

## COMENTARIOS AL PROYECTO DE GUÍA DE COLABORACIÓN ENTRE COMPETIDORES

### COMENTARIO GENERAL

El jueves 4 de setiembre de 2025, la Dirección Nacional de Investigación y Promoción de la Libre Competencia (“DLC”) publicó el Proyecto de Guía de colaboración entre competidores para prácticas sujetas a prohibición relativa (“Proyecto de Guía”) con la finalidad de establecer lineamientos y recomendaciones para la implementación de acuerdos de colaboración horizontal.

De acuerdo con el Proyecto de Guía, su objeto es proporcionar información que permita la evaluación de potenciales acuerdos de colaboración horizontal a fin de promover y garantizar que su ejecución sea consistente con el TUO de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas (“Ley de Competencia”). Al respecto, se resalta que estas formas de cooperación pueden contribuir a la economía aumentando las eficiencias y sostenibilidad en los mercados sin incurrir en acciones ilegales (p.6) Para ello, se considera como incrementos en eficiencias a los avances que *“mejore[n] la producción o distribución de bienes y servicios, o que contribuya a fomentar la innovación, la sostenibilidad y/o el progreso técnico o económico, en beneficio de los consumidores”*.

El objetivo de la Ley de Competencia es promover la eficiencia económica para el beneficio de los consumidores<sup>1</sup>. En esa línea, el artículo 1 de la Ley que regula el control previo de operaciones de concentración empresarial (“Ley de Control de Concentraciones”) establece que dicho régimen tiene como finalidad *“promover la competencia efectiva y la eficiencia económica en los mercados para el bienestar de los consumidores”*<sup>2</sup>. Por ello, el artículo 21 de esta norma señala expresamente que en el análisis de fondo de las operaciones de concentración no se consideran *“aspectos distintos al objeto de la ley”*, es decir, aspectos distintos a la competencia efectiva y la eficiencia económica<sup>3</sup>. De esta manera, nuestro ordenamiento jurídico no ha reconocido la consecución de fines distintos a la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores como parte de las políticas de competencia.

A diferencia de lo anterior, en otras jurisdicciones, las autoridades de competencia han establecido lineamientos sobre acuerdos de colaboración y han considerado objetivos de sostenibilidad con base en normas de derecho interno e internacionales relacionadas con el desarrollo sostenible y la mitigación del cambio climático. Este es precisamente el caso de la Unión Europea<sup>4</sup> y del Reino Unido<sup>5</sup> cuyas autoridades de competencia han incorporado objetivos de sostenibilidad en sus guías

<sup>1</sup> Texto Único Ordenado de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, aprobado por Decreto Supremo No. 111-2024-PCM

*“Artículo 1.- Finalidad de la presente Ley*

*La presente Ley prohíbe y sanciona las conductas anticompetitivas con la finalidad de promover la eficiencia económica en los mercados para el bienestar de los consumidores.”*

<sup>2</sup> Ley que establece el control previo de operaciones de concentración empresarial – Ley No. 31112

*“Artículo 1.- Objeto de la Ley*

*La presente ley tiene por objeto establecer un régimen de control previo de operaciones de concentración empresarial con la finalidad de promover la competencia efectiva y la eficiencia económica en los mercados para el bienestar de los consumidores.”*

<sup>3</sup> Ley que establece el control previo de operaciones de concentración empresarial – Ley No. 31112

*“Artículo 21.- Procedimiento aplicable al trámite de la solicitud de autorización de la operación de concentración empresarial*

*(...) 21.10 La Comisión no considera en la evaluación de fondo de la operación aspectos distintos al objeto de la ley, bajo responsabilidad.”*

<sup>4</sup> Directrices sobre acuerdos de cooperación horizontal de la Comisión Europea, párr. 516:

*“El desarrollo sostenible es un principio fundamental del Tratado de la Unión Europea y un objetivo prioritario de las políticas de la Unión. La Comisión se comprometió a aplicar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. En consonancia con este compromiso, el Pacto Verde Europeo establece una estrategia de crecimiento destinada a transformar la Unión en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero a partir de 2050 y el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos”*.

<sup>5</sup> Guía sobre acuerdos medioambientales (Green Agreements Guidance – Competition Markets Authority), p. 6

*“[I]ndustry collaboration is likely to make an important contribution to meeting the UK’s binding international commitments and domestic legislative obligations to achieve a net zero economy, and to play an essential part in delivering the UK’s net zero ambitions”*. Disponible en: [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6526b81b244f8e000d8e742c/Green\\_agreements\\_guidance\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6526b81b244f8e000d8e742c/Green_agreements_guidance_.pdf)

y lineamientos -citados en el Proyecto de Guía-, indicando en cada caso la base legal que justifica la incorporación de criterios de sostenibilidad como objetivos legítimos en el marco de sus regímenes de competencia.

