

Unclassified

Spanish - Or. English

4 September 2026

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

Latin American and Caribbean Competition Forum

**FOROLATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA - Sesión I: Aplicación del
Derecho de la Competencia en Mercados Informales**

- Contribución de Paraguay -

14 y 15 de octubre de 2026

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Paraguay PARA SU DEBATE en la Sesión I del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 14 y 15 de octubre de 2026, en Buenos Aires, Argentina.

Sr. Paulo Burnier (Paulo.Burnier@oecd.org).

JT03591923

Sesión I: Aplicación del Derecho de la Competencia en Mercados Informales

– Contribución de Paraguay –

1. Introducción

1. El presente trabajo tiene como objetivo presentar el caso en el que la Comisión Nacional de Competencia de Paraguay (CONACOM) estudió cuestiones relacionadas al mercado informal en la operación de concentración GRUPO VIERCI y SUPERMERCADO NUEVO SUPER (CAACUPÉ) S/ NOTIFICACIÓN DE OPERACIÓN DE CONCENTRACIÓN.¹

2. Ley y autoridad

2. La Constitución paraguaya de 1992 establece la garantía de competencia en el mercado ².

3. La ley de competencia de Paraguay fue promulgada en 2013 bajo el número 4956 y denominada *Ley de Defensa de la Competencia* (LDC) ³. Además de establecer el primer marco legal del país en materia de fusiones y prácticas anticompetitivas (abuso de posición dominante y acuerdos o cárteles anticompetitivos), creó por primera vez una autoridad nacional de competencia: la CONACOM. No existía previamente ninguna institución u oficina que desempeñara la función de autoridad de competencia en el país.

4. CONACOM opera a través de dos órganos principales. El Directorio de la CONACOM, integrado por tres miembros, dirige la institución en asuntos administrativos, desempeña la función de promoción de la competencia y toma las decisiones en todos los casos de aplicación de la ley ⁴.

5. Los casos de aplicación de la ley, que pueden estar relacionados con el control de fusiones, el abuso de posición dominante o los acuerdos anticompetitivos, son todos puestos en conocimiento del Directorio y por la Dirección de Investigación, que goza de autonomía funcional ⁵.

6. En materia de control de fusiones, la Dirección de Investigación estudia las operaciones de fusión y emite dictámenes técnicos. El análisis de la fusión se centra en determinar si la operación restringiría significativamente la competencia debido a la creación o el fortalecimiento de una posición dominante en el mercado.

¹ Resolución D/ALN°75/2022, de fecha 21 de setiembre de 2022, disponible: https://drive.google.com/file/d/1MvwypVeFRrQ_oZNDn3BSiowHp8CXTpfv/view

²Constitución de la República del Paraguay, artículo 107.

³ The LDC is available in Spanish at <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4775/ley-n-4956-defensa-de-la-competencia> (Accessed 21 Oct 2025).

⁴ LDC, art. 17.

⁵ LDC, art. 30.

7. Luego del dictamen técnico elaborado por la Dirección de Investigación sobre la operación de concentración, el Directorio de la CONACOM emite una resolución aprobando, rechazando o condicionando la operación de concentración. El rechazo o condicionamiento de las operaciones de concentración solo se dan en los casos en donde se puede confirmar la creación o reforzamiento de una posición de dominio en un mercado relevante definido⁶.

3. Detalles de la operación de concentración

8. La operación de concentración consistió en la compraventa y transferencia parcial de un fondo de comercio celebrado entre la firma Kennedy & Compañía S.A. (como vendedora) a favor de la firma Retail S.A. (como compradora), esta última perteneciente al Grupo Vierci⁷. La operación se celebró mediante un acuerdo firmado el 24 de noviembre de 2021⁸.

