



**Sección Diálogos**

**El rol de la SCE en el  
afianzamiento de la  
competencia en Ecuador  
(Noviembre 2018 – agosto 2024)**

**Danilo Sylva P.**

# El rol de la SCE en el afianzamiento de la competencia en Ecuador

(Noviembre 2018 – agosto 2024)



**Danilo Sylva P.**

Licenciado en Ciencias Jurídicas, abogado y doctor en Jurisprudencia, PUCE; maestría en Ciencias Jurídicas, Universidad Rey Juan Carlos. Actualmente integrante de la Comisión Calificadora para renovación de jueces de la Corte Constitucional del Ecuador, ex Superintendente de Competencia Económica (2018-2024); ex Presidente del Consejo de Desarrollo de la Comunicación (2017-2018); ha sido asesor en Presidencia y Vicepresidencia de la República, Asamblea Nacional, Municipio de Quito, entre otras instituciones públicas y privadas. Consultor

## ÍNDICE

I. Consideraciones preliminares.....	4
II. El punto de partida y el trazado de ruta.....	7
III. Las mejores prácticas y estándares internacionales, construcción de la imagen tradicional de la institución y su inserción en el concierto internacional especializado en defensa de la competencia.....	10
IV. Autonomía e independencia.....	12
V. Promoción de la competencia, cultura de competencia.....	14
VI. La comunicación como herramienta para fomentar la cultura de la competencia.....	18
VII. Avances en el régimen de control de concentraciones en Ecuador.....	18
VII.(a) Reforma de la Tasa tasa por análisis y estudio de las operaciones de concentración económica (OPA) (2020).....	22
VII.(b) Reforma de los formularios para notificación de una operación de concentración económica.....	22
VIII. Evolución del proceso de investigaciones de conductas anticompetitivas.....	24
IX. El abordaje de las prácticas desleales que afectan a la competencia.....	31

## I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Ecuador es uno de los países latinoamericanos que expidió tardíamente una ley sobre competencia económica. Recién en el año 2011 entró en vigor la denominada “Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado” (LORCPM), mediante la cual se crea la Superintendencia de Control del Poder de Mercado (actualmente Superintendencia de Competencia Económica – SCE)<sup>1</sup>, institución que inicia sus funciones, propiamente, en el año 2012 cuando se designa al primer Superintendente de Control del Poder de Mercado (actualmente, Superintendente de Competencia Económica)<sup>2</sup>.

El corto período de existencia y aplicación de la ley, indudablemente, a la administración que inauguraba su gestión en noviembre de 2018, generó mayores desafíos si se compara, por supuesto, con instituciones de otras jurisdicciones de larga data, muy bien posicionadas, que han tenido la oportunidad de dejar su impronta con actuaciones y decisiones que han sido reconocidas favorablemente por la ciudadanía.

El gran reto, sin duda, consistió en realizar todas las acciones posibles para posicionar a la institución como “autoridad de competencia”, llamada a promover, garantizar y proteger la competencia en el Ecuador, dejando de lado cualquier otro objetivo, por importante que sea, que esté alejado de la libre competencia.

Con este objetivo, correspondía enfocarse en acciones con esa orientación, tanto al interior como al exterior del país.

Al interior, el camino no resultaba nada fácil en la medida de que en el quehacer cotidiano al interior de la sociedad ecuatoriana “la competencia”, con sus correspondientes ventajas, no estaba arraigada ni internalizada. En forma general, se puede decir que la libre competencia no era un concepto, principio, atributo o regla esencial que haya estado presente y, por ende, se haya precautelado en el Ecuador.

Lo anterior es una consecuencia de los principios, valores o criterios abrazados por las distintas generaciones, el ordenamiento jurídico vigente y su aplicación, el modelo económico imperante (si acaso lo hubo), y prácticas que han sido desarrolladas durante décadas, que van en contravía a la libre competencia económica.

Desde el advenimiento de la democracia en 1979, han regido tres Constituciones: la de 1978, la de 1998 y la de 2008. En lo que concierne al fomento y protección a la competencia resulta interesante señalar que las Cartas Constitucionales de 1978 y 1998 expresamente contienen normas que tienen relación con la competencia económica.

La Constitución de 1978 prescribía que la organización y funcionamiento de la economía debía responder a los principios de eficiencia; que el desarrollo era dentro del sistema de mercado; que se prohibía cualquier forma de abuso de poder económico, inclusive las uniones y agrupaciones de empresas que tiendan a dominar los mercados nacionales, a eliminar la competencia o aumentar arbitrariamente los lucros.<sup>3</sup>

---

1 El cambio de nombre se realizó en la “Ley Orgánica Reformativa de diversos cuerpos legales, para el fortalecimiento protección, impulso y promoción de las organizaciones de la economía popular y solidaria, artesanos, pequeños productores, microempresas y emprendimientos”, publicada en el Registro Oficial (Suplemento) No. 311, de 16 de mayo de 2023.

2 Ibid.

3 Artículo 45

## EL ROL DE LA SCE EN EL AFIANZAMIENTO DE LA COMPETENCIA EN ECUADOR (NOVIEMBRE 2018 – AGOSTO 2024)

---

Por su lado la Constitución de 1998 consagraba que el sistema económico debía responder al principio de eficiencia; que dentro del sistema de economía social de mercado al estado le correspondía: garantizar el desarrollo de actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones que las promuevan, fomenten y generen confianza; y, promover el desarrollo de actividades y mercados competitivos, impulsar la libre competencia, sancionar las prácticas monopólicas y otras que impidan y distorsionen. Contemplaba, además, que las actividades empresariales pública y privada recibirán el mismo tratamiento legal.<sup>4</sup>

Es preciso resaltar que, en sintonía con las corrientes doctrinarias imperantes en la época en que estuvo vigente esta última constitución, se consideró que las respuestas a los acuciantes problemas sociales y económicos se podrían encontrar al desarrollar las actividades económicas dentro de una economía social de mercado. Las aspiraciones de los líderes de ese momento respecto a la organización social y al sistema económico son muy relevantes, pero, lamentablemente, poco se hizo para que se instaure plenamente una economía social de mercado, se la desarrolle y, por supuesto, se alcancen los beneficios que en otros países este sistema ha permitido obtener.

A propósito de las bondades de promover y proteger la libre competencia, conviene traer a colación que:

*el concepto de la economía social de mercado se basa en el reconocimiento, surgido de las investigaciones de las últimas décadas, de que no se puede implementar exitosamente una política económica sin decidirse claramente a favor de algún principio coordinador (...) Las experiencias negativas adquiridas con sistemas mixtos intervencionistas han conducido a que la teoría sobre el ordenamiento económico de Walter Eucken, Franz Bohm, F.A. Hayek, Wilhelm Ropke, Alexander Rustow y otros, reconozca que el principio de la competencia solo podrá funcionar como instrumento de organización de la sociedad en masa, siempre y cuando exista un ordenamiento global claro, que garantice la competencia. (...) La economía social de mercado es un ordenamiento global de economía de mercado, conformado conscientemente. La competencia debe ser el principio fundamental de coordinación. Se basa en el reconocimiento de que una economía competitiva puede tomar formas muy distintas desde el punto de vista histórico y de que es posible cumplir mejor con las tareas sociales de la sociedad moderna en un sistema de libre competencia. (...) se puede definir el concepto de economía social de mercado como una idea de ordenamiento económico, que persigue el objetivo de combinar, sobre la base de una economía competitiva, la libre iniciativa con el avance social, asegurado a su vez por el rendimiento de la economía de mercado<sup>5</sup>.*

Sin duda, hay que destacar que las antedichas constituciones hayan contemplado las normas referidas y la intención de que la competencia se instaure como principio, regla y comportamiento de los agentes económicos, sin embargo, más allá de un antecedente normativo con rango constitucional relevante, el rol y gestión del aparataje estatal y las actividades económicas desarrolladas estuvieron muy lejos de plasmar el objetivo previsto en las citadas normas supremas. Pueden citarse varias evidencias sobre esta afirmación, pero la mejor no puede ser sino el hecho de que en el período bajo el cual rigieron las dos constituciones no fue expedida una ley sobre competencia económica.

Adicionalmente, no se puede dejar de señalar que el escenario económico se ha caracterizado por un rol

---

4 Ver más en: artículos 242, 243 y 244

5 Dürr, E. y otros, La economía social de mercado. Un proyecto económico y político alternativo, Konrad Adenauer-Stiftung A.C. CIEDLA, Buenos Aires, 1983, pp. 24-25.

## EL ROL DE LA SCE EN EL AFIANZAMIENTO DE LA COMPETENCIA EN ECUADOR (NOVIEMBRE 2018 – AGOSTO 2024)

---

protagónico del estado como gestor en importantes actividades económicas, abundantes barreras normativas, proteccionismo a determinados sectores de la economía, manejo clientelar a sectores poblacionales con uso de recursos públicos, tendencia proclive a fijación y control de precios y al establecimiento de precios de sustentación, entre otros aspectos que han llevado a la reflexión de que es difícil determinar el tipo de modelo económico que ha caracterizado al Ecuador.

En este contexto, hablar de mercado, mercados abiertos y libre competencia no solo que resultaba extraño, sino antipopular y ajeno a los intereses de la mayoría de la población, incluido para buena parte del sector empresarial, que ha venido sintiéndose cómodo con el statu quo. En la práctica, la mayoría de la población no comulgaba con que la libertad económica constituya uno de los pilares de la organización social, económica y política y el mejor escenario para el crecimiento y desarrollo económico.

En el imaginario de la población estuvo y sigue muy arraigado el criterio de que el estado es el llamado a resolver todo y que su rol intervencionista es clave para todas las actividades, sea para establecer cualquier tipo de norma o regulación (muchas veces inconstitucionales e ilegales); brindar alguna ayuda pública, establecer prohibiciones y cualquier otro acto para intervenir innecesariamente en las actividades de los particulares; y, en consecuencia, el mercado, sus interacciones y las ventajas que la competencia pueda traer fueron vistas como una amenaza y algo no deseado.

Es inocultable la excesiva regulación existente (antitécnica e ineficiente), que ha contribuido no solo a establecer barreras de ingreso y salida de actores económicos, sino que se ha convertido en un obstáculo para el emprendimiento, innovación, inversión y, en general, para el desarrollo y crecimiento económico.

Si promover la competencia no pudo haber sido consecuencia de una reflexión propia de los diferentes actores de la sociedad ecuatoriana y vista como una necesidad para alcanzar desarrollo y crecimiento económico, la fuerza de la dinámica social y económica (crisis incluidas) imponía que se la considere como una herramienta e instrumento para realizar cambios importantes no solo en la actividad económica sino en el sostenimiento de las instituciones de la endeble democracia.

En efecto, frente a la grave crisis que Ecuador experimentó a finales de los años 90, se adoptó la medida de dolarizar la economía. Como se sabe, esta decisión tomada hace 25 años, ha evidenciado que trajo más ventajas que desventajas para la sociedad ecuatoriana<sup>6</sup>. Esta medida, debía ser complementada, en el corto y mediano plazo, con otro tipo de acciones y decisiones, no solo para apuntalarla sino para que se encaminen acciones para liberalización económica y se alcance la tan deseada ruta del desarrollo económico.

En lo que concierne al tema que nos ocupa (la competencia), en los albores de la dolarización se consideraba que la economía del Ecuador estaba sobrerregulada y que los costos fomentados por las regulaciones impedían la competencia, por lo que era imprescindible encarar un proceso sostenido de desregulación que mejore las reglas de juego y de a la economía un empuje competitivo<sup>7</sup>. Han pasado más de dos décadas y la situación no solo no ha cambiado sino que se ha empeorado, por lo que la tarea se encuentra más

---

6 En todo caso, no se puede ni debe desconocer las graves consecuencias en la sociedad ecuatoriana producidas por la crisis existente al momento en que se tomó la medida.

7 Hanke, S. El Dinero y el Imperio de la Ley en Ecuador, Friends of Rule of Law in Ecuador, Inc, disertación presentada al recibir el Doctorado Honoris Causa de la Universidad San Francisco de Quito el 29 de septiembre de 2003.

pendiente que nunca. Encarar un proceso sostenido de mejora regulatoria es imprescindible.

Si en el pasado era necesario, en el presente, más que antes, es crucial desplegar todos los esfuerzos, sin desmayar, encaminados al fomento, promoción y protección de la competencia económica. Su incorporación en el ethos de la sociedad ecuatoriana es algo imperativo y, para ello, el esfuerzo debe ser mancomunado entre el sector público, sector privado, academia, organizaciones de la sociedad civil y demás actores de la sociedad ecuatoriana.

Hay que tener presente, también, que Ecuador no encuentra todavía el camino para salir de una crisis institucional que arrastra desde hace décadas. Se había considerado, equivocadamente, que con ocasión de la Asamblea Constituyente y la aprobación de la Constitución de 2008 se había encontrado la ruta que permitiría la estabilidad en todos los órdenes. Lamentablemente, por deficiencias de la propia Constitución (fundamentalmente, aunque no exclusivamente en su parte orgánica) y por prácticas antidemocráticas endógenas esto no ha sucedido y, al contrario, en la actualidad se experimenta otra faceta de la crisis institucional.

Esto último es de particular relevancia puesto que el contexto institucional macro, dentro del cual la SCE debe desarrollar sus actividades y cumplir su rol, no ha sido ni es muy favorable. Además, por supuesto, que Ecuador, al igual que otros países latinoamericanos, no se ha caracterizado, precisamente, por que tanto actores públicos como privados estén habituados a cumplir con la ley.

