre su capacidad para evolucionar hacia una disciplina autónoma con el mérito para combinar eficacia regulatoria con impacto tangible en la productividad subregional. Esta orientación inicial, aunque legítima en el contexto de integración, dejó entrever que la institucionalización de una autoridad de competencia subregional con capacidad económica y técnica para incidir en los mercados requería aún de un proceso de maduración normativa y política.
8. Por ello, se incluye un repaso histórico, análisis de casos emblemáticos (azúcar, resina de polipropileno, telecomunicaciones) y conclusiones sobre fortalezas y limitaciones del marco normativo y del *enforcement* de la competencia supranacional. El análisis permitirá evaluar y aportar a la reflexión, en qué medida el marco normativo vigente en cada hito es decir, la normativa aplicable al momento de la investigación fue adecuada y suficiente frente a la complejidad de los casos presentados.
9. Sin perjuicio que se orienta al lector sobre la comprensión que el número y tipo de casos de libre competencia gestionados históricamente por la Secretaría General de la CAN (En adelante, SGCAN) no permiten, por sí solos, evaluar de manera directa su incidencia en los niveles de productividad subregional. Asimismo, no resulta metodológicamente viable establecer un nexo causal lineal entre la normativa comunitaria y la eficiencia de los mercados, dado que estos resultados pueden estar influenciados por múltiples factores, entre ellos las políticas comerciales y de competencia específicas adoptadas por los países miembros, así como el grado de efectividad en la aplicación de dichas normas por parte de cada autoridad nacional.
10. En este marco, los casos analizados —expedientes sobre azúcar, resina de polipropileno y servicios de telecomunicaciones— no se vinculan explícitamente con indicadores de productividad. El enfoque del análisis se orienta más bien a revisar la arquitectura institucional y normativa, evaluando cómo pudo haberse aplicado de manera más eficaz la regulación comunitaria en función del contexto de integración en el que fue expedida. Por ello, resulta relevante examinar la evolución de la norma y su capacidad de

articulación para proteger el mercado, permitiendo que se materialicen los supuestos teóricos que asocian la existencia de reglas de competencia con una mejor asignación de recursos y, en consecuencia, con mayores niveles de productividad. En otras palabras, se trata de indagar si la normativa comunitaria pudo haber incentivado decisiones empresariales orientadas a la eficiencia, la innovación y la inversión sostenida en controversias relevantes vinculadas a mercados altamente concentrados o a encadenamientos estratégicos para los Países Miembros.

11. Más que emitir una crítica retrospectiva sobre las decisiones adoptadas por la Junta del Acuerdo de Cartagena³ o la Secretaría General de la CAN en su papel de autoridad de la competencia supranacional, el propósito es examinar si la arquitectura normativa disponible por cada hito normativo y en función del caso analizado bajo su marco normativo, ofreció herramientas efectivas para abordar las prácticas denunciadas.

12. Este ejercicio permitirá determinar en qué medida la normativa de competencia cumplió su función estructural, entendida como la capacidad de resguardar los objetivos previstos en cada hito normativo. Al mismo tiempo, esta evaluación se alinea con la premisa de que la legislación en materia de competencia puede estar positivamente y potencialmente vinculada a la productividad, siempre que su diseño sea sólido y su aplicación no genere incertidumbre jurídica.

13. En última instancia, esta reflexión busca esclarecer si los instrumentos jurídicos y procedimentales disponibles en la CAN estuvieron a la altura de los desafíos que planteaban los mercados analizados en cada época, en contextos de alta concentración o relevancia estratégica, tanto en sectores productivos como en encadenamientos subregionales; y si contribuyeron o no al objetivo comunitario de promover eficiencia, equidad y bienestar en el proceso de integración.

1. Introducción

14. El marco de este estudio, se plantea un ejercicio de revisión analítica orientado a valorar la capacidad real de la normativa de competencia de la CAN para responder a los desafíos que le han impuesto distintos contextos históricos, políticos y sectoriales. Más que emitir juicios retrospectivos sobre decisiones específicas, el propósito es examinar, a partir de casos representativos en cada hito normativo en el marco de la libre competencia, si dicho marco en su momento ofreció herramientas efectivas para abordar las prácticas denunciadas y si dichas herramientas estuvieron alineadas con el objetivo estructural de promover mercados eficientes, productivos y equitativos en el ámbito subregional.

15. Pensar que la competencia puede mejorar la productividad no es un simple postulado teórico: es reconocer que, cuando las empresas se ven impulsadas a innovar, optimizar procesos y diferenciarse, el mercado entero se dinamiza. La competencia actúa como un aliciente que obliga a cada actor a elevar sus estándares de calidad, no solo para permanecer en el mercado, sino para expandirse y/o aportar valor.

16. Sin embargo, esta fuerza no se despliega por sí sola, necesita como terreno fértil: reglas claras, instituciones sólidas y marcos normativos que no solo sancionen las distorsiones, sino que también incentiven la participación equilibrada en la cancha. Por ello, desde la SGCAN, el desafío no es únicamente comprender el concepto de

³ Anterior órgano ejecutivo de la CAN. Posteriormente adoptó el nombre de Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN)

“competencia” en abstracto, sino revisar con rigor los instrumentos normativos aplicados a la libre competencia que han evolucionado desde la existencia del proceso de integración.

17. Esa revisión es clave para que dichos instrumentos se conviertan en verdaderas guías que favorezcan una participación más amplia y equilibrada de las empresas, tanto en el ámbito nacional como en el escenario transfronterizo de la CAN. Solo así la competencia podrá cumplir su promesa más ambiciosa de incidir en transformar la productividad y con ello, en bienestar real.

18. Dicho lo anterior, podemos partir de que la literatura teórica y empírica al examinar sobre la relación entre competencia y productividad coinciden en que mercados competitivos tienden a estimular la innovación y con ello, mejoran la eficiencia empresarial, generando condiciones favorables para el crecimiento económico y la competitividad en general. Así mismo, la percepción del incremento en la adopción de leyes, normas y regulación de competencia reflejan una mayor conciencia de su papel y asociación positiva en favor de políticas de competencia y productividad en América Latina.

19. De acuerdo con el *Panorama general* del Grupo Banco Mundial (2025, 15), la competencia desempeña un papel central en la creación de un entorno que favorece el crecimiento de la productividad, ya que impulsa la salida de las empresas menos eficientes y con ello, facilita la permanencia y expansión de aquellas con mayor productividad. Este dinamismo tiene la capacidad de incentivar la innovación, mientras que, en otro escenario contrafactual, su ausencia puede llevar a que las empresas operen con mayores costos y sin adoptar tecnologías más eficientes. Asimismo, señala que una competencia limitada tiende a fomentar la búsqueda de rentas, pues las compañías con poder de mercado suelen destinar recursos a mantener o ampliar dicho poder en lugar de orientarlos a actividades productivas.

20. La revisión teórica de Flores et al (s.f)⁴ por ejemplo, señala que existe consenso en la aceptación de que la competencia tenga un impacto positivo en la productividad. No obstante, quedan algunos grises sobre si efectivamente hace lo mismo la política de competencia. Para los autores, este impacto positivo de la competencia puede identificarse en tres canales: (i) Eliminación de las empresas menos eficientes, (ii) promoción de las inversiones en la reducción de costos y (iii) estímulo a la entrada de empresas más eficientes.

21. Por el lado de la evidencia empírica, el trabajo de Buccirossi et al. (2012)⁵, centrado a partir de la estimación del impacto de la política de competencia y algunos componentes en el crecimiento de la productividad total de los factores (PTF) en una muestra de 22 industrias en doce países de la OECD durante el periodo de 1995 a 2005, permitieron concluir que una política de competencia bien diseñada e implementada tiene un impacto significativo en el crecimiento de la PTF. Estos resultados sin duda apoyan la tesis que la política de competencia genera beneficios brutos para el rendimiento a largo plazo de la economía de un país. No obstante, señalan también que estos beneficios deben compararse con los costos de hacer cumplir las leyes de competencia para realizar una evaluación completa de bienestar.

⁴ Artículo sobre “POLÍTICA DE COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD: UNA BREVE REVISIÓN DE LA LITERATURA TEÓRICA Y EMPÍRICA”. Gerencia de estudios económicos.

⁵ Este trabajo de *Buccirossi*, advierte de la necesidad de aumentar por parte de las autoridades nacionales de competencia la accesibilidad a partir de la labor de recopilar y mantener datos fiables sobre la aplicación de la política de competencia. De esta manera es factible estudiar a profundidad su efectividad.

22. Más recientemente, para Wong y Petreski (2024), se hace necesario distinguir un tema esencial en adelante, entre política de competencia y normas o leyes de competencia. En ese sentido, se entiende la política de competencia como las múltiples leyes, normas y regulaciones nacionales que afectan la estructura del mercado y la conducta de las empresas en la economía doméstica, por lo que la política de competencia es un concepto mucho más amplio que la ley de competencia o antimonopolio. No obstante, un instrumento clave de dicha política de competencia en efecto, es la ley de competencia.