9. Con la celebración de este acuerdo, Retail S.A. adquirió los activos correspondientes a tres locales de supermercados que operaban bajo la denominación "Nuevo Super", todos ellos situados en la ciudad de Caacupé, Departamento de Cordillera.⁹

10. La transferencia parcial del fondo de comercio comprendió bienes tangibles e intangibles: Inmuebles, inventarios, licencias, marcas y representaciones, muebles, automotores, derechos y contratos vigentes con proveedores.¹⁰

4. Definición de los mercados relevantes

11. Para la delimitación de los dos mercados relevantes analizados se verificó el impacto tanto en la venta al consumidor final ("aguas abajo") como en la relación comercial de compra con los proveedores ("aguas arriba")¹¹

12. Sobre el punto, la CONACOM ya ha dicho en ocasiones anteriores que si bien el criterio habitual en materia de determinación de mercados relevantes para el análisis de una operación horizontal suele ser el que considera los productos y/o servicios que venden o suministran las empresas concentradas y sus competidores, en algunas ocasiones puntuales, también puede justificarse el análisis de otros mercados relacionados que podrían verse afectados por la concentración¹²:

13. El primer Mercado definido fue el Mercado de comercialización de productos de consumo corriente en Caacupé (Canal moderno - aguas abajo), cuya definición de producto: Comprendió la comercialización minorista de productos alimenticios y no

⁶ LDC, art. 13 y 14.

⁷ Disponible: <https://www.grupovierci.com/>

⁸ Resolución D/ALN°75/2022, de fecha 21 de setiembre de 2022, pp.24

⁹ Ibid.

¹⁰ Parecer de la DI, ¶ 36 y ¶ 37

¹¹ Recuperado CNDC, 2019, op. cit., pág. 5, Resolución D/ALN°75/2022, de fecha 21 de setiembre de 2022, pp.37

¹² Res.D/AL N° 18/2020, dictada en el Expediente N° 190/2020, "Frigomerc S.A. y Frigorífico Norte S.A. s/ Notificación de operación de concentración", pág. 4

alimenticios de consumo corriente en el hogar a través de hipermercados, supermercados, minimercados y cualquier local similar que funcione bajo el sistema de autoservicio (*self-service*), que cuente con al menos dos cajas registradoras y utilice tecnología de *escáneres* para el cobro.

14. Atendiendo lo señalado en el párrafo anterior se excluyó al canal tradicional (despensas, mercados municipales y ventas al mayoreo) del mercado relevante señalado por diferencias clave en infraestructura, variedad de productos, formato de atención personalizada, y niveles de formalidad.¹³

15. Sobre la dimensión geográfica de este mercado, se señaló que, se circunscribe al Distrito de Caacupé. Al respecto, se determinó que, para el consumidor final, este mercado es fundamentalmente local debido a que las opciones de compra se ven limitadas por los costos de desplazamiento y el tiempo de traslado.¹⁴

16. El siguiente Mercado definido fue el Mercado de compra de productos de consumo corriente a nivel nacional (Abastecimiento - aguas arriba), cuya definición de producto consistió: En la compra o abastecimiento de los productos de consumo corriente por parte de los locales del canal moderno (que cumplan con las características de autoservicio, mínimo dos cajas y *escáneres*) para su posterior reventa minorista.

17. Dimensión geográfica del mercado señalado en el párrafo anterior: Se definió con un alcance nacional, debido a que el Grupo Vierci opera la cadena de supermercados más grande de Paraguay y centraliza sus negociaciones comerciales para la totalidad de sus sucursales en el país y sus principales proveedores también operan a nivel nacional.¹⁵

18. Sobre la obtención de la información utilizada para el análisis del mercado, corresponde señalar que la Dirección de Investigación indicó que, al tratarse de un sector no regulado, resulta inviable acceder a información completa de todos los agentes económicos que participan en él. En ese contexto, y ante la ausencia de datos públicos provenientes de organismos oficiales, la identificación de los principales actores del mercado se realizó mediante el cruce de la información proporcionada por los proveedores en el expediente con los datos suministrados por la Cámara Paraguaya de Supermercados (CAPASU), gremio que agrupa a las empresas que integran el canal moderno.¹⁶

19. En ese sentido, la estimación del tamaño del mercado de abastecimiento del Canal Moderno se realizó tomando como punto de partida la participación atribuida a este canal dentro del consumo privado nacional, según información sectorial de CAPASU. Sobre dicha base, se emplearon datos sobre el Producto Interno Bruto, para determinar la dimensión del mercado en el período de referencia. Posteriormente, la estimación fue actualizada mediante la aplicación de las estimaciones de crecimiento de cifras de negocios del sector supermercadista, publicadas por el Banco Central del Paraguay.¹⁷

