



EXPEDIENTE CPR N° 01/2026 “FRIGORÍFICO CONCEPCIÓN S.A.; COOPERATIVA CHORTITZER LTDA (FRIGOCHORTI); COOPERATIVA COL. MULT. FERNHEIM LTDA. (FRIGOCHACO); COOPERATIVA MULT. NEULAND LTDA. (FRIGORIFICO NEULAND); FRIGORIFICO GUARANÍ S.A.C.I., FRIGORIFICO VICTORIA S.A.E. Y FRIGORIFICO FRIGOMERC S.A. S/ SUPUESTA INFRACCIÓN DE LA LEY 4956/2013”

RESOLUCION D/AL N° 12/2026

Asunción, 26 de enero de 2026.

VISTO: El requerimiento de inicio de sumario de instrucción por supuesta infracción de la Ley N°4956/2013 “Defensa de la Competencia” por parte de FRIGORÍFICO CONCEPCIÓN S.A.; COOPERATIVA CHORTITZER LTDA (FRIGOCHORTI); COOPERATIVA COL. MULT. FERNHEIM LTDA. (FRIGOCHACO); COOPERATIVA MULT. NEULAND LTDA. (FRIGORIFICO NEULAND); FRIGORIFICO GUARANÍ S.A.C.I., FRIGORIFICO VICTORIA S.A.E. Y FRIGORIFICO FRIGOMERC S.A., remitido por la Dirección de Investigación mediante Nota Técnica CONACOM/DI/02/2026 de fecha 20 de enero de 2026 e ingresada a este Directorio en fecha 21 de enero de 2026.

Practicado el sorteo, resultó el siguiente orden de votación: 1) ROLANDO DÍAZ DELGADO, 2) EDUARDO GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Y 3) EDUARDO BARROS VASCONSELLOS.

OPINIÓN DEL MIEMBRO DEL DIRECTORIO ROLANDO DÍAZ DELGADO:

1. Antecedentes

En fecha 21 de enero de 2026, el Director de Investigación de la CONACOM presentó la Nota Técnica CONACOM/DI/01/2026 de fecha 20 de enero de 2026 (en adelante, el “Requerimiento”).

En el Requerimiento, la Dirección de Investigación (en adelante, la “DI”), solicitó cuanto sigue:

[...]

- a. Se tenga por formulado el requerimiento de inicio de Sumario de Instrucción en contra de Frigorífico Concepción S.A., Cooperativa Chortitzer Ltda. (Frigochorti), Cooperativa Col. Mult. Fernheim Ltda. (Frigochaco), Cooperativa Mult. Neuland Ltda. (Frigorífico Neuland), Frigorífico Guaraní S.A.C.I., Frigorífico Victoria S.A.E. y Frigomerc S.A.
- b. Se ordene la apertura del Sumario de Instrucción, designándose Actuario y Ujjer, en los términos del artículo 43 de la LDC.
- c. Se forme el expediente del Sumario de Instrucción, junto con los antecedentes que hacen a este requerimiento.
- d. Se disponga la notificación de la apertura de la investigación, en los términos del artículo 51 de la LDC, junto con copia íntegra de todos los antecedentes en cuestión.



[...]¹

En atención a lo señalado de manera precedente, corresponde al Directorio expedirse con relación a lo solicitado por la DI.

2. Análisis de la cuestión planteada

2.1 Marco legal aplicable

El procedimiento para la investigación de hechos que puedan configurar transgresiones a la Ley de Competencia y derivar en sanciones se encuentra regulado, principalmente, en el Título III, artículos 35 a 60 de la Ley De Competencia.

En lo pertinente, se establece:

[...]

CAPITULO II - DEL INICIO DEL PROCEDIMIENTO

Artículo 45.- Modos de inicio de procedimiento. El procedimiento sumario para la aplicación de las sanciones se iniciará de oficio o por denuncia de partes interesadas.

Artículo 46.- De la denuncia. Cualquier persona que tenga conocimiento de hechos que puedan ser considerados como trasgresión a los principios y normas de la presente Ley, podrá realizar las denuncias a la Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM), por medios habilitados e idóneos para el efecto. El tratamiento de la denuncia, substanciación de los trámites internos sucesivos y el resguardo al denunciante, se someterán, además de las prescripciones contenidas en la reglamentación de la presente Ley.

[...]

Artículo 48.- Trámite inicial de la denuncia. Recepcionada la denuncia, se remitirá la misma a la Dirección de Investigación a los efectos de que esta, verifique que la misma cumple con las formalidades requeridas y solicite al Directorio la instrucción de sumario de investigación. En caso de verificar vicios formales intimará al denunciante para que subsane los mismos en el perentorio plazo de 5 (cinco) días, bajo apercibimiento de que caso contrario se lo tendrá por desistido de la denuncia presentada. Ante el requerimiento del Director de la Investigación, el Directorio dará inicio al sumario de instrucción previsto en el presente Título, considerando la denuncia presentada.

Art. 49 – Del inicio del sumario de oficio. [...] El inicio del procedimiento se ordenará por Resolución del Directorio.

CAPITULO III - DE LA ETAPA INVESTIGATIVA

Art. 50 – Del inicio de la etapa investigativa. Dispuesta la apertura de la investigación, la Dirección de Investigación dispondrá de un plazo de 90 (noventa) días para realizar las diligencias, a efectos de verificar los extremos alegados en la denuncia o los indicados en el Auto de apertura y si existiere incumplimiento de las normas establecidas en los Capítulos II (De los Acuerdos Prohibidas), III (De las Conductas Abusivas) y IV (De las Concentraciones) del Título I. Este plazo podrá ser prorrogado por el Directorio de la Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM), a pedido de la Dirección de Investigación por una sola vez, por igual término y por causas fundadas.

¹ Requerimiento de la DI, Petitorio.



Artículo 51 - De la intervención del investigado. La resolución por la cual se disponga apertura de la investigación será notificada al investigado o a cualquier persona que pudiera resultar perjudicada dentro del plazo de 5 (cinco) días de haber sido emitida. El investigado o las personas que pudieran resultar perjudicadas podrán intervenir en cualquier etapa de la investigación, manifestando lo que a su interés convenga, sin que esto implique suspensión alguna del proceso investigativo.

[...]

Artículo 54.- De las actuaciones de la Dirección de Investigación en la etapa investigativa. A los efectos de esclarecer los elementos objeto del procedimiento de investigación, la Dirección de Investigación dentro del ámbito de su competencia, podrá: a) Citar a testigos; b) Requerir informes y documentos a otras instituciones públicas; c) Requerir documentos a particulares, sean estas personas físicas o jurídicas; d) Solicitar informes a consultoras especializadas para la determinación técnica del mercado relevante, la composición del mercado, el flujo histórico de precios y el análisis económico y legal del acto, práctica o acuerdo que pudiese configurar uno de los actos, prácticas o acuerdos prohibidos por esta Ley o constituya un abuso de posición dominante en el mercado; e) Cualquier otra actuación que sea necesaria para el esclarecimiento de los elementos objetivos del procedimiento; y, f) Remitir copia de las actuaciones y formular la denuncia pertinente ante el Ministerio Público, en caso de detección de la posible comisión de hecho punible.

Artículo 55.- Del Informe del Director de la Investigación. Dentro del plazo de 90 (noventa) días, la Dirección de Investigación deberá elevar al Directorio un informe técnico en el cual podrá solicitar: a) La desestimación de la denuncia; o, b) La formulación de la acusación respectiva.

[...]

En concordancia, con respecto al asunto que nos ocupa, entre las funciones de la Dirección de Investigación se encuentran las de [...] a) *solicitar a la Comisión la apertura de un procedimiento de investigación; b) realizar las investigaciones, acusaciones y demás actos necesarios en el procedimiento para la aplicación de sanciones previstas en la presente Ley [...]*².

A su vez, en el Decreto Reglamentario se establece que son atribuciones del Director de Investigación: [...] c) *realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con anterioridad al inicio formal del procedimiento, con el objeto de reunir información e identificar indicios razonables de la existencia de conductas anticompetitivas que justifiquen el inicio de un procedimiento; [...]* e) *requerir al Directorio de oficio o por denuncia de parte interesada, el inicio de sumario de instrucción, en caso que estime que existen indicios razonables de una infracción a la Ley [...]*³.

Por lo demás, en cuanto a la normativa de aplicación supletoria, debe tomarse en consideración las disposiciones consagradas en la Ley N° 6715/2021 "Procedimientos Administrativos" (en adelante "LPA"), además de las disposiciones procesales que establece el Código Procesal Civil (en adelante, "CPC"), de conformidad a lo dispuesto en la LDC.⁴

2.2 Procedencia del Requerimiento para inicio del sumario por supuesta infracción a la Ley N° 4956/2013

² Ley N° 4956/2013; art. 30

³ Decreto Reglamentario, art. 57

⁴ Ley de Competencia, art. 37.