## II. EL PUNTO DE PARTIDA Y EL TRAZADO DE RUTA

Resulta paradójico que haya sido bajo el paraguas de la actual Constitución que rige desde 2008 y de la organización política, social y económica en ella contemplada<sup>8</sup> que se haya expedido una ley sobre competencia económica (denominada Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado). En todo caso, fuera de las motivaciones del constituyente y de las contradicciones y deficiencias normativas existentes tanto en las normas constitucionales y en la propia ley sobre competencia económica, es encomiable la decisión política de expedir la ley, crear la institucionalidad y dotar los recursos (aunque no los necesarios y suficientes) para que se aplique la ley. Definitivamente, es un hecho histórico trascendental, dada la esquivada convicción de gran parte de la sociedad a tener como elemento central de la vida económica y social la promoción y protección de la competencia económica.

También es importante señalar que no se puede ni debe desconocer los esfuerzos realizados por la primera administración de la SCE para crear la institucionalidad y ejercer sus competencias y atribuciones. Con los aciertos y desaciertos que toda gestión pueda tener, a nadie se le puede escapar las implicaciones que conlleva institucionalizar una nueva entidad pública, difundir su misión, sus objetivos, promocionar la normativa y las ventajas para la ciudadanía que trae consigo la nueva ley, la naciente institución y las acciones institucionales que se haya desarrollado en cumplimiento de la normativa.

Con los antecedentes señalados, emprender el camino para consolidar una institución llamada a promover

---

<sup>8</sup> El artículo 283 de la Constitución dispone que el sistema económico es social y solidario. Se elimina cualquier referencia a economía de mercado y economía social de mercado, aunque reconoce que el sistema propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado; y, se hace referencia a mercados transparentes y eficientes.

## EL ROL DE LA SCE EN EL AFIANZAMIENTO DE LA COMPETENCIA EN ECUADOR (NOVIEMBRE 2018 – AGOSTO 2024)

---

y proteger la libre competencia, el proceso competitivo y el bienestar general de la población resultaba muy complejo, difícil, arduo y de largo aliento.

De inicio, fue trascendental enviar mensajes claros y precisos, a nivel interno y externo, sobre los principios básicos que regirán el accionar de la autoridad de competencia que iniciaba la gestión: a) trabajo encaminado a alcanzar las mejores prácticas y estándares internacionales, b) rigurosidad técnica en sus estudios e investigaciones, c) seguridad jurídica; d) transparencia y publicidad de los actos, e) fortalecimiento institucional; y e) salvaguarda de la autonomía e independencia, entre otros.

Una de las primeras y grandes responsabilidades, sin duda, es conformar el equipo con el que se va a jugar y con quienes se puede alcanzar los mejores resultados. Si el fortalecimiento institucional se había concebido como uno de los pilares de la gestión, se realizaron acciones combinadas para, por un lado, promocionar a personal que venía trabajando en la institución y respetar la estabilidad del personal de carrera; y, por otro lado, para incorporar a nuevo personal, se invitó a profesionales que ya habían tenido en el pasado algún vínculo con la entidad y a otros que compartían el mismo interés de consolidar una agencia de competencia “técnica” que coadyuve a desarrollar el derecho de competencia ecuatoriano. Para la incorporación de los miembros del equipo se conjugó, principalmente, entre otros aspectos, lo siguiente: hoja de vida que evidencie la preparación académica y experiencia en materias relacionadas con la misión de la institución; juventud; equilibrio entre hombres y mujeres; trayectoria impoluta en su vida pública y privada.

Las hojas de vida y perfiles de los profesionales que conformaron el equipo, permanentemente constaban publicados en la web institucional. Se apostó, como regla general, por la estabilidad del personal. No se produjo muchos cambios y, cuando se los hizo, se procuró promocionar a alguien a un cargo superior. Por ejemplo, algunos intendentes culminaron su crecimiento profesional al interior de la institución como miembros de la Comisión de Resolución de Primera Instancia –CRPI- y, algún director fue designado intendente.

Por supuesto que al comienzo de un desempeño profesional, la hoja de vida, la experiencia y los planes de trabajo son muy importantes, pero lo más relevante es que al igual que luego de un partido jugado (en alguna actividad deportiva) o de la puesta en escena de una obra, es que dicha trayectoria pueda ser corroborada durante el trabajo desarrollado por cada profesional o técnico mientras prestó su contingente para la institución. Su huella (con aciertos o desaciertos) está plasmada en cada estudio, informe, resolución o cualquier otra actuación, que, por cierto, siempre estuvo expuesta al escrutinio público.

Con el equipo integrado, sin descuidar las actividades cotidianas durante la transición, fue menester, casi como un paso obligado, ubicarnos en el tiempo y el espacio y, hablando metafóricamente, dar una mirada al “estado del arte” institucional.

Esto fue indispensable para delinear el plan estratégico a seguir durante el período de gestión. Luego de un trabajo muy minucioso desarrollado en los primeros meses se tuvo un diagnóstico preliminar, a partir del cual se trazó el plan estratégico macro<sup>9</sup>. A continuación, brevemente, se menciona lo más relevante de las diferentes líneas de acción que consta en dicho diagnóstico.

En lo referente a abogacía de la competencia, se consideró que era necesario mejorar la rigurosidad

---

9 Informe SCPM-IGT-2019-002 de 4 de Julio de 2019.

## EL ROL DE LA SCE EN EL AFIANZAMIENTO DE LA COMPETENCIA EN ECUADOR (NOVIEMBRE 2018 – AGOSTO 2024)

---

metodológica y técnica de los estudios de mercado e informes especiales y desarrollar actividades que tengan relación con la promoción de un medio favorable a la competencia en las actividades económicas y transmitir a la sociedad sobre los beneficios de la competencia económica. En forma inmediata, se reforzó las destrezas del equipo en el conocimiento y manejo de herramientas cuantitativas que permitieron un adecuado manejo de metodologías aplicadas a información y administración estadística y se tomó la decisión de dejar de lado actividades que habían venido desarrollándose que tenían relación con el fomento de sectores de la microempresa y economía popular y solidaria (sectores que son competencias de otras entidades) para poner énfasis en actividades que sí son relacionadas a la promoción de la competencia, tal como lo realizan otras autoridades de competencia.

Se evidenció, también, la necesidad de que se fortalezca el equipo técnico con profesionales con conocimientos en competencia económica para el desarrollo de estudios en microeconomía, teoría de juegos y organización industrial, análisis de datos y estadística, uso de programas estadísticos y econométricos de uso común en agencias de competencia de todo el mundo.

En el área de investigaciones de conductas anticompetitivas se alertó principalmente lo siguiente: en abuso de poder de mercado se evidenció un desconocimiento en el análisis de las conductas y un vacío en el apoyo legal. No se aplicaban correctamente metodologías de análisis de mercados relevantes y determinación de sustitución de productos y/o servicios y no se habían implementado técnicas cuantitativas para la determinación de operadores con poder de mercado (además de las cuotas de participación e índices tradicionales). En acuerdos y prácticas restrictivas el equipo estaba conformado únicamente por abogados por lo cual (en mayor medida) las investigaciones carecían de análisis y sustento económico; también, desconocimiento en el análisis de las conductas y escasa iniciativa en las estrategias de investigación. En ambas intendencias falta de direccionamiento en lo sustantivo en los casos de investigación.

En cuanto al control de operaciones de concentración económica se alertó que los análisis mayormente carecían de sentido técnico, no se generaba discusión interna sobre los casos investigados y se encontraron resoluciones que fueron subordinadas sin motivación o con condicionamientos que estaban lejos de perseguir objetivos en materia de competencia; había casos en los que no se había realizado ninguna acción por un largo período de tiempo (un año), lo que había generado incertidumbre en buena parte de los operadores económicos.

Como respuesta se plantearon algunas acciones para consolidar el régimen de control de concentraciones: fortalecimiento de criterios legales, técnicos y conceptuales de los funcionarios; realización de cambios normativos de gestión procesal; se avizó la necesidad de realizar una reforma integral al procedimiento de notificación e investigación de las operaciones de concentración que tienen que ser notificadas obligatoriamente, a fin de que la unidad administrativa ponga énfasis en aquellas operaciones que presentan mayores preocupaciones a la competencia y simplificar el pronunciamiento de las otras; reformulación de la tasa por análisis de las operaciones.

Según la ley ecuatoriana, a la autoridad de competencia le corresponde investigar y sancionar las prácticas desleales que afecten a la competencia. Esta responsabilidad ha sido una de las que más desgaste había producido, tanto para la administración como para los operadores económicos y sus asesores, en gran medida, por las dificultades normativas, la naturaleza distinta de las conductas anticompetitivas y la de los

actos de competencia desleal, la autoridad que debe conocer y sancionar, los procedimientos, etc.

Se identificó que no había una guía clara respecto de la naturaleza de las prácticas desleales, el objeto jurídico protegido por la ley y las características propias de cada una de las conductas contenidas en la ley; ausencia de control y seguimiento de términos procesales y descoordinación entre la mayoría de los análisis económicos y jurídicos constantes en los informes y resoluciones de la intendencia cargo de la investigación. Era imprescindible, entonces, contar con criterios técnicos sobre la naturaleza de las prácticas desleales que, según la ley ecuatoriana, sean contrarias al régimen de competencia, y la realización de un seguimiento constante a las investigaciones para velar por las garantías procesales y asegurar el correcto desarrollo de los expedientes de las investigaciones.

### III. LAS MEJORES PRÁCTICAS Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES, CONSTRUCCIÓN DE LA IMAGEN INTERNACIONAL DE LA INSTITUCIÓN Y SU INSERCIÓN EN EL CONCIERTO INTERNACIONAL ESPECIALIZADO EN DEFENSA DE LA COMPETENCIA

Para alcanzar la rigurosidad técnica se contempló como objetivo alcanzar las mejores prácticas y estándares internacionales, que no solo significaba adoptar un eslogan promocional sino que simbolizaba la esencia de lo que sería la gestión, en la medida en que se reconocía que había mucha doctrina y jurisprudencia internacional desarrollada durante décadas y que era ineludible que la autoridad de competencia ecuatoriana se incorpore al entorno internacional que viene promoviendo y protegiendo la competencia a nivel mundial. Lo anterior era mucho más significativo si se considera que la imagen institucional a nivel internacional se vio limitada al haberse mantenido al margen de los núcleos de debate internacional sobre la materia, fundamentalmente, por el enfoque divergente que la anterior administración había tenido con respecto a la temática que se impulsaba a nivel internacional en materia de competencia, que se lesionó aún más por la decisión tomada respecto a la desclasificación de información que se había proporcionado dentro de una delación que fue presentada por parte de un operador económico, pues tal acción no solo lesionó el todavía incipiente programa de delación de Ecuador sino, también, a la credibilidad de la herramienta a nivel de la región andina.

Se tuvo claridad en cuanto a que la búsqueda continua de la cooperación internacional tendría un efecto doble en las actuaciones de la entidad. Por un lado, permitiría el acceso a información esencial para el desarrollo de la temática a nivel interno y contar con el asesoramiento personalizado y especializado para estudios de casos que ya han sido debidamente analizados e investigados por otras autoridades de competencia (considerando siempre las especificidades y diferencias por ser mercados y dinámicas diferentes); y, por otro lado, el acercamiento con las autoridades de competencia a nivel internacional posibilitaría la identificación de buenas prácticas implementadas, lo que generaría un espectro mucho más claro de las acciones que deberían ser incorporadas en la labor de la institución. Esto, encaminado a que en el momento en que se pudiera dar un *peer review* se hubieran observado con antelación la mayor cantidad de recomendaciones que suelen darse por parte de la OCDE cuando se evalúa el régimen de competencia de un país. La gran cruzada diplomática no podía esperar y se planificó visitas presenciales y reuniones virtuales con algunas autoridades de competencia con el fin de presentar la nueva visión y propuesta de trabajo institucional, exponer la necesidad de contar con el apoyo de sus equipos de trabajo y, fundamentalmente, generar una

## EL ROL DE LA SCE EN EL AFIANZAMIENTO DE LA COMPETENCIA EN ECUADOR (NOVIEMBRE 2018 – AGOSTO 2024)

---

imagen de seriedad, sobriedad, tecnicismo y voluntad para alcanzar las mejores prácticas internacionales y cumplir con estándares internacionales en el quehacer cotidiano de la institución.

Concomitantemente, se realizaron acciones encaminadas a presentar la candidatura de Ecuador para ser sometido su régimen de competencia al examen de la OCDE. Todo el esfuerzo tuvo su resultado el mismo año 2019, al haber sido aceptada dicha candidatura para que la OCDE y el BID practiquen el prestigioso examen sobre competencia a la autoridad ecuatoriana. El solo hecho de haber recibido esta respuesta favorable ya marcó un hito importante en los inicios de la gestión. No está demás dejar señalado que el examen peer review es la evaluación más minuciosa y rigurosa del estado general de competencia del país que se somete a dicho examen. A la postre, la agencia de competencia ecuatoriana es la única institución ecuatoriana que solicitó ser evaluada por la OCDE y que cuenta con un informe técnico, lo cual es muy importante por la senda trazada de cara a que el Ecuador pueda adherirse a tan prestigiosa organización. El examen se desarrolló durante el año 2020 y fue un ejercicio sin precedentes. Los funcionarios y servidores de la institución, a la par de brindar toda la apertura y colaboración al equipo evaluador, fueron implementando cambios que ya estaban dentro de la planificación concebida al inicio de gestión. En definitiva, fue una retroalimentación para fortalecer el régimen de competencia ecuatoriano.

Este examen tuvo la particularidad de que se realizó durante la pandemia, pero a pesar de eso superó todos los desafíos que se presentaron en el camino, tanto para la institución como para la OCDE y su equipo de consultores. La OCDE y el BID resaltaron las bondades y el éxito que tuvo este examen que fue realizado en las condiciones únicas que imponían las consecuencias de la pandemia del covid-19 y, sobre todo, porque también significó una oportunidad para evidenciar la aplicación del principio de transparencia por parte de la entidad. Como ya se conoce, la SCE defendió el informe en septiembre de 2020 durante el Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia, mientras que el informe por parte de la OCDE y el BID fue presentado a nivel nacional e internacional en el primer trimestre del año 2021.