20. Con respecto a la definición de otros mercados relevantes, no se consideró necesario delimitar formalmente mercados de conglomerado ni otros mercados relacionados por vínculos verticales adicionales. No obstante, sí se evaluó el impacto de la integración vertical existente en el Grupo Vierci, en su calidad de proveedor de varias de

¹³ Resolución D/ALN°75/2022, de fecha 21 de setiembre de 2022, pp.34 y 35

¹⁴ Resolución D/ALN°75/2022, de fecha 21 de setiembre de 2022, pp.41

¹⁵ Resolución D/ALN°75/2022, de fecha 21 de setiembre de 2022, pp.41

¹⁶ Resolución D/ALN°75/2022, de fecha 21 de setiembre de 2022, pp.48

¹⁷ Parecer de la DI, pág. 32, Resolución D/ALN°75/2022, de fecha 21 de setiembre de 2022, pp.48

las marcas que comercializa, así como los posibles riesgos que dicha integración podría generar para las condiciones de competencia en los mercados.¹⁸

5. Análisis de los agentes que participan del canal tradicional.

21. En este punto es necesario señalar que, durante el análisis de los mercados relevantes definidos, los agentes informales fueron analizados dentro del "canal tradicional de comercialización", el cual se compone de i) mercados municipales, ii) ventas al mayoreo y iii) despensas, que se insertan en una estructura atomizada. En relación con estos actores, se concluyó que dicho canal caracterizado por elevados niveles de informalidad no constituye una alternativa de sustitución efectiva respecto del Canal Moderno, conformado por supermercados e hipermercados¹⁹. Por ello, como ya fue expuesto, los agentes informales fueron excluidos tanto de la definición del mercado de comercialización al consumidor final ("aguas abajo") como del mercado de abastecimiento con proveedores ("aguas arriba") en el entendimiento de que, el Canal Tradicional no es considerado sustituto del canal moderno.²⁰

22. En el mismo sentido, la Dirección de Investigación señaló que este sector informal suele abastecer a la población de menores ingresos. Al respecto, se citó a las despensas, como ejemplo de agentes, que ofrecen menor variedad de productos y marcas, atención personalizada (en contraste con el autoservicio) y ubicaciones residenciales o poco transitadas.²¹

23. Sobre las barreras de entrada, a diferencia de los supermercados formales que exigen costosas inversiones en infraestructura, publicidad y desarrollo de marca, la Dirección de Investigación identificó que ingresar al canal tradicional es sustancialmente más barato.²²

24. Sobre la Incidencia del contrabando: La Cámara Paraguaya de Supermercados (CAPASU) señaló la persistencia de altos niveles de informalidad en el sector, así como el ingreso de productos de contrabando. Sobre el punto, consideran que esta situación representa una oportunidad de expansión, en la medida en que una eventual migración de consumidores desde los canales tradicionales e informales hacia el canal moderno podría traducirse en una mayor captación de clientes.²³

6. Condicionamientos impuestos a Retail en el marco de la operación de concentración:

25. Luego del análisis de los datos con los que se disponía, se llegó a la convicción de que, mediante la operación de concentración, el Grupo Vierci estaría adquiriendo una posición dominante en el mercado relevante de Comercialización de productos de consumo corriente a través de establecimientos del canal moderno en el Distrito de Caacupé,

¹⁸ Resolución D/ALN°75/2022, de fecha 21 de setiembre de 2022, pp.39

¹⁹ Parecer de la DI, ¶ 80, conclusiones extraídas del Estudio de Mercado de la Superintendencia de Competencia El Salvador, *Distribución minorista de Productos de consumo periódico*.

²⁰ Parecer de la DI, ¶ 94

²¹ Parecer de la DI, ¶ 81, 82, 83 y 84

²² Parecer de la DI, ¶ 85

²³ Resolución D/ALN°75/2022, de fecha 21 de setiembre de 2022, pp.22

favorecido, además, por el poder de compra que posee frente a sus proveedores en el mercado relevante de compra o adquisición de productos de consumo corriente para la comercialización en establecimientos del canal moderno, el cual también se veía reforzado a partir de la operación de concentración.

