

Unclassified

Spanish - Or. English

15 October 2026

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

Latin American and Caribbean Competition Forum

FOROLATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA - Sesión III: Resolución anticipada de casos de carteles en América Latina y el Caribe

- Contribución de Portugal -

14 y 15 de octubre de 2026

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Portugal PARA SU DEBATE en la Sesión III 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. Pablo Ramírez Ayala (PabloEmmanuel.RamirezAyala@oecd.org).

JT03595255

Sesión III: Resolución anticipada de casos de carteles en América Latina y el Caribe

– Contribución de Portugal –

1. Introducción

1. Los carteles constituyen restricciones graves de la competencia y se encuentran entre las infracciones más serias del derecho de la competencia. Esto se refleja en las prioridades de política de competencia para 2026 de la Autoridad de Competencia portuguesa (AdC), que continúan situando a los carteles y otras prácticas horizontales, incluidas aquellas que afectan a la contratación pública, los mercados laborales y las profesiones liberales, entre sus prioridades de aplicación de la ley de competencia.¹

2. Su naturaleza clandestina también hace que los carteles sean particularmente difíciles de detectar e investigar. Los programas de clemencia abordan esta dificultad de detección al incentivar a los participantes a revelar su conducta y aportar pruebas.² No obstante, una vez iniciado el procedimiento, la resolución por acuerdo complementa la clemencia al proporcionar una vía más rápida y eficiente para concluir las investigaciones.

3. A nivel de la Unión Europea, la Comisión Europea introdujo en 2008 un procedimiento de resolución por acuerdo para los casos de carteles mediante el Reglamento (CE) n.º 622/2008 de la Comisión, que modificó el Reglamento (CE) n.º 773/2004, junto con la Comunicación de la Comisión sobre la resolución por acuerdo.³ En Portugal, el mecanismo de resolución por acuerdo fue incorporado al régimen de competencia a través de la Ley n.º 19/2012, de 8 de mayo (Ley de Competencia). A diferencia del procedimiento de la Comisión, que se aplica únicamente a investigaciones de carteles, el procedimiento portugués está disponible de manera más amplia, para cualquier procedimiento relativo a infracciones del derecho de la competencia.⁴ Dado el enfoque de esta mesa redonda, el análisis que sigue aborda su utilización en la persecución de carteles.

¹ Autoridade da Concorrência, Prioridades de Política de Concorrência para 2026 (Lisboa: Autoridade da Concorrência, 22 de diciembre de 2025), pp. 2-3, disponible en: <https://www.concorrencia.pt/sites/default/files/documentos/Prioridades%20de%20Pol%C3%ADtica%20de%20Concorr%C3%Aancia%20para%202026.pdf>.

² Regulamento n.º 747/2024, Procedimiento para la solicitud de exención o reducción de multas de conformidad con la Ley n.º 19/2012, de 8 de mayo, disponible en: https://www.concorrencia.pt/sites/default/files/documentos/regulamentos/Regulamento_747_2024_11%20de%20julho.pdf.

³ Reglamento (CE) n.º 622/2008 de la Comisión, de 30 de junio de 2008, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 773/2004 en lo que respecta al desarrollo de procedimientos de resolución por acuerdo en casos de carteles, DO L 171, 1 de julio de 2008, pp. 3-5; Comisión Europea, Comunicación de la Comisión sobre el desarrollo de procedimientos de resolución por acuerdo con vistas a la adopción de decisiones conforme al artículo 7 y al artículo 23 del Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo en casos de carteles, DO C 167, 2 de julio de 2008, pp. 1-6.

⁴ Ley n.º 19/2012, de 8 de mayo, modificada por la Ley n.º 17/2022, de 17 de agosto (Ley de Competencia), arts. 22 y 27; Comisión Europea, Procedimiento de resolución por acuerdo en casos

4. En este contexto, la presente contribución examina el marco portugués de resolución por acuerdo, su interacción con el programa de clemencia, las modificaciones legales introducidas recientemente y las lecciones que se desprenden de determinados casos de aplicación de la ley de competencia seleccionados.