La implementación de las recomendaciones permitirá a Ecuador evidenciar el nivel de compromiso para incorporarse de mejor manera en el concierto internacional, ser atractivo a la inversión extranjera y, en particular, para que la SCE ajuste su gestión consolidándose como una agencia de promoción y defensa de la competencia de alto nivel.

Uno de los pilares de la gestión fue, inobjetablemente, el acercamiento y fortalecimiento de los vínculos con las agencias pares y con las organizaciones internacionales. Indudablemente, esto no solo podría obedecer a las decisiones firmes en ese sentido dadas por la SCE sino por la reciprocidad de las agencias y sus autoridades, de quienes recibimos, siempre, el apoyo sustancial en todo sentido. No tengo ninguna duda de que lo que se alcanzó se debe, en gran medida, por todo el impulso, colaboración, acompañamiento y sostenimiento que la SCE recibió de las agencias de competencia pares, sus autoridades, funcionarios, técnicos y también, por supuesto, de organizaciones internacionales como la OCDE, BID, UNCTAD, SELA, ICN, entre otras.

Esto permitió que se generen espacios para la transferencia de información, fortalecimiento del equipo técnico, la posibilidad de participación de personal de la SCE en jornadas de altísimo nivel desarrolladas en el exterior. Se priorizó los eventos de alcance global como el Comité de Competencia y el Foro Global de la OCDE, la Reunión Anual de la Red Internacional de Competencia (ICN), eventos a nivel regional organizados por la OCDE, INDECOPI, UNCTAD y SELA.

La participación de la SCE, entre otros aspectos, se caracterizó por la asistencia no solo de las máximas

## EL ROL DE LA SCE EN EL AFIANZAMIENTO DE LA COMPETENCIA EN ECUADOR (NOVIEMBRE 2018 – AGOSTO 2024)

---

autoridades, sino que se procuró que otros funcionarios puedan también acceder a estos espacios y, además, porque los funcionarios de la SCE no solo participaron como oyentes, sino en varias ocasiones prepararon y presentaron importantes ponencias en estos foros de primer nivel.

El relacionamiento con las agencias pares y con los organismos internacionales favoreció para que, en no pocas ocasiones, se cuente con el financiamiento externo para que el personal de la SCE pudiera participar en los eventos que se realizaron en el exterior, de tal manera que hubiera una importante presencia institucional en estos encuentros que facilitaron intercambio de experiencias, la adopción de buenas prácticas y favorecieron el posicionamiento de la agencia en el ámbito internacional.

Algo que también debe destacarse es que este relacionamiento a nivel internacional fue sólido, sostenido y fue enriqueciéndose durante todo el tiempo que duró la gestión, lo que, evidentemente, trajo consigo resultados positivos para consolidar el proceso de construcción de la imagen internacional de la SCE, con todos los efectos significativos que esto genera.

Se pueden citar varios ejemplos, pero quizás uno que refleja el corolario exitoso del trabajo a nivel internacional es el lazo o lazos construidos con la OCDE, que se traduce en que durante la gestión se pudo alcanzar lo que nos habíamos planteado como agencia de competencia, siempre contando con la apertura y apoyo de la OCDE y el BID, lo que fue incrementando día tras día la buena reputación y prestigio de la SCE.

Con la OCDE y el BID se realizó el examen peer review (2020), se organizó el Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia en Ecuador, el Foro Iberoamericano de Competencia (2023) y la Asamblea Anual del GRACA; la SCE participó como invitado ad-hoc al Comité de Competencia de la OCDE (2022-2023), participó en todos los Foros Latinoamericano y Global de Competencia de la OCDE.

### IV. AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA

Una de las manifestaciones de la crisis institucional en la que en forma casi permanente vive Ecuador consiste en que las entidades públicas, sus personeros, funcionarios y servidores públicos no pueden ejercer sus atribuciones y cumplir sus deberes, conforme lo estipulan las leyes que los rigen y el mandato para lo que fueron creadas. Se observa, por un lado, la intromisión de la “mala” política en los asuntos públicos y, por otro lado, la cooptación por grupos de poder político y económico en la gestión pública. No se pueden ocultar los constantes conflictos entre las funciones del estado y los poderes públicos, que van más allá de las connaturales divergencias que una democracia madura puede experimentar; la captura de parte de los poderes públicos por parte de varios actores; el profundo desprestigio de la administración de justicia, el deterioro de los partidos políticos, la crisis de los medios de comunicación, tradicionales y no tradicionales. En general, el contexto institucional no es muy alentador para tratar de consolidar una institución, sea cual fuere, a lo que se suma la crisis fiscal que incide en la entrega de los recursos presupuestarios por parte del gobierno central a las instituciones públicas<sup>10</sup>.

En estas arenas movedizas se desarrolló la gestión. Queda la satisfacción de haber cumplido el objetivo de

---

<sup>10</sup> Ecuador se ubica en la posición 90 en el Índice Global de Competitividad, en el puesto 115 en el Índice de Libertad Económica; en Democracia index muestra un desempeño medio en todas las categorías medidas; y, en el Rule of Law Index en el puesto 63.

## EL ROL DE LA SCE EN EL AFIANZAMIENTO DE LA COMPETENCIA EN ECUADOR (NOVIEMBRE 2018 – AGOSTO 2024)

---

haber precautelado la autonomía e independencia frente a actores externos a la institución de toda índole. Desde el principio se sentaron buenos cimientos y se envió un fuerte mensaje de que se desarrollaría un ejercicio de la autoridad en forma totalmente independiente. No es poco común, en el escenario ecuatoriano, que las autoridades, incluso, antes de ser designadas, asumen ciertos compromisos como parte de las “negociaciones” para alcanzar el nombramiento. Entre esos compromisos, los supuestamente “menos gravosos” son el reparto de cargos de libre remoción. Esto, indudablemente, implica ejercer un cargo con una gruesa “carga hipotecaria”, que de una u otra manera incide para que el trabajo no sea independiente.

Como se dijo en líneas anteriores, el equipo de trabajo de confianza fue escogido en consideración exclusiva a su hoja de vida. Gran parte de los profesionales desempeñaron sus funciones durante todo el tiempo que duró la gestión, es decir, cerca de seis años. Todo el personal se desempeñó con total independencia en su trabajo. Sobre esta independencia interna me referiré más adelante.

Esta autonomía e independencia se la defendió durante todo el tiempo que duró la gestión. No hubo cabida para que prospere ninguna presión en el accionar institucional por parte de algún funcionario de otras instituciones de las distintas funciones del estado, así como tampoco del sector empresarial, organizaciones de la sociedad civil, actores políticos, medios de comunicación, lobistas, etc.

Queda para la anécdota la cantidad de pedidos de información realizados por algunos assembleístas (diputados, legisladoras, congresistas o representantes en otras jurisdicciones) mientras se estaba realizando alguna investigación o había que tomar alguna decisión importante. Siempre el equipo tomó la decisión que técnicamente correspondía. Hay varios ejemplos que se pueden citar, pero lo importante es que se defendió con toda firmeza la autonomía e independencia. En algunos casos en los que del análisis económico arrojaba que el operador denunciado no ostentaba poder de mercado se los archivó en etapas preliminares, aunque en espacios no especializados esas decisiones pudieron haber provocado algún ruido mediático o político. Se impuso una multa a una importante asociación bancaria por abuso de poder de mercado, se sancionó a una empresa constructora involucrada en tramas de corrupción a la que se impuso la multa más alta por colusión vertical y se multó por primera vez a la empresa pública que la había contratado. Algo similar se puede decir cuando se autorizaba o negaba alguna concentración. El grado de independencia alcanzado, también, allanó el camino para que la SCE haya remitido varias recomendaciones, fundamentalmente, a la Función Ejecutiva, para que expliquen tal o cual medida tomada, la rectifiquen, reformen o tomen alguna acción para atender una determinada situación.<sup>11</sup> Podría decirse, sin embargo, que al depender del gobierno central la asignación de recursos presupuestarios la autonomía e independencia puede verse afectada. En nuestro caso, no para la toma de decisiones, sino para los propósitos de fortalecimiento institucional y realización de más estudios e investigaciones. No se pudo obtener el incremento presupuestario que hubiera permitido reorganizar la asignación de personal, contratar más personal especializado<sup>12</sup>.

En cuanto a la independencia interna fue muy importante garantizar a cada órgano y sus respectivos funcionarios y servidores la independencia necesaria para el ejercicio de su trabajo. Esto es muy importante, en la medida en que, como se conoce, el órgano de investigación, el órgano de resolución en primera instancia y el de apelación forman parte de la misma institución y todos los funcionarios son designados por

---

11 Durante la gestión ejercieron el cargo tres Presidentes de la República.

12 Ecuador en este punto no ha cumplido con las recomendaciones constantes en el informe del peer review.

el superintendente. Cada órgano actuó en forma independiente. No son pocos los casos en que la CRPI no acogió las conclusiones y recomendaciones de alguna intendencia y resolvió archivar los casos, así como, también, el superintendente, en algún caso, acogió favorablemente algún recurso de apelación presentado en contra de una resolución de la CRPI.

No tengo dudas de que esta independencia fue muy importante para el desempeño de cada órgano, lo cual no debe llevar a desconocer que esta misma independencia pasó factura en algún momento a la institución por el tratamiento de alguna investigación, debido al cometimiento de algún error conceptual, técnico-jurídico o procesal.

### V. PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA. CULTURA DE COMPETENCIA

En sintonía con las mejores prácticas internacionales, las autoridades de competencia suelen dedicar una buena parte de sus recursos y esfuerzos a la promoción de la competencia con el propósito de que se conozca los conceptos fundamentales relacionados con el mercado, la formación de precios, la competencia, sus bondades y ventajas, las conductas anticompetitivas, el rol de las autoridades de competencia para investigar y sancionar a los operadores económicos infractores y demás aspectos relacionados.

Para tal efecto, como es usual en otras jurisdicciones, se suelen desplegar acciones que se engloban en la denominada “abogacía de la competencia”, para lo cual utilizan herramientas importantes como son los estudios de mercado, informes especiales, opiniones de competencia, guías, recomendaciones y otros instrumentos.

Por lo señalado al principio de este documento, en Ecuador era indispensable emprender muchas acciones que culminen con robustos, claros y significativos productos que, a la par de evidenciar el carácter técnico de las investigaciones y documentos estén orientados a que se corrijan o reformulen políticas, normas o prácticas que afecten a la competencia.

Si se da una mirada cronológica a los productos relacionados con abogacía de la competencia se podrá apreciar cómo fue incrementándose el rigor técnico de las investigaciones, el abordaje a los distintos temas y la robustez de sus conclusiones y recomendaciones.

Como no podía ser de otra manera, se formuló una guía metodológica para la elaboración de estudios de mercado con el fin de que se desarrollen estudios más profundos, fundamentados en análisis económicos y regulatorios transversales, que permitieran fundamentar recomendaciones de mejora a las diferentes instituciones públicas encargadas de la generación de política pública y regulación sectorial.

Se realizaron importantes estudios de mercado: sector lácteo, sector del azúcar, sector de transporte aéreo regular doméstico, sector telecomunicaciones –respecto a la telefonía móvil avanzada–, cadenas agroalimentarias, estudio del sistema nacional de contratación pública, sector de los centros de diálisis, pruebas para la detección de covid-19. Estos estudios, en su generalidad, identificaron la falta de análisis de información y datos que se generan en los diferentes entes sectoriales para el desarrollo o modificación de la política pública y la regulación. Todos los estudios originaron que se emitan importantes recomendaciones a distintos actores del sector público. En el seguimiento que se realizaba a las recomendaciones emitidas

## EL ROL DE LA SCE EN EL AFIANZAMIENTO DE LA COMPETENCIA EN ECUADOR (NOVIEMBRE 2018 – AGOSTO 2024)

---

se evidenció que no había una disposición o actitud de otros órganos del poder público a dar cumplimiento estricto a las mismas. Por ejemplo, a octubre de 2023, de las recomendaciones emitidas en 2022, un 7,3 % de las acciones requeridas habían sido implementadas, el 36,6% se encontraban en proceso de implementación, el 7,3% no se habían implementado, de un 48,8 % no se había obtenido respuesta alguna, mientras que de las recomendaciones emitidas en 2023 el 70,8 % se encontraban en proceso de implementación, un 4,2 % se habían implementado, un 4,2 % no se habían implementado y del 20,8 % no se había obtenido respuesta.

La falta de respuesta o, mejor dicho, el hecho de que no se haya dado cumplimiento estricto a las recomendaciones formuladas nos generó algunas preocupaciones o reflexiones. Tómese en cuenta que en Ecuador sus órganos públicos son proclives a la coaptación de intereses particulares y, por ende, algunas de las normas, regulaciones o medidas son emitidas con dedicatoria a algún sector en detrimento de otros, por lo que se hacía mucho más necesario que si una entidad como la SCE, luego de hacer un trabajo técnico arribaba a determinadas conclusiones y emitía recomendaciones como las de eliminar tal o cual medida o reformar alguna ley, éstas sean cumplidas, pues coadyuvaban a que se corrigieran distorsiones al mercado originadas por el propio estado.

En la legislación ecuatoriana, al igual que en las leyes de otras jurisdicciones, se prevé que la autoridad de competencia tenga entre sus atribuciones las de formular recomendaciones, pero que éstas no tendrán efecto vinculante.