Reconocemos el esfuerzo realizado por establecer lineamientos que otorguen predictibilidad sobre la evaluación de la compatibilidad de los acuerdos de colaboración horizontal y las normas de libre competencia. Sin embargo, sugerimos que se precise la base normativa que permitiría evaluar bajo la Ley de Competencia aspectos vinculados a la protección del medio ambiente y sostenibilidad, así como la competencia de Indecopi para velar por dichos objetivos. La falta de precisión al respecto podría generar incertidumbre y expectativas legítimas en los agentes económicos respecto de la incorporación de otros objetivos distintos a la eficiencia económica en la evaluación de conductas en el marco de la Ley de Competencia y de las operaciones de concentración. La falta de un respaldo legal explícito podría generar cuestionamientos fundados a la incorporación de este tipo de objetivos en el Proyecto de Guía, así como promover el desarrollo de comportamientos no deseados.

Sin perjuicio de lo anterior y asumiendo que se cuenta con el respaldo legal necesario para incorporar objetivos diferentes a los expresamente consignados en la Ley de Competencia y en la Ley de Concentraciones, a continuación desarrollamos determinados aspectos del Proyecto de Guía que consideramos requieren ser revisados.

## ANÁLISIS DE LOS ACUERDOS DE COLABORACIÓN

Proyecto de Guía	Comentarios
<p><b>II. INTRODUCCIÓN</b></p> <p><b>2.2. Importancia de la defensa de la libre competencia y los acuerdos de colaboración horizontal.</b></p> <p>(...)</p> <p>En una economía peruana cada vez más globalizada, la innovación tecnológica y los avances en los procesos productivos, las empresas se enfrentan a la creciente presión para competir eficaz y sustentablemente en los mercados. En este contexto, los acuerdos de cooperación entre competidores pueden resultar beneficiosos, ya que pueden permitir combinar recursos y capacidades, bajar costos de producción, mejorar la calidad de los productos, permitir la adopción de procesos más sustentables, entre otros. Es decir, estas colaboraciones pueden contribuir a mejorar la eficiencia en el uso de recursos y fomentar la innovación y la sostenibilidad, beneficiando al consumidor final.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Como se señala en el numeral 2.2 de la sección II del Proyecto de Guía, los acuerdos de cooperación entre competidores pueden resultar beneficiosos al permitir “<i>combinar recursos y capacidades, bajar costos de producción, mejorar la calidad de los productos, permitir la adopción de procesos más sustentables, entre otros</i>” (p. 7) a fin de obtener beneficios en términos de eficiencia, innovación y sostenibilidad.</li> </ul> <p>Al respecto, sugerimos que esta evaluación considere que las características del mercado peruano como economía en desarrollo son distintas a las características de las economías cuyas guías y lineamientos son tomadas como referencia (Unión Europea, Reino Unido, Canadá, China, etc.). En economías en desarrollo, por ejemplo, los niveles de concentración en los mercados podrían ser más altos que en otras economías más desarrolladas. En dicho contexto la necesidad de colaboración entre competidores, pequeñas o medianas empresas, podría ser mayor<sup>6</sup>; o podría resultar más frecuente la existencia de acuerdos entre competidores en mercados concentrados y con reducido número de actores.</p>

<sup>6</sup> ZULU et. al., “Developing and utilizing cooperative relationships: Evidence from small and medium-sized enterprises in sub-Saharan Africa”, Journal of Business Research, Volumen 166 (2023). Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0148296323004691>