2. Marco normativo y procedimiento

5. Conforme al derecho portugués, los procedimientos de resolución por acuerdo pueden llevarse a cabo en cualquier momento, ya sea durante la fase de investigación (artículo 22 de la Ley de Competencia) o durante la fase de enjuiciamiento (artículo 27 de la Ley de Competencia). El procedimiento exige que la parte involucrada en el caso reconozca su participación en la infracción y su responsabilidad por esta, o que renuncie al derecho de impugnar la decisión ante los tribunales, a cambio de una reducción de la multa impuesta.⁵

6. Este instrumento tiene carácter voluntario y persigue varios objetivos, entre ellos aumentar la eficiencia procesal, acelerar la resolución de los casos, ahorrar recursos, reducir la litigiosidad y reforzar la disuasión mediante la imposición oportuna de sanciones.

7. Durante la fase de investigación, la resolución por acuerdo puede iniciarse por iniciativa de la AdC o a raíz de una manifestación escrita de interés presentada por una de las partes involucradas en el caso.

8. La AdC evalúa si existe un interés procesal en iniciar las conversaciones y puede ponerles fin en cualquier momento, respecto de una o varias partes, si considera que ya no permiten obtener ganancias de eficiencia procesal. Esta decisión no puede ser objeto de recurso por parte de las empresas.

9. El hecho de que la Autoridad disponga de facultades discrecionales durante todo el procedimiento limita la posibilidad de que la resolución por acuerdo sea utilizada como una táctica dilatoria.

10. En cuanto al procedimiento, la AdC informa a la parte sobre los hechos que se le atribuyen, las pruebas que los sustentan y el rango de la multa potencialmente aplicable. Si las conversaciones concluyen satisfactoriamente, la parte presenta una declaración escrita de resolución por acuerdo que refleja su resultado y reconoce, o renuncia al derecho de impugnar, su participación en la infracción y su responsabilidad por esta.

11. A continuación, la AdC evalúa la declaración de resolución por acuerdo y, si la considera aceptable, emite una notificación de resolución por acuerdo que contiene una exposición simplificada de los principales hechos y su calificación jurídica, las sanciones impuestas y el porcentaje de reducción de la multa. Una vez que la parte confirma la notificación y paga la multa, o la primera cuota cuando se haya autorizado el pago en cuotas, la notificación de resolución por acuerdo se convierte en una decisión firme. De este modo, la resolución por acuerdo preserva un resultado sancionador al tiempo que acorta el camino hacia una decisión final.

de carteles (Cartel Cases Settlement Procedure), consultado el 8 de octubre de 2026, disponible en: https://competition-policy.ec.europa.eu/antitrust-and-cartels/procedures/settlement_en.

⁵ Autoridade da Concorrência, Termos do Procedimento de Transação (Lisboa: Autoridade da Concorrência, julio de 2024), párrs. 1-4, disponible en portugués en: <https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/documentos/legislacao/Termos%20do%20Procedimento%20de%20Transa%C3%A7%C3%A3o.pdf>.

12. Además, la resolución por acuerdo sigue estando disponible durante la fase de enjuiciamiento. El artículo 27 de la Ley de Competencia permite que una parte involucrada en el caso presente una declaración de resolución por acuerdo hasta la adopción de la decisión final. Tras la modificación de la Ley de Competencia en 2022, la AdC también puede suspender el plazo para responder al Pliego de Cargos por hasta 30 días hábiles mientras se desarrollan las conversaciones de resolución por acuerdo. La reforma permite además que dicha suspensión comience antes de que se presente formalmente una declaración de resolución por acuerdo, otorgando a las partes tiempo para explorar esta vía.

13. La legislación portuguesa también permite la existencia de casos híbridos, en los que una o más partes alcanzan una resolución por acuerdo mientras la AdC continúa el procedimiento ordinario contra las demás. En 2024, la AdC adoptó los Términos del Procedimiento de Transacción, que proporcionan orientación adicional sobre estas situaciones. En particular, el documento se centra en garantizar la preservación de los derechos de defensa, la presunción de inocencia, la imparcialidad y las garantías del debido proceso de las partes que no optan por la resolución por acuerdo. Por lo tanto, la resolución por acuerdo con algunos participantes puede generar eficiencias procesales incluso cuando otras partes decidan litigar.

3. Incentivos, discrecionalidad y programa de clemencia

14. El marco jurídico portugués otorga a la AdC una amplia discrecionalidad en cuanto al uso del mecanismo de resolución por acuerdo. La Autoridad evalúa si el procedimiento resulta apropiado a la luz de las circunstancias del caso y determina el rango de reducción de la multa que podría estar justificado. Al realizar esta evaluación, la AdC toma en consideración las circunstancias sustantivas y procesales del caso, así como la necesidad de mantener un efecto disuasorio adecuado.