En el entendido de que no pocas distorsiones al mercado surgen de los propios órganos públicos y si la SCE iba a continuar con su firme decisión de emitir recomendaciones al constatar en sus investigaciones o estudios que el estado debe realizar alguna medida de corrección, resultaba imprescindible que tales recomendaciones tengan el carácter de vinculantes. En definitiva, era una manera de poner en regla al propio estado y marcar una visión y un camino para mejorar política pública, redefinir muchas prácticas para fomentar cultura de legalidad, cultura de competencia y que en otros espacios del quehacer público y privado se abrace esta “ideología” de alcanzar las mejores prácticas y estándares internacionales, ya no solo en materia de competencia sino en otros órdenes o sectores. Con ocasión de que se estaban tratando algunas reformas a la LORCPM en el seno de la Función Legislativa, se planteó a los legisladores la necesidad de que una de las reformas esté encaminada a que las recomendaciones emitidas por la SCE tengan el carácter de vinculantes. Luego de algunas sesiones de trabajo, el punto de vista de la SCE fue acogido favorablemente y luego de los procedimientos internos seguidos en la legislatura, entre las reformas legales que se hicieron, una de ellas, precisamente, fue que las recomendaciones que emita la SCE tengan el carácter de vinculantes.

Una vez que el proyecto de ley que contenía las reformas a varios cuerpos legales fue remitida al Ejecutivo –quien en su calidad de colegislador tiene la facultad de aprobar u objetar las leyes–, éste no estuvo de acuerdo en algunas de las reformas; en particular, el artículo que comentamos fue objetado por razones de inconstitucionalidad. Cuando la objeción es por razones de inconstitucionalidad, una vez que regresa al Legislativo, el trámite prevé que se ponga en conocimiento de la Corte Constitucional para que realice el análisis y emita el dictamen correspondiente. Lamentablemente, la Corte Constitucional, con un razonamiento poco profundo sobre la importancia que implicaba esta reforma y que evidenciaba el poco conocimiento de los jueces sobre esta materia, dio la razón a la objeción presidencial. A nuestra forma de ver, Ecuador perdió una gran oportunidad para tener una herramienta que permita corregir muchos errores, deficiencias o problemas estructurales de la gestión pública que inciden notablemente en la actividad económica. Había también que

## EL ROL DE LA SCE EN EL AFIANZAMIENTO DE LA COMPETENCIA EN ECUADOR (NOVIEMBRE 2018 – AGOSTO 2024)

---

encarar el grave problema de la excesiva y, muchas veces, mala regulación. Se intentó motivar a quienes ejercieron funciones públicas en los diferentes gobiernos para emprender una gran campaña o proceso de mejora regulatoria y sentar las bases para que, en adelante, se emitan regulaciones (solo en caso de que sean necesarias) que respeten el principio de legalidad, que sean técnicas y estén justificadas, pero, a nuestro pesar, no se tuvo la respuesta que hubiéramos esperado y que el Ecuador requería y sigue requiriendo.

En todo caso, desde nuestro espacio hicimos lo que estuvo en nuestras manos. Con el apoyo de colegas de otras agencias de competencia se desarrolló la “Metodología para la identificación, revisión y eliminación de barreras normativas” (2020), con el propósito de que sea utilizada tanto por la propia agencia de competencia como por otros órganos de la administración pública con capacidad para emitir normativas y, por supuesto, también, por otros actores de la sociedad como, por ejemplo, la academia, gremios empresariales, organizaciones de la sociedad civil o medios de comunicación.

Esta metodología permitió que la SCE profundice el ejercicio de sus atribuciones legales, fundamentando el desarrollo de evaluaciones técnicas a posibles barreras regulatorias emitidas desde los diferentes órganos de la administración pública y generó la emisión de recomendaciones institucionales para la revisión, mejora o modificación de regulación sectorial. Estos análisis, a su vez, permitieron identificar una siguiente necesidad para el fomento de una adecuada política pública de competencia económica: la emisión de una guía metodológica para la evaluación de ayudas públicas.

La SCE realizó algunos análisis utilizando esta metodología (caso cáñamo, caso gasolineras, caso calzado, caso cerveza). Se realizaron algunos hallazgos y se emitieron importantes conclusiones y recomendaciones.

En todo momento nos llamó la atención que la Junta de Regulación y Control del Poder de Mercado (JRCPM), que está creada en la LORCPM y que tiene importantes atribuciones y deberes relacionadas con las facultades de regulación por parte del Ejecutivo, no desempeñaba el rol para el que fue creada. En todo momento procuramos e insistimos que la JRCPM ejerza, como lo dispone la ley, su importante rol, sin embargo, eso no sucedió, con todas las consecuencias que esto implica. Se pueden citar varios ejemplos de esto, pero señalaremos solo algunos. Para la SCE era necesario contar con una metodología actualizada para el cálculo de importe de las multas. La expedida en años anteriores tenía una serie de deficiencias técnicas y normativas, evidenciadas luego de que había sido aplicada durante algunos años. La aplicación de dicha metodología impedía que en la práctica se llegue a multar hasta el 8, 10 o 12% del volumen total del negocio del inmediato año anterior, conforme dispone la ley; de tal manera que esto abonaba para que no se produzca uno de los efectos de las multas: el disuasorio.

Como no se tuvo las respuestas por parte de la JRCPM, se intentó otro camino, que no fue sino exponer esta necesidad al Presidente de la República y solicitar que se expidan algunas reformas al Reglamento General a la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado (RGLORCPM). Una de esas reformas consistía en que se elimine del mencionado reglamento el impedimento que existía para que la SCE pueda ejercer su atribución de emitir normas generales de carácter técnico que le permitan ejercer su mandato.

Una vez que se expidió dichas reformas reglamentarias, el camino quedó expedito para que la SCE emita la “Metodología para el cálculo del importe de las multas”.

Otro punto sensible está relacionado con la facultad para establecer restricciones a la competencia. De

acuerdo con la LORCPM, son admisibles estas restricciones por razones de interés público en los casos señalados expresamente en el artículo 28. Lo interesante es que la ley atribuye esta atribución a la JRGC. Desde que existe la JRCPM, es decir, desde que se expidió la LORCPM, no solo que este órgano no ha ejercido dicha atribución, sino que durante todo este tiempo en Ecuador sí se han emitido medidas restrictivas a la competencia por parte de otras autoridades, lo cual, evidentemente por aplicación del principio de legalidad, podrían ser consideradas ilegales. En no pocas ocasiones durante el desarrollo de sus estudios e investigaciones, la SCE ha expresado el rol que le corresponde a la JRCPM en la expedición de normativas restrictivas a la competencia y ha dirigido las comunicaciones correspondientes a la JRCPM en ese sentido.

Se emitieron importantes opiniones de competencia (sobre el reglamento de alojamiento de inmuebles, sector florícola) e informes especiales (informe especial de ayudas públicas vigentes en el Ecuador y el de comercialización de productos médicos durante la emergencia sanitaria covid-19). Se debe puntualizar, también, que al realizar las investigaciones y estudios el equipo de abogacía de la competencia se encontraba con una realidad muy compleja a nivel de ciertas instituciones del sector público, que son entes rectores y de control de ciertos sectores, que consistía en que no tenían la información que se supone debían tener y que les debiera permitir actuar oportuna y técnicamente en determinado sector. Un ejemplo de esto se detalla más ampliamente en el estudio sobre el sector lácteo.

En sintonía con buenas prácticas realizadas en otras jurisdicciones se desarrollaron algunas guías que sean orientadoras para los equipos internos de trabajo y para los particulares. Estos instrumentos pretendieron clarificar algunos conceptos y aspectos de ley. El esfuerzo de trasladar temas muy técnicos a un lenguaje sencillo, así como explicar de una manera concisa y clara fue encomiable. Destacamos las siguientes: Guía de aplicación de conductas desleales (2020), Guía para la investigación de acuerdos y prácticas restrictivas (2021), Guía de Compliance en Competencia (2021), Guía para la investigación de abuso de poder de mercado (2021), Guía para la prevención de acuerdos colusorios entre oferentes en los procesos de contratación pública (2022), Guía de análisis para determinar el falseamiento al régimen de competencia por el cometimiento de conductas desleales contenidas en la LORCPM (2023), Guía metodológica para la evaluación de ayudas públicas (2023).

Aunque pueden quedar simplemente como anécdotas, pueden también simbolizar la importancia de estas guías, por lo que vienen a mi memoria estas dos: que en uno u otro caso los operadores económicos en sus escritos de defensa citaban algún pasaje de nuestra propia guía, en el entendido de que esperaban que la SCE actúe en consecuencia y respete su propia guía; y que en alguna o algunas ocasiones cuando tuve la oportunidad de intercambiar algún punto de vista con algún practicante, mientras avanzaba la conversación intuía que no solo que no había leído o entendido la ley, sino que jamás leyó ninguna de las guías que habíamos puesto a consideración de todas las personas.

Era evidente e indispensable que estas y otras actuaciones institucionales debían ser comunicadas al público en general, y desde un inicio se consideró que eso debería hacerse dentro de una estrategia macro encaminada a promover y fomentar la competencia, a sembrar una cultura de competencia. Es decir, no podían y no debían ser comunicados sueltos de mera información, sino que debían estar inmersos en la estrategia institucional de las diferentes actividades que se desarrollaban.

## VI. LA COMUNICACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA FOMENTAR LA CUL-

## TURA DE COMPETENCIA

La estrategia comunicacional se centró en la renovación de la imagen institucional, considerando un nuevo enfoque para el posicionamiento como una entidad técnica, especializada en materia de competencia, alineada con los objetivos de autoridades de competencia a nivel internacional, que proyecte su misión de garantizar la competencia en el mercado ecuatoriano, así como una mejor comprensión de las atribuciones y deberes de la institución en los públicos objetivos.

Al arranque se renovó la web institucional a fin de que el acceso a la información sea más amigable; se diseñó una estrategia de comunicación digital para presentar campañas informativas, por ejemplo: campaña sobre concentraciones económicas, campaña sobre delación, los primeros pasos de la campaña “Hablemos de Competencia” con la publicación de pastillas con opiniones de expertos en derecho de competencia que explicaban conceptos básicos, segmento informativo sobre competencia en el mundo, glosario sobre términos y conceptos sobre la materia.

Tuvimos el firme convencimiento de que todas nuestras actuaciones debían tener el objetivo claro de cultivar la cultura de competencia en Ecuador. En forma persistente dijimos con el tono apropiado que: “Queremos que Ecuador hable de Competencia”. En efecto, tanto los productos relacionados con abogacía de la competencia, así como el resultado de las investigaciones que terminaron con sanciones fueron comunicados dentro de la estrategia institucional de promoción y fomento a la competencia. Esto permitió que las campañas se refuercen entre ellas.

En el camino se fue fortaleciendo la campaña “Hablemos de Competencia” y alcanzó su grado de madurez en momentos también de madurez de la gestión. Aparte de los conceptos ahí tratados y el resultado positivo de la combinación de expertos en derecho, economía, comunicación y otros saberes, el traslado de temas muy técnicos a lenguaje sencillo y comprensible para el común de las personas, destaco que es un excelente ejercicio de un producto y campaña realizado enteramente por profesionales de la institución. A propósito, esta y todas las campañas fueron creadas y desarrolladas por el equipo de la SCE, con lo cual se obtuvo el ahorro presupuestario correspondiente y se garantizó que se traduzca en ellas el acervo de conocimiento de los funcionarios y servidores de la institución.

Otra decisión importante es que la estrategia estaba dirigida al buen manejo de la imagen y *reputación institucional*. No se buscó nunca posicionar la imagen de ninguna autoridad de la institución. No se incurrió en el desliz de muchos de tratar de aprovechar una institución para vender la imagen de una autoridad que pretendiera obtener réditos políticos o de otra índole.

Esto último fue un fiel reflejo de una administración austera, técnica, sin poses, prejuicios u obsesiones de ninguna índole.

## VII. AVANCES EN EL RÉGIMEN DE CONTROL DE CONCENTRACIONES EN ECUADOR

En lo que respecta a control de concentraciones, se tomó una decisión importante desde el inicio, que tenía que ver con el fortalecimiento institucional, al designar como intendente y director a dos profesionales que ya habían trabajado en la institución, así como al apoyar a su equipo de trabajo; había una experiencia

## EL ROL DE LA SCE EN EL AFIANZAMIENTO DE LA COMPETENCIA EN ECUADOR (NOVIEMBRE 2018 – AGOSTO 2024)

acumulada y una curva de aprendizaje que debía ser aprovechada y potenciada.

Un elemento fundamental para el derecho de competencia ecuatoriano es el control *ex ante* de las operaciones de concentración, un régimen que debe contar con robustez técnica y eficiencia suficiente para brindar confianza a los operadores económicos y seguridad jurídica en los análisis, procedimientos y los resultados obtenidos.

A continuación, se esbozan algunos de los resultados más destacados que se obtuvieron durante la gestión: Como se relató en una primera parte de este documento, cuando se inició la gestión se encontraron casos de investigación de operaciones de concentración y otros de monitoreo de cumplimiento de condiciones que no se habían avanzado con las debidas diligencias procedimentales. Muchos análisis carecían de sentido técnico y no se generaba discusión interna sobre los casos investigados. Se encontraron resoluciones de operaciones que fueron subordinadas sin motivación o con condicionamientos lejanos a perseguir objetivos en materia de competencia.

Por eso, uno de los objetivos primordiales fue fortalecer los análisis (en los aspectos económico y legal) de cada una de las transacciones que eran notificadas a la SCE. Se realizaron capacitaciones continuas y la revisión de información, libros, *papers*, documentos académicos y notas técnicas para revisión, análisis y discusión conjunta con el equipo de trabajo.