23. La distinción propuesta entre política de competencia y ley de competencia permite ampliar el marco analítico en el que se inscribe la integración subregional. Es precisamente bajo esta comprensión que la CAN ha concebido la libre competencia como un instrumento estructural para viabilizar la integración económica. Tal como lo ha señalado el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCAN) en el Proceso 3 – AI-96: ⁶

“Es esencial para la buena marcha de la cooperación subregional que los países se comprometan a mantener reglas de juego compatibles con la operación de intercambio comercial dentro de esquemas de libre competencia e igualdad en las relaciones entre ellos, de modo que se cumpla el propósito de la integración económica, cual es el de aglutinar los diversos mercados de los países integrantes reduciendo o eliminando los obstáculos al intercambio comercial recíproco, a fin de que el mercado ampliado cumpla las funciones de expansión comercial y mejore las condiciones de competitividad en la región.”

24. Por todo lo anterior, resulta claro que la efectividad de una política de competencia y/o de la normativa en competencia en la CAN no depende únicamente de contar con normas claras y adecuadas, sino de que su aplicación sea consistente, predecible y creíble. Esta dimensión institucional es clave para generar confianza regulatoria, reducir la incertidumbre jurídica y fomentar decisiones empresariales orientadas a la inversión y la innovación.

2. Premisa teórica y contraste con la experiencia andina

“Acuerdo de Cartagena

Capítulo X: Competencia Comercial.

Artículo 93.- Antes del 31 de diciembre de 1971 la Comisión adoptará, a propuesta de la Secretaría General, las normas indispensables para prevenir o corregir las prácticas que puedan distorsionar la competencia dentro de la Subregión, tales como “dumping”, manipulaciones indebidas de los precios, maniobras destinadas a perturbar el abastecimiento normal de materias primas y otras de efecto equivalente. En ese orden de ideas, la Comisión contemplará los problemas que puedan derivarse de la aplicación de gravámenes y otras restricciones a las exportaciones.”⁷

25. La efectividad de la normativa comunitaria en materia de libre competencia debe ser analizada considerando las distintas etapas en que fue expedida. Como bloque de integración, el entendimiento de la competencia y su positivización en un cuerpo normativo

⁶ TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA. Proceso 3-AI-96; publicado en la Gaceta Oficial 261 del 29 de abril de 1997.

⁷ Disposición del Capítulo X del Acuerdo de Cartagena.

respondió a la forma en que el legislador andino la ha concebido, en función de los objetivos propios del proceso integrador.

26. A medida que la integración se ha ido consolidando mediante la eliminación progresiva de barreras, iniciando por ejemplo, con la desgravación arancelaria para la libre circulación de mercancías, seguido de los acuerdos de complementación industrial y el establecimiento de un arancel externo común, surge una interrogante clave: ¿cómo aseguraban en su ideario los legisladores andinos la sostenibilidad de un proyecto de integración política, comercial y económica frente a shocks externos, distorsiones de mercado y el avance del regionalismo abierto?; Cada vez más, las respuestas apuntan hacia la necesidad que concebían de prevenir y corregir desequilibrios económicos y garantizar que las condiciones comerciales se desarrollaran bajo reglas claras. Reglas claras que, en este contexto, deben entenderse como un marco de competencia efectivo para los beneficiarios del proceso de integración.

27. Observando el testimonio comunitario, la libre competencia es un derecho colectivo y condición indispensable para que el sistema económico funcione en favor del bien común en la CAN.⁸ es una expresión concreta del principio de libertad económica consagrado en las constituciones de los Países Miembros de la Comunidad Andina. El testimonio comunitario nos recuerda que este principio no opera en abstracto, sino como garantía colectiva de que el sistema de mercado funcione en favor del bienestar social. Cuando la competencia se distorsiona, ya sea por prácticas desleales, abusos de posición dominante o por colusión, no se afecta únicamente a productores o consumidores, sino al tejido mismo de la comunidad.

28. En ese entendido, algo es claro y es que el legislador andino en su concepción del proyecto integrador, buscó articular en cada dimensión del Acuerdo de Cartagena los mecanismos necesarios para que la integración se convirtiera en una vía hacia el desarrollo equilibrado de los Países Miembros, orientado al mejoramiento sostenido del nivel de vida de los habitantes de la subregión.

29. Esta intención revela una primera conexión con la noción de bienestar del consumidor andino: no solo como beneficiario de las políticas de integración, sino como actor que comenzaba a experimentar sus efectos en el consumo nacional aparente, a través de modelos industriales, agroalimentarios y comerciales sustentados en el origen andino y en la eliminación de aranceles.

⁸ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Testimonio Comunitario – Doctrina, Legislación, Jurisprudencia, (2004): “El principio de la libertad económica, como fundamento del sistema económico, es un denominador común en los cinco Países Miembros, tanto que en sus respectivas Cartas Políticas se halla establecido de manera precisa y concreta con fórmulas constituyentes como la que expresa que "la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común", u otras parecidas y de igual significado. Este principio se complementa con la consagración normativa, al más alto nivel, de la libre competencia económica como un derecho colectivo de todos los asociados; de donde resulta que la operación del sistema de mercado que rige en tales países reposa sobre tres elementos esenciales, a saber: la propiedad privada, la libre empresa y la libertad de competencia. Para que el sistema opere en favor de la sociedad, y no en su contra, se precisa que ninguno de estos elementos se desnaturalice. Si tal desnaturalización ocurre, el sistema funciona mal y el bienestar social, fin último de todo sistema económico y político, se ve seriamente comprometido. Así, cuando la competencia económica no es libre o es desleal o injusta se produce un daño que afecta no sólo a determinados productores de bienes y servicios o a los consumidores respectivos, sino también al conjunto de la colectividad. Por el contrario, cuando la competencia no adolece de estas fallas, es decir, cuando es libre, leal y justa, el mercado, mediante la acción de las fuerzas de la oferta y la demanda, se torna eficiente y provee sus beneficios a la comunidad”

30. Este consumidor, en gran medida representado por una estructura productiva atomizada de pequeñas y medianas empresas, percibía en la profundización de la integración una oportunidad para ampliar sus economías de escala y fortalecer los encadenamientos productivos con otros socios andinos. Así, la política de integración no solo buscaba facilitar el comercio, sino también habilitar condiciones para una participación más equitativa y competitiva en el mercado andino.

31. En este contexto, donde la integración busca habilitar condiciones para una participación más equitativa y competitiva, resulta pertinente preguntarse si ciertos atributos de la legislación en materia de competencia, particularmente aquellos que inciden en la estructura empresarial, están efectivamente relacionados con mejoras en la productividad. ¿Qué nos dice la evidencia empírica al respecto, especialmente cuando se controla por el tamaño de las empresas?

32. Siguiendo con la evidencia empírica, de acuerdo con Wong y Petreski (2024), analizaron en su caso, los efectos de las leyes y regulaciones de competencia en la productividad de las empresas manufactureras en 14 países de América Latina y el Caribe (LAC)⁹. Los principales hallazgos mostraron que la relación entre la rigurosidad de las leyes de competencia, su aplicación y la productividad es compleja y varía según la industria, el tamaño de la empresa y el país. Se observa que ciertas características de la legislación están positivamente relacionadas con la productividad, especialmente cuando se controla por el tamaño de la empresa. Sin embargo, la aplicación más estricta de estas leyes puede reducir esta relación positiva debido a costos de cumplimiento y a la incertidumbre legal que genera.

33. Paralelamente, nuestra revisión del testimonio comunitario revela que la CAN, a través del Capítulo VIII del Acuerdo de Cartagena (artículo 109)¹⁰, estableció un mecanismo preventivo y correctivo para responder a aumentos súbitos de importaciones que dañen la demanda interna, los precios de los factores, las utilidades y el empleo. En su momento, para invocar estas salvaguardias, la autoridad subregional debía medir el grado de competitividad del mercado afectado y acudir a la doctrina económica a manera de soporte de los fenómenos que pueden producir los cambios en los flujos de comercio según los distintos escenarios de competencia.¹¹ Por lo tanto, esto evidencia la concepción del grado efectivo de relación con temas de libre competencia.

⁹ Los autores señalan que para este trabajo se utilizaron datos a nivel de empresa provenientes de las Encuestas Empresariales del Banco Mundial (WBES) para los años 2006 y 2010, junto con indicadores de leyes de competencia elaborados por la iniciativa *Comparative Competition Law*.

¹⁰ Hoy es Capítulo XI, Artículo 97 del Acuerdo de Cartagena.