	<p>En ese contexto, creemos importante que la Guía reconozca que los acuerdos de colaboración que potencialmente serán evaluados se desarrollarán en el contexto de una economía en desarrollo bajo las características mencionadas, reforzando la apertura y promoción de acuerdos que, aun cuando pudieran ser restrictivos para la competencia, resultan beneficiosos para el bienestar de los mercados y los consumidores.</p>
<p><b>2.2. Importancia de la defensa de la libre competencia y los acuerdos de colaboración horizontal.</b></p> <p>(...)</p> <p>En ese sentido, la presente Guía no tiene por objeto reformular la normativa vigente ni constituir una declaración definitiva sobre la forma en que el INDECOPÍ ejercerá su discrecionalidad en un caso concreto. Las decisiones de aplicación y supervisión adoptadas por el INDECOPÍ, así como la resolución final de los asuntos, dependerá de las circunstancias particulares de cada caso. La interpretación definitiva de la normativa en materia de competencia corresponde a la Dirección, la Comisión y, en última instancia, a los órganos jurisdiccionales competentes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Siendo que el objetivo del Proyecto de Guía es otorgar mayor predictibilidad sobre la evaluación de acuerdos de colaboración entre competidores, sugerimos establecer mecanismos que permitan a los agentes económicos obtener mayor orientación al respecto. Específicamente: <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Sugerimos establecer la posibilidad de que los agentes interesados puedan formular consultas y recibir guía por parte de la DLC sobre posibles iniciativas de colaboración que se proyecten realizar.</li> </ul> <p>La habilitación de una vía de atención de consultas es una herramienta que ha sido adoptada por diversas autoridades de competencia a fin de otorgar mayor claridad sobre aspectos no abordados o aclarados en sus lineamientos o guías.</p> <p>A manera de ejemplo, en la Guía sobre acuerdos medioambientales, la CMA ha establecido una política de “puertas abiertas” para que los agentes puedan realizar consultas de manera informal sobre sus actuales o potenciales acuerdos de colaboración, al reconocer que dicha guía podría no resolver todas las dudas respecto a la evaluación de acuerdos de sostenibilidad:</p> <p style="text-align: center;"><b><i>Guía sobre acuerdos medioambientales:</i></b> “La CMA es consciente de que esta <b>Guía no puede responder a todas las preguntas que las empresas puedan tener sobre si sus acuerdos de sostenibilidad medioambiental son compatibles con la legislación británica en materia de competencia. (...) Por lo tanto, la CMA aplica una política de puertas abiertas por la que las empresas que estén considerando suscribir un acuerdo de sostenibilidad medioambiental pueden acudir a la CMA para obtener orientación informal sobre el acuerdo que</b></p> </li> </ul>

	<p><i>proponen si existe incertidumbre sobre la aplicación de la presente Guía”<sup>7</sup>. [Énfasis agregado]</i></p> <p>De igual manera, la autoridad de competencia francesa ha publicado una Nota sobre orientación informal<sup>8</sup>, en la cual ha establecido una política de “puertas abiertas”. Según la propia autoridad, esta orientación no se limita a consultas sobre acuerdos de sostenibilidad, sino que abarca cuestiones más amplias sobre la aplicación de las normas de competencia:</p> <p><b>Publicación de la Nota sobre orientación informal en materia de sostenibilidad:</b> <i>“En la actualidad, la Autoridad se ha comprometido a aplicar una política de «puertas abiertas» para animar a las empresas, organismos profesionales y organizaciones no gubernamentales que deseen desarrollar proyectos con un objetivo de sostenibilidad —pero cuyo análisis en términos de derecho de la competencia presenta una dificultad particular— a ponerse en contacto con la Autoridad. (...) El ámbito de aplicación de la Comunicación no se limita a los «acuerdos de sostenibilidad» en el sentido de las nuevas Directrices de la Comisión Europea sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal, sino que también incluye todas las cuestiones relacionadas con la competencia, con excepción del control de las concentraciones y las ayudas estatales”<sup>9</sup>. [Énfasis agregado]</i></p> <p>En ese sentido, siguiendo la práctica internacional, sugerimos que la DLC incorpore un canal de consultas no oficiales mediante el cual pueda orientar a los agentes económicos sobre la aplicación de las normas de competencia a los acuerdos de colaboración que se buscan promover. Estas consultas deberían poder ser realizadas en términos hipotéticos o</p>
--	---

<sup>7</sup> Guía sobre acuerdos medioambientales, p. 43. Traducción libre de: “We appreciate that this Guidance cannot answer all of the questions that businesses may have about whether their environmental sustainability agreements are compatible with UK competition law. (...) Therefore, the CMA is operating an open-door policy whereby businesses considering entering into an environmental sustainability agreement can approach the CMA for informal guidance on their proposed agreement if there is uncertainty on the application of this Guidance”.

<sup>8</sup> Nota sobre orientación informal en materia de sostenibilidad (Notice on informal guidance from the Autorité in the area of sustainability). Disponible en: <https://www.autoritedelaconurrence.fr/sites/default/files/2024-05/20240527-communique-orientations-informelles-en.pdf>

<sup>9</sup> Publicación de la Nota sobre orientación informal en materia de sostenibilidad. Disponible en: <https://www.autoritedelaconurrence.fr/en/press-release/autorite-publishes-its-notice-provision-informal-guidance-companies-questions>

específicos y la respuesta de la DLC podría incluso sugerir medidas o remedios en caso se adviertan potenciales riesgos a la competencia.