Hay que advertir que el principal producto del régimen de concentraciones es el análisis de aquellas operaciones que cumpliendo los parámetros establecidos en la LORCPM son notificadas de forma obligatoria a la SCE para su autorización. Durante la gestión se presentaron 109 operaciones de concentración conforme el siguiente detalle:

**Cuadro 1. Número de operaciones de concentración económica analizadas por la INCCE (Diciembre 2018 – Agosto 2024)<sup>13</sup>**

AÑO	AUTORIZADO	SUBRODINADO	DESISTIDO	DENEGADO	INHIBICIÓN	ABIERTO	TOTAL
2018*	5	1	2				8
2019	19	1	2		1		23
2020	7	1	2				10
2021	14	1		1	2		18
2022	14				4		18
2023	12	1			5		18
2024*	9				1	4	14
<b>TOTAL</b>	<b>80</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>109</b>

Gran parte de los criterios técnicos y análisis desarrollados en cada una de las operaciones de concentra-

<sup>13</sup> Adaptación del preparado por Francisco Dávila, ex Intendente Nacional de Control de Concentraciones Económicas.

## EL ROL DE LA SCE EN EL AFIANZAMIENTO DE LA COMPETENCIA EN ECUADOR (NOVIEMBRE 2018 – AGOSTO 2024)

---

ción se encuentran en las resoluciones emitidas por la Comisión de Resolución de Primera Instancia (CRPI) que han sido publicadas en el portal web institucional; no obstante, se puede resaltar las investigaciones desarrolladas en los siguientes casos, que muestran el alcance técnico de la gestión y el desarrollo conceptual que podría conllevar una discusión elevada:

**a) Concentración entre IB Opco Holding (IBERIA) y Grupo Globalia (AIR EUROPA) (2020):** Análisis exhaustivo del mercado de transporte aéreo de pasajeros en los vuelos Ecuador-Europa, y especialmente en los vuelos entre Ecuador y España. El análisis de la transacción demostró un potencial riesgo de efectos unilaterales; se dedujo concluyó que, si la entrada de un nuevo operador causa una disminución en los precios, la salida o ausencia de uno tendría el efecto contrario. La operación de concentración fue condicionada al cumplimiento de remedios conductuales y estructurales.

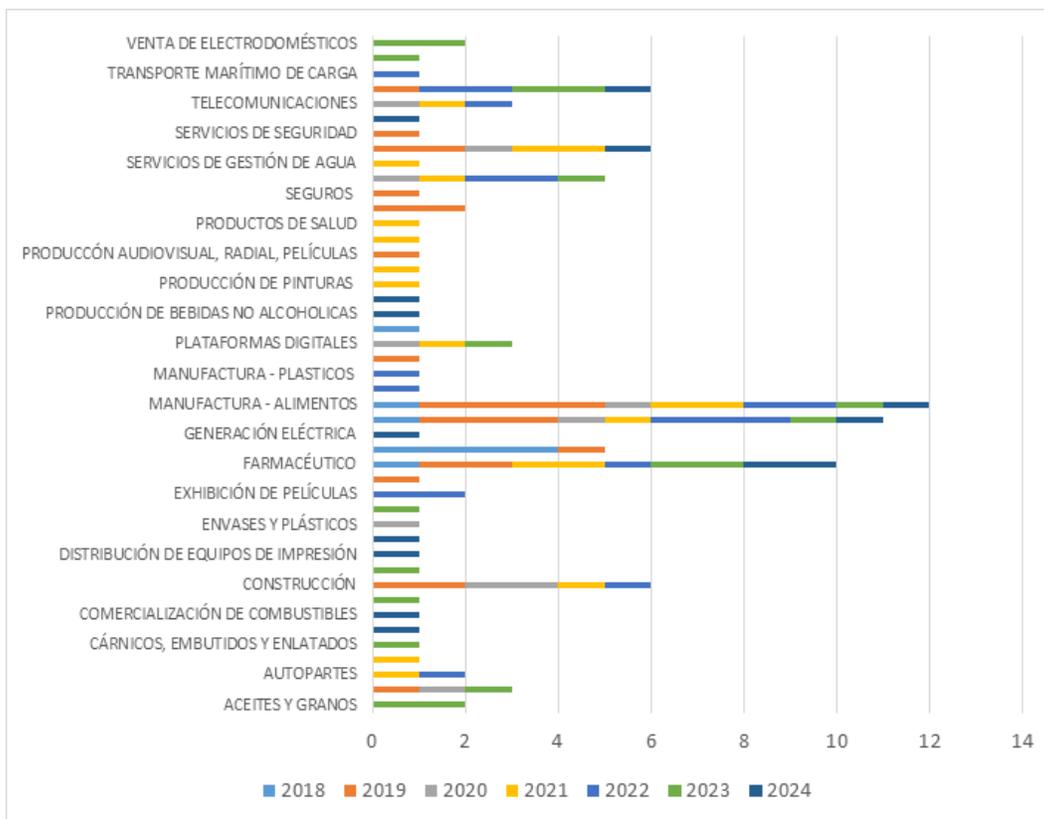
**b) Concentración entre SYNLAB e INTERLAB S.A. (2021):** En medio de la emergencia sanitaria por el Covid-19, la SCE analizó los mercados de servicios de laboratorio de análisis clínico, constatando tras una evaluación técnica que, como consecuencia de la transacción se reforzaría el poder de mercado de SYNLAB, otorgándole la capacidad de incrementar de manera unilateral los precios en los mercados relevantes definidos, sin que existan presiones competitivas que puedan disciplinar el ejercicio de su poder de mercado. Además, se determinó que el operador concentrado tendría la capacidad y el incentivo de excluir a competidores del mercado aguas abajo, a través de un cierre de insumos. , pPor lo que se decidió condicionar la transacción a medidas que mitiguen los riesgos identificados.

**c) Concentración entre Distribuidora Farmacéutica Ecuatoriana DIFARE S.A. y Leterago Del Ecuador S.A. (2022):** La SCE resolvió denegar la autorización de la concentración, debido a que producto de la transacción DIFARE S.A. adquiriría a su competidor más cercano y líder del mercado de distribución de productos farmacéuticos, obteniendo poder en este mercado que presentaba altas barreras de entrada. El análisis técnico y empírico evidenció potenciales incentivos a: para incrementar precios, modificar las condiciones de competencia en los mercados aguas arriba y aguas abajo y/o desplazar a sus competidores aguas abajo, lo que hubiera producido una disminución de los niveles de competencia y la generación de efectos verticales.

A continuación, se presenta un gráfico de los sectores analizados en el periodo de gestión:

## EL ROL DE LA SCE EN EL AFIANZAMIENTO DE LA COMPETENCIA EN ECUADOR (NOVIEMBRE 2018 – AGOSTO 2024)

**Gráfico 1. Sectores analizados en operaciones de concentración económica notificadas de forma obligatoria y previa (Diciembre 2018 – Agosto 2024)<sup>14</sup>**



Otro de los pilares de trabajo en los que se enfocó la SCE para el tratamiento del control de concentraciones fue la reforma de los procedimientos para conseguir una disminución de los tiempos de resolución y enfocar los recursos institucionales a las operaciones con mayores preocupaciones sobre la competencia. Se consideró que el control de concentraciones económicas es un procedimiento necesario para prevenir la consolidación de estructuras de mercado<sup>15</sup> que puedan conllevar riesgos de prácticas anticompetitivas, sin embargo, también se advirtió que es importante concentrar sus esfuerzos en aquellas operaciones que presentan mayores riesgos de generar problemas de competencia, esto, con el fin de no generar una carga administrativa innecesaria a los operadores económicos que deben cumplir con el procedimiento de notificación obligatoria previa.

Para alcanzar este objetivo, en un primer esfuerzo, mediante Resolución No. SCPM-DS-2020-018 de 20 de abril de 2020, se reformó el Instructivo de Gestión Procesal Administrativa de la superintendencia, implementando –considerando los tiempos establecidos en la LORCPM– un procedimiento abreviado de autorización para aquellas operaciones de concentración económica que no representaran riesgos a la competencia. El procedimiento abreviado tenía como objetivo minimizar los tiempos de obtención de

<sup>14</sup> Ibid

<sup>15</sup> En la Exposición de Motivos de la LORCPM se menciona que la economía ecuatoriana presentaba altos niveles de concentración. La falta de una ley de competencia posibilitó que grandes grupos de poder económico concentren altas participaciones en varios mercados. En el presente, conviene aclarar que, así como existen mercados altamente concentrados, existen otros en los cuales hay un alto nivel de competencia.

autorización en aquellas operaciones inocuas a la competencia y a focalizar los esfuerzos institucionales a aquellas operaciones de mayor complejidad y que, potencialmente, representen mayores riesgos de competencia.

Con este antecedente se impulsó la reforma al Reglamento para la Aplicación de la LORCPM, que se concretó con la emisión del Decreto Ejecutivo No. 1193, mediante el cual se implementó, en concordancia con la Ley, un procedimiento de autorización de operaciones de concentración económica en dos fases. Dicha reforma pretendió minimizar los tiempos de investigación de aquellas transacciones que no presentan un impacto para la competencia y los mercados, y optimizar los recursos para la investigación de transacciones que generan mayores riesgos de impacto.

Tomando valores aproximados, los resultados del cambio normativo fueron evidentes resultando que: en 2018, la investigación de una operación de concentración económica demoraba en promedio 60,1 días hábiles, mientras que para 2023, el promedio fue de 52,8 días, no obstante, la mayoría de transacciones fueron analizadas en fase uno con un promedio de 20 días de investigación.

Otras acciones a resaltar tienen que ver con reformas realizadas a elementos básicos de la notificación de operaciones:

### **VII.a. Reforma de la tasa por análisis y estudio de las operaciones de concentración económica**

Mediante Resolución No. SCPM-DS-2021-04 de 12 de enero de 2021 se reformó la metodología para el cálculo de la tasa por análisis y estudio de las operaciones de concentración económica, establecida en el artículo 29 del RLORCPM.

Con posterioridad, mediante Resolución No. SCPM-DS-2022-008 de 27 de enero de 2022, se reformó integralmente el instructivo para el pago de la tasa por análisis y estudio de las operaciones de concentración económica, realizando modificaciones en cálculo y procedimiento de pago y revisión de la tasa.

Finalmente, con base en el dictamen favorable del Ministerio de Economía y Finanzas y la propuesta planteada por la INCCE, mediante Resolución No. SCE-DS-2023-06 de 23 de junio de 2023, se expidió el instructivo para el pago de la tasa por análisis y estudio de las operaciones de concentración económica.

Estos cambios pretendieron clarificar internamente y hacia los operadores económicos los valores a pagar por concepto de tasa por análisis y estudio de las operaciones de concentración económica, así como generar procedimientos para la verificación, registro de las tasas y cubrir los costos en los que se incurre en las investigaciones, conforme lo señala el Reglamento General del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

### **VI.b. Reforma de los formularios para notificación de una operación de concentración económica**

El equipo de trabajo planteó una reforma a los formularios de notificación de operaciones de concentración económica que se encontraban vigentes desde 2013 –Resolución No. SCPM-2013-0022. El 24 de enero de

## EL ROL DE LA SCE EN EL AFIANZAMIENTO DE LA COMPETENCIA EN ECUADOR (NOVIEMBRE 2018 – AGOSTO 2024)

---

2023, mediante Resolución SCPM-DS-2023-06<sup>16</sup>, se expidieron:

- El formulario de notificación obligatoria de operación de concentración económica.
- El formulario de notificación de concentración económica para fines informativos.

Estos formularios son los que se deben utilizar y presentar a la SCE los operadores económicos que deben cumplir con el procedimiento obligatorio de notificación previa de operación de concentración económica y aquellos que decidan notificar una operación de concentración económica con fines informativos.

Esta reforma tuvo como objetivo dar claridad a los operadores económicos sobre la información que debe ser presentada al notificar una operación de concentración y, con ello, facilitar y garantizar que la SCE acceda a información puntual, lo cual vuelve más eficiente el análisis y estudios de cada una de las transacciones notificadas.

Finalmente, es pertinente mencionar que cuando se inició la gestión el órgano de control de concentraciones tenía a su cargo la realización de un boletín que contenía noticias mundiales de competencia y temas económicos, el mismo que no generaba ningún aporte a la institución ni a los operadores, ya que el mismo se colgaba en la intranet, y no era visualizado ni conocido por los funcionarios.

Si bien se debían elaborar estudios enfocados al análisis y monitoreo de operaciones de concentración, en años previos se elaboraron únicamente estudios que tenían otro enfoque, como el análisis de los Panama Papers, paraísos fiscales, análisis de grupos económicos, etc.

Con este antecedente, durante la gestión en la SCE se desarrollaron dos estudios de relevancia técnica, que se detallan a continuación:

- a) Estudio de Plataformas:** Con la necesidad de investigar a profundidad la economía digital, las plataformas digitales y su relación con el derecho de competencia, se planteó la necesidad de investigar este sector a propósito de una operación de concentración económica internacional que pudo haber tenido incidencia en el mercado ecuatoriano. En lo particular, hubo una transacción que se produjo en el mercado relacionado con plataformas digitales, a saber, la integración entre los operadores económicos Easy Taxi y Cabify por medio de la compañía tenedora de acciones denominada Maxi Mobility.

Con estos antecedentes, la INCCE emitió el Informe SCPM-INCCE-DNCCE-2021-007 que contiene el denominado “Estudio de Plataformas Digitales”: análisis de la competencia en el servicio de intermediación de transporte en Ecuador en el que se estudió si la operación señalada requería de aprobación previa por parte de la autoridad de competencia o si se hubo configurado alguna infracción a la LORCPM. Asimismo, se analizaron las estructuras de competencia económica existente en este tipo de mercados, las metodologías de evaluación de mercado relevante en economía digital, la cuantificación de cuotas de mercado, la conceptualización sobre competencia de plataformas (*two-sided markets*) y análisis de barreras de entrada en este sector, así como normativas que impidan un correcto funcionamiento del mercado.

---

<sup>16</sup> Publicada en el Registro Oficial 248 de 10 de febrero de 2023.