15. El momento en que se alcanza la resolución por acuerdo es particularmente relevante. Una propuesta presentada durante la fase de investigación puede contribuir a la determinación de los hechos y de su calificación jurídica antes de la emisión del Pliego de Cargos, y puede excluir a una o más partes de la fase de enjuiciamiento posterior. Aunque una resolución por acuerdo alcanzada en una etapa más avanzada aún puede reducir la litigiosidad y conducir a una decisión final más temprana, es probable que los ahorros procesales sean menores. Por ello, la AdC identifica expresamente el grado de ahorro procesal generado, considerando la etapa procesal en la que se alcanza la resolución por acuerdo como un parámetro clave para calcular la reducción de la multa.

16. En consecuencia, la AdC calcula en primer lugar la multa conforme a la metodología establecida en sus Directrices sobre la Imposición de Multas de 2024 y posteriormente aplica una reducción por resolución por acuerdo determinada caso por caso. Las directrices también confirman que, si una parte reúne asimismo los requisitos para beneficiarse del programa de clemencia, las reducciones derivadas de la resolución por acuerdo y de la clemencia son acumulativas.

17. De hecho, el mecanismo de resolución por acuerdo y el programa de clemencia persiguen objetivos distintos y son complementarios. Mientras que la clemencia incentiva a una parte a presentarse voluntariamente y revelar la existencia de un cartel, la resolución por acuerdo fomenta la cooperación para lograr una conclusión más temprana del procedimiento. Además, siempre que se cumplan los requisitos legales pertinentes, una empresa puede beneficiarse simultáneamente de ambos mecanismos.

18. Como demuestra la experiencia en materia de aplicación de la ley de competencia descrita más adelante, esta complementariedad también puede reforzarse mutuamente. Mientras que las solicitudes de clemencia pueden fortalecer los incentivos para participar en procedimientos de resolución por acuerdo y facilitar su posterior conclusión al aportar pruebas y aclarar la conducta investigada, una práctica consolidada de resolución por acuerdo puede, a su vez, reforzar los incentivos para que las empresas se acerquen a la Autoridad en el marco del programa de clemencia.

4. La reforma de 2022 y los Términos de 2024

19. La Ley n.º 17/2022 modificó las disposiciones relativas a la resolución por acuerdo cuando Portugal transpuso la Directiva (UE) 2019/1.⁶ La reforma modificó sustancialmente las condiciones para la resolución por acuerdo. Actualmente, una parte puede simplemente renunciar a su derecho de interponer recurso. Conforme al anterior artículo 27, la presentación de una declaración de resolución por acuerdo durante la fase de enjuiciamiento estaba vinculada a la respuesta escrita al Pliego de Cargos y exigía la confesión de los hechos y la aceptación de responsabilidad. La disposición modificada sustituye esa formulación por el reconocimiento de la participación en la infracción y de la responsabilidad por esta, o por la renuncia al derecho de recurrir.

20. La reforma también introdujo una mayor flexibilidad en cuanto al momento y las consecuencias de la resolución por acuerdo. Permite la presentación de una declaración de resolución por acuerdo hasta la adopción de la decisión final. Durante la fase de investigación, la parte recibe información sobre el rango de la multa potencialmente aplicable, en lugar de información sobre el importe legal de la multa, como se proporcionaba anteriormente.

21. Una vez que la resolución por acuerdo adquiere carácter definitivo, los hechos aceptados o no controvertidos por la parte, junto con su calificación jurídica, no pueden ser impugnados ante los tribunales. Por el contrario, una declaración de resolución por acuerdo que no prospere y la correspondiente notificación de resolución por acuerdo dejan de producir efectos y no pueden utilizarse como prueba en contra de las partes involucradas.