2.2.1. Sujetos sobre quienes recae este requerimiento

Conforme se expresa en el Requerimiento, las personas objeto de este requerimiento son⁵:

1. **FRIGOMERC S.A.** con RUC N° 80019708 - 9 y domicilio en Capitán José Lombardo y Teniente Facundo Almada, de la ciudad de Asunción.
2. **FRIGORÍFICO CONCEPCIÓN S.A.** con RUC N° 80023325 - 5 y domicilio en Avda. Santa Teresa esquina Aviadores del Chaco, Edificio Torres del Paseo, de la ciudad de Asunción
3. **COOPERATIVA CHORTITZER LTDA. (FRIGOCHORTI)**, con RUC N° 80004464 - 9 y domicilio en Avda. General Artigas N° 2006, de la ciudad de Asunción
4. **COOPERATIVA COLONIZADORA MULTIACTIVA FERNHEIM LTDA. (FRIGOCHACO)**, con RUC N° 80016754 - 6 y domicilio en Avda. España N° 2112, de la ciudad de Asunción.
5. **COOPERATIVA MULTIACTIVA NEULAND LTDA. (FRIGORÍFICO NEULAND)**, con RUC N° 80017582 - 4 y domicilio en Teniente Irala y Teniente W. López, de la ciudad de Mariano Roque Alonso.
6. **FRIGORÍFICO GUARANÍ S.A.C.I.**, con RUC N° 80003232 - 2 y domicilio en Avda. Santa Teresa 2106 esquina Cap. Herminio Maldonado, Edificio Torres del Paseo, Torre II, Piso 20, de la ciudad de Asunción.
7. **FRIGORÍFICO VICTORIA S.A.E.**, con RUC N° 80142534 - 4 y domicilio en Ruta 9 Carlos Antonio López, Km. 26,5, de la ciudad de Villa Hayes

2.2.2 Cronología de los hechos relatados en el Requerimiento.

La DI expuso en el requerimiento, que durante el último semestre del año 2024, detectó la aparición de publicaciones periódicas y declaraciones públicas formuladas, estas últimas por distintos estamentos del sector productivo de carne bovina nacional, en las que se señaló la existencia de una aparente coordinación entre distintos frigoríficos que operan en el eslabón industrial de la cadena cárnica en el Paraguay y que decantaba, entre otros efectos, en una posible actuación acordada en el establecimiento del precio de compra de ganado a los productores.

Con base en ello, la DI dispuso por providencia del 01 de octubre de 2024 la realización de actuaciones preliminares de investigación y la formación de un legajo bajo la denominación de Expediente AP/2024/05, con arreglo a la facultad establecida en el artículo 57 del Decreto Reglamentario.



⁵ Requerimiento de la DI, fs. 1 y 2, apartado II – Personas objeto de este requerimiento.



De tal forma –añade–, se agregaron al Expediente AP/2024/05 diversas publicaciones periodísticas que referían aquellos aspectos que justificaron el impulso de sus actuaciones preliminares, entre ellas, las siguientes:

- a. Las manifestaciones formuladas en el Diario Última Hora, en el artículo titulado [...] «*Tras suba de la carne, la ARP critica desigualdad en la cadena de precios*», en el que se indicaba que «*Desde hace meses, los ganaderos afirman que atraviesan inconvenientes en su producción (...). En medio de esto, denuncian un oligopolio en la industria cárnica y afirman que a causa de esto están percibiendo bajos precios por su ganado. Desde la ARP sostienen que la concentración de mercado en unas pocas empresas frigoríficas influye de manera significativa en la fijación de precios, creando una situación de “oligopsonio que distorsiona el mercado”*» (el resaltado es de la DI)⁶.
- b. Expresiones del Sr. Daniel Prieto Davey, quien, en su carácter de presidente de la ARP, señaló que [...] *La falta de libre competencia impide que los precios reflejen la verdadera oferta y demanda, perjudicando a los productores y, en última instancia, a los consumidores* [...] ⁷.
- c. Comunicado publicado en Holding RCC por parte de la ARP en el que se denunció [...] *La alarmante concentración en la industria frigorífica, donde una gran parte de la faena está controlada por un pequeño número de actores, penaliza de manera injusta al productor. Esta situación es motivo de seria preocupación y es absolutamente importante erradicar todas las condiciones que favorezcan los abusos de posición dominante* [...] ⁸.
- d. Intervención pública documentada en un artículo del diario ABC Color, en el que el presidente de la ARP, Sr. Daniel Prieto, se refirió a la estructura del mercado cárnico nacional y, al respecto, la publicación menciona que [...] **Prieto criticó fuertemente la concentración de la industria y las consecuencias de un oligopolio, que desemboca en precios injustos para los productores, debido a la falta de competencia, generando desigualdad en las negociaciones** [...] (el resaltado es de la DI).

Igualmente, la DI, explicó que, formuló requerimientos de información a la Cámara Paraguaya de Carnes (CPC); Frigorífico Concepción S.A.; Cooperativa Chortitzer Ltda. (Frigochorti); Cooperativa Col Mult. Fernheim Ltda. (Frigochaco); Cooperativa Mult. Neuland Ltda. (Frigorífico Neuland); Frigorífico Guaraní S.A.C.I.M; Frigorífico Victoria S.A.E. y Frigomerc S.A. con el fin de evaluar aspectos de la operativa de los eslabones de la cadena cárnica cuestionados en las publicaciones citadas⁹.

Seguidamente, la DI, señaló que de forma simultánea a la obtención de la totalidad de la información de los frigoríficos referidos y su oportuna evaluación, persistió en el monitoreo de las actuaciones de los agentes del mercado y, al respecto, se agregó al Expediente

⁶ Requerimiento de la DI, ¶ 22.

⁷ Requerimiento de la DI, ¶ 23.

⁸ Requerimiento de la DI, ¶ 24.

⁹ Requerimiento de la DI, ¶ 26.





AP/2024/05 nuevas publicaciones que exhiben datos sobre el incremento en el valor de venta de la carne bovina a un ritmo distinto del valor de compra de la carne a los productores nacionales, como señal de aparentes problemas en la transmisión de precios en la cadena cárnica¹⁰.

Así, mencionó la publicación del diario ABC de fecha 23 de abril de 2025 en la cual se informa sobre el desarrollo de una plataforma de información denominada *Novillo Tipo Paraguay 2.0*, desarrollada por la APPEC y en la cual se expresa que [...] *empresarios buscan compartir más información con todos los eslabones de la cadena de la carne y la Appec apostó al desarrollo de la plataforma “Novillo Tipo Paraguay 2.0”, que mide la relación entre el precio del ganado y los ingresos obtenidos tras su industrialización (...)* A través de este indicador estadístico económico, se evidenció que el valor promedio del primer trimestre del novillo tipo 2.0 en 2025 (luego del proceso industrial) registró un crecimiento del 11,1% con relación al mismo periodo de 2024, mientras que el costo del ganado aumentó un promedio de 6,8% en el mismo plazo. **“Este incremento pudo haber sido mayor si hubiera existido una mejor transmisión de precios”, señalaron desde la Appec [...]**¹¹. (el resaltado es de la DI).

De igual manera, se refirió sobre la publicación del 12 de agosto de 2025 del portal Valor Agro, que recogió las manifestaciones del Econ. Manuel Ferreira y reseña que [...] *el exministro de Hacienda y economista, Manuel Ferreira, habló en entrevista con Valor Agro sobre la situación actual del mercado de la carne, apuntando con firmeza hacia la “concentración industrial” y una posible “colusión entre frigoríficos” (...)* “En general, lo que están observando es un tema de colusión, que creo que hace años lo estamos hablando, sobre este tema a nivel industrial [...]”¹².

Advirtió además que, ha observado informaciones que no solamente se relacionarían con el precio de compra del ganado bovino, sino sobre otras actuaciones de los frigoríficos que operan en el país y, al respecto, verificó que el 12 de junio de 2025, el diario ABC Color expuso que el precio de exportación de la carne paraguaya se encuentra al alza, pero que existiría un desequilibrio en la cadena y, conforme a datos brindados por el Sr. Ramiro Maluff, presidente de la APPEC, la publicación resalta que [...] *Ante este escenario, el gremio consideró llamativa la estrategia de algunas industrias frigoríficas de retirarse del mercado de compra de ganado. Incluso de acuerdo con los datos, se visualizó que tres plantas dejaron de faenar dos días al mismo tiempo la semana pasada. “Eso es una luz amarilla en el tablero de control”, señaló Maluff. Agregó que “se tenían valores muy razonables, de hasta US\$ 4,40 por kilo al gancho, aunque en un momento las industrias decidieron salirse de la compra y regresaron con una oferta de US\$ 3,50, que obviamente los productores no están validando ni concretando nuevas operaciones [...]* (el resaltado es de la DI)¹³.

Siguiendo con las publicaciones, la DI refirió que, el mes de noviembre de 2025, el diario ABC Color publicó un artículo en el que expone informaciones proporcionadas por la APPEC, que refiere que [...] *El presidente de la Asociación Paraguaya de Productores y*

¹⁰ Requerimiento de la DI, ¶ 29.

¹¹ Requerimiento de la DI, ¶ 30.

¹² Requerimiento de la DI, ¶ 31.

¹³ Requerimiento de la DI, ¶ 32.



Exportadores de Carne (Appec) Ramiro Maluff, señaló a ABC que en los últimos meses los precios se mantenían en niveles favorables, pero esa tendencia cambió y actualmente se observan “señales poco felices” por parte de las industrias, que estarían realizando “todo el esfuerzo para bajar nuevamente los precios al productor” (...) “No vemos ninguna razón en el escenario internacional ni local para que las industrias intenten bajar los precios al productor, especialmente en un momento en que necesitamos un estímulo para el sector” [...] (el resaltado es de la DI).