26. A raíz de lo expuesto en el párrafo anterior, se les impuso condiciones estructurales y de comportamiento, entre los cuales, por el tema abordado corresponde destacar:

6.1. Respetto de los acuerdos comerciales con sus proveedores²⁴.

- Retail S.A. deberá formalizar por escrito los acuerdos comerciales con sus respectivas condiciones operativas, con todos sus proveedores actuales y futuros, y mantenerlos vigentes, salvo en el caso de aquellos proveedores que hayan sido dados de baja y no se encuentren activos.
 - Los acuerdos comerciales deberán establecer con claridad los aspectos comerciales, logísticos, operacionales y financieros aplicables a la relación con los proveedores, definiendo con exactitud el plazo y forma de pago.
 - Establecer una categoría de proveedores de menor escala, a partir del año 2023, en la que se incluirá a aquellos que hayan facturado hasta 1.000.000.000 de guaraníes durante el año 2022 (al tipo de cambio promedio del año 2022, equivalía aproximadamente a USD 143.266,48)²⁵. La misma deberá actualizarse de manera sucesiva de forma anual. A esta categoría de proveedores deberán aplicarse las siguientes condiciones:
 - i. Pago de los productos efectivamente comercializados en el plazo máximo de treinta (30) días, contados desde la fecha de recepción de la factura.
 - ii. En caso de saldo, los productos pendientes de pago se cancelarán siguiendo el mismo procedimiento detallado anteriormente (30 días de plazo para el pago sobre lo efectivamente vendido) o hasta que venza el plazo convenido con el proveedor, siempre que este fuera menor
27. Dentro de los doce (12) meses siguientes a que la presente resolución quede firme en sede administrativa, Retail S.A. deberá:
- i. Formalizar su situación contractual con todos sus proveedores, de conformidad con lo señalado en los incisos que anteceden y las demás condiciones establecidas en el presente Programa de cumplimiento.
 - ii. Al momento de formalizar el contrato con todos sus proveedores, Retail S.A. deberá entregar a estos, una copia de la “Guía para proveedores” a ser aprobada por el Departamento de Control de Concentraciones de la Dirección de Investigación. La entrega y recepción de la Guía deberá constar en el respectivo contrato.
28. El control de la condición establecida en el apartado anterior, se realizará por el plazo de cinco (5) años, contados desde que la presente resolución quede firme en sede administrativa.

²⁴ Anexo Resolución D/ALN°75/2022, de fecha 21 de setiembre de 2022, pp.85 y

²⁵ Banco Central del Paraguay (BCP), Cotización Referencial de Monedas - Histórico Anual. Tipo de cambio referencial del dólar estadounidense frente al guaraní. Disponible en: <https://www.bcp.gov.py/webapps/web/cotizacion/monedas-historica>

- Realizar en tiempo y forma acordados los pagos, detallando explícitamente los montos y razones de descuentos aplicados, absteniéndose de realizar cobros o emitir notas de débito unilateralmente.
- Evitar demoras excesivas e injustificadas en el proceso de alta de proveedores o nuevos productos, una vez que el proveedor cumpla con todos los requisitos establecidos por Retail S.A., y en los procesos de carga administrativa de las facturas, notas de crédito, y recepciones/aceptaciones de mercaderías.
- Prohibición de exigir u obligar a que tengan habilitada una cuenta corriente o caja de ahorro en una entidad financiera determinada, a los efectos de realizar los pagos vía transferencia bancaria. En ese orden, deberá darles la opción de recibir los pagos por esa vía transfiriendo las sumas de dinero a las cajas de ahorro o cuentas corrientes que tengan habilitados los proveedores en las entidades financieras de su preferencia, siempre que operen con el SIPAP²⁶.