¹¹ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Testimonio Comunitario – Doctrina, Legislación, Jurisprudencia, (2004): “En el supuesto de mercado de libre competencia las industrias tenderían a hacer frente a la competencia extranjera mediante medidas como una baja de precios con posible disminución de utilidades y efectos sobre el empleo en caso de que se vieran en la necesidad de limitar su producción, con la posibilidad de retiro de empresas del mercado. Por el contrario en un mercado caracterizado porque la concurrencia de las industrias productoras es imperfecta, éstas tenderán a sostener los precios sobre todo si las industrias son grandes y de capital importante, pero según los especialistas en la materia, el empleo puede llegar a perdurar. De todas maneras sea cual fuere el grado de competencia en la industria afectada en el supuesto anterior, tenderá a disminuir la remuneración de los factores de producción y si no existen posibilidades de venta en el mercado exterior, no será posible restablecer el equilibrio perdido. El análisis anterior lleva, en una primera instancia, a concluir que para la determinación de los efectos adversos o de las perturbaciones a que se refiere el artículo 79-A, que corresponde hacer a la Junta (hoy Secretaría General) es necesariamente relevante medir el grado de competitividad en el mercado del país afectado, salvo

34. En ese sentido, para entender cómo la ley de competencia incide en la productividad, conviene destacar su papel en la dinámica interna del mercado. Al sancionar prácticas anticompetitivas y garantizar condiciones equitativas, la normativa facilita la reasignación de recursos entre empresas heterogéneas, basados en la premisa presentada, la norma tiene la potencialidad de permitir que las firmas menos eficientes salgan o reduzcan su escala, mientras las más eficientes ingresan o amplían su presencia. Simultáneamente, el riesgo de sanciones y la exposición a un mercado más competitivo incentivan a las empresas que permanecen a invertir en procesos y tecnologías de reducción de costos.

35. De este modo, la competencia y la positivización de reglas en su favor opera no solo como mecanismo de corrección de desequilibrios, tal como prevé el Capítulo de Competencia Comercial Acuerdo de Cartagena, si no en general, como motor de renovación empresarial y mejora continua de la productividad.

36. Entonces, existe claridad en que la competencia, entendida como la oportunidad efectiva de disputabilidad en los mercados, guarda una relación directa con escenarios positivos de productividad, cuando la política de competencia opera como marco integral que combina ley, enforcement y reformas regulatorias procompetitivas.

37. Se necesita de todo el conjunto porque, la política de competencia, por su parte, posee un alcance integral, pues se construye a partir de los objetivos previstos en las normas de competencia, así como de las regulaciones y acciones estatales orientadas a promover y proteger la rivalidad efectiva entre empresas que logren beneficios potenciales de una económica de mercado¹²; su relación con la productividad se analiza en función de la fuerza institucional y el grado de certidumbre jurídica.

38. La ley de competencia por su parte constituye el cuerpo normativo que tipifica y sanciona las conductas que obstaculizan el funcionamiento eficiente del mercado, nutriendo con ello el diseño y aplicación de la política de competencia. Sus objetivos, de naturaleza estructural, buscan preservar la eficiencia asignativa y dinámica del sistema económico, aunque también pueden adaptarse a las necesidades diagnosticadas de mercados específicos. La positivización de estas normas depende del contexto institucional y económico en que se implementan y por ende, su relación con la productividad, en una de sus formas, estará ligada sobre la efectividad de las sanciones en los mercados investigados.

39. En el proceso de integración andina, el testimonio comunitario revela una vocación normativa orientada a objetivos superiores: primero, hacia la conformación de un mercado común; hoy, hacia la resignificación de las necesidades y del grado de integración que requieren los países miembros para avanzar en productividad, equidad y bienestar compartido.

que existieran notorias manifestaciones de competencia desleal o de distorsiones provocadas deliberadamente por la presencia en el mercado de industrias monopólicas u oligopólicas.”

¹² Para Aydin y Büthe (2016), “A suitably implemented competition law and policy holds much promise. Competition is necessary for the tremendous potential benefits of a market economy to be achieved—including economic growth and innovation that leads to greater variety, increased quality, and/or lower price—and makes it more likely that those benefits are widely shared.”

3. Evolución normativa de la libre competencia en la CAN y tensiones estructurales.

40. En el proceso de integración andina, el testimonio comunitario revela una vocación normativa orientada a objetivos superiores: primero, hacia la conformación de un mercado común; hoy, hacia la resignificación de las necesidades y del grado de integración que requieren los países miembros para avanzar en productividad, equidad y bienestar compartido.

41. Tras caracterizar la perspectiva de la competencia que exhibió el desenvolvimiento del proceso de integración, resulta pertinente situar su desarrollo normativo en una línea de tiempo que permita comprender cómo esta materia fue adquiriendo autonomía conceptual y operativa dentro del marco comunitario andino. Ello implica reconocer que la defensa de la libre competencia no se incorporó de manera inmediata ni uniforme, sino que emergió de forma gradual, siguiendo un itinerario marcado por hitos diferenciados en cada década.

42. El análisis de las diversas normativas en competencia de la CAN evidencian que, en algunos casos, transcurrieron entre cinco (5) hasta diez (10) años desde la expedición de una norma de competencia hasta su primera aplicación efectiva, medida a partir de la emisión de una Resolución en el marco de una investigación. Los casos analizados en cada hito evidencian que en sectores productivos como azúcar, resina de polipropileno, y telecomunicaciones, las Resoluciones se enfocaron principalmente en mercados concentrados o donde había encadenamientos productivos de importancia para los Países Miembros.

43. Lo que demuestra que siguió un proceso más pausado de consolidación institucional, mientras que, medidas como el dumping y las salvaguardias fueron activadas con relativa rapidez en el marco del mismo origen: Capítulo Comercial del Acuerdo de Cartagena. Lo anterior, dado su vínculo directo con distorsiones visibles en el comercio intrarregional.

44. Esta maduración progresiva permitió, con el tiempo, precisar con mayor claridad la tipificación de conductas anticompetitivas y de abuso de posición de dominio, fortaleciendo así la capacidad de respuesta del sistema comunitario. Sin embargo, es importante entender que las primeras normativas no se independizaban del todo de los marcos generales del comercio y la integración, lo que pudo haber permitido que ciertas prácticas con naturaleza anticompetitiva escaparan del escrutinio institucional.

45. En efecto, las decisiones de la autoridad de competencia de la subregión durante cada hito normativo se vieron condicionadas por un marco regulatorio que aún no se desprendía completamente de la lógica correctiva del comercio, y que respondía más a la necesidad de estabilizar un mercado subregional en formación que a una disciplina autónoma de competencia.¹³

46. En ese sentido, este documento aporta un análisis detallado del alcance normativo en materia de libre competencia que orientó la conducción de los procesos de investigación en el marco de las primeras disposiciones comunitarias —la Decisión 230 y, posteriormente, la Decisión 285—, así como de su evolución hacia la Decisión 608.

47. La influencia de las normas de libre competencia en la producción empresarial y en los encadenamientos productivos de la subregión andina no ha seguido una trayectoria

¹³ Mas adelante serán las decisiones judiciales las que actúen como moduladoras del entendimiento comunitario, trazando progresivamente un mapa interpretativo sobre el alcance y la dirección de la protección de la libre competencia en la subregión andina, revelando con ello los límites y posibilidades de la norma en cada etapa de integración.

lineal ni homogénea, sino que ha estado condicionada por matices institucionales y técnicos propios de cada etapa normativa.

48. Desde la Decisión 285 de 1991, que habilitó los primeros procedimientos supranacionales como el caso de la resina de polipropileno en 1997, hasta la Decisión 608 de 2005, que extendió el alcance del control a actos estatales en su artículo 36, el régimen andino ha configurado un marco normativo con potencial para promover “más competencia”. No obstante, es en la práctica a través de las investigaciones y resoluciones emitidas bajo estas disposiciones donde se manifiesta y se pueden hacer un balance de su influencia directa o indirecta sobre sectores productivos estratégicos y sus encadenamientos dentro del proceso de integración regional.

49. A partir de esta trayectoria normativa y de su aplicación diferenciada en el tiempo, resulta pertinente examinar con mayor detalle los instrumentos jurídicos que han estructurado el régimen de libre competencia en la Comunidad Andina.

3.1. Decisión 45 de 1971: La pionera en épocas de la Junta del Acuerdo de Cartagena.

50. En el proceso de integración andina, el testimonio comunitario revela una vocación normativa orientada a objetivos superiores: primero, hacia la conformación de un mercado común; hoy, hacia la resignificación de las necesidades y del grado de integración que requieren los países miembros para avanzar en productividad, equidad y bienestar compartido.

51. Una de las primeras normativas (En adelante, Decisiones) que marca el principio de la prevención de las prácticas anticompetitivas en la subregión andina, es la Decisión 45 de 1971. Una vez suscrito el Acuerdo de Cartagena en 1969 y entrado en funcionamiento en 1970 el programa de liberación, tardaría un brevísimo periodo, con exactitud, de un año, para que la Comisión de la Comunidad Andina, regulara las normas para prevenir o corregir las prácticas que podían ser causantes de distorsiones de los objetivos del proceso de integración comunitario.

52. Un mínimo de normas indispensables fueron las comprendidas en esta Decisión, teniendo en cuenta que, para la época, no existía para entonces normatividad alguna en la experiencia de las legislaciones de los Países Miembros sobre la materia. Un aspecto medular de la identificación de competencia subregional se encuentra en el considerando de esta Decisión, incluyendo, los inicios de lo que en adelante se entenderá por cooperación subregional:

“(...) en estas materias debe distinguirse entre las situaciones que se planteen desde el territorio de los Países Miembros y aquellas que se originen desde el territorio de un tercer país.”; (...) es necesario que los Países Miembros actúen coordinadamente en el ámbito internacional en la determinación de reglas de competencia que estén en consonancia con los intereses subregionales.”