Por último, la DI mencionó que, a sus actuaciones previas sumó como elemento de su análisis las conclusiones presentadas por el DIRECTORIO en el Estudio de Mercado *Análisis del mercado de la carne bovina en Paraguay*, el cual tuvo como finalidad la evaluación estructural del mercado de la carne bovina en Paraguay, la determinación de su dimensión actual, la exploración de la dinámica de competencia en sus distintos eslabones, precios, así como la detección de barreras de entrada¹⁴.

De tal forma, mencionó que en el citado *Análisis*, el DIRECTORIO presentó datos de gran valor, entre los que se resalta:

[...] a. Frigomerc S.A. y Frigorífico Concepción S.A. alcanzan una cuota conjunta del 61.1% del total de la faena de ganado bovino en el país (), con cuotas individuales del 38.8% y 22.3%, respectivamente.

b. El mercado nacional de la carne se constituye como un oligopolio desde el lado de la oferta (integrado por los siete frigoríficos y/o grupos económicos que son el objeto del presente requerimiento), con una estructura de mercado concentrada y, por el lado de la demanda, los mismos frigoríficos se constituyen como un oligopsonio, al existir un reducido número de compradores del ganado bovino ().

c. En periodos específicos detallados en el Estudio de Mercado de la Carne, Frigomerc S.A. (con la suma de la totalidad de las plantas del grupo económico) ha superado el umbral de dominancia en el mercado de faena de bovinos, en un mercado concentrado que supera consistentemente los 2.000 puntos en el índice IHH ().

d. Se han detectado factores estructurales que favorecerían la cartelización entre empresas, tales como la homogeneidad del producto, el poder de compra que resultaría de la estructura oligopsonica del mercado por el lado de la compra, la baja tasa de entrada y salida de empresas, el alto nivel de concentración, así como la existencia de importantes niveles de capacidad excedente y ociosa en la industria frigorífica. [...].

2.2.3 Posibles mercados afectados

En primer término, la DI advirtió que difiere la delimitación de los mercados relevantes y los mercados afectados hasta la culminación de las investigaciones que se darán en el marco del sumario de instrucción, en caso de ser acogido favorablemente su requerimiento, sin embargo, considera que los aportes brindados en el Estudio de Mercado de la Carne brindan un panorama de los eslabones de la cadena cárnica en los que aparecerían las posibles prácticas infractoras¹⁵.

¹⁴ Requerimiento de la DI, ¶ 34.

¹⁵ Requerimiento de la DI, ¶ 37.





Con base en ello, indicó que el citado estudio refirió [...] *que en la cadena de valor para el mercado de carne bovina se destacan tres principales etapas que trabajan de manera concatenada en la creación de valor para el consumidor: producción, industria y comercialización»* (), señalándose la presencia de los ganaderos (productores) en el sector primario o de producción, de los frigoríficos y mataderos en la etapa de producción industrial, finalmente quedando en el eslabón de la comercialización los agentes del canal tradicional (carnicerías) y del canal moderno (como por ejemplo, los supermercados) [...] ¹⁶.

Al respecto, señaló que los hechos observados en las actuaciones preliminares le permiten referir que los indicios de posibles prácticas concertadas se darían respecto de la determinación de los precios de compra de carne bovina y de actuaciones conjuntas entre diversos agentes del eslabón industrial, por lo que el mercado relevante contemplaría al menos, *ab initio*, a aquel que aglutina al sector productivo y al sector industrial para la compra de carne bovina ¹⁷.

En resumen, explicó que, ajustándose a la definición dada por el Estudio de Mercado de la Carne, los mercados relevantes propuestos para la presente investigación son los de (i) **carne bovina in natura a nivel nacional** y (ii) **de compra de ganado bovino para faena, en frigoríficos de exportación, para todo el territorio nacional**. No obstante, reiteró que la exacta delimitación del(os) mercado(s) relevante(s) que interesa(n) al caso recién podrá ser hecha una vez culminada la investigación y sopesados todos los elementos cualitativos y cuantitativos que surjan de ella ¹⁸.

2.2.4 Análisis de mérito de los hechos analizados.

2.2.4.1. Manifestaciones de la DI, acerca de la posible existencia de conductas del art. 8°.

Conforme obra en el Requerimiento, la DI impulsó actuaciones previas a la investigación con la finalidad de identificar indicios razonables de conductas anticompetitivas. En tal sentido, señaló que observó comportamientos atribuibles a los distintos frigoríficos que son sujetos de su requerimiento –Frigorífico Concepción S.A., Cooperativa Chortitzer Ltda. (Frigochorti), Cooperativa Col Mult. Fernheim Ltda. (Frigochaco), Cooperativa Mult. Neuland Ltda. (Frigorífico Neuland), Frigorífico Guaraní S.A.C.I., Frigorífico Victoria S.A.E. y Frigomerc S.A.– ¹⁹ que, por sus características, podrían resultar de una actuación concertada entre los mismos o de una práctica de quienes, en ejercicio abusivo de su poder de dominio, han conseguido controlar la dinámica de los mercados alcanzados ²⁰.

Refirió que desde el sector productivo se han denunciado de manera reiterada (a través de medios de comunicación) la afectación que han sufrido los ganaderos como consecuencia de una supuesta práctica de fijación de precios en el seno de un mercado altamente

¹⁶ Requerimiento de la DI, ¶ 38.

¹⁷ Requerimiento de la DI, ¶ 39.

¹⁸ Requerimiento de la DI, ¶ 42.

¹⁹ Requerimiento de la DI, ¶ 44.

²⁰ Requerimiento de la DI, ¶ 43.



concentrado, en el que los frigoríficos actuarían en distorsión de la competencia, afirmándose lo siguiente:

[...]

- a. Desde hace meses, los ganaderos afirman que atraviesan inconvenientes en su producción (...). En medio de esto, **denuncian un oligopolio en la industria cárnica y afirman que a causa de esto están percibiendo bajos precios por su ganado. Desde la ARP sostienen que la concentración de mercado en unas pocas empresas frigoríficas influye de manera significativa en la fijación de precios**, creando una situación de “oligopsonio que distorsiona el mercado”» (el resaltado en negritas es nuestro).
- b. «La falta de libre competencia impide que los precios reflejen la verdadera oferta y demanda, perjudicando a los productores y, en última instancia, a los consumidores».
- c. «La alarmante concentración en la industria frigorífica, donde **una gran parte de la faena está controlada por un pequeño número de actores, penaliza de manera injusta al productor**. Esta situación es motivo de seria preocupación y es absolutamente importante erradicar todas las condiciones que favorezcan los abusos de posición dominante» (el resaltado en negritas es nuestro).
- d. «Prieto criticó fuertemente la concentración de la industria y las consecuencias de un **oligopolio, que desemboca en precios injustos para los productores, debido a la falta de competencia**, generando desigualdad en las negociaciones» (el resaltado en negritas es nuestro).
- e. «A través de este indicador estadístico económico, se evidenció que **el valor promedio del primer trimestre del novillo tipo 2.0 en 2025 (luego del proceso industrial) registró un crecimiento del 11,1% con relación al mismo periodo de 2024, mientras que el costo del ganado aumentó un promedio de 6,8% en el mismo plazo**. “Este incremento pudo haber sido mayor si hubiera existido una mejor transmisión de precios”, señalaron desde la Appec» (el resaltado en negritas es nuestro).

[...] ²¹

A criterio del órgano de investigación, las manifestaciones precedentes, aún sin ser específicas, refieren a un esquema en el que los frigoríficos que integran el eslabón industrial del mercado nacional de compra de ganado bovino para faena estarían actuando de manera coordinada, concertada o inclusive, conscientemente paralela, para la fijación del precio del ganado bovino, con una tendencia a la baja de tales precios al tiempo de su determinación por parte de dichos agentes, mientras que en otras instancias el sector ganadero refiere la existencia de posibles abusos de una posición de dominio²².

Además, la DI advirtió de [...] *aspectos coincidentes entre las manifestaciones del sector ganadero respecto a la cercanía de los precios pagados por el grupo de frigoríficos nacionales con parte de las conclusiones a las que arribó el DIRECTORIO en el Estudio de*

²¹ Requerimiento de la DI, ¶ 45.

²² Requerimiento de la DI, ¶ 46.



Mercado de la Carne, en el cual expuso que «Existe un alto grado de paralelismo de precios de compra de ganado, con coeficientes de correlación superiores a 0,8 entre los principales frigoríficos. Esto sugiere que las variaciones de precios de compra del ganado son altamente paralelas entre los frigoríficos analizados» [...]»²³.