- b) Estudio de Evaluación Horizonte:** La INCCE en 2024 presentó el primer estudio de evaluación de impacto de una decisión adoptada por la SCE.

La elaboración de evaluaciones de impacto en el control de concentraciones económicas corresponde a un trabajo recurrente dentro de las autoridades de competencia alrededor del mundo. Su importancia subyace en los beneficios que este tipo de esfuerzos técnicos generan en la toma de decisiones del control de fusiones, entre los que destacan: mayor eficacia en el ámbito de la imposición de remedios, el desarrollo de herramientas de referencia para futura toma de decisión, mejoras en los procesos normativas, así como el dotar a los desarrollos técnicos de los órganos de control de un proceso de reflexión y crítica sumamente necesario en la mejora continua de la regulación general de los mercados.

En este caso, se realizó una investigación teórica y empírica, sobre el impacto que tuvo en el mercado de producción cementera la denegación de la operación de concentración económica entre Holcim Ltd. y Lafarge S.A. en el año 2014.

En definitiva, los informes cada vez fueron más técnicos y sólidos, los que sirvieron de respaldo para tomar las decisiones de autorizar, imponer condicionamientos o negar alguna concentración.

## VIII. EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE INVESTIGACIONES DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS

Para el desarrollo de las investigaciones por conductas anticompetitivas, al igual que se hizo con las actividades relacionadas con la abogacía de la competencia, el régimen de control de concentraciones y las prácticas desleales, se tuvo dos pilares básicos: el referido informe de inicio y plan de trabajo, que en el camino fue modificándose para su enriquecimiento (pero que conservó su esencia como línea de partida) y el informe *peer review*, en particular sus conclusiones y recomendaciones, siempre mirando el objetivo central de desarrollar la gestión aplicando las mejores prácticas y los estándares internacionales sobre la materia.

Como ya se comentó al inicio, el equipo hizo una revisión del estado y desarrollo de los diferentes procesos, la aplicación de la normativa, los conceptos aplicados y la doctrina desarrollada que, en suma, no fue sino identificar el fundamento de las decisiones emitidas por los órganos de la SCE y la visión plasmada en cada una de ellas. Por supuesto, no se podía dejar de dar continuidad a los procesos que se encontraban en marcha hasta verificar cómo este tipo de conductas habían sido analizadas, el enfoque de las autoridades salientes y los precedentes existentes sobre la materia. Además, hubo un arduo trabajo de organización de los expedientes que mantenía cada uno de los órganos de la SCE.

Aunque ya se había hecho una referencia anteriormente, es preciso puntualizar que:

- a. Se había identificado deficiencias en la determinación de los mercados relevantes, que para casos de abuso del poder de mercado toma mayor relevancia. Su definición, que si bien está prevista que se realice caso por caso, no se efectuaba adecuadamente y con la rigurosidad técnica que amerita este ejercicio tan fundamental en los casos de competencia, lo que representaba una debilidad en los casos de investigación.

## EL ROL DE LA SCE EN EL AFIANZAMIENTO DE LA COMPETENCIA EN ECUADOR (NOVIEMBRE 2018 – AGOSTO 2024)

---

- b. En los análisis de las conductas no se aplicaban otros criterios técnicos para la determinación de la existencia de indicios o configuración de las conductas, y se evidenció una desconexión con los avances y desarrollo sobre abuso del poder de mercado y acuerdos a nivel internacional, lo que generaba que se planteen débiles teorías en los casos de investigación.
- c. Las investigaciones carecían de direccionamiento, es decir, se realizaban sin una clara visión y no se efectuaban de forma oportuna los requerimientos de información necesarios para el análisis pormenorizado de los mercados y planteamientos sólidos de hipótesis anticompetitivas.
- d. En parte, se encontró que esta situación se debía a la existencia de equipos reducidos, con ausencia de capacitaciones respecto a la materia, y a una carga laboral excesiva por la cantidad de expedientes y por el desempeño de otro tipo de actividades ajenas a la investigación y sustanciación, lo que ocasionaba que no se logren investigaciones sólidas y con resultados contundentes.

Para tener una idea de la evolución que se experimentó, se ofrece una visión de cómo a lo largo de los años, la investigación y la normativa sobre abuso del poder de mercado y acuerdos y prácticas restrictivas se fue adaptando a las dinámicas y desafíos del derecho de la competencia.

Durante el primer año de gestión, para el periodo noviembre 2018 a octubre 2019, la Intendencia de Investigación y Control de Abuso del Poder de Mercado, Acuerdos y Prácticas Restrictivas, tramitó un total de 49 casos, dentro de los cuales se incluyen aquellos que iniciaron previo al cambio de administración y que se encontraban rezagados y en su mayoría en fases prorrogadas. Esta cifra resulta cuestionable al contrastar con la capacidad operativa de la Intendencia, que contaba con un equipo reducido, así como con la fundamentación que había motivado la apertura de los expedientes.

En este periodo, el 59% de ellos correspondía a casos de acuerdos y prácticas restrictivas, entre los que constaban expedientes que concluyeron por la aceptación de compromisos de cese, a cambio del reconocimiento de la conducta, el pago de un importe de subsanación y la imposición de medidas correctivas y complementarias. Cabe resaltar que uno de los mecanismos más utilizados a la época para la terminación anticipada de los procedimientos de investigación y en particular para conductas de acuerdos y prácticas restrictivas fue la figura del compromiso de cese.

El estado y tratamiento de los expedientes nuevos y antiguos fue una de las piedras angulares para las distintas gestiones. Si bien se debe reconocer que se dieron avances importantes para la gestión y digitalización de los expedientes en los años 2015 - 2018, se observó que aún existía una brecha técnica y conceptual sobre el uso y manejo óptimo de un expediente digital, sin descuidar el expediente físico y garantizar el debido proceso – dado que la coyuntura previa a la pandemia aún obligaba y priorizaba el uso de documentación física.

Existía, entonces, una excelente oportunidad para impulsar el derecho de competencia y encausarlo en una senda de desarrollo, con puntos de mejora claramente identificados. Entre ellos, era necesario realizar reformas normativas que permitan establecer un marco legal claro y aplicable para las conductas de abuso del poder de mercado y acuerdos y prácticas restrictivas. Asimismo, era imperante establecer estrategias de investigación que permitan enfocar los escasos recursos de la administración en investigaciones relacionadas con sectores con mayor alcance e incidencia económica y en los consumidores.

## EL ROL DE LA SCE EN EL AFIANZAMIENTO DE LA COMPETENCIA EN ECUADOR (NOVIEMBRE 2018 – AGOSTO 2024)

---

De igual forma, uno de los aspectos claves fue fortalecer a los equipos a través del acompañamiento, difusión de conocimientos, capacitaciones y trabajo coordinado, para establecer criterios técnicos y alineados a los estándares internacionales con la finalidad de apuntalar la calidad de las investigaciones, así como elevar el nivel de discusión en la materia.

En complemento, también era necesario hacer una revisión al procedimiento establecido mediante normativa secundaria, a fin de garantizar que la sustanciación no adolezca de incidentes procesales y/o administrativos y así lograr que el núcleo del análisis en las investigaciones que llegaran a la fase de resolución fuera la configuración de la conducta y aspectos técnicos.

Se tuvo mucha claridad en cuanto a que se debía potenciar las investigaciones de abuso del poder de mercado y acuerdos y prácticas restrictivas, al ser la principal tarea de una autoridad de competencia.

La focalización hacia temas de mercado que tengan una contribución directa al bienestar de los ciudadanos y eficiencia de los mercados fue una de las estrategias para posicionar a la SCE y crear una mejor comprensión de las competencias y atribuciones que tiene la institución, alineando de este modo la visión de la nueva administración con los objetivos de las autoridades de competencia a nivel internacional. Una de las premisas principales fue el desarrollo de investigaciones que permitiesen sentar precedentes, fundamentados jurídica y técnicamente, y que las sanciones que se impongan tengan el efecto disuasivo para otros operadores económicos.

Una de las prioridades fue el enfoque en contratación pública. Considerando la trascendencia e importancia de las compras públicas en la dinámica del país y los hechos de corrupción detectados, se concentraron los esfuerzos en investigar prácticas anticompetitivas que se estaban dando entre proveedores u oferentes, cualquiera sea la forma que hayan adoptado, cuyo objeto o efecto hubiera sido impedir, restringir, falsear o distorsionar la competencia, ya sea en la presentación de ofertas y posturas o buscando asegurar el resultado en beneficio propio o de otro proveedor u oferente en licitaciones, concursos y otras modalidades que regula la contratación pública. De igual forma, se investigó aquellas conductas entre proveedores y compradores, al margen de lo que establece la ley, que se podían dar en las compras públicas que direccionaban y concentraban la contratación con el afán de favorecer injustificadamente a uno o varios operadores económicos (numeral 21 del artículo 11)<sup>17</sup>. Todo esto con el propósito de alcanzar los objetivos comunes de libre competencia y los principios que rigen el Sistema Nacional de Contratación Pública, así como de contar con un marco adecuado para promover procesos de contratación pública más competitivos y con una adjudicación adecuada de los recursos que permita alcanzar un gasto público eficiente.

Dentro de los principales sectores investigados, en el ámbito de contratación pública se encontraron: medicamentos e insumos médicos, prestación de servicios, construcción de infraestructuras, ventas al por mayor y menor de productos de uso convencional, servicio de transporte terrestre de gas licuado, monitoreo de campañas electorales, mantenimiento y reparación de vehículos automotores, entre otros. De igual forma, una vez que el equipo alcanzó un cierto nivel de especialización en contratación pública, el enfoque de investigación se complementó con el análisis e investigación de presuntos acuerdos y prácticas restrictivas en el sector privado, de manera particular en los sectores de transporte de contenedores, servicio de suscripción de audio y video y enseñanza de conducción.

---

17 Tipificación de la conducta vigente en la LORCPM hasta el 16 de mayo de 2023.

## EL ROL DE LA SCE EN EL AFIANZAMIENTO DE LA COMPETENCIA EN ECUADOR (NOVIEMBRE 2018 – AGOSTO 2024)

---

En cuanto a investigaciones de abuso del poder de mercado, éstas se centraron en mercados con indicadores de concentración elevados y en algunos casos en mercados con presencia de operadores económicos que podían ser casi monopolios. Los sectores analizados fueron diversos, sin embargo, las investigaciones realizadas permitieron una suerte de especialización en sectores de productos y distribución de alimentos y bebidas. También se investigaron sectores de producción, importación y distribución de vehículos, producción y distribución de colchones, sociedades de gestión colectiva, entre otros.

Se alcanzaron altos niveles en la fundamentación, tanto jurídica como económica de los casos, lo que permitió que los actos administrativos emitidos estén motivados apropiadamente. Esto traería consigo que las resoluciones emanadas de la autoridad de competencia fijen o establezcan posiciones en determinados asuntos. Esto era más relevante en la medida de que la SCE daba estricto cumplimiento del mandato legal de publicidad de las resoluciones que hayan causado estado, conforme manda la disposición general tercera de la LORCPM.<sup>18</sup>

Hay que destacar, entonces, que, a través de la emisión de las distintas resoluciones emitidas por la Intendencia Nacional de Investigación de Acuerdos y Prácticas Restrictivas y de Control de Poder de Mercado –INICAPMAPR–, se reflejaron claramente los criterios técnicos y legales del órgano de investigación en cuanto a la calificación de denuncias e inicio de procesos de investigación, así como el desarrollo de conceptos claves para determinar la procedencia o no de una investigación.

Aunque ya se adelantó en párrafos precedentes, con el afán de contribuir a una cultura de competencia y fortalecer el conocimiento del público en general, se emitieron la guía para la investigación de conductas de abuso del poder de mercado y la guía para la investigación de estas conductas. En la primera, se explicaron aspectos claves alrededor de esta conducta, tipificada en el artículo 9 de la LORCPM; de igual forma, se plantearon cuáles son los factores que se considerarían previo al inicio de una investigación y se explicaron los elementos constitutivos de la conducta (estructural y conductual). En la segunda, se desarrollaron los conceptos básicos alrededor del tipo y explicar los elementos: subjetivo, objetivo y competencial, necesarios para configurar la conducta. En particular, en el ámbito de acuerdos, como punto de partida era necesario evidenciar la existencia del concurso de dos voluntades, es decir de dos operadores económicos. Bajo este escenario se hizo un desarrollo importante sobre la aplicación del artículo 2 de la LORCPM, sobre los sujetos sometidos a la ley y qué se entiende por actividad económica<sup>19</sup>. Asimismo, se desarrolló el concepto de grupo económico<sup>20</sup> en el marco de acuerdos y prácticas restrictivas, con el propósito de determinar la existencia de dos o más operadores económicos en las investigaciones.

Otro aspecto para destacar en el ámbito de acuerdos y prácticas restrictivas es el enfoque de las investigaciones: se generaron precedentes de la configuración de acuerdos desde esferas o estructuras familiares –situación común en el marco de contratación pública ecuatoriano– hasta casos de alta envergadura como el acuerdo colutorio entre Corporación Eléctrica del Ecuador CELEC EP y CNO S.A. (anteriormente Odebrecht), lo que evidencia que la rigurosidad técnica y lineamientos claros de investigación y teorías de los casos permitió lograr

---

<sup>18</sup> A las intendencias de investigación que resolvían el archivo les correspondía realizar la publicación, mientras que a la CRPI la resolución de los expedientes puestos en su conocimiento.