53. Ahora bien, dada esta primera aproximación del legislador andino, la Decisión integró temas varios, combinando en su marco normativo prácticas como dumping con manipulación de precios. Es de destacar que, las facultades de investigación y sancionatorias, estaban antecedidas por un escenario de “arreglo directo” como instancia esperada entre los países interesados frente a la situación a corregir. De no tener resultado, la pretensión principal era la aplicación de medidas correctivas.

3.2. Decisión 230 de 1987:

54. Dieciséis años después, a propuesta de la Junta del Acuerdo de Cartagena, es aprobada una Decisión que permite perfeccionar las normas en materia de libre competencia. Parte de las nuevas especificaciones que marcarían un nuevo capítulo en esta materia, aparece con la inclusión del criterio de causalidad. No obstante, pese a la búsqueda de hacer más eficaz la normativa, la Decisión 230 de 1987 tampoco estableció una diferencia sustancial que delimitara las características esenciales entre las distorsiones en general que pueden ser causadas por competencia comercial, como las presentadas por dumping, o en el caso de tratarse en efecto de restricciones al comercio, de aquellas que pueden provenir de cartelización entre empresas monopólicas de la subregión a través de la concertación de precios, es decir, en estricto de la naturaleza que protege la libre competencia.

3.3. Decisión 285 de 1991:

55. En 1991, tiene lugar la materialización e implementación de un nuevo capítulo en el marco comunitario sobre competencia. En esta oportunidad, el perfeccionamiento buscó distinguir entre las prácticas restrictivas de la libre competencia, del dumping y de los subsidios, incluyendo aquellas que puede surgir con ocasión de las restricciones a las exportaciones. Esta Decisión marcó las bases sobre qué se entiende por “prácticas realizadas”, “intervención”, y las excepciones a la competencia de la Junta del Acuerdo de Cartagena en estas situaciones. Para esta época, por prácticas restrictivas de la libre competencia, comprendía: los acuerdos, las actuaciones paralelas o las prácticas concertadas.

56. Se introduce igualmente la base de la teoría de los efectos. De esta manera, la práctica se analizaba sobre aquellos efectos que: “(...) produzcan o puedan producir el efecto de restringir, impedir o falsear la competencia.”

57. La Decisión 285 también fue la génesis de la diferenciación de las dos grandes modalidades que tipificación de conductas atentatorias contra la libre competencia: las prácticas restrictivas y el abuso de posición de dominio. Como pudo observarse en este marco que goza de mayor perfeccionamiento en prácticas de una especialidad para la dinámica comercial y empresarial de la subregión, la Junta no aplicaba sanciones estrictamente económicas, por su parte, se inclinaba por expedir una declaración de prohibición, en el caso de encontrar ciertas y con base en pruebas en pruebas positivas, las conductas investigadas. El testimonio comunitario¹⁴ revela como el legislador construye una sistematización coherente de los principios y elementos que deben integrar su propósito de conformar un mercado común latinoamericano. En el señala que:

“Ahora bien, siendo uno de los objetivos fundamentales del Acuerdo de Cartagena la construcción de un mercado ampliado subregional, incluso con miras "a la formación gradual de un mercado común latinoamericano" habiéndose señalado como uno de los mecanismos idóneos para lograrlo el de "la armonización gradual de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes", resultan consecuentes las etapas cumplidas por la Comisión en orden a regular comunitariamente los aspectos atinentes a la libertad del mercado en el ámbito de la Comunidad, expidiendo normas de derecho comunitario tendientes a impedir que se vulnere la capacidad de libre concurrencia de los agentes económicos que actúan en él,

¹⁴ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Testimonio Comunitario – Doctrina, Legislación, Jurisprudencia, (2004).

tal como se hace al expedir la Decisión 285.”

3.4. Decisión 608 de 2005 (un constructo basada en los mejores estándares internacionales para los Países Miembros)

58. La armonización de las políticas económicas y en este caso especial, la búsqueda de la protección y promoción de la libre competencia en los mercados de la subregión andina en función de los mejores estándares a nivel comparativo, fueron y constituyen a la fecha, el objetivo del perfeccionamiento de esta norma comunitaria en el marco del proceso andino. La expedición de esta norma está orientada en dos frentes: la eficiencia de los agentes económicos y el bienestar del consumidor andino.

59. A partir de la Decisión 608, la SGCAN, prohíbe y sanciona conductas restrictivas de la competencia. Este paso fundamental en el establecimiento de sanciones destaca como una de las funciones de la Autoridad de Competencia Subregional, única en su naturaleza. Es así como, la protección y la promoción del proceso competitivo subregional, parte de la eliminación de toda restricción que obstaculice o cree barreras de acceso a los mercados de los Países Miembros.

60. Una vez examinadas las principales Decisiones que han configurado el régimen de libre competencia en la Comunidad Andina, resulta pertinente sintetizar su proceso de transición, con el fin de visualizar comparativamente los cambios normativos y los desarrollos paralelos que llevaron adelante los Países Miembros en sus respectivos marcos internos. En particular, destaca el caso de Ecuador, donde la norma andina de 2005, la Decisión 608, considerada la más ambiciosa en términos de alcance institucional, fue adoptada como referencia normativa interna entre los años 2009 y 2011, evidenciando un proceso de apropiación jurídica que refleja la interacción entre el orden comunitario y los sistemas nacionales de competencia.

61. También se puede observar que algunos países contaban con leyes de competencia antes incluso de la existencia del Grupo Andino (Colombia y Chile), mientras que otros (Ecuador, Bolivia, Venezuela) carecieron de cuerpo normativo específico durante décadas. A partir de los 90, todos los miembros (y Exmiembros) han adoptado leyes nacionales de competencia, aunque con diferencias en alcance, *enforcement* y articulación con la norma comunitaria.

62. El siguiente cuadro evidencia que la maduración institucional en competencia ha sido desigual y que la norma comunitaria ha cumplido, en algunos casos, un rol supletorio o catalizador para el desarrollo de marcos nacionales.

Tabla 1. Transición normativa en la comunidad andina en el ámbito de la libre competencia y transversalidad de su aplicación con las normas de competencia de los países miembros¹⁵

Norma de Competencia	Antes del Grupo Andino	Transición por décadas del Acuerdo de Integración Subregional					
		I: 1969 - 1979	II: 1980 - 1989	III: 1990-1999	IV: 2000- 2009	V: 2010-2019	Actual: 2020-2025
CAN		Decisión 45 de 1971	Decisión 230 de 1987	Decisión 285 de 1991	Decisión 608 de 2005	Vigente 608	Vigente 608
Colombia	Decreto 2061 de 1955 Ley 155 de 1959				Ley 340 de 2009		
Ecuador	Sin cuerpo normativo específico	Sin cuerpo normativo específico	Sin cuerpo normativo específico	Sin cuerpo normativo específico	Aplicación transitoria Decisión 608 de 2005 / a través de la Decisión 616 de 2005	Expedición de la LORCPM Ley de 2011	Vigente LORCPM
Chile	Ley N.º 13.305 de 1959	Decreto Ley N°211 de 1973		Ley N.º 19.610 de 1999	Ley N.º 19.911 de 2003	Ley N° 20.945 de 2016	
Perú				Decreto Legislativo 701 de 1991	Decreto Legislativo N° 1034 de 2008	Decreto Legislativo N° 1205 de 2015	Vigentes Decreto Legislativo de 2008 y 2015
Bolivia	Sin cuerpo normativo específico	Sin cuerpo normativo específico	Sin cuerpo normativo específico	Ley N° 1654 de 1995	Decreto Supremo N.º 29519 de 2008	Vigente 29519	Vigente 29519
Venezuela	Sin cuerpo normativo específico	Ingreso de Venezuela (1973)		LPPLC de 1992	Anuncio del retiro de Venezuela	Ley de 2014	Vigente Ley 2014

Fuente: Elaboración propia de la SGCAN.

63. También se puede observar que algunos países contaban con leyes de competencia antes incluso de la existencia del Grupo Andino (Colombia y Chile), mientras que otros (Ecuador, Bolivia, Venezuela) carecieron de cuerpo normativo específico durante décadas. A partir de los 90, todos los miembros (y Exmiembros) han adoptado leyes nacionales de competencia, aunque con diferencias en alcance, *enforcement* y articulación con la norma comunitaria. El cuadro evidencia que la maduración institucional en competencia ha sido desigual y que la norma comunitaria ha cumplido, en algunos casos, un rol supletorio o catalizador para el desarrollo de marcos nacionales.

64. La evolución normativa de la CAN muestra avances significativos en la sofisticación del marco legal, pero también revela que la efectividad de la política de competencia no depende únicamente del diseño normativo, sino de la calidad de su aplicación. La credibilidad, consistencia y predictibilidad del *enforcement* son factores

¹⁵ Para 1969, los Países Miembros que conformaban el denominado “Grupo Andino” eran Bolivia, Colombia, Perú, Ecuador y Chile. Luego, en 1973, Venezuela ingresó y formó parte del proceso de integración y para 1976, Chile denuncia el tratado y termina con su adhesión al grupo. Venezuela abandonó en 2011 la Comunidad Andina, con ocasión del creciente bilateralismo de sus socios andinos en el contexto global.

clave para generar confianza regulatoria, reducir la incertidumbre jurídica y fomentar decisiones empresariales orientadas a la inversión y la innovación.