Al mismo tiempo, realizó dos valoraciones relacionadas al Estudio de Mercado de la Carne, siendo estas:

[...]

el Estudio de Mercado de la Carne resalta, al evaluar la correlación contemporánea de precios entre frigoríficos, que «Este grado de sincronización sugiere un posible comportamiento de ajuste paralelo de precios en el corto plazo, donde los frigoríficos responden de manera similar y casi simultánea ante cambios en las condiciones de mercado o de costos»²⁴

El mismo estudio reproduce llamativas manifestaciones del propio presidente de la CPC ante medios de comunicación, que grafican un escenario en el cual existiría una “forma” única o consensuada de pago de bonificaciones de los frigoríficos a los ganaderos, al decir que «También últimamente hemos implementado lo que es un pago diferenciado por los animales que vienen de Feed Lot o confinamiento, porque son animales muy jóvenes, precoces y se logra una buena cobertura e infiltración de grasa, que es demandada por los clientes, que están dispuestos a pagar. Nosotros pagamos una bonificación por eso»

[...]»²⁵

Asimismo, mencionó que, conforme a las manifestaciones de la ARP, que aglutina al sector productivo/ganadero nacional y la APPEC, la actuación de los frigoríficos citados podría exhibir notas propias de un acuerdo entre la totalidad de tales agentes, que se evidenciaría en la univocidad en los precios de compra del ganado pagados por la industria, con similares tendencias en cuanto a sus variaciones, a pesar de las diferencias que pudieran existir en la estructura de costos de cada actor del sector frigorífico y, por sobre todo, a pesar de los cambios en las condiciones del mercado, tales como aquellos resultantes del aumento del precio de venta de la carne para comercialización (a nivel internacional y nacional) y que, conforme a las manifestaciones del sector productivo, no sería trasladado por los frigoríficos al tiempo de establecer los precios de compra a los ganaderos, en una práctica a la que se adecuarían todos los agentes del sector industrial de la carne bovina²⁶.

De esta forma, en el entendimiento de la DI, el carácter aparentemente uniforme de los defectos en transmisión de precios en la cadena se presentaría de manera coincidente en todos los frigoríficos y operaría en específico para la determinación del precio de compra del ganado bovino²⁷.

Explicó que lo anterior, en términos sencillos, [...] implicaría que a pesar de la suba del precio de venta de la carne bovina en su exportación, tal suba no es trasladada por los frigoríficos (en la misma proporción) al precio de compra pagado a los ganaderos, en un comportamiento que sería adoptado de manera simultánea por los frigoríficos nacionales,

²³ Requerimiento de la DI, ¶ 47.

²⁴ Requerimiento de la DI, ¶ 48.

²⁵ Requerimiento de la DI, ¶ 49.

²⁶ Requerimiento de la DI, ¶ 50.

²⁷ Requerimiento de la DI, ¶ 51.

lo que constituye una señal de alerta respecto de la posible existencia de una práctica de acuerdo, concertada o de paralelismo consciente por parte de tales agentes, de manera [que] la actuación coordinada, en apariencia, se instituiría en un indicio que justificaría el impulso de la investigación de rigor para la determinación de la existencia, o no, de una infracción a la LDC [...]²⁸.

Al mismo tiempo, indicó que la asimetría de la información de precios no solamente habría sido denunciada por gremios como la ARP y la APPEC, sino que ha sido evaluada en el informe denominado *Explorando el Nivel de Eficiencia del Mercado de la Carne Bovina en Paraguay: Dinámicas de Transmisión Vertical de Precios entre Productores y Exportadores*, elaborado por representantes de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)²⁹.

Con base en todo lo anterior, indicó que, corresponderá en el seno de la investigación, la determinación de la razón de tales deficiencias y si, en efecto, las mismas devendrían en una actuación “en bloque” por parte de los frigoríficos y, por ende, contraria a los mandatos de la LDC o si pudieran admitir justificaciones de índole distinta³⁰.

De manera adicional a las informaciones señaladas, la DI señaló que en sus actuaciones preliminares ha recolectado otros datos en fuentes públicas que referirían las prácticas impulsadas por los frigoríficos, siendo estas:

[...]

- a. el exministro de Hacienda y economista, Manuel Ferreira, habló en entrevista con Valor Agro sobre la situación actual del mercado de la carne, apuntando con firmeza hacia la “concentración industrial” y una posible “colusión entre frigoríficos” (...) **“En general, lo que están observando es un tema de colusión, que creo que hace años lo estamos hablando, sobre este tema a nivel industrial”**» (el resaltado en negritas es nuestro).
- b. «Ante este escenario, el gremio consideró **llamativa la estrategia de algunas industrias frigoríficas de retirarse del mercado de compra de ganado**. Incluso de acuerdo con los datos, se visualizó que tres plantas dejaron de faenar dos días al mismo tiempo la semana pasada. “Eso es una luz amarilla en el tablero de control”, señaló Maluff. Agregó que **“se tenían valores muy razonables, de hasta US\$ 4,40 por kilo al gancho, aunque en un momento las industrias decidieron salirse de la compra y regresaron con una oferta de US\$ 3,50, que obviamente los productores no están validando ni concretando nuevas operaciones”**» (el resaltado en negritas es nuestro).
- c. «El presidente de la Asociación Paraguaya de Productores y Exportadores de Carne (Appec) Ramiro Maluff, señaló a ABC que en los últimos meses los precios se mantenían en niveles favorables, pero esa tendencia cambió y actualmente **se observan “señales poco felices” por parte de las industrias, que estarían realizando “todo el esfuerzo para bajar nuevamente los precios al productor”** (...) “No vemos ninguna razón en el escenario internacional ni local para que las industrias intenten bajar los precios al

²⁸ Requerimiento de la DI, ¶ 52.

²⁹ Requerimiento de la DI, ¶ 53.

³⁰ Requerimiento de la DI, ¶ 55.

productor, especialmente en un momento en que necesitamos un estímulo para el sector» (el resaltado en negritas es nuestro).

[...]

Por otra parte, además de la supuesta fijación de precios de manera concertada, la DI detectó manifestaciones que refieren prácticas aparentemente consolidadas entre los frigoríficos, en especial respecto a la práctica de “salida de la compra”, que implica – explicó–, que una o varias plantas frigoríficas deciden, de manera temporal o estratégica, no participar en el mercado de compra de ganado en pie, aun cuando podrían hacerlo técnica y financieramente³¹.

Al respecto, explicó que:

[...]

El cese de compra de ganado por parte de un único frigorífico podría justificarse por razones logísticas, operativas, estratégicas, de exceso de stock, entre otros y no representaría, de inicio, un problema competitivo en tanto los productores puedan acudir a otros compradores para la colocación del ganado, sin embargo, cuando el cese o salida de la compra opera de manera coordinada y alcanza a todos o a los principales compradores, ello genera que los productores que necesitan vender por razones financieras, sanitarias o de manejo queden con menos alternativas o incluso presión bajista sobre los precios, aun cuando no haya cambios reales en la oferta de ganado ni en la demanda de carne.

En los informes periodísticos recogidos en el punto 54 del presente requerimiento se observan cuestionamientos a la salida de la compra por parte de los frigoríficos nacionales, en atención a que varias plantas se retiraron de la compra de manera simultánea, en consonancia con el mantenimiento de valores estables del precio de compra, los cuales se vieron notoriamente afectados (a la baja) una vez que las plantas frigoríficas decidieron volver a comprar ganado bovino.

Esta práctica también fue resaltada por el Estudio de Mercado de la Carne, que se hizo eco de manifestaciones de actores del mercado que señalaban que «La mayoría de los frigoríficos exportadores que están operando en el país tomaron la decisión de salir de las compras de hacienda gorda durante las próximas horas, previendo retornar con valores actualizados para lunes o martes de la semana entrante»

[...] ³²

Así, sostuvo que esta aparente actuación simultánea de los frigoríficos se suma a aquellas señaladas previamente y que le permitió vislumbrar marcadas señales de una conducta, cuanto menos, coordinada entre los mismos³³.

De esta forma señaló que es necesario exponer las disposiciones de la normativa de competencia que, a su criterio, habrían sido vulneradas y que, justifican la apertura de la investigación solicitada.

³¹ Requerimiento de la DI, ¶ 55.

³² Requerimiento de la DI, ¶ 58, 59, 60.

³³ Requerimiento de la DI, ¶ 61.



Así, expuso que, [...] han sido citados numerosos estadios en los que la verosimilitud de la coordinación entre competidores cobra fuerza, razón por la cual devendría natural pensar en la comisión de una infracción del artículo 8° de la LDC, que proscribe los acuerdos restrictivos de la competencia y, al respecto, dicha disposición nos exige la verificación de indicios suficientes de la existencia de un «acuerdo, decisión o práctica concertada o conscientemente paralela, independientemente de que sean escritos o verbales, formales o informales que [tengan por] objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional (...)» [...]»³⁴.

De esta manera, a su criterio, existirían comportamientos de los frigoríficos identificados previamente que le permitieron inferir la existencia de un probable concierto que tendría el objeto, el efecto y la potencialidad de impedir, restringir o falsear la competencia, que constituye el núcleo de la conducta proscribida por el Art. 8° de la LDC y que justificaría el impulso de la investigación requerida, a fin de determinar la efectiva ocurrencia de la conducta y, en su caso, la extensión de la participación de los actores³⁵.

Añadió además que, la formulación del artículo 8° es notoriamente amplia en cuanto a la forma y carácter de los acuerdos o prácticas prohibidas y engloba conductas que tengan el objeto, produzcan el efecto, puedan potencialmente afectar la competencia en parte o todo el mercado nacional y, por ello, pasibles de sanción conforme a lo establecido en la LDC³⁶.

En tal sentido, mencionó jurisprudencia de la CONACOM y, luego señaló que, sin que ello implique aún una calificación o conclusión respecto de la conducta de los frigoríficos en el marco de las prohibiciones del artículo 8° de la LDC, debe indicar que la noción de un acuerdo entre competidores constituiría uno de los elementos propios de una práctica concertada o incluso de la constitución de un cártel y, al respecto, la caracterización de un cártel como una infracción de tipo *per se* es ampliamente aceptada por gran parte de las jurisdicciones en el mundo³⁷.