<sup>19</sup> Véase: Resolución expediente SCPM-IGT-INICAPMAPR-013-2020. Disponible en : <https://www.sce.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2021/11/Resolucion-04-12-2020-EXP-SCPM-IGT-INICAPMAPR-013-2020.pdf>

<sup>20</sup> SCE c. Laboratorios Zumba, Diagmed, Medicalab, Inversariato y Medicalstore (2022). Véase: <https://centrocompetencia.com/wp-content/uploads/2024/05/SCPM-CRPI-010-2022.pdf>

## EL ROL DE LA SCE EN EL AFIANZAMIENTO DE LA COMPETENCIA EN ECUADOR (NOVIEMBRE 2018 – AGOSTO 2024)

---

resultados, en sede administrativa, mediante la determinación de la existencia de infracciones a la ley. En lo que concierne a abuso de poder de mercado, se realizó un desarrollo importante en la materia, con avances significativos en las definiciones de mercado relevante, así como en la construcción de teorías de caso sólidas para demostrar la existencia de los elementos conductuales. Uno de los aspectos esenciales fue el refuerzo en los análisis económicos y legales de las conductas; especialmente en este tipo de prácticas era necesario implementar herramientas económicas y metodologías sofisticadas para lograr demostrar la configuración de la conducta y sus efectos. Durante el periodo de gestión, en varios casos elevados a la CRPI se incorporaron en los análisis las mejores prácticas, supuestos económicos de sustento de las delimitaciones y cálculos realizados, avances recientes del derecho de competencia europeo y, principalmente, se estableció un enfoque claro sobre la interpretación de la potencialidad de los efectos de las conductas de abuso del poder de mercado. Este paso constituye uno de suma relevancia, ya que se estableció un estándar de análisis de investigación de abuso del poder de mercado. Así las cosas, la visión en este punto recae en que existe un marco legal para no únicamente sancionar casos en los que los efectos de las conductas deben ser reales, sino que también faculta al órgano de control a investigar y sancionar abusos con efectos potenciales, es decir, sancionar la capacidad que el o los operadores económicos tengan para influir significativamente en el mercado<sup>21</sup> y distorsionarlo.

En este contexto, durante el periodo 2018 - 2024, se elevaron a la CRPI cinco expedientes en los que se determinó por parte de la dirección e intendencia la existencia de conductas de abuso del poder de mercado. Dichos expedientes fueron llevados a cabo con la rigurosidad técnica y administrativa que las investigaciones por conductas anticompetitivas requieren. Sin embargo, en solo dos de ellos se ratificó el análisis y conclusiones de la INICAPMAPR y se sancionó a los operadores económicos. En uno de ellos, mediante la aceptación de un recurso de apelación presentado por el denunciante ante la Resolución de archivo de la CRPI, mientras que en los otros dos se determinó el archivo del expediente y se declaró la nulidad, respectivamente.

En la misma línea, se elevaron a la CRPI ocho expedientes por acuerdos y prácticas restrictivas. En la totalidad de expedientes, la CRPI resolvió que los operadores económicos eran responsables de la comisión de las conductas y estableció las sanciones correspondientes. Conviene destacar que, en uno de ellos, se presentó un recurso de apelación, el cual fue aceptado y se declaró la nulidad. A su vez, se debe considerar que este número de expedientes se encontraron en firme en sede administrativa, no obstante, en sede judicial, algunos se encuentran en distintas instancias para su resolución.

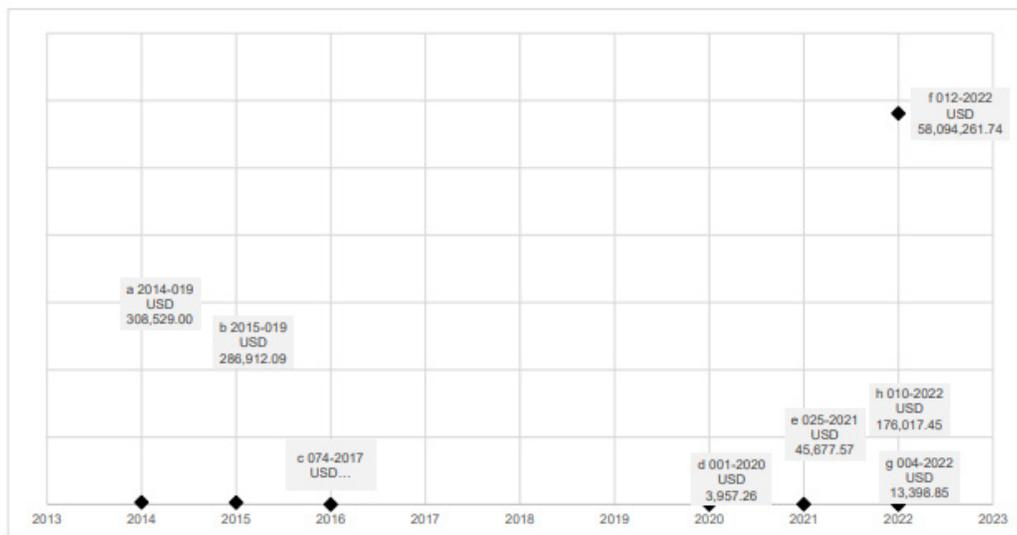
Los datos evidencian que se potenció tanto la identificación de abusos como la detección de acuerdos colusorios y que las multas impuestas también se incrementaron. En este punto, conviene resaltar que el incremento de los montos de sanción responde a una estrategia investigativa que permitió identificar acuerdos colusorios existentes en marcos temporales más extensos y con patrones de comportamiento que no solo alteraban la dinámica competitiva de un solo proceso de contratación pública, sino que respondían a esquemas colusorios más estructurados en una serie de procesos, lo que ampliaba los mercados relevantes afectados.

---

21 Véase: Resolución expediente SCPM-INJ-22-2022, caso LAMINADOS Y TEXTILES LAMITEX S.A. c. CHAIDE Y CHAIDE S.A. Disponible en: <https://www.sce.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2023/05/Resolucion-09-02-2023-EXT-SCPM-INJ-22-2022.pdf>; y, Resolución expediente SCPM-CRPI-001-2022, caso RTC c. Banred. Disponible en: <https://centrocompetencia.com/wp-content/uploads/2024/05/SCPM-CRPI-001-2022.pdf>

## EL ROL DE LA SCE EN EL AFIANZAMIENTO DE LA COMPETENCIA EN ECUADOR (NOVIEMBRE 2018 – AGOSTO 2024)

**Gráfico 2. Sanciones durante el periodo 2011-2022**



**Nota:** Las multas observadas en el gráfico corresponden a expedientes sancionados por la Comisión de Resolución de Primera Instancia, con base a los expedientes investigados por la INICAPMAPR.

**Fuente:** OCDE (2022). Programa de exención de la multa (delación) en Ecuador.

La imposición de multas elevadas constituyó uno de los mensajes clave que se quiso transmitir respecto a la detección de conductas anticompetitivas, esto es, como un elemento disuasorio. De manera complementaria, durante esta gestión también se dio un giro respecto a la aplicación de compromisos de cese en materia de acuerdos colusorios, considerándose que no constituía uno de los mecanismos idóneos para la resolución de los casos y que, de ser el caso, la vía adecuada sería acogerse al programa de reducción o exención de la multa. Esta posición permitió que se concluya un mayor número de casos de investigación de manera satisfactoria y que se presente una solicitud al programa de delación.

Las cifras permiten evidenciar que, durante los cinco años de gestión, los esfuerzos se direccionaron a casos en los que existían indicios y mérito para las investigaciones, logrando así resultados históricos en términos de número de expedientes que finalizaron con formulación de cargos contra presuntos responsables para el análisis de la CRPI. Si bien también se archivaron expedientes, la maduración de los equipos respecto al planteamiento de hipótesis anticompetitivas e identificación de casos que ameritaban o no el inicio de las distintas fases del procedimiento, permitió que se desarrollen importantes precedentes, garantizando que el análisis y crítica sobrepase aspectos administrativos y se concentre en el fondo del derecho de competencia. El desarrollo técnico y profundo de las conductas de abuso del poder de mercado, acuerdos y prácticas restrictivas surge gracias a un esfuerzo paralelo por construir una normativa más apegada a la realidad ecuatoriana y a la interpretación de la norma a nivel interno y externo. Durante la gestión se logró reformas tanto a la ley como a su reglamento que permitieron, por un lado, establecer estándares claros sobre la configuración de las conductas y, en particular, en el caso de acuerdos y prácticas restrictivas se aclaró expresamente que la regla de interpretación es por objeto o efecto, especificando qué acuerdos serían sancionados por objeto.

## EL ROL DE LA SCE EN EL AFIANZAMIENTO DE LA COMPETENCIA EN ECUADOR (NOVIEMBRE 2018 – AGOSTO 2024)

---

A su vez esta revisión integral a la normativa permitió detectar que la ley otorga amplias facultades a los órganos de investigación a fin de que se cumpla con el objetivo de ésta. Al respecto, durante la gestión se iniciaron expedientes con procedimientos específicos y que no se derivaron de conductas anticompetitivas, entre ellos, el primer caso por entrega de información engañosa<sup>22</sup>, no entrega de información y la aplicación de medidas coercitivas.

De igual modo, en la trayectoria de investigación y de la experiencia obtenida se prepararon varios instrumentos legales que, si bien no fueron explotados por factores exógenos a la gestión propia de los equipos, sí evidencian un esfuerzo por construir un esquema normativo con altos estándares. En este marco se encuentra la emisión del programa de delación ecuatoriano, que otorgaba un procedimiento más claro y propendía mitigar los riesgos en cuanto a la confidencialidad y manejo de la información. A su vez, una de las facultades intrusivas escasamente utilizadas fueron los allanamientos, no obstante, durante la gestión se trabajó en sentar bases legales y establecer condiciones necesarias para garantizar que ese tipo de procedimientos no se conviertan en un obstáculo en la tramitación de la prueba dura. Durante años se realizaron esfuerzos con la Fiscalía General del Estado, que desencadenaron en que se suscriba un convenio con el Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses para contar con el soporte técnico para explotar adecuadamente las evidencias y efectuar los peritajes necesarios.

Por lo expuesto, se puede concluir que se lograron avances significativos en cuanto a la investigación y control de abuso del poder de mercado, acuerdos y prácticas restrictivas. Algo que amerita ser resaltado es que en las defensas técnicas los mismos operadores económicos citaban los pronunciamientos de la autoridad, lo que evidencia que la política de transparencia a través de la publicación de las resoluciones, así como el establecimiento de posiciones técnicas y conceptuales permitió que se comprenda de mejor manera la visión y estándares aplicados por la autoridad en las investigaciones de conductas anticompetitivas, dejando demostrado que la gestión de las investigaciones y casos se realizó con un enfoque apegado a la ley y en línea con las tendencias internacionales.

Un gran desafío durante la gestión fue contar con los recursos para dotar de personal, así como de equipos y tecnología para hacer frente al surgimiento de conductas complejas y sofisticadas por parte de los operadores económicos. Este aspecto continuará siendo un impedimento para una mayor expansión del derecho de competencia en el Ecuador y un mejor control de conductas anticompetitivas.

Otro aspecto importante y que es necesario que se mantenga es la colaboración con los organismos internacionales y agencias de competencia internacionales. Como se ha mencionado anteriormente, la relación sólida con la cooperación internacional ha posicionado a la autoridad de competencia como un ente técnico y ha permitido canales de comunicación ágiles para intercambio de experiencias y consultas sobre la investigación de conductas. El derecho de competencia ecuatoriano y su autoridad cuentan con una trayectoria de más de diez años, en los cuales se han realizado esfuerzos para promover mercados más competitivos y eficientes. La exploración de nuevas teorías, así como figuras legales que prevé la LORCPM permitió que, durante estos últimos cinco años de gestión, se cuente con un sustento legal y económico para llevar a cabo investigaciones con estricto apego legal, en respeto del debido proceso y con una fundamentación motivada detrás de cada decisión o posición emitida. Mantener y expandir la

---

<sup>22</sup> Véase SCE c. CHAIDE por entrega de información engañosa (2023). Disponible en: <https://centrocompetencia.com/wp-content/uploads/2024/05/SCPM-CRPI-027-2022.pdf>

curva de aprendizaje y avances logrados será vital para continuar construyendo un derecho de competencia ecuatoriano que ya cuenta con bases sólidas.

### IX. EL ABORDAJE A LAS PRÁCTICAS DESLEALES QUE AFECTAN A LA COMPETENCIA.

Tanto en el informe inicial institucional como en el del *peer review* se encuentran descritas las dificultades que entraña que la autoridad de competencia destine su atención y recursos a atender casos relacionados a competencia desleal.

En todo caso, fuera de las complejidades que esta figura entraña y la carga administrativa que representa para la autoridad de competencia, se debía cumplir con lo previsto en la ley.

En ese sentido, se establecieron los estándares para que sean observados por los órganos de la SCE y por los operadores económicos en el sentido de cuándo y cómo la agencia debe actuar. Las dos guías emitidas, a las que ya se hizo referencia en otro apartado de este documento, enriquecieron el tratamiento que debía darse a los actos de competencia desleal que afectan a la competencia. Adicionalmente, las distintas resoluciones que fueron expidiéndose iban cimentando más precedentes a fin de clarificar el tratamiento que se debe dar a las prácticas de competencia desleal respecto de las cuales tiene atribuciones para conocer y sancionar la SCE.

Existen importantes resoluciones que han sido publicadas que son muy orientadoras y que merecen que se pongan la atención, porque son muy ilustrativas, además de evidenciar, también en esta área, la rigurosidad técnica y legal del trabajo de la SCE durante el período de gestión.

Finalmente, con el propósito de reencaminar la competencia desleal a nivel normativo, por convicción del equipo de la SCE y para dar cumplimiento a una de las recomendaciones constantes en el *peer review*, se trabajó y, posteriormente, se presentó a la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley sobre Competencia Desleal, el cual ya ha sido analizado en un primer debate en el seno de la Función Legislativa, quedando pendiente conocer y resolver el informe para segundo debate.