6.2. Respetto de los proveedores de Kennedy & Cía S.A.

- Retail S.A. no podrá por el plazo de un (1) año, contados desde que la presente resolución quede firme en sede administrativa, cobrar aportes ni retener suma de dinero alguna, por apertura de nuevo local, remodelación, reinauguración o cualquier concepto similar, como consecuencia de la toma de control de dichos establecimientos a partir de la presente operación, a aquellos proveedores que ya tenían relación comercial con la firma anterior y cuyos productos ya se comercializaban en los “Nuevo Super”, ni aunque dicha condición haya sido establecida en el Contrato de provisión celebrado entre Retail S.A. y el proveedor.
- En caso de que ya se hubiera realizado el cobro o deducción prohibida en el párrafo que antecede, Retail S.A. deberá reembolsarlo, en el próximo pago a ser realizado a cada proveedor, respectivamente.
- Para el cumplimiento de los condicionamientos señalados en los incisos que anteceden Retail S.A. deberá, en el plazo de treinta (30) días hábiles, contados desde que la presente resolución quede firme en sede administrativa, presentar un listado de proveedores de Retail S.A. que se encuentren activos al primer mes de haber sido aprobada la presente operación y que hayan sido también proveedores de los establecimientos de la firma anterior.

7. Fundamentos de los Condicionamientos:

29. La justificación de los condicionamientos se basó en los riesgos derivados del poder de mercado y la estructura del Grupo Vieri:

Poder de compra sustancial (Monopsonio): Retail S.A. era el líder indiscutible del canal moderno en Paraguay, con una cuota de mercado del 25% al 30% a nivel nacional, la cual escala a casi el 40% si se consideran solo las cadenas principales. Su volumen de compra supera en más de tres veces al de su competidor inmediato.²⁷

²⁶ El Sistema de Pagos del Paraguay (SIPAP)

²⁷ Resolución D/ALN°75/2022, de fecha 21 de setiembre de 2022, pp.49 y 50

Alta dependencia económica de los proveedores: Para gran parte de los proveedores más importantes del país, el Grupo Vierci representa su cliente más importante (en algunos casos superando holgadamente el 20% o 25% de sus ventas totales).²⁸

Riesgo de imposición de condiciones abusivas: Dado que el Grupo Vierci no estaba expuesto a una competencia efectiva aguas arriba, podría tener incentivos y poder para transferir los riesgos del negocio al proveedor a través de cargos injustificados, plazos de pago abusivos o devoluciones.²⁹

Vulnerabilidad de las Mipymes: Los proveedores de menor escala carecían del respaldo financiero para soportar largas demoras en la cadena de pagos o descuentos imprevistos. Un retraso o falta de pago por parte de un cliente como Retail podía provocar desbalances graves en sus flujos de caja y forzar su salida del mercado, destruyendo la diversidad productiva en perjuicio del consumidor.³⁰

Efectos anticompetitivos de las Cláusulas de "Mejor Precio": Se ve altamente probable que el Grupo Vierci desde su posición de dominancia aguas arriba imponga a sus proveedores condiciones abusivas. Estas cláusulas homogeneizan los precios, limitan la competencia minorista, impiden que supermercados rivales (incluso si son más eficientes) ofrezcan ofertas más agresivas y, al final, obligan al consumidor final a pagar más.³¹

Integración vertical (Marcas Propias): El Grupo Vierci no solo era el principal distribuidor minorista, sino también un fabricante e importador de alimentos y bebidas (con marcas como Pastas Anita, Café Belén, embutidos Franz, yerba Campesino, y distribución de Pepsi).³²

Imposición de cuentas bancarias: Se identificó que Retail S.A. definió que los proveedores debían habilitar cuentas en una entidad bancaria específica para poder cobrar, una práctica innecesaria, dado que, las transferencias interbancarias son gratuitas y seguras a través del SIPAP.³³

²⁸ Resolución D/ALN°75/2022, de fecha 21 de setiembre de 2022, pp.52 y 53

²⁹ Resolución D/ALN°75/2022, de fecha 21 de setiembre de 2022, pp.73 y 74

³⁰ Resolución D/ALN°75/2022, de fecha 21 de setiembre de 2022, pp.63

³¹ Resolución D/ALN°75/2022, de fecha 21 de setiembre de 2022, pp.74

³² Resolución D/ALN°75/2022, de fecha 21 de setiembre de 2022, pp.67

³³ Resolución D/ALN°75/2022, de fecha 21 de setiembre de 2022, pp.78