En ese orden refirió que, la investigación que pretende encarar se enfocará, en primer lugar, en determinar la efectiva existencia de acuerdo, decisión concertada o práctica paralela entre los frigoríficos y/o entre estos y otros posibles agentes y, que, conforme a lo indicado en la LDC, no se requiere necesariamente un contrato formal ni un acuerdo escrito; basta con demostrar una “concurrency de voluntades” orientada a un comportamiento anticompetitivo común³⁸.

Mencionó, además, que otro elemento que delinearé la labor de la DI en la presente investigación será el alcance de la participación de cada agente en el acuerdo y, al respecto, en congruencia con autorizados postulados doctrinarios, remarcó que [no] [...]es necesario que cada agente integrante del acuerdo anticompetitivo haya participado en todas las

³⁴ Requerimiento de la DI, ¶ 63.

³⁵ Requerimiento de la DI, ¶ 64.

³⁶ Requerimiento de la DI, ¶ 66.

³⁷ Requerimiento de la DI, ¶ 68.

³⁸ Requerimiento de la DI, ¶ 71.



reuniones ni que haya ejecutado plenamente el acuerdo; basta con que haya aceptado el riesgo competitivo derivado de la conducta colusoria³⁹ [...].

Luego de citar jurisprudencia internacional, concluyó que, [...] a criterio de este órgano, las informaciones brindadas por el sector ganadero, las alertas dadas por el DIRECTORIO en el Estudio de Mercado de la Carne y los datos obrantes en el Informe «Explorando el Nivel de Eficiencia del Mercado de la Carne Bovina en Paraguay: Dinámicas de Transmisión Vertical de Precios entre Productores y Exportadores» de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) permiten alcanzar el estándar de detección de indicios suficientes para ameritar una investigación por posible infracción del artículo 8° de la LDC por parte de Frigorífico Concepción S.A., Cooperativa Chortitzer Ltda. (Frigochorti), Cooperativa Col Mult. Fernheim Ltda. (Frigochaco), Cooperativa Mult. Neuland Ltda. (Frigorífico Neuland), Frigorífico Guaraní S.A.C.I., Frigorífico Victoria S.A.E. y Frigomerc S.A., en los términos de este instrumento y las pruebas adjuntas [...] ⁴⁰.

2.2.4.2. Manifestaciones de la DI, acerca de la posible existencia de conductas del art. 9°.

Igualmente, de conformidad a lo manifestado por la DI en la Nota Técnica, que podrían confluir en la práctica descrita en el punto anterior, caracteres propios del abuso de posición de dominio conjunto o dominancia colectiva, lo que representaría la vulneración de las previsiones del artículo 9° de la LDC⁴¹. Esta dominancia conjunta o colectiva, a decir de la DI, se refiere a la situación en la que dos o más empresas, sin necesidad de formar una unidad económica única, detentan poder de mercado que les permite comportarse de manera independiente de sus competidores, clientes o consumidores. Ante esto, la DI mencionó que [...] estaríamos ante un escenario en el cual los dominantes en conjunto en un determinado mercado actuarían de manera coordinada, sin la existencia de un acuerdo entre las partes⁴² [...].

Para dar sustento a estas manifestaciones, la DI trajo a colación jurisprudencia extranjera de variadas jurisdicciones, en la cual autoridades se expidieron acerca de la dominancia colectiva⁴³.

Refiriendo nuevamente al Estudio del Mercado de la Carne, la DI expresó que este aportó un elemento de peculiar relevancia, al detallar el impacto de la participación de los frigoríficos en el mercado de compra de ganado bovino para faena, en frigoríficos de exportación⁴⁴.

Al respecto, la DI mencionó que⁴⁵ :

[...]

³⁹ Requerimiento de la DI, ¶ 73.

⁴⁰ Requerimiento de la DI, ¶ 78.

⁴¹ Requerimiento de la DI, ¶ 80.

⁴² Requerimiento de la DI, ¶ 80.

⁴³ Requerimiento de la DI, ¶ 82, ¶ 83, ¶ 84, ¶ 85, ¶ 87, ¶ 88.

⁴⁴ Requerimiento de la DI, ¶ 89.

⁴⁵ Requerimiento de la DI, ¶ 90 y ¶ 91.



90. Al respecto, conforme al indica Ck (Razón de Concentración de k-empresas) el DIRECTORIO ha expresado que «el 56,5% de la faena de bovinos en Paraguay está en manos de Frigomerc S.A. y de Frigorífico Concepción S.A., y el 75,5% de la faena de bovinos del país se encuentra concentrada en 4 grupos económicos al mes de agosto del 2025. Si se agrupan las cuotas de Frigomerc S.A. y de Frigorífico Concepción S.A., ambos frigoríficos de capital brasileño, con las cuotas de mercado de los frigoríficos de las colonias de producción del Chaco, totalizan el 84,1% del mercado»⁽⁴⁶⁾.

91. De esta forma, como ya se puntualizó en el presente instrumento, por el lado de la demanda, el mercado de la carne referido engloba a un total de siete (7) frigoríficos y/o grupos económicos, bajo la forma de un oligopsonio. Empero, en análisis de las cuotas de participación de tales frigoríficos, es importante mencionar que el DIRECTORIO ha advertido que existirían aspectos que diferencian a los frigoríficos que pertenecen a las colonias de producción situadas en el Chaco, esto es, los frigoríficos pertenecientes a las cooperativas Fernheim, Chortitzer y Neuland, pues «poseen una dinámica económica similar al operar bajo los principios cooperativos. Además, cuentan con producción de ganado propia lo cual, en cada cooperativa en particular, forma una integración vertical entre la provisión de ganado y procesamiento industrial del mismo»⁽⁴⁷⁾.

[...]

Por lo anterior, la DI concluyó que, aun cuando los frigoríficos pertenecientes a las cooperativas posean, conforme al esquema referido en el punto 90 del presente requerimiento, una participación relevante en el mercado, debido a que su compra de ganado bovino se dirige en un inicio a la producción de sus propios colonos y participaría, por ende, de manera secundaria a la compra de ganado por parte del resto de los productores nacionales, entendemos que la participación mayoritaria indudable en el mercado citado es aquella que corresponde a Frigomerc S.A. y a Frigorífico Concepción S.A., que en conjunto aglutinan el 56,5% del mismo⁴⁸. De la misma manera, el requerimiento expresó que [...] *En el análisis de dominancia encarado por el Estudio de Mercado de la Carne se concluye, inclusive, que Frigomerc S.A. (con el conjunto de plantas del grupo Minerva Foods S.A.) ha superado en momentos específicos de los últimos cinco (5) años el umbral de dominancia en el mercado*⁴⁹ [...].

La DI, ante lo descrito en el Estudio de Mercado de la Carne y otras fuentes colectadas, afirmó que:

[...]

Puede inferirse de manera preliminar que Frigomerc S.A. y Frigorífico Concepción S.A. podrían detentar una posición dominante conjunta, en una aseveración que encuentra como sustento de la confluencia de algunos de los criterios expuestos en el numeral previo:

- a. La elevada cuota conjunta del mercado abarcada por ambos (que ha superado consistentemente el 60% del mercado relevante entre los años 2020 y 2024 y se ha posicionado en el 59,4% en el año 2025)⁽⁵⁰⁾;

⁴⁶ A f. 56 del Estudio de Mercado de la Carne.

⁴⁷ A f. 40 del Estudio de Mercado de la Carne.

⁴⁸ Requerimiento de la DI, ¶ 92.

⁴⁹ Requerimiento de la DI, ¶ 93.

⁵⁰ A f. 54 del Estudio de Mercado de la Carne.



- b. La detección de importantes barreras estructurales para el acceso de nuevos competidores al mercado, como la «alta inversión inicial que implica la instalación de una planta frigorífica requiere de grandes inversiones de capital, además de obligar a operar con gran volumen de cabezas para cubrir costos fijos y lograr eficiencia operativa y económica» ⁽⁵¹⁾, así como barreras estratégicas, evidentes en el «exceso de capacidad instalada» en la industria frigorífica nacional ⁽⁵²⁾;
- c. Con la exclusión de los frigoríficos pertenecientes a las cooperativas de producción del Chaco, el poderío de Frigomerc S.A. y Frigorífico Concepción S.A. es marcado respecto de Frigorífico Guaraní S.A.C.I. y Frigorífico Victoria S.A.E., los cuales en conjunto no alcanzan, en promedio, una cuota sino del 12% del mercado ⁽⁵³⁾. Al respecto, el DIRECTORIO ha señalado que «Las cuotas de mercado son un primer juicio sobre la competitividad en un mercado, evidenciando la posición y fortaleza competitiva de una empresa» ⁽⁵⁴⁾.
- d. La estructura oligopsónica del mercado de compra de carne bovina para faena, por el lado de la compra, condicionaría la capacidad de negociación de los ganaderos, quienes con arreglo a las denuncias públicas se encontrarían ante precios aparentemente impuestos de manera uniforme por los frigoríficos.
- e. Por la estructura del mercado descrito, altamente concentrado y con un grado importante de homogeneidad del producto, es plausible que los principales jugadores puedan prever sus comportamientos recíprocos y en función de ello coordinen su comportamiento en el mercado, en tanto el mantenimiento o baja del precio de compra de ganado bovino a pesar de los marcados incrementos del precio de exportación generaría, naturalmente, un aumento en la renta del eslabón industrial, generándose con ello el incentivo para el abuso de la posición. Se suma a la apreciación previa la evaluación realizada por el DIRECTORIO en el Estudio de Mercado de la Carne, en el cual señaló que existe un elevado coeficiente de correlación entre los precios de compra de carne bovina entre Frigomerc S.A. y Frigorífico Concepción S.A., que se eleva al valor de 0,8 ⁽⁵⁵⁾.⁵⁶

[...]