En esa línea, la Política sobre Acuerdos de Sostenibilidad<sup>10</sup> emitida por la Autoridad de Competencia de Países Bajos (“ACM”) dispone la posibilidad de que la autoridad sugiera ciertas medidas o remedios ante potenciales afectaciones a la competencia:

**Política sobre Acuerdos de Sostenibilidad:** “las empresas tienen la oportunidad de solicitar a la ACM pronunciamientos informales sobre su acuerdo de sostenibilidad. Esto significa que, si las empresas no están seguras de la admisibilidad de su acuerdo de sostenibilidad, pueden presentar ante la ACM una solicitud de evaluación relacionada a la aplicabilidad de las normas de competencia. **Cuando proceda, la ACM ayudará a buscar medidas que solucionen posibles riesgos**”<sup>11</sup>  
[Énfasis agregado]

Tomando en cuenta lo anterior, sugerimos incluir el siguiente texto:

**“Los agentes económicos podrán formular a la Dirección consultas sobre casos hipotéticos o solicitar voluntariamente la evaluación ex ante de sus acuerdos de colaboración a fin de que la Dirección emita una opinión no vinculante sobre su compatibilidad con las normas de competencia. La opinión no vinculante no constituye un pronunciamiento o evaluación previa de la Dirección sobre los casos hipotéticos o acuerdos sometidos a consulta.”**

- (ii) Sugerimos que la DLC priorice el no inicio de un procedimiento sancionador de oficio o no imponga sanciones en los casos en los que las partes hayan realizado consultas concretas sobre el acuerdo de colaboración y la DLC no haya advertido potenciales riesgos

<sup>10</sup> Política sobre Acuerdos de Sostenibilidad (Policy rule ACM’s oversight of sustainability agreements). Disponible en: <https://www.acm.nl/system/files/documents/Beleidsregel%20Toezicht%20ACM%20op%20duurzaamheidsafspraken%20ENG.pdf>

<sup>11</sup> Política sobre Acuerdos de Sostenibilidad, p. 4. Traducción libre de: “(...) undertakings have the opportunity to ask ACM for informal guidance of their sustainability agreement. This means that, if undertakings are unsure about the permissibility of their sustainability agreement, they can submit their self-assessment regarding the applicability of the competition rules to ACM. When applicable, ACM will assist in finding solutions to any bottlenecks.”

anticompetitivos derivados de dicho acuerdo, siempre que las partes no hubieran ocultado información relevante.

En la Guía sobre acuerdos medioambientales, la CMA ha establecido que no iniciará acciones de investigación en caso los agentes se hayan acercado a la autoridad para discutir el acuerdo y ésta no haya levantado observaciones sobre riesgos a la competencia. La CMA también establece que no impondrá sanciones en caso los agentes hayan sometido a revisión de la CMA el acuerdo y no hayan ocultado información relevante en su evaluación:

**Guía sobre acuerdos medioambientales: “La CMA no prevé adoptar medidas coercitivas cuando las partes se dirigen a ella para discutir su acuerdo y la CMA no plantea ninguna preocupación en materia de competencia (o cuando se han abordado las preocupaciones planteadas). Sin embargo, si la CMA concluyera, en el futuro, que es necesario investigar más a fondo dicho acuerdo y, al término de la investigación, determinara que el acuerdo infringía la prohibición del capítulo I, la CMA no impondría multas a las partes que hubieran aplicado el acuerdo, siempre que estas no hubieran ocultado a la CMA información relevante que hubiera supuesto una diferencia sustancial en su evaluación inicial en virtud de la política de puertas abiertas. La CMA prevé que las partes que se hayan beneficiado de la orientación informal adopten medidas razonables para mantener sus acuerdos bajo revisión, a fin de garantizar que sigan siendo coherentes con la orientación informal proporcionada por la CMA.”<sup>12</sup>. [Énfasis agregado]**

En línea con lo anterior, sugerimos incorporar el siguiente párrafo:

**“La Dirección priorizará el no inicio de un procedimiento sancionador de oficio y podrá decidir no imponer**

<sup>12</sup> Guía sobre acuerdos medioambientales, p. 10. Traducción libre de: “The CMA would not expect to take enforcement action where parties approach the CMA to discuss their agreement and the CMA does not raise any competition concerns (or where any concerns raised have been addressed). However, if the CMA concluded, in the future, that further investigation of that agreement was necessary,<sup>17</sup> and then found at the end of the investigation that the agreement infringed the Chapter I prohibition, the CMA would not issue fines against the parties that had implemented the agreement provided that the parties did not withhold relevant information from the CMA which would have made a material difference to its initial assessment under the open-door policy (paragraph 7.13 below). The CMA will expect parties who have benefited from informal guidance to take reasonable steps to keep their agreements under review to ensure they remain consistent with the informal guidance provided by the CMA”.

	<p><i>sanciones en los casos en los que (i) las partes hayan realizado consultas concretas sobre su acuerdo de colaboración (ii) y la Dirección no hubiera advertido potenciales riesgos anticompetitivos derivados del acuerdo, siempre que los solicitantes no hubieran ocultado información relevante que hubiera supuesto una diferencia sustancial en la evaluación inicial.”</i></p>
--	--