22. Por último, en julio de 2024, la AdC adoptó unos detallados Términos del Procedimiento de Transacción. Estos Términos sistematizan las etapas seguidas por la Autoridad y buscan mejorar la previsibilidad y la seguridad jurídica para las partes que consideran recurrir a la resolución por acuerdo. Asimismo, explican el enfoque de la Autoridad respecto de la iniciativa del procedimiento, las conversaciones bilaterales, las propuestas formales, las decisiones finales y el acceso al expediente. En términos prácticos, sistematizan la información relativa al momento en que pueden iniciarse las conversaciones, la información intercambiada con las partes, los factores relevantes para evaluar las ganancias de eficiencia procesal y el tratamiento del material relacionado con la resolución por acuerdo en caso de que las negociaciones fracasen.

⁶ Directiva (UE) 2019/1 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, destinada a dotar a las autoridades de competencia de los Estados miembros de medios para aplicar más eficazmente las normas de competencia y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior, DO L 11, 14 de enero de 2019, pp. 3-33.

5. Experiencia en materia de aplicación de la ley de competencia

23. El mecanismo de resolución por acuerdo se ha convertido en una parte recurrente de la aplicación de la legislación de competencia en Portugal. Al cuarto trimestre de 2026, la AdC informa haber adoptado 15 decisiones sobre prácticas restrictivas de la competencia durante 2025 y 2026 basadas en procedimientos de resolución por acuerdo. Los casos que se presentan a continuación han sido seleccionados para ilustrar características diferenciadas de este mecanismo, más que para ofrecer un catálogo de decisiones de resolución por acuerdo: su interacción con el programa de clemencia, su utilización en procedimientos híbridos y su aplicación en distintas etapas procesales. Considerados en conjunto, estos ejemplos también ilustran cómo la clemencia y la resolución por acuerdo pueden reforzarse mutuamente en la práctica, incluso en investigaciones relativas a prácticas anticompetitivas en los mercados laborales.

24. La interacción con el programa de clemencia es visible desde las primeras experiencias de resolución por acuerdo en Portugal, incluido el cartel de edificios escolares prefabricados (PRC/2014/2). La investigación se refería a un cartel de manipulación de licitaciones, se originó a partir de una solicitud de clemencia y se convirtió en el primer procedimiento tramitado bajo la Ley de Competencia de 2012 que utilizó el mecanismo de resolución por acuerdo. Por lo tanto, el caso ilustra los roles distintos pero complementarios de ambas herramientas: la clemencia contribuyó a la detección y prueba de la infracción, mientras que la resolución por acuerdo facilitó una conclusión más rápida del procedimiento.

25. El cartel de los seguros (PRC/2017/10) añade una dimensión probatoria a esa interacción entre la clemencia y la resolución por acuerdo. La investigación se inició a partir de una solicitud de clemencia e incluyó a un solicitante posterior que también se benefició de una reducción de la multa. Algunas de las partes alcanzaron posteriormente una resolución por acuerdo después de la emisión del Pliego de Cargos, mientras que el procedimiento continuó respecto de otras partes.

26. Un segundo patrón es el uso de la resolución por acuerdo híbrida sin participación del programa de clemencia, ilustrado por el cartel de mantenimiento ferroviario (PRC/2016/6). Algunas de las partes concluyeron el procedimiento mediante resolución por acuerdo durante la fase de enjuiciamiento, mientras que el caso continuó respecto de las partes que no optaron por dicha vía. Por lo tanto, este caso demuestra que una resolución por acuerdo híbrida puede generar eficiencias procesales de manera independiente.

27. El momento en que se alcanza la resolución por acuerdo proporciona una distinción adicional. En el cartel de telerradiología (PRC/2021/3), los procedimientos de resolución por acuerdo tuvieron lugar durante la fase de investigación. Dos de las partes concluyeron su participación en el caso mediante resolución por acuerdo, mientras que la investigación continuó respecto de otras partes. Al resolver una parte del caso antes de la fase de enjuiciamiento, la resolución por acuerdo redujo el número de partes y de cuestiones que debían avanzar a las etapas procesales posteriores.

28. Asimismo, el cartel de análisis clínicos y pruebas de COVID-19 (PRC/2022/2) combina varias de estas características bajo el marco normativo reformado. Se adoptaron decisiones de resolución por acuerdo respecto de algunas partes, mientras que el procedimiento continuó y culminó en una decisión final relativa a las partes restantes en julio de 2024; una de las partes que alcanzó una resolución por acuerdo también se benefició del programa de clemencia. El caso confirma que, bajo el marco reformado, la resolución por acuerdo puede operar conjuntamente con la clemencia y dentro de un procedimiento híbrido sin impedir que la AdC prosiga la investigación.