4. Análisis de casos emblemáticos y suficiencia normativa.

65. La metodología utilizada a continuación se basa en un ejercicio analítico que combina la revisión teórica y la interpretación normativa con el análisis empírico de casos concretos presentados ante la CAN en diferentes años. Se parte de una premisa teórica respaldada por la literatura y documentos de organismos internacionales, que establecen la relación positiva entre políticas de competencia y normas de competencia bien diseñadas y la productividad empresarial.

66. Desde esta perspectiva, se examina cómo la evolución normativa en materia de libre competencia en la CAN ha sido aplicada en diferentes etapas históricas, considerando el contexto institucional, económico y político de cada periodo.

67. La observación de los siguientes casos analizados evidencia que, cuando las reglas de integración comercial como las normas de origen o el Arancel Externo Común, en su momento, generan dependencias de insumos críticos concentrados en pocos proveedores, la ausencia de competencia efectiva puede derivar en cuellos de botella productivos y, con ello, en una respuesta vulnerable frente a choques de oferta o prácticas restrictivas.

68. Estas experiencias de la CAN ofrece lecciones valiosas para la modificación de una norma de competencia que, en el marco de una política de integración comercial y económica, incorpore mecanismos de prevención y corrección orientados a proteger no solo la dinámica competitiva, sino también la resiliencia y eficiencia de las cadenas de valor subregionales.

69. Si bien el historial de casos de libre competencia gestionados por la CAN no ofrece una base suficiente para medir directamente su impacto en la productividad regional, ello plantea la oportunidad de revisar los enfoques metodológicos y fortalecer los vínculos entre política de competencia y desarrollo productivo.

70. Ninguno de estos casos fue impugnado mediante acciones de nulidad ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, lo que impide contar con un referente que permita evaluar si dichos procesos pudieron incentivar la productividad y la inversión, o si, por el contrario, derivaron en medidas de carácter proteccionista.

Table 2. Análisis de los casos azúcar, resina y servicio de telecomunicaciones

Análisis del mercado según conducta investigada	CASOS		
Diagnóstico de competencia implícito	La Junta identificó distorsiones en el mercado venezolano del azúcar, atribuidas a políticas públicas de intervención (control de precios), no a colusión empresarial. Esta constatación, aunque no derivó en sanción, ofrece una caracterización del entorno competitivo que podría ser sistematizada como insumo para análisis regional.	Aunque no se acreditó una práctica anticompetitiva, el expediente muestra una alta concentración de oferta en el mercado subregional de resina de polipropileno, con solo dos proveedores relevantes (Propilco y Propilven). La negativa de venta y los precios significativamente superiores a los de proveedores extrarregionales, aunque no configuraron abuso según la Decisión 285, sí evidencian una asimetría estructural que afectaba la capacidad de negociación de BOPP y, por extensión, de otras industrias dependientes. En la cadena productiva del caso, la resina de polipropileno (subpartida NANDINA 3902.10.00) es el insumo básico. Se transforma en película de polipropileno biorientado (BOPP, subpartida 3920.20.00), que es el producto final. La resina es, por tanto, el componente químico base que alimenta el proceso de extrusión y orientación para producir la película. Sin ella, no hay proceso downstream posible.	La fibra óptica sobre infraestructura eléctrica de alta tensión, aunque representó solo el 9 % del total nacional, tiene un valor estratégico para la interconexión subregional (Colombia–Ecuador–Perú).
Evidencia de tensiones verticales y restricciones contractuales	Aunque no se acreditó colusión, se mencionaron cláusulas restrictivas, negativa de venta y diferencias de precios. Estos elementos podrían haber sido explorados como indicios de restricciones verticales o de segmentación del mercado, más allá del estándar probatorio de la Decisión 285	Pudo existir una negativa de venta reiterada y selectiva, condiciones de venta potencialmente abusivas, dependencia estructural inducida por normas de origen. Es probable que en este caso y tratándose de mercados altamente concentrados, la imposibilidad de negociar condiciones razonables puede reflejar una posición dominante ejercida.	Negativa de acceso a infraestructura estratégica, incumplimiento de obligaciones contractuales, uso estratégico de un recurso con poder de mercado, intención exclusoria y obstáculos no económicos.
Interacción entre competencia y defensa comercial	La solicitud de suspensión del arancel externo común introdujo un componente de política comercial que desvió parcialmente el análisis. Este cruce normativo sugiere que, en casos similares, convendría distinguir con mayor claridad los objetivos de cada instrumento y evitar que uno opaque el otro.	La inclusión de la resina en la lista de excepciones al AEC por parte de Ecuador generó una dependencia crítica de insumos subregionales para mantener el origen comunitario. Esta obligación amplificó el poder de mercado de los proveedores regionales, convirtiendo una decisión comercial en una externalidad normativa con efectos sobre la competencia.	A diferencia de los casos donde se solicitó la suspensión del AEC (como en IMEZUCAR), aquí no se activa un instrumento de defensa comercial formal. Sin embargo, el expediente deja abierta la posibilidad de revisar el régimen andino para incorporar figuras que permitan equilibrar el control estratégico con la competencia efectiva, especialmente en sectores sensibles como telecomunicaciones.

Potencial efecto disciplinante del análisis	Aunque no se impusieron medidas correctivas, el solo hecho de haber investigado y visibilizado las prácticas denunciadas pudo haber generado ajustes en las relaciones comerciales, incentivando mayor transparencia o adaptación estratégica por parte de los actores involucrados.	La dependencia de insumos subregionales no solo afectaba a BOPP, sino al conjunto de industrias de transformación plástica, empaques flexibles, alimentos y agroindustria.	La exclusión de competidores afecta no solo a las empresas denunciadas, sino a la diversidad y calidad de los servicios digitales en la subregión. En un contexto de convergencia tecnológica, la frontera entre infraestructura física y activos intangibles se vuelve difusa, lo que exige un enfoque más sofisticado del análisis de competencia
---	--	--	--

Fuente: Elaboración propia de la SGCAN

4.1. De los casos:

4.1.1. Caso 1: Azúcar¹⁶

Table 3. Caso 1

Marco normativo aplicado	Decisión 285 de 1991
Resolución	391 y 420 de 1996
Producto	Azúcar
Sector	Agroindustria
País solicitante de la investigación	Venezuela
Conducta investigada	Prácticas concertadas restrictivas de la libre competencia

a. De los hechos:

71. En 1996, la empresa venezolana IMEZUCAR S.A., dedicada a la importación y exportación de azúcar, presentó una denuncia ante la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC). La compañía alegó que desde 1992 se venían presentando prácticas restrictivas de la libre competencia en el mercado venezolano del azúcar, atribuibles tanto a centrales azucareras venezolanas como a ingenios colombianos vinculados a la empresa comercializadora CIAMSA.

72. Según IMEZUCAR, estas prácticas incluían la fijación directa e indirecta de precios, la imposición de destinos al producto, la limitación de exportaciones, la negativa de venta, y la explotación abusiva de una posición de dominio en el mercado. La empresa solicitó a la Junta de la Comunidad Andina la adopción de medidas correctivas y la suspensión del Arancel Externo Común para las importaciones de azúcar.

b. De la conducta:

73. La práctica denunciada consistía en una supuesta cartelización entre productores y comercializadores de azúcar, que afectaba la competencia en Venezuela. IMEZUCAR argumentó que CIAMSA y los ingenios colombianos, junto con centrales venezolanas, actuaban de forma concertada para restringir el acceso al mercado, controlar precios y limitar la competencia. Entre las evidencias presentadas se mencionaron cláusulas

¹⁶ Resolución 391 de 1996 (Véase [SOLICITUD DE IMEZUCAR S.A., DE VENEZUELA, PARA LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS A LA IMPORTACIÓN DE AZÚCAR, PARA CORREGIR LAS DISTORSIONES GENERADAS POR PRÁCTICAS RESTRICTIVAS DE LA LIBRE COMPETENCIA](#)); Resolución 420 de 1996 (Véase [Comunidad Andina](#))

contractuales restrictivas, negativa de venta a IMEZUCAR, y diferencias significativas entre los precios de exportación y los precios internos del azúcar refinado.

c. Determinación del mercado por la SGCAN:

74. Es importante señalar que, por configuración de la normativa, la Decisión 285, el análisis seguía una metodología propia de defensa comercial estructurada en el siguiente esquema: “(a) las prácticas restrictivas de la libre competencia; (b) la amenaza de perjuicio o el perjuicio; y, (c) la relación de causa a efecto entre las prácticas y la amenaza de perjuicio o el perjuicio.

75. Corresponde precisar que los tres elementos citados debían concurrir de manera acumulativa para autorizar la adopción de medidas correctivas destinadas a eliminar o atenuar las distorsiones que dieron origen al reclamo.