Ya habiendo expuesto los indicios relativos a la posición de dominio colectiva, la DI pasó a exponer sobre las posibles señales de abuso a las empresas dominantes en forma conjunta. Así, se mencionó que, al igual que en la dominancia individual, el abuso puede consistir en conductas exclusorias o explotativas, siempre que sean el resultado del poder de mercado conjunto, además de indicar que la jurisprudencia ha aclarado que no es necesario que todas las empresas ejecuten materialmente la conducta abusiva, sino que esta sea atribuible a la posición colectiva que detenta⁵⁷.

Así las cosas, la DI manifestó que al exponer los fundamentos de apertura de la investigación por posible violación del artículo 8º de la LDC, se infirió la potencialidad de que el comportamiento referido resultare de un acuerdo entre los distintos frigoríficos (formal o informal, concertado o de una actuación cercana al paralelismo consciente), que

⁵¹ A f. 62 del Estudio de Mercado de la Carne.

⁵² Ídem.

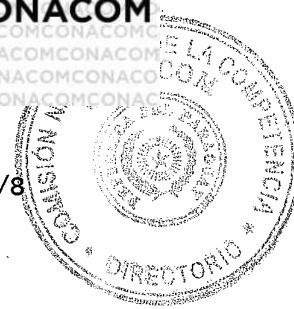
⁵³ A f. 54 del Estudio de Mercado de la Carne.

⁵⁴ Ídem.

⁵⁵ A f. 40 del Estudio de Mercado de la Carne.

⁵⁶ Requerimiento de la DI, ¶ 96.

⁵⁷ Requerimiento de la DI, ¶ 98.



se manifestaría en una actuación uniforme en la determinación de los precios de compra de ganado y sus eventuales variaciones simultáneas, así como en la adopción de prácticas paralelas como la "salida de la compra"⁵⁸.

Adentrándose en la conducta del abuso previsto en el artículo 9° de la LDC, el requerimiento mencionó que no puede obviarse el poder que ejercen en el mercado los frigoríficos que, en virtud de su cuota de mercado, su capacidad instalada, su capacidad excedente y ociosa y su posición ante los competidores que podrían hacerle frente, podrían liderar y explicar las actuaciones indicadas respecto a la fijación de precios y abstención circunstancial de la compra⁵⁹.

Así, en atención a lo anterior, la DI expresó que⁶⁰:

[...]

102. Debido a la aparente posición dominante de Frigomerc S.A. y Frigorífico Concepción S.A., es dable inferir que solamente dichas empresas contarían con el poder de aleccionar o guiar la actuación de los competidores más pequeños tanto en lo que refiere a la determinación del precio de compra de ganado como la decisión de retirarse de la compra, pues por la posición que ocupan Frigorífico Guaraní S.A.C.I. y Frigorífico Victoria S.A.E., la adopción individual de similares medidas tendría la virtualidad de acentuar el poder y sitial en el mercado de Frigomerc S.A. y Frigorífico Concepción S.A.

103. Si bien la alta concentración no es, en sí, prueba de una conducta anticompetitiva, constituye un indicio estructural relevante que puede facilitar conductas violatorias de la LDC, reducir la presión competitiva o reforzar el poder de mercado de los compradores frente a los productores, especialmente en la hipótesis de dominancia conjunta o de poder de compra (monopsonio u oligopsonio).

104. De esta forma, la apertura de la investigación permitiría corroborar la efectiva existencia de la estructura oligopolística coordinable, la existencia de poder de mercado conjunto, la conducta abusiva y su vinculación causal con dicha posición.

[...]

Finalmente, la DI concluyó que [...] *la notoria correlación entre los precios de compra de ganado de las empresas que serían relevantes en el mercado, y por sobre todo las interacciones repetidas cuya razón de ser estaría en una actuación simultánea de tales agentes en el seno de un mercado altamente concentrado, **constituirían para esta Dirección indicios conductuales que servirían de sustento para impulso de un procedimiento de investigación, con el fin de llevar adelante la evaluación de la ocurrencia del abuso, con arreglo a lo establecido en el artículo 9° de la LDC*** [...]. (las negritas son de la DI).

2.2.5 Análisis de procedencia del requerimiento presentado por la DI por supuesta infracción al artículo 8° y artículo 9° de la LDC

⁵⁸ Requerimiento de la DI, ¶ 100.

⁵⁹ Requerimiento de la DI, ¶ 101.

⁶⁰ Requerimiento de la DI, ¶ 102, ¶ 103 y ¶ 104.

⁶¹ Requerimiento de la DI, ¶ 105.



Como ha señalado pacíficamente el Directorio de la CONACOM en ocasiones anteriores, para ordenar el inicio del sumario correspondiente **deben existir indicios suficientes o razonables** de la existencia de una trasgresión a la Ley de Competencia⁶².

El término razonable alude a un hecho que está basado en la razón, la lógica o la conveniencia y que es suficiente en calidad o cantidad. Como lo define la RAE⁶³, es un adjetivo que proviene del latín "*rationabilis*" razonable o racional y refiere a lo adecuado, conforme a razón, pero a la vez proporcionado o no exagerado.

A su vez, Casco Pagano explica que, en palabras de ALSINA, indicio es todo rastro, vestigio, huella, circunstancia y, en general, todo hecho conocido o debidamente comprobado, susceptible de llevarnos por vía de inferencia al conocimiento de otro hecho desconocido⁶⁴.

La autoridad de libre competencia del Perú (INDECOP), por ejemplo, dejó sentado que los indicios [...] *son entendidos como aquellos actos, circunstancias o signos, suficientemente acreditados, que adquieren significación en su conjunto cuando conducen a la autoridad a la certeza en torno a un hecho desconocido relacionado con la controversia [...]*⁶⁵

Pues bien, en el caso que nos ocupa y en la presente etapa procesal, no se trata de valorar si los indicios conducen a la confirmación de la existencia de una falta a la Ley De Competencia, sino de la determinación de si son mínimamente razonables como para justificar la apertura de una investigación para averiguar si ella aconteció o no. En otros términos, los niveles de exigencia en la valoración de la razonabilidad de los indicios para la justificación de la apertura de un sumario de instrucción no deben ser los mismos que cuando se los valore para fundar la resolución definitiva, [...] *porque existen filtros posteriores [...]*⁶⁶.

Recapitulando, entonces, para acoger el Requerimiento de la DI y ordenar el inicio del sumario correspondiente, deben existir indicios suficientes de la existencia de una trasgresión a las normas de competencia, es decir, el inicio de este debe estar sustentado en hechos (u omisiones) que podrían llegar a encuadrarse en transgresiones a las disposiciones impuestas por la Ley de Competencia y sus disposiciones reglamentarias.

⁶² Ver, entre otras, la Res. D/AL N° 11/2020 dictada en el Expediente N° 1/2020, "Insumos Médicos S.A., Eurotec S.A., y Medical Pharma S.A. s/ Supuesta Infracción del Art. 8 de la Ley N° 4.956/2.013", disponible al 24 de marzo del 2022 en: <https://drive.google.com/file/d/1-bgM2DvWlgLfJFXGrzrolDasfvRjgE95/view>, o la Res. D/AL N° 14/2020 dictada en el Expediente N° 3/2020, "Teledeportes Paraguay S.A. s/ Supuesta Infracción de la Ley N° 4.956/2.013", disponible al 24 de marzo del 2022 en: <https://drive.google.com/file/d/1WB-f68fZLWm-gkSiniQLpJfAXv34Xolf/view>

⁶³ Real Academia Española. Disponible al 24 de marzo del 2022 en: <https://dle.rae.es/razonable>

⁶⁴ Casco Pagano, Hernán. "Código Procesal Civil Comentado y Concordado", 14ta Edición, Asunción, Paraguay, 2014, Tomo I, pág. 532

⁶⁵ Comisión de Defensa de la Competencia del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOP), Resolución No. 051/2010, Expediente 002/2008.

⁶⁶ Gorostiaga Boggino, Gustavo: "Esquema inicial de investigación en materia penal económica", *La Ley Revista Jurídica Paraguaya*, PY / DOC / 8/2010.

En tal sentido se debe analizar lo expresado en los antecedentes puestos a consideración del Directorio, así como también, lo expresado en el Requerimiento, en el cual la DI, mencionó que los elementos recabados durante la investigación preliminar brindan indicios suficientes para realizar una investigación sobre supuesta infracción del artículo 8° de la LDC.

En primer término, tenemos que, la DI ha señalado que existen denuncias, realizadas a través de medios de comunicación, respecto de la afectación que han sufrido los ganaderos como consecuencia de una supuesta práctica de fijación de precios en el seno de un mercado altamente concentrado, en el que –aseveró–, los frigoríficos actuarían en distorsión de la competencia, de acuerdo con las siguientes manifestaciones:

[...]