29. El caso de no captación de trabajadores en el sector de consultoría informática (PRC/2022/3) muestra la misma combinación en la aplicación de la legislación de competencia frente a prácticas anticompetitivas en los mercados laborales. El caso implicó una solicitud de reducción de la multa en el marco del programa de clemencia, y los procedimientos respecto de tres de las cuatro partes involucradas concluyeron mediante el mecanismo de resolución por acuerdo durante la fase de investigación. El procedimiento continuó respecto de la parte restante y el caso se cerró en febrero de 2025.

30. La investigación en curso PRC/2024/2 amplía esta experiencia más allá de los acuerdos de no captación de trabajadores. Originada a partir de una solicitud de clemencia, se refiere al intercambio de información sobre salarios y otras condiciones laborales en la industria y sectores relacionados, y ya ha dado lugar a varias decisiones de resolución por acuerdo durante la fase de investigación. Aunque la investigación aún no ha concluido, ilustra el uso de la resolución por acuerdo en otras investigaciones sobre prácticas anticompetitivas relacionadas con la coordinación en los mercados laborales.

31. La interacción también puede operar en sentido inverso. En el contexto de una práctica de resolución por acuerdo cada vez más consolidada, la AdC ha recibido varias solicitudes de clemencia relacionadas con distintos tipos de conductas. Si bien ello no permite, por sí solo, establecer una relación de causalidad, resulta coherente con la idea de que la práctica de la resolución por acuerdo refuerza los incentivos generados por el programa de clemencia.

6. Aplicación privada y observaciones finales

32. En virtud de la Ley n.º 23/2018, una decisión firme de la AdC que declare una infracción del derecho de la competencia genera una presunción irrefutable de la existencia, naturaleza y alcance material, personal, temporal y territorial de la infracción a efectos de una acción de daños y perjuicios. Por lo tanto, una decisión de resolución por acuerdo puede producir efectos en litigios privados posteriores. Esta exposición forma parte del conjunto más amplio de incentivos que una empresa tendrá en cuenta al decidir si opta por una resolución por acuerdo.

33. Al mismo tiempo, la legislación portuguesa protege el propio proceso de resolución por acuerdo. La Ley de Competencia contiene normas que regulan el acceso al material relacionado con la resolución por acuerdo y el uso de la información generada durante las conversaciones. Asimismo, si las conversaciones fracasan, la declaración de resolución por acuerdo y la notificación de resolución por acuerdo dejan de producir efectos. Estas salvaguardias son relevantes porque un procedimiento eficiente de resolución por acuerdo depende de que las partes puedan explorar una solución negociada sin que unas conversaciones infructuosas se conviertan en una fuente adicional de prueba en su contra.

34. En términos generales, la experiencia portuguesa sugiere que el valor de la resolución por acuerdo radica en la combinación de flexibilidad procesal y un resultado claro en materia de aplicación de la ley de competencia. La parte investigada obtiene mayor certeza, una conclusión más temprana del procedimiento y una reducción de la multa. Paralelamente, la AdC logra importantes ahorros procesales, en particular mediante la reducción de la litigiosidad posterior, al tiempo que preserva tanto una declaración formal de infracción como el efecto disuasorio de la sanción impuesta.

35. Por último, la coexistencia entre la resolución por acuerdo y el programa de clemencia ha demostrado ser particularmente relevante para una aplicación eficaz de la legislación contra los carteles. La clemencia ayuda a la Autoridad a descubrir y probar la infracción, mientras que la resolución por acuerdo reduce los recursos necesarios para llevar el procedimiento a su conclusión. La reforma legislativa de 2022 y los Términos de 2024 han hecho que el procedimiento sea más claro y previsible. En consecuencia, el marco portugués vigente busca preservar los incentivos para la cooperación al tiempo que vincula el beneficio otorgado en la resolución por acuerdo con las eficiencias procesales alcanzadas y con la necesidad de garantizar una disuasión efectiva. La experiencia reciente en materia de aplicación de la ley de competencia también sugiere que esta relación puede funcionar en ambos sentidos: la clemencia puede facilitar la resolución por acuerdo, y una práctica consolidada de resolución por acuerdo puede reforzar los incentivos para solicitar los beneficios del programa de clemencia.