### X. LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA INSTITUCIONAL.

Nada de lo mencionado se hubiera alcanzado si no se hubiera contado con el contingente profesional, técnico y comprometido del equipo de gestión institucional, que abarca las áreas de planificación, gestión administrativa, financiera, tecnologías de información, y seguimiento, que cumplen un rol vertebral institucional.

A veces, involuntariamente, se suele incurrir en el error de invisibilizar el trabajo de esta parte del equipo, sin tomar en cuenta que el fortalecimiento institucional inicia y se consolida por su gestión y resultados.

El trabajo del equipo de gestión se destaca en tres momentos: el inicial, con todo lo que implica el recibir una institución con una determinada dinámica y el tiempo de transición, el vivido durante la emergencia sanitaria por el covid-19 y el posterior a la emergencia sanitaria.

## EL ROL DE LA SCE EN EL AFIANZAMIENTO DE LA COMPETENCIA EN ECUADOR (NOVIEMBRE 2018 – AGOSTO 2024)

---

Cada momento tuvo su especificidad, sus retos, las acciones y esfuerzos desplegados y, por supuesto, los logros.

Quiero resaltar el segundo momento, primero, porque todos estamos conscientes de lo que significó para toda la humanidad la emergencia sanitaria y, segundo, porque en estas situaciones complejas, la institución cumplió su mandato y sus objetivos. Hay varios aspectos que merecen resaltarse: el cuidado del personal y de sus familias durante el confinamiento, la estrategia desplegada por el equipo de gestión fue admirable; se puede decir que todos estuvimos muy bien cuidados. La organización para el teletrabajo fue óptima, se desarrolló y se puso al servicio el buzón como canal de atención y la ventanilla virtual como un canal digital para la recepción de documentación, entre otras acciones. Todo esto permitió que la respuesta del personal en sus obligaciones laborales fuera excelente, pese a las dificultades que el confinamiento imponía; no obstante a las exigencias gubernamentales por las dificultades fiscales que se atravesaba, no se despidió a ningún funcionario o servidor. Para la administración, el puesto de trabajo fue sagrado, se dio todo el apoyo para que pueda desarrollarse el *peer review* y se coadyuvó para que la estrategia internacional y de comunicación pueda implementarse. Podrían citarse muchas más acciones, que pueden traducirse en que, a pesar de no contar con los recursos presupuestarios suficientes, realizaron todo tipo de esfuerzos a fin de garantizar que los equipos de toda la institución puedan desarrollar sus actividades. Por esto y mucho más la institución alcanzó en el año 2023 el reconocimiento por parte del Ministerio de Trabajo el reconocimiento por la calidad del servicio público.

### XI. CONSIDERACIONES Y REFLEXIONES FINALES.

Nuestro equipo de trabajo realizaba un constante monitoreo a las acciones de algunos actores claves, públicos y privados, a fin de obtener información relevante que tenga relación con nuestra gestión. Eso no solo nos permitió manejar adecuadamente riesgos, sino hacer ajustes a los planes de trabajo y abordar los temas que eran de preocupación y necesidad nacional. Entre dichos actores era imprescindible estar atentos a lo que sucedía en la Asamblea Nacional. Además, siempre estuvimos atentos a brindar apoyo y asesoría cuando así lo requerían<sup>23</sup>, de tal manera que evitábamos que se aprueben reformas que puedan complicar nuestro esfuerzo de consolidar a la institución como una agencia de competencia. Por ejemplo, intervenimos a tiempo para que en la ley de pagos justos no se desnaturalice el objeto o alguna otra iniciativa relacionada con control de precios<sup>24</sup>.

A propósito de que en la legislatura se estaba tratando el “Proyecto de ley orgánica reformativa de diversos cuerpos legales, para el fortalecimiento, protección, impulso y promoción de las organizaciones de la economía popular y solidaria, artesanos, pequeños productores, microempresas y emprendimiento” presentamos algunas propuestas de reforma orientadas a fortalecer la aplicación de ley a fin de que sean consideradas e incorporadas.

---

23 Se emitió opinión dentro del proceso de creación de algunas leyes, entre las que se destacan el proyecto para regular el lobby, el de conflictos de interés y el de porte y tenencia de armas. Se trabajó conjuntamente con la Defensoría del Pueblo el proyecto de ley de defensa del consumidor, el mismo que fue presentado a la Asamblea Nacional y se espera que se le de el trámite constitucional y legal correspondiente.

24 Esto no fue posible en todas las situaciones, por ejemplo, cuando se expidió la Ley Orgánica para la fijación del precio de la leche. Además de que el objeto de esta ley contrastaba con lo que la SCE venía promoviendo sobre la competencia en la actividad económica, se le asignó tareas de control que no tenían nada que ver con la competencia económica.

## EL ROL DE LA SCE EN EL AFIANZAMIENTO DE LA COMPETENCIA EN ECUADOR (NOVIEMBRE 2018 – AGOSTO 2024)

---

De estas reformas destaco las siguientes: a) El cambio de nombre. El hecho de que pase a llamarse Superintendencia de Competencia Económica obedece a la visión renovada a favor del impulso y promoción de la competencia entre los actores económicos del mercado, además de ser la consecución de una aspiración desde el principio de la gestión; b) se clarificó el artículo 9 y se puso énfasis en la potencialidad (a tono con el desarrollo actual de la UE); c) se eliminó lo relativo al abuso de situación de dependencia económica –artículo 10– y las conductas conscientemente paralelas; d) se clarificó el artículo 11; e) se reordenó las facultades normativas, posibilitando que la SCE ejerza atribuciones que estaban solamente en manos del Ejecutivo, lo cual abonó para robustecer a la autoridad de competencia y que ésta pueda de forma directa realizar modificaciones y emitir nuevas metodologías, como por ejemplo, la relacionada a la determinación del monto de las sanciones. Se espera que la nueva determinación de esta metodología se convierta en un elemento adicional de disuasión a la posible comisión de prácticas anticompetitivas por parte de los operadores económicos y también incentive la utilización de dos mecanismos que están contemplados en la ley: los compromisos de cese y el programa de delación compensada. f) Se reforzaron las disposiciones sobre transparencia y publicidad con las que se trabajó desde el inicio de la gestión. Se aclararon varias confusiones respecto de cómo y cuándo se puede publicar las opiniones, lineamientos, guías, criterios técnicos, estudios de mercado y resoluciones que se emitan, siempre precautelando aquella información que se considera confidencial de acuerdo con lo previsto en la Constitución y la ley.

Gran parte de las reformas son parte del compromiso asumido para cumplir las recomendaciones que constan en el informe final del examen *peer review* y que se sustentan en las experiencias adquiridas durante la aplicación de la ley por parte de la SCE. En general, una buena parte de dichas recomendaciones fueron implementadas. Cuando recibimos el informe dijimos que asumíamos el compromiso de implementar sus recomendaciones y creo que cumplimos, en lo que a la SCE correspondía, con ese compromiso.

El equipo desarrolló un intenso trabajo para contribuir en la reforma de la Decisión 608 de la CAN. La coordinación con las otras agencias de competencia de Colombia, Perú y Bolivia ha permitido que haya avances significativos en los textos y que se cuente con un proyecto para ser sometido a discusiones finales.

El momento de poner el nombre a este documento surgieron varias alternativas, por ejemplo: “Ecuador: Derecho de Competencia en ciernes”, “La consolidación del Derecho de Competencia en Ecuador”, “La etapa de madurez de la Competencia en Ecuador” y algunas otras más. Haber repasado de manera rápida gran parte de las actuaciones institucionales y hacer mención a algunos de los hitos, me permitió dar una mirada retrospectiva lo más objetiva y fría posible y concluir que se llevó adelante un proceso importante, muy significativo, tendiente a afianzar el derecho de competencia en Ecuador. No podría decirse ni que está en ciernes ni tampoco que está en su madurez ni que se ha consolidado plenamente. Hay mucho por hacer y esa responsabilidad es compartida por la agencia de competencia, otros actores de la función pública, la academia, los gremios empresariales, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones políticas, practicantes y ciudadanía en general. Eso sí, la SCE ha sentado bases muy sólidas.

Ecuador, en definitiva, llegará a tener la política de competencia que su sociedad así lo quiera, al igual que pasa en la justicia, la democracia, el respeto a la legalidad, cultura financiera, el respeto a la dignidad de las personas, etc. En este período se han puesto sobre la mesa algunos temas que en Ecuador debe debatirse y tomar decisiones. Como se ha anotado en líneas precedentes, buena parte de las restricciones a la competencia se originan en decisiones que toman las autoridades de los poderes públicos, que es lo

## EL ROL DE LA SCE EN EL AFIANZAMIENTO DE LA COMPETENCIA EN ECUADOR (NOVIEMBRE 2018 – AGOSTO 2024)

---

que doctrinariamente se conoce como la captura de los reguladores, por lo que es imprescindible que se redefina la manera de ejercer sus atribuciones la administración del Estado a fin de que se deje de expedir regulaciones o realizar intervenciones públicas que se constituyan en barreras normativas que impiden la competencia. De nada serviría que haya entidades y metodologías destinadas a eliminar la mala regulación y las barreras si se sigue expidiendo normativa ineficiente, antitécnica e ilegal de manera desenfrenada.

En suma, lo que se requiere es un cambio radical a fin de que la competencia sea el credo que se profesa en la sociedad ecuatoriana y, por lo tanto, que hay que difundir, garantizar, proteger y defender.

Si en esta etapa fue crucial desarrollar una estrategia internacional y establecer lazos sólidos con agencias pares, organismos internacionales y redes especializadas, es mucho más necesario a futuro para continuar enriqueciendo al foro ecuatoriano y que siga siendo la SCE quien lleva la posta a las demás instituciones en el propósito de conseguir la adhesión a la OCDE.

Igualmente, siempre será oportuno y trascendental afianzar el trabajo que se pueda desarrollar con la academia y con las organizaciones nacionales que aportan para la difusión de la materia y al debate sobre lo que emana de la agencia de competencia o lo que se discute fuera de ella.

Hay algunos temas que se han debatido y que deben serlo aún más, por ejemplo: el estándar que viene aplicando la agencia de competencia, que hasta hoy ha sido la defensa del proceso competitivo, la potencialidad de las conductas, aspectos relacionados con la confidencialidad de la información, entre otros.

No quiero dejar de manifestar que, a veces, me queda la sensación que el entusiasmo, emoción, ilusión e impulso que se tuvo durante el desarrollo de la gestión realizada al frente de la SCE no fue compartida por buena parte de la sociedad ecuatoriana (inmersa en otros conflictos y crisis), por lo que, pese a lo que se hizo, evidencia que los desafíos siguen siendo inmensos.

Un ejemplo de lo dicho es que a pocos interesó el trabajo coordinado que se realizó con la OCDE y el BID, que no fue solo la realización del *peer review*, y el escalón que constituye haberse sometido a dicha evaluación internacional dentro del camino que debe emprenderse para algún día ingresar a la OCDE.

Otros ejemplos que puedo citar es que no se utilizó a algunas de las guías trabajadas como hubiéramos esperado (como la de prevención de actos colusorios en contratación pública y la de *compliance* en competencia) y, por supuesto, el nivel de cumplimiento que se dio a las recomendaciones emitidas, como se comentó en líneas precedentes.

Es inevitable reiterar que en forma permanente insistimos en actuar con transparencia y dar publicidad a los actos emanados de la agencia. Esta publicidad permitió que se realice el escrutinio público que debe darse en una sociedad democrática y, quizás, más importante, que se analice, cuestione, refute o se comparta los criterios esgrimidos por los distintos órganos de la autoridad de competencia.

Finalmente, hay que decir que durante un proceso de la envergadura que se ha reseñado, también es inevitable que se cometan errores. Por supuesto, hay que admitirlo y siempre queda la sensación de que se pudo hacer más y mejor, aunque se tenga la certeza que hubo más aciertos que los errores o deficiencias.

## EL ROL DE LA SCE EN EL AFIANZAMIENTO DE LA COMPETENCIA EN ECUADOR (NOVIEMBRE 2018 – AGOSTO 2024)

---

Ha sido un grato viaje, en el que estuve muy bien acompañado para superar obstáculos, desafíos, temores y para alcanzar muchas veces tierra firme, luego del cual entregué la nave en mejores condiciones de las que la recibí para que se emprendan nuevos y más desafiantes viajes en rutas conocidas y desconocidas.

Este también es un espacio que quiero aprovechar para agradecer a los colaboradores que me acompañaron durante la gestión, sin ellos lo que he relatado en estas líneas no hubiera sido posible lograr. Es una satisfacción enorme haber tenido la oportunidad de acompañarlos, también, en su crecimiento profesional. El prestigio nacional e internacional que alcanzaron también debe ser destacado. Igualmente, mi agradecimiento profundo a todo el personal de la SCE, por haberme acogido cálidamente y haberme soportado tanto tiempo. Espero haber estado a la altura con el voto de confianza que me dispensaron.

Finalmente, un agradecimiento a CeCo y a sus colaboradores, liderados por Felipe Irrarazábal, quien ha dejado inscrito su nombre en este proceso de afianzamiento de la competencia en Ecuador.



Este documento se encuentra sujeto a los términos y condiciones de uso disponibles en nuestro sitio web:  
<http://www.centrocompetencia.com/terminos-y-condiciones/>

**Cómo citar este artículo:**

Danilo Sylva P., "El rol de la SCE en el afianzamiento de la competencia en Ecuador (Noviembre 2018 – agosto 2024)", [Diálogos CeCo](#) (abril, 2025),  
<http://www.centrocompetencia.com/category/dialogos>

Envíanos tus comentarios y sugerencias a [info@centrocompetencia.com](mailto:info@centrocompetencia.com)  
CentroCompetencia UAI – Av. Presidente Errázuriz 3485, Las Condes, Santiago de Chile