76. El mercado, entendido en su delimitación geográfica y por producto requerido para el análisis clásico de competencia, se acotó exclusivamente al siguiente examen: *“consideró que la agrupación de los ingenios y las centrales de Colombia en una relación mercantil, mediante la creación de una empresa comercializadora, así como su presentación ante este procedimiento mediante un apoderado común, no constituyen por sí solos, a los efectos del ordenamiento comunitario, actuaciones que tengan por finalidad restringir, prohibir o falsear la competencia subregional.”;*

77. Asimismo, mencionan en la Resolución del caso que, *“Por la parte de las centrales azucareras venezolanas, la Junta tampoco encontró evidencias de que éstas actúen entre sí en forma colusoria o concertada ni de que exista una concertación a nivel subregional. Finalmente, no se acreditó la existencia de una concertación entre la empresa comercializadora colombiana denunciada y las centrales azucareras venezolanas lideradas por Central El Palmar, aun cuando sí puede señalarse que entre las empresas demandadas existe una relación de competidores directos y que la participación de algunas de las empresas demandadas llega a sumar un total superior al 50 por ciento en el mercado venezolano de vendedores de azúcar blanco o refinado, lo que les permitiría ostentar una posición de liderazgo en el mercado (...)”*

d. Análisis:

78. El marco normativo aplicado por la Junta fue la Decisión 285 de la Comunidad Andina, que regula las prácticas restrictivas de la libre competencia. Esta norma exige la verificación acumulativa de tres elementos: la existencia de prácticas concertadas, la amenaza o el perjuicio efectivo, y la relación de causalidad entre ambos. La Junta evaluó estos elementos en su análisis, concluyendo que no se acreditó la existencia de concertación entre las empresas denunciadas. La creación de CIAMSA y la representación legal común no fueron consideradas pruebas suficientes de colusión. Tampoco se encontró evidencia de manipulación de precios ni de restricciones injustificadas en la distribución del azúcar.

79. En cuanto a las actuaciones de la autoridad, la Junta examinó los contratos, las relaciones comerciales y la estructura del mercado. Determinó que las distorsiones en el mercado venezolano del azúcar se debían principalmente a políticas públicas de intervención, como los controles de precios máximos, y no a prácticas anticompetitivas por parte de las empresas denunciadas. Además, se consideró que las exportaciones colombianas respondían a la necesidad de abastecer un mercado venezolano deficitario, aprovechando su capacidad de refinación. La Junta también observó que IMEZUCAR tenía dificultades para adaptarse a las condiciones del mercado, lo que explicaba su menor rentabilidad frente a otros competidores.

80. A la luz de los hechos, el análisis de la autoridad podía profundizarse de contar con una norma más amplia. Si bien se aplicó el marco normativo vigente, no se exploraron con suficiente rigor las dinámicas estructurales del mercado ni las posibles restricciones verticales. La inclusión de elementos propios de defensa comercial, como la solicitud de suspensión del arancel, pudo desviar el enfoque del análisis de competencia hacia consideraciones de política comercial. Esto plantea dudas sobre si la simbiosis entre competencia y defensa comercial afectó la eficacia del análisis.

81. Aunque no se acreditó una infracción formal, la revisión del caso revela que la ausencia de sanción no necesariamente implica ausencia de distorsión. La credibilidad del enforcement, al no traducirse en medidas correctivas frente a estructuras de mercado concentradas, puede generar señales contradictorias al sector productivo, desincentivando la inversión y consolidando posiciones dominantes.

4.1.2. Caso 2: BOPP- Resina de polipropileno¹⁷

Table 4. Caso 2

Marco normativo aplicado	Decisión 285 de 1991
Resolución	484 y 011 de 1997
Producto	Resina de polipropileno
Sector	Industria plástica
País solicitante de la investigación	Ecuador
Conducta investigada	Manipulaciones indebidas de los precios y maniobras destinadas a perturbar el abastecimiento normal de materias primas y de otras de efectos equivalentes; Abuso de posición de dominio

a. De los hechos:

82. En 1997, la empresa ecuatoriana *Polipropileno Biorientado del Ecuador Cía. Ltda. (BOPP)* solicitó a la Secretaría General de la CAN, una investigación por presuntas prácticas restrictivas de la libre competencia cometidas por *Propilven* (Venezuela) y *Propilco* (Colombia).

83. La denuncia se centró en un supuesto abuso de posición de dominio en el mercado subregional de resina de polipropileno (subpartida NANDINA 3902.10.00), insumo esencial para la producción de película de polipropileno biorientado (subpartida NANDINA 3920.20.00), producto de exportación clave para Ecuador.

84. La empresa denunciante alegó que, desde 1996, enfrentaba restricciones reiteradas para abastecerse de resina por parte de las empresas denunciadas, quienes habrían negado atender sus pedidos o habrían ofrecido precios significativamente superiores a los de proveedores extrarregionales. Esta situación se agravó por el hecho de que, debido a la inclusión de la resina en la lista de excepciones al Arancel Externo Común (Decisión 370, Anexo 4), la única vía para conferir origen comunitario a la película producida en Ecuador era adquirir la materia prima dentro de la subregión.

85. La SGCAN activó el procedimiento previsto en la Decisión 285, enviando cuestionarios a las partes involucradas y convocando una reunión directa el 26 de agosto de 1997. Si bien las empresas denunciadas manifestaron disposición para negociar, no se logró un acuerdo comercial. El análisis técnico concluyó que Propilco sí había abastecido regularmente a otras empresas ecuatorianas, y que la negativa a vender a BOPP no obedecía

¹⁷ Resolución 484 de 1997 de la JUNAC (Véase [Comunidad Andina](#)); Resolución 011 de 1997.

a una conducta discriminatoria, sino a la falta de consenso sobre las condiciones de venta, especialmente el precio.

b. De la conducta:

86. En la solicitud se denunció por manipulaciones indebidas de los precios y maniobras destinadas a perturbar el abastecimiento normal de materias primas y de otras de efectos equivalentes. En la Resolución 011 de 1997, se especificó que las supuestas prácticas restrictivas de la competencia mencionadas tenían lugar o eran consistente en el abuso de posición de dominio en el mercado subregional de resina de polipropileno, en perjuicio de las exportaciones ecuatorianas de película de polipropileno.

c. Determinación del mercado por la SGCAN:

87. La Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), identifica como producto relevante la resina de polipropileno (subpartida NANDINA 3902.10.00), por ser el insumo esencial para la producción de película de polipropileno biorientado (BOPP). El mercado relevante se delimita como subregional, es decir, abarca los países miembros de la CAN. Esta delimitación se justifica porque: El requisito de origen aplica exclusivamente dentro de la Subregión; las empresas investigadas (PROPILCO y PROPILVEN) operan en Colombia y Venezuela, respectivamente; la empresa denunciante (BOPP Ecuador) depende del abastecimiento regional para mantener el origen de su producto final.

d. Análisis:

88. Este caso ilustra los desafíos de aplicar el concepto de posición de dominio en mercados subregionales con alta concentración de proveedores, y revela cómo las reglas de origen y las excepciones arancelarias pueden generar dependencias críticas que amplifican los efectos de conductas restrictivas. También muestra el rol de la SGCAN como instancia facilitadora de solución directa, aunque sin facultades coercitivas en ausencia de acuerdo entre las partes. El expediente se centró en la concertación y no exploró otras formas de abuso, como la imposición indirecta de condiciones comerciales o la exclusión selectiva.

89. Ahora bien, resulta interesante observar cómo los precios ofertados por las empresas denunciadas siendo significativamente superiores a los de otros proveedores fuera de la subregión y siendo éstas, caracterizadas como empresas monopólicas en la subregión con una alta concentración de la oferta no pudo posteriormente investigarse, ahora por precios. No es que la imposibilidad de llegar a acuerdos comerciales entre las empresas per se configure una supuesta práctica anticompetitiva, por el contrario, hace parte de buena fe negocial de las partes.

90. No obstante, sobresale que nos menores las razones que dieron lugar a una aparente configuración de abuso de posición de dominio. Por ejemplo, el hecho de tratarse que la materia prima para cumplir con el requisito de origen propio de mismo proceso de integración para efectos comerciales debe ser adquirida en la subregión, lo que demostrada una dependencia productiva de la empresa ecuatoriana de los insumos subregionales. O de lo contrario, quedar fuera de los beneficios de la integración comercial brindada, esto es, mayores costos por adquisición fuera del bloque.

91. En la solicitud de investigación, se menciona que la Resolución 306 de 1991 de la JUNAC, fijaba como requisito específico de origen que la película BOPP debe elaborarse con propileno producido en la Subregión. Si se usa insumo importado, debe pagar el Arancel Externo Común (AEC) para conservar el origen. Esto convierte el insumo upstream en un requisito normativo obligatorio, reforzando su poder estructural.