- a. Desde hace meses, los ganaderos afirman que atraviesan inconvenientes en su producción (...). En medio de esto, **denuncian un oligopolio en la industria cárnica y afirman que a causa de esto están percibiendo bajos precios por su ganado. Desde la ARP sostienen que la concentración de mercado en unas pocas empresas frigoríficas influye de manera significativa en la fijación de precios**, creando una situación de “oligopsonio que distorsiona el mercado”» (el resaltado en negritas es nuestro).
- b. «La falta de libre competencia impide que los precios reflejen la verdadera oferta y demanda, perjudicando a los productores y, en última instancia, a los consumidores».
- c. «La alarmante concentración en la industria frigorífica, donde **una gran parte de la faena está controlada por un pequeño número de actores, penaliza de manera injusta al productor**. Esta situación es motivo de seria preocupación y es absolutamente importante erradicar todas las condiciones que favorezcan los abusos de posición dominante» (el resaltado en negritas es nuestro).
- d. «Prieto criticó fuertemente la concentración de la industria y las consecuencias de un **oligopolio, que desemboca en precios injustos para los productores, debido a la falta de competencia**, generando desigualdad en las negociaciones» (el resaltado en negritas es nuestro).
- e. «A través de este indicador estadístico económico, se evidenció que **el valor promedio del primer trimestre del novillo tipo 2.0 en 2025 (luego del proceso industrial) registró un crecimiento del 11,1% con relación al mismo periodo de 2024, mientras que el costo del ganado aumentó un promedio de 6,8% en el mismo plazo**. “Este incremento pudo haber sido mayor si hubiera existido una mejor transmisión de precios”, señalaron desde la Appec» (el resaltado en negritas es nuestro).

[...] ⁶⁷

Al respecto, el órgano de investigación indicó, [...] *las manifestaciones precedentes, aún sin ser específicas, refieren un esquema en el que los frigoríficos que integran el eslabón industrial del mercado nacional de compra de ganado bovino para faena, actuarían de*

⁶⁷ Requerimiento de la DI, ¶ 45.



manera coordinada, concertada o inclusive, conscientemente paralela, para la fijación del precio del ganado bovino, con una tendencia a la baja de tales precios al tiempo de su determinación por parte de dichos agentes, mientras que en otras instancias el sector ganadero refiere la existencia de posibles abusos de una posición de dominio [...]»⁶⁸.

Se desprende del requerimiento de la DI, que esta reforzó su sospecha de supuesta coordinación con las manifestaciones plasmadas en el Estudio de Mercado de la Carne elaborada por el Directorio de la CONACOM a las cuales hizo referencia en los párrafos 47 al 49 de su Requerimiento.

De manera complementaria, la DI, valoró las informaciones recabadas de fuentes públicas durante la investigación preliminar, que a su criterio refieren a prácticas impulsadas por los frigoríficos, en el tenor siguiente:

[...]

- d. el exministro de Hacienda y economista, Manuel Ferreira, habló en entrevista con Valor Agro sobre la situación actual del mercado de la carne, apuntando con firmeza hacia la “concentración industrial” y una posible “colusión entre frigoríficos” (...) **“En general, lo que están observando es un tema de colusión, que creo que hace años lo estamos hablando, sobre este tema a nivel industrial”**» (el resaltado en negritas es nuestro).
- e. «Ante este escenario, el gremio consideró llamativa la estrategia de algunas industrias frigoríficas de retirarse del mercado de compra de ganado. Incluso de acuerdo con los datos, se visualizó que tres plantas dejaron de faenar dos días al mismo tiempo la semana pasada. “Eso es una luz amarilla en el tablero de control”, señaló Maluff. Agregó que **“se tenían valores muy razonables, de hasta US\$ 4,40 por kilo al gancho, aunque en un momento las industrias decidieron salirse de la compra y regresaron con una oferta de US\$ 3,50, que obviamente los productores no están validando ni concretando nuevas operaciones”** (el resaltado en negritas es nuestro).
- f. «El presidente de la Asociación Paraguaya de Productores y Exportadores de Carne (Appec) Ramiro Maluff, señaló a ABC que en los últimos meses los precios se mantenían en niveles favorables, pero esa tendencia cambió y actualmente **se observan “señales poco felices” por parte de las industrias, que estarían realizando “todo el esfuerzo para bajar nuevamente los precios al productor”** (...) “No vemos ninguna razón en el escenario internacional ni local para que las industrias intenten bajar los precios al productor, especialmente en un momento en que necesitamos un estímulo para el sector”» (el resaltado en negritas es nuestro).

[...]

Sobre lo anterior, indicó que [...] *en unión a la denuncia sobre la fijación de precios de manera concertada, se han detectado manifestaciones que refieren prácticas aparentemente consolidadas entre los frigoríficos, en especial respecto a la práctica de «salida de la compra», que implica que una o varias plantas frigoríficas deciden, de manera temporal o estratégica, no participar en el mercado de compra de ganado en pie, aun cuando podrían hacerlo técnica y financieramente [...]»⁶⁹. Respecto de dicha práctica, la DI*

⁶⁸ Requerimiento de la DI, ¶ 46.

⁶⁹ Requerimiento de la DI, ¶ 57.



20 de 25



refirió que el Estudio de la Carne también contribuyó para formar su convicción ya que habría expuesto la misma con las declaraciones allí asentadas⁷⁰.

Con base en todo lo anterior, el órgano de investigación expresó que

[...] existirían comportamientos de los frigoríficos identificados en la sección «PERSONAS OBJETO DE ESTE REQUERIMIENTO» que nos permitirían inferir la existencia de un probable concierto que tendría el objeto, el efecto y la potencialidad de impedir, restringir o falsear la competencia, que constituye el núcleo de la conducta proscrita por el Art. 8° de la LDC y que justificaría, en el caso que nos convoca, el impulso de la investigación, a fin de determinar la efectiva ocurrencia de la conducta y, en su caso, la extensión de la participación de los actores⁷¹ [...]

68. Sin que ello implique aún una calificación o conclusión respecto de la conducta de los frigoríficos en el marco de las prohibiciones del artículo 8° de la LDC, debemos indicar que la noción de un acuerdo entre competidores constituiría uno de los elementos propios de una práctica concertada o incluso de la constitución de un cártel y, al respecto, la caracterización de un cártel como una infracción de tipo *per se* es ampliamente aceptada por gran parte de las jurisdicciones en el mundo [...]

71. Al respecto, la investigación que pretende encarar la DI se enfocará, en primer lugar, en determinar la efectiva existencia de acuerdo, decisión concertada o práctica paralela entre los frigoríficos y/o entre estos y otros posibles agentes. Conforme a lo indicado en la LDC, no se requiere necesariamente un contrato formal ni un acuerdo escrito; basta con demostrar una "conurrencia de voluntades" orientada a un comportamiento anticompetitivo común [...].

Al respecto, por nuestra parte, cabe indicar que el artículo 8° de la Ley De Competencia dispone la prohibición de todo acuerdo, decisión o práctica concertada o conscientemente paralela, independientemente de que sean escritos o verbales, formales o no formales, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional. Así mismo, la Ley De Competencia despliega un catálogo enunciativo de conductas prohibidas, referidas a este tipo de acuerdos restrictivos.

Esta disposición normativa, tiene como finalidad prohibir cualquier contacto directo o indirecto entre los competidores, cuyo objeto o efecto sea crear unas condiciones de competencia que no correspondan a las condiciones competitivas normales del mercado en cuestión, por lo que, de acuerdo con las cuestiones señaladas, coincidimos con la DI respecto de la existencia de indicios razonables suficientes para realizar una investigación a efectos de verificar la existencia o no de conductas prohibidas por la Ley de Competencia, en los términos descritos por la DI, sin perjuicio de que el órgano de investigación compruebe o no el acaecimiento de otras conductas a partir de la investigación a realizar.

Por otra parte, cabe indicar que en el requerimiento se manifestó igualmente que además de lo anterior y, con base en los indicios recolectados que, [...] *es dable reconocer que podrían confluir en la práctica descrita caracteres propios del abuso de posición de dominio conjunto o dominancia colectiva, lo que representaría la vulneración de las previsiones del Art. 9° LDC* [...] ⁷².

⁷⁰ Requerimiento de la DI, ¶ 60.

⁷¹ Requerimiento de la DI, ¶ 64.

⁷² Requerimiento de la DI, ¶ 80.



Con base en lo anterior, se observa en el Requerimiento que la DI, basado en las circunstancias descritas en el Estudio de Mercado de la Carne y la información colectada en otras fuentes, infirió, de manera preliminar que Frigomerc S.A. y Frigorífico Concepción S.A. podrían detentar una posición dominante conjunta, la cual encontraría sustento en:

[...]