92. Al estar la resina excluida del AEC por Ecuador, la única vía para conferir origen era adquirirla dentro de la subregión, lo que acentuó la vulnerabilidad frente a proveedores dominantes. Así como, al existir solo dos proveedores subregionales (PROPILCO y PROPILVEN), esa obligación amplificaba su poder de mercado y reducía la capacidad de negociación de la empresa ecuatoriana. Esto no solo afectaría a la empresa denunciante, sino a todo el sector de empaques flexibles y a industrias aguas abajo (alimentos, agroindustria, exportaciones).

93. Para 1997, en plena tercera década del proceso de integración andina, la apertura económica y la liberalización de mercancías planteaban nuevos desafíos frente a la competencia internacional. La CAN aprovechó esta coyuntura para impulsar el encadenamiento productivo y la integración del valor subregional, apoyando políticas industriales estratégicas, como en el sector automotor. En ese contexto, Ecuador experimentaba un crecimiento industrial alentado por las oportunidades que ofrecía la integración regional.

94. El caso pone de presente ello, al revelar una tensión estructural cuando las normas de integración, como el origen y el AEC, obligan a depender de insumos subregionales, la falta de competencia efectiva puede traducirse en cuellos de botella productivos. Por lo cual, es debatible que no se insistiera a la luz del artículo 5 de la Decisión 608 en un abuso de posición de dominio en una manipulación indebida o imposición indirecta de precios u otras condiciones de comercialización (...).

95. Al excluir la resina de polipropileno del AEC, Ecuador reforzó la necesidad de adquirirla dentro de la subregión para mantener los beneficios de origen. Esto convirtió al insumo en un elemento estructural del proceso de integración comercial, y por tanto, en un insumo crítico con una alta concentración de la oferta.

96. Cabe señalar que, en 1997, la resina de polipropileno no solo era importante: era estratégica y crítica para la industria de transformación plástica en Ecuador, especialmente en el marco de las normas de origen y del proceso de integración andino. Su disponibilidad condicionaba el acceso a beneficios comerciales subregionales, y su concentración en pocos proveedores generaba riesgos estructurales para la libre competencia y la productividad. En Ecuador, la industria plástica representaba ya en los noventa un sector clave de manufactura, con fuerte encadenamiento hacia alimentos, agroindustria y exportaciones.

97. Aunque no se acreditó una infracción formal, la revisión del caso revela que la ausencia de sanción no necesariamente implica ausencia de distorsión. La credibilidad del *enforcement*, al no traducirse en medidas correctivas frente a estructuras de mercado concentradas, puede generar señales contradictorias al sector productivo, desincentivando la inversión y consolidando posiciones dominantes.

Caso 3: Internexa y Transnexa¹⁸**Table 5. Caso 3**

Marco normativo aplicado	Decisión 608
Resoluciones	1827 de 2016 y 1935 de 2017
Producto	Acceso a la red de fibra óptica de Ecuador
Sector	Telecomunicaciones
País solicitante de la investigación	Colombia y Perú
Conducta investigada	Negativa de acceso por abuso de posición de dominio

a. De los hechos:

98. Las empresas INTERNEXA S.A., INTERNEXA PERÚ S.A. y TRANSNEXA S.A. EMA denunciaron ante la autoridad competente una presunta práctica restrictiva de la libre competencia por parte de la empresa pública CNT EP, consistente en la negativa a permitir el acceso a la red de fibra óptica instalada sobre infraestructura eléctrica de alta tensión en Ecuador.

99. Esta red es esencial para el transporte de datos en el marco del Negocio de Transporte Regional (NTR), que incluye tránsito sin terminación, tráfico con terminación en Ecuador y tráfico con origen en Ecuador, excluyendo expresamente el transporte interno.

100. El acceso a dicha infraestructura había sido previamente pactado en el Acuerdo Global Compromisorio suscrito el 22 de agosto de 2007 entre INTERNEXA S.A., TRANSELECTRIC S.A. y TRANSNEXA S.A. EMA, en el cual TRANSELECTRIC se comprometía a arrendar ocho hilos de fibra óptica entre la frontera norte y sur del país, con el fin de conectar los tramos instalados bajo convenios anteriores. El acuerdo incluía la obligación de suscribir contratos específicos para el uso de la infraestructura, con precios previamente establecidos.

b. De la conducta:

101. La conducta investigada se centró en dos aspectos: (i) la negativa de CNT EP a contratar el arrendamiento de la infraestructura con TRANSNEXA S.A. y (ii) el presunto impedimento o dificultad para que competidores accedan al mercado de servicios portadores, por razones ajenas a la eficiencia económica. Según las denunciadas, existen indicios claros de una intención exclusoria, que se manifiesta en la negativa injustificada a aprobar inversiones necesarias, el incumplimiento de obligaciones contractuales de suministro de acceso, y la oposición a aceptar equipamiento gratuito para activar las fibras oscuras involucradas.

c. Determinación del mercado por la SGCAN¹⁹:

102. La SGCAN se basó en la metodología estándar aplicada por la OECD y la Unión Europea para determinar el mercado relevante, a través de verificar si los productos o servicios prestados por el competidor con aparente poder de dominio, tiene sustitutos desde

¹⁸ Resolución 1935 de 2017 (Véase [Comunidad Andina](#))

¹⁹ En ese caso, se menciona que de los contratos suministrados por las partes a la SGCAN denotaban un valor por transmisión de datos o por arriendo de infraestructura entre dos puntos geográficos y señalaban los mínimos de operación, pero no indicaban la infraestructura mediante la cual se prestaba el servicio.

el punto de vista de la oferta y la demanda. Para el análisis de la cadena de valor, se tuvo en cuenta la Decisión 462 que define a las telecomunicaciones como “*Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos, datos o información de cualquier naturaleza por líneas físicas, medios radioeléctricos, medios ópticos u otros medios electromagnéticos*”²⁰; luego, con base en la información reportada por la autoridad de telecomunicaciones de Ecuador (Arcotel), se identificó que de los 21 prestadores de servicio portador, la mayoría utiliza varios medios: 18 utilizan fibra óptica, 15 utilizan cables de cobre, 2 cable coaxial y 17 medios inalámbricos.

103. La SGCAN indicó que la cadena de valor del mercado de telecomunicaciones se compone de los servicios de acceso a contenidos, de acceso a aplicaciones y de acceso a telecomunicaciones; representada por: transporte internacional de datos, transporte nacional, mercado minorista y acceso local y el usuario final. El mercado mayorista está compuesto por el transporte internacional de datos, transporte nacional; el mercado minorista corresponde a los prestadores de servicio de internet (ISP por sus siglas en inglés) y el transporte de datos local o los prestadores de servicio que utilizan las redes que normalmente se denominan “última milla”

104. Para el análisis del mercado afectado desde la perspectiva comunitaria se determinó el eslabón del transporte internacional de datos. En ese sentido, se definió como mercado “aguas arriba”, el consistente en la provisión de acceso a la infraestructura para la transmisión internacional de datos, la que puede ser construida por la empresa de telecomunicaciones por sus propios medios o a través de acuerdos de derechos de uso (IRU por sus siglas en inglés), arriendo de fibras, acuerdos de intercambio, o contratos de servicio portador de frontera a frontera a operadores mayoristas.

105. En cuanto a la sustituibilidad del lado de la demanda, en el caso se determinó que el servicio prestado por fibra óptica tendida sobre infraestructura eléctrica es equivalente al servicio prestado por fibra óptica, por otros medios, como el submarino. Luego, desde el punto de la oferta, de la lectura de los contratos de una denunciante, se concluyó que la fibra óptica instalada sobre infraestructura eléctrica no es complementaria, sino sustituta de las demás redes.

106. La definición del mercado relevante para este caso fue: Mercado “aguas arriba”: Provisión de acceso a la Infraestructura de fibra óptica en Ecuador para el transporte internacional de datos. Mercado “aguas abajo”: Servicio de transporte internacional de datos con origen, tránsito o terminación en Colombia, Ecuador o Perú.

107. La conclusión de la SGCAN estimó que la fibra óptica no constituiría un insumo esencial para la infraestructura nacional y se dispondría de alternativas al cable submarino. De lo señalado no se advirtió que la empresas estatal ecuatoriana ostente una posición de dominio en el mercado “aguas arriba”.

d. Análisis:

108. Este caso plantea interrogantes relevantes sobre el uso estratégico de infraestructura esencial en mercados de telecomunicaciones, el alcance de las obligaciones contractuales en contextos de integración regional, y el análisis de posición de dominio en sectores donde el acceso físico a redes puede condicionar la competencia efectiva. También evidencia cómo la exclusión de competidores en segmentos críticos de conectividad puede afectar no

²⁰ La misma Decisión define a los servicios de telecomunicaciones como el “Conjunto de funciones, ofrecidas por un proveedor, que se soportan en redes de telecomunicaciones con el fin de satisfacer necesidades de los usuarios”

solo a las empresas involucradas, sino a la calidad y diversidad de servicios digitales en la subregión.

109. Es interesante observar que, CNT pasó a controlar un activo que, aunque la SGCAN concluyó que no era un “insumo esencial” (solo el 9 % de la fibra del país está sobre alta tensión), sí tenía características estratégicas para ciertos tramos internacionales y para la interconexión Colombia–Ecuador–Perú, si se analiza como mercado subregional.

110. El expediente deja abierta la reflexión la calificación del mercado relevante: al ampliarlo a “infraestructura de fibra óptica en Ecuador” y no limitarlo a la instalada sobre alta tensión, se puede obtener otro análisis de poder de mercado. Como hemos repasado a lo largo del documento, en un marco de integración económica, el análisis puede ofrecer tensiones, cuando ese derecho exclusivo recae sobre un recurso estratégico para la conectividad subregional, la negativa puede tensionar el equilibrio entre protección de derechos exclusivos y garantía de acceso no discriminatorio.

111. Esto es especialmente relevante en telecomunicaciones, donde la convergencia tecnológica hace que la frontera entre infraestructura física y activos intangibles protegidos sea cada vez más difusa.

112. Pero sí se advierte que la base teórica utilizada para analizar la conducta (por ejemplo, la negativa de acceso o el uso de infraestructura) podría dar lugar a interpretaciones erróneas. Esas malas interpretaciones podrían llevar a que no se realicen nuevas inversiones necesarias para que las empresas presten sus servicios. Porque si se asume que basta con que una empresa haya invertido en el pasado, otras podrían aprovecharse de esa infraestructura sin invertir, actuando como *free riders*. Esto podría desincentivar la inversión empresarial, afectando la productividad.

113. En el caso, podemos ver que la resolución interpretó como evidencia de que existe una alternativa más económica a la empresa estatal y que esta reacciona a la competencia, por lo que concluye que no se demuestra comportamiento independiente de posición de dominio. De acuerdo los índices de precios en el caso, estos son coherentes con un proceso de competencia dinámica, lo cuál es compatible con mayor inversión en redes y mejora tecnológica para mantener participación. No obstante, precios bajos no prueban por sí solos ausencia de extracción de rentas; la reducción de precios ante entrada puede ser temporal y no necesariamente traducirse en competencia basada en innovación. Si TRANSNEXA fue el innovador con infraestructura, pero no participa en el mercado nacional de precios comparables, puede haber externalidades de inversión no remuneradas: riesgo de *free riding* o de que regulaciones no reconozcan su aporte.

114. Aunque no se acreditó una infracción formal, la revisión del caso revela que la ausencia de sanción no necesariamente implica ausencia de distorsión. La credibilidad del *enforcement*, al no traducirse en medidas correctivas frente a estructuras de mercado concentradas, puede generar señales contradictorias al sector productivo, desincentivando la inversión y consolidando posiciones dominantes

5. Conclusiones

115. Aunque no se acreditó una infracción formal, la revisión de los casos revela que la ausencia de sanción no necesariamente implica ausencia de distorsión. La credibilidad del *enforcement*, al no traducirse en medidas correctivas frente a estructuras de mercado concentradas, puede generar señales contradictorias al sector productivo, desincentivando la inversión y consolidando posiciones dominantes.

116. El origen compartido entre defensa comercial y competencia como pudo observarse, en las primeras etapas, permitió analizar que la normativa de la CAN sobre libre competencia se construyó desde una lógica de integración comercial, donde los instrumentos de defensa comercial (como el AEC, las excepciones arancelarias o las reglas de origen) eran centrales.

117. Esta base dificultó una separación conceptual entre prácticas anticompetitivas y medidas comerciales legítimas, lo que pudo dar lugar a instrumentalizar normas comerciales para consolidar posiciones de mercado.

118. Respecto de la persistencia de la lógica comercial en el *enforcement*: Incluso después de la adopción de la Decisión 285, y hasta la entrada en vigor de la Decisión 608 en 2005, el *enforcement* se mantuvo anclado en una lógica probatoria rígida, centrada en la concertación explícita. Como muestra el caso de la resina, la alta concentración de mercado y la dependencia normativa del insumo no fueron abordadas como indicios de abuso, sino como condiciones comerciales dadas, lo que revela una limitación estructural del análisis.

119. Luego, la Decisión 608 representa un salto cualitativo: incorpora mejores prácticas internacionales, amplía el marco analítico y reconoce formas más sutiles de abuso. Sin embargo, como señala el documento, el caso en el mercado de fibra óptica para telecomunicaciones analizado bajo esta norma no concluyó en sanción, no por falta de mérito sustantivo, sino por ausencia de verificación formal de las conductas. Esto sugiere que la debilidad del *enforcement* no está en la norma, sino en la capacidad institucional para aplicarla con profundidad estructural.

120. Adicionalmente, hay un riesgo de captura regulatoria como fenómeno estructural con la normativa anterior de la CAN (1971, 1987 y 1991); porque el riesgo de captura no se limita a una manipulación puntual, sino que emerge de la interacción entre normas comerciales que refuerzan posiciones dominantes y un *enforcement* que no logra desarticularlas.

121. Como advierten Aydin y Büthe (2016), los actores dominantes pueden aprovechar vacíos normativos y debilidades analíticas para excluir competidores sin necesidad de colusión formal. En el caso de la resina, la obligación de adquirir el insumo en la subregión para mantener el origen, combinada con la existencia de solo dos proveedores, crea un entorno donde la exclusión es estructural, no conductual.

122. Ahora bien, la experiencia normativa de la CAN en materia de competencia no puede evaluarse únicamente en términos de impacto directo, sino más bien como un proceso de aplicación diferenciada sobre sectores productivos estratégicos, donde cada norma —en su contexto histórico— generó resultados distintos. El caso de la resina de polipropileno (1997), bajo la vigencia de la Decisión 285, evidenció las limitaciones de un marco normativo que no lograba abarcar plenamente conductas de abuso de posición de dominio, especialmente en mercados altamente concentrados.

123. Como pudo observarse, el procedimiento seguido se alineaba más con una lógica de defensa comercial (similar al dumping), lo que revela una tensión estructural: mientras el proceso de integración buscaba facilitar el acceso a insumos intrarregionales, la concentración o monopolización de ciertas industrias impedía que esos beneficios se distribuyeran equitativamente. En ese contexto, la norma de competencia resultaba insuficiente para abordar las restricciones impuestas por los proveedores dominantes.

124. Por otro lado, el caso de acceso a la red de fibra óptica en el sector de telecomunicaciones, ya bajo la Decisión 608, muestra un avance normativo significativo. Esta norma ofrecía herramientas más robustas para enfrentar conductas, pero el análisis del caso revela que la determinación del mercado relevante, su delimitación técnica, sigue

siendo el punto crítico que condiciona la eficacia de cualquier intervención. Incluso las normas más ambiciosas enfrentan dificultades cuando la definición del mercado no logra capturar adecuadamente las dinámicas de poder y acceso en sectores esenciales.

125. Si bien el historial de casos de libre competencia gestionados por la CAN no ofrece una base suficiente para medir directamente su impacto en la productividad regional, ello plantea la oportunidad de revisar los enfoques metodológicos y fortalecer los vínculos entre política de competencia y desarrollo productivo.

126. También podemos concluir que:

- La productividad empresarial y la eficiencia de los mercados no dependen exclusivamente de la acción regional (CAN), sino que pueden estar determinadas por:
 - Políticas de competencia puntuales adoptadas por cada país miembro, que responden a sus propias realidades económicas; o,
 - El nivel de efectividad con que las agencias nacionales de competencia aplican las normas, lo cual puede variar significativamente entre países.
- La normativa de competencia andina nació más como instrumento para fortalecer la competencia comercial que como disciplina técnica autónoma, lo que retrasó su consolidación institucional y su capacidad de incidir directamente.
- El impacto sobre la productividad y los encadenamientos productivos visto desde la efectividad que puede impulsar la norma de competencia ha sido desigual, condicionado por capacidades institucionales y coyunturas políticas propias del proceso de integración.
- Que la historia normativa de la CAN evidencia un cambio progresivo desde un enfoque correctivo y orientado a aspectos comerciales, hacia un modelo más económico y estructural, cuyo desarrollo ha sido gradual y condicionado por el contexto institucional y regional.
- La coexistencia de objetivos comerciales y económicos generó un marco híbrido que, si bien aportó visibilidad a la competencia, limitó su capacidad para generar transformaciones estructurales en los mercados.
- El grado de maduración de la normativa de competencia y su capacidad de incidir, de forma directa o indirecta, en la productividad, están determinados por dos factores esenciales: la independencia técnica de la autoridad que la aplica y su habilidad para actuar con eficacia frente a dinámicas y retos propios de los mercados estratégicos.
- El análisis de expedientes concretos evidencia que la normativa de competencia vigente en cada periodo no cubría de manera suficiente las conductas investigadas. Más allá del debate probatorio y de los resultados obtenidos en los casos relativos al mercado de azúcar, la resina de polipropileno y el servicio de telecomunicaciones, los hechos descritos en cada investigación no encontraban un tratamiento normativo plenamente adecuado, particularmente en aspectos como la determinación del abuso de posición de dominio y la definición de los escenarios en que este puede configurarse. No obstante, de estas experiencias es posible extraer lecciones valiosas para el fortalecimiento del régimen de competencia, consolidándolo como una herramienta efectiva para impulsar el desarrollo productivo y el bienestar en el marco de la integración andina.