- a. La elevada cuota conjunta del mercado abarcada por ambos (que ha superado consistentemente el 60% del mercado relevante entre los años 2020 y 2024 y se ha posicionado en el 59,4% en el año 2025);
- b. La detección de importantes barreras estructurales para el acceso de nuevos competidores al mercado, como la «alta inversión inicial que implica la instalación de una planta frigorífica requiere de grandes inversiones de capital, además de obligar a operar con gran volumen de cabezas para cubrir costos fijos y lograr eficiencia operativa y económica», así como barreras estratégicas, evidentes en el «exceso de capacidad instalada» en la industria frigorífica nacional;
- c. Con la exclusión de los frigoríficos pertenecientes a las cooperativas de producción del Chaco, el poderío de Frigomerc S.A. y Frigorífico Concepción S.A. es marcado respecto de Frigorífico Guaraní S.A.C.I. y Frigorífico Victoria S.A.E., los cuales en conjunto no alcanzan, en promedio, una cuota sino del 12% del mercado. Al respecto, el DIRECTORIO ha señalado que «Las cuotas de mercado son un primer juicio sobre la competitividad en un mercado, evidenciando la posición y fortaleza competitiva de una empresa».
- d. La estructura oligopsonica del mercado de compra de carne bovina para faena, por el lado de la compra, condicionaría la capacidad de negociación de los ganaderos, quienes con arreglo a las denuncias públicas se encontrarían ante precios aparentemente impuestos de manera uniforme por los frigoríficos.
- e. Por la estructura del mercado descrito, altamente concentrado y con un grado importante de homogeneidad del producto, es plausible que los principales jugadores puedan prever sus comportamientos recíprocos y en función de ello coordinen su comportamiento en el mercado, en tanto el mantenimiento o baja del precio de compra de ganado bovino a pesar de los marcados incrementos del precio de exportación generaría, naturalmente, un aumento en la renta del eslabón industrial, generándose con ello el incentivo para el abuso de la posición. Se suma a la apreciación previa la evaluación realizada por el DIRECTORIO en el Estudio de Mercado de la Carne, en el cual señaló que existe un elevado coeficiente de correlación entre los precios de compra de carne bovina entre Frigomerc S.A. y Frigorífico Concepción S.A., que se eleva al valor de 0,8.

[...] ⁷³

Seguidamente, la DI, indicó que, si bien la alta concentración no es, en sí, prueba de una conducta anticompetitiva, sí constituye un indicio estructural relevante que puede facilitar conductas violatorias de la LDC, reducir la presión competitiva o reforzar el poder de mercado de los compradores frente a los productores, especialmente en la hipótesis de dominancia conjunta o de poder de compra (monopsonio u oligopsonio) ⁷⁴.



⁷³ Requerimiento de la DI, ¶ 96.

⁷⁴ Requerimiento de la DI, ¶ 103.

Por tal motivo, consideró que la apertura de la investigación permitiría corroborar la efectiva existencia de la estructura oligopolística coordinable, la existencia de poder de mercado conjunto, la conducta abusiva y su vinculación causal con dicha posición.

Por nuestra parte, debemos decir que, con relación a la supuesta conducta del artículo 9º, cabe indicar que la Ley De Competencia establece la prohibición de la explotación abusiva por una o varias de las personas físicas o jurídicas contenidas en el Artículo 3º de esta Ley, de su posición de dominio en todo o en parte del mercado relevante.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe aclarar que la posición de dominio de un agente en un determinado mercado no está en sí prohibida, ya que lo que se prohíbe es la utilización abusiva de dicha posición de fuerza. Es decir, tener una posición de dominio no es igual a cometer una infracción.

Por todo, entonces, coincidimos con la DI en el sentido de que existen indicios razonables suficientes para realizar una investigación a efectos de verificar la existencia o no de conductas prohibidas por la Ley De Competencia, en los términos descritos por la DI, sin perjuicio de que el órgano de investigación compruebe o no el acaecimiento de otras conductas a partir de la investigación a realizar.

Por último y no menos importante, cabe señalar que la apertura de un sumario de investigación no debe entenderse como prejuzgamiento sobre el acaecimiento de una conducta prohibida o la responsabilidad de agente económico alguno, sino como una actuación de la CONACOM tendiente a verificar el cumplimiento de la Ley de Competencia, por lo que sólo en caso de existir elementos suficientes para sustentar las contravenciones a dichas normas se procederá en los términos del Artículo 56º de la Ley.

3. Designación de Auxiliares de Instrucción

Según el Artículo 43 de la Ley de Defensa de la Competencia son auxiliares de instrucción, los actuarios y ujieres, funcionarios de la CONACOM que serán designados para colaborar en cada caso sin mayores formalidades. En ese sentido, es facultad del Directorio nombrar a los funcionarios que auxilien tanto a la DI como al Directorio en el caso en particular.

En ese sentido, considerando lo dispuesto en el Artículo 47 del Decreto Reglamentario, que [...] *para el cumplimiento de sus funciones inherentes a su carácter de Autoridad de Aplicación de la Ley, el Directorio cuenta con el apoyo de un Secretario cuyas funciones serán desempeñadas por un abogado de la Asesoría Jurídica de la CONACOM* [...], y, dado que conforme al Artículo 55 inc. d) del mismo Decreto, el mismo ya ha sido designado por Resolución D/AD N°57/2022 "Por la cual se designa a la Abogada Silvia Andrea Meza Delgado del Departamento de Asesoría Jurídica como Secretaria del Directorio"; en esta instancia corresponde solo la designación de quien se desempeñará como Ujier en el presente sumario de instrucción.

4. Publicación en el Portal web institucional

Considerando los principios de transparencia y publicidad, así como el de Utilización de medios electrónicos, consagrados en los artículos 33 y 34 de la Ley de Competencia,



respectivamente, corresponde la publicación de la presente resolución para su acceso a terceros, en el portal web de la Institución, una vez notificada la Investigada.

OPINIÓN DE LOS MIEMBROS DEL DIRECTORIO EDUARDO GONZÁLEZ MARTÍNEZ Y EDUARDO BARROS VASCONSELLOS:

Seguidamente, los miembros del Directorio de la CONACOM, EDUARDO GONZÁLEZ MARTÍNEZ Y EDUARDO BARROS VASCONSELLOS manifiestan que se adhieren al voto del preopinante ROLANDO DÍAZ DELGADO por compartir los mismos fundamentos.

POR TANTO, en ejercicio de sus atribuciones legales,

EL DIRECTORIO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA,

RESUELVE:

1. **HACER LUGAR** al requerimiento de la Dirección de Investigación, formulado en la Nota Técnica CONACOM/DI/01/2026 y, en consecuencia, **TENER POR INICIADO** el Sumario de Investigación por presunta infracción del Artículo 8º y 9º de la Ley N°4.956/2.013 de *Defensa de la Competencia* por parte de las siguientes empresas:
 - i. **FRIGORÍFICO CONCEPCIÓN S.A.**, con RUC N° 80023325-5 y domicilio en Avda. Santa Teresa esquina Aviadores del Chaco, Edificio Torres del Paseo, de la ciudad de Asunción
 - ii. **COOPERATIVA CHORTITZER LTDA. (FRIGOCHORTI)**, con RUC N° 80004464-9 y domicilio en Avda. General Artigas N° 2006, de la ciudad de Asunción
 - iii. **COOPERATIVA COLONIZADORA MULTIACTIVA FERNHEIM LTDA. (FRIGOCHACO)**, con RUC N° 80016754-6 y domicilio en Avda. España N° 2112, de la ciudad de Asunción
 - iv. **COOPERATIVA MULTIACTIVA NEULAND LTDA. (FRIGORÍFICO NEULAND)**, con RUC N° 80017582-4 y domicilio en Teniente Irala y Teniente W. López, de la ciudad de Mariano Roque Alonso;
 - v. **FRIGORÍFICO GUARANÍ S.A.C.I.**, con RUC N° 80003232-2 y domicilio en Avda. Santa Teresa 2106 esquina Cap. Herminio Maldonado, Edificio Torres del Paseo, Torre II, Piso 20, de la ciudad de Asunción;
 - vi. **FRIGORÍFICO VICTORIA S.A.E.**, con RUC N° 80142534-4 y domicilio en Ruta 9 Carlos Antonio López, Km. 26,5, de la ciudad de Villa Hayes; y,
 - vii. **FRIGOMERC S.A.**, con RUC N° 80019708-9, y domicilio en Capitán José Lombardo y Teniente Facundo Almada, de la ciudad de Asunción;





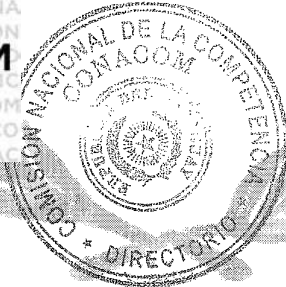
2. **DESIGNAR**, a los funcionarios listados en la Resolución D/AD N° 109 del 25 de noviembre de 2025 como Ujieres, con los alcances del Artículo 43 de la Ley N°4956/2013, para el presente sumario.
3. **DISPONER**, la formación de un expediente con el legajo remitido por la Dirección de Investigación.
4. **NOTIFICAR** a las firmas investigadas la presente resolución, dentro de los próximos 5 (cinco) días hábiles, con los alcances señalados en el Artículo 51 de la Ley N°4.956/2.013.
5. **PUBLICAR** en el portal web de la CONACOM presente Resolución, en su versión pública, una vez notificada de la misma a las firmas investigadas.

Así lo acordaron en Sesión de Directorio constando en Acta OR N° 04 de fecha 26 de enero de 2026, y firma el Presidente del Directorio, con fundamento en el Artículo 9 del Reglamento General de Funcionamiento del Directorio de la Comisión Nacional de la Competencia aprobado por Resolución D/AD N° 46 de fecha 17 de julio de 2020 y el Artículo 24 de la Ley N° 4956/13 de Defensa de la Competencia.

Ante mí:



CONACOM



CONACOM

