Ministerio
de Economía
y Finanzas

Comisión de Promoción y
Defensa de la Competencia

Resolución Nº 185/024

Montevideo, 25 de octubre de 2024.

ASUNTO Nº 2024-5-1-0003828: RECURSOS DE REVOCACIÓN Y JERARQUICO CONTRA LA RESOLUCION DICTADA POR LA CPDC Nº 66/024.

VISTO: los recursos de revocación y jerárquico en subsidio, interpuestos por Athn Foods Holdings SAU (en adelante Minerva) y Marfrig Global Foods S.A. (en delante Marfrig), contra la Resolución Nº 66/2024, de fecha 20 de mayo de 2024 dictada en Asunto Nº 2023-5-1-0008879 "Athn Foods Holdings SAU y Marfrig Global Foods S.A. – Concentración Económica".

RESULTANDO: 1) que en el marco del procedimiento sustanciado en Asunto ut supra indicado, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia (CPDC), a través de la Resolución Nº 66/2024 hoy recurrida, denegó la solicitud de autorización de concentración económica solicitada, indicando en lo medular, que, "…*como resultado de la evaluación y valoración de los factores que han sido incorporados en el análisis, tanto por las partes interesadas como por la propia Administración y los terceros consultados, se cuenta con elementos probatorios suficientes para concluir que la solicitud de operación de concentración proyectada, encuadra en los supuestos prohibitivos previstos en el artículo 9º de la Ley 18.159 y resolverá por unanimidad denegar la misma, de conformidad con las atribuciones conferidas en el literal C) de su inciso segundo…*";

2) que, como se consigna en la recurrida, de aprobarse la solicitud, Minerva alcanzaría una posición dominante en el mercado de compraventa de ganado bovino con destino a faena, a la cual se llegaría con un porcentaje de participación del 43,5% en dicho mercado, con el poder de compra consecuente, evaluándose además como improbable,

que los competidores actuales o potenciales estén en condiciones de ejercer sobre la entidad concentrada una presión competitiva suficiente y, teniendo en cuenta, adicionalmente, que se identificaron importantes barreras a la entrada para la instalación de plantas frigoríficas y, finalmente, que las eficiencias planteadas por las partes, no logran compensar los riesgos asociados a la reducción de la competencia en el mercado indicado, fruto de la nueva concentración;

3) que, respecto a dicho mercado, y valorando la prueba diligenciada en las referidas actuaciones, se concluyó que la operación propuesta disminuiría significativamente la competencia en el mercado de compraventa de ganado bovino con destino a faena; mercado que está ya concentrado, en la medida que las cuatro mayores empresas controlan casi el 70% de la faena (Minerva, Marfrig, Grupo Pando y Frigorífico Las Piedras);

4) que, asimismo, se consideró que la concentración planteada, tiene efectos en el mercado de compraventa de carne vacuna, en el que las plantas frigoríficas son oferentes de carne con dos destinos o segmentos: el mercado doméstico y el mercado internacional (exportación); concluyéndose que la actividad exportadora de los frigoríficos Uruguayos está concentrada en las plantas controladas por Minerva, Marfrig, Frigorífico Las Piedras y Grupo Pando, como se desprende de las cifras de participación en el total de exportaciones de carne vacuna, elaborada sobre la base de la información aportada por INAC; y que, la actividad comercial de los frigoríficos en el mercado de compraventa de carne, tiene impacto en la actividad comercial de los frigoríficos en el mercado de compraventa de ganado bovino, dado que las empresas podrían tener la capacidad de trasladar el impacto de una mayor capacidad de venta hacia las negociaciones que se desarrollan en el mercado de compraventa de ganado en Uruguay;

5) que el acto administrativo hoy recurrido, fue notificado a las partes con fecha 21 de mayo de 2024 y la vía recursiva se articuló el día 31 de mayo de 2024 en comparecencias del Dr. Renato Guerrieri (Asunto Nº 2024-5-1-0003828) y el Dr. Alejandro Alterwain (Asunto Nº 2024-5-1-0003830) en representación de Minerva y

Marfrig respectivamente, sosteniendo ambas partes en cuanto al fondo, que el acto impugnado es ilegítimo por los fundamentos que extensamente relacionan;

6) que Minerva se agravia señalando que la Resolución "*..es contraria a derecho (...) en cuanto la operación no encuadra dentro de los supuestos prohibitivos previstos en el artículo 9 de la LPDC..*"; que el análisis realizado por la Comisión, parte de un error en la apreciación de los antecedentes del caso y que el acto administrativo denegatorio está viciado por: *"Error en los Motivos e infracción al principio de seguridad jurídica: La Comisión basa su decisión en directrices, lineamientos y criterios inválidos"* (numeral IV.1.A), *"Error en los motivos y errónea definición de los mercados relevantes"* (numeral IV.1.B), "*Error en los motivos e indebida ponderación de la continuidad de Marfrig en los mercados relevantes como competidor vigoroso y particularmente cercano"* (numeral IV.1.C);

7) que agrega además, que se han vulnerado "*...los principios de razonabilidad y proporcionalidad"* por la ilegítima evaluación de la concentración e impacto en los mercados (numeral IV.2); que el nivel de concentración no es tal, que no tiene el impacto que se le atribuye, y que no existen pruebas de que post operación se produzcan impactos competitivos negativos, aspectos que a su juicio, son ratificados por los *"..informes técnicos de reconocidos economistas independientes.."* que aportó al proceso (informes de parte del Ec. Aldo Lema y del Ing. Agr. Daniel Falero de Vixion Consultores; del Dr. Juan Dubra y la Ec. Msc. Sofía Harguindeguy; del Ec. Leandro Zipitría y de la consultora Compass Lexecon);

8) que indica por otra parte, que se ha vulnerado el principio de debido procedimiento (numeral IV .3), *dado* que la Comisión omite considerar y/o valora de forma incorrecta las probanzas de autos en varios aspectos: *"Omisión y/o incorrecta valoración de una serie de factores a la hora de evaluar las presiones competitivas existentes en los mercados*" (IV.3.A y IV.3. B, "Inexistencia de posición dominante y de alto nivel de concentración producto de la operación" (IV.3.B.a), *"Antecedentes locales e internacionales en materia de posición dominante y alto nivel de concentración"* (numeral IV. 3.B.b.); *"Errónea valoración de la prueba y argumentos aportados por las*

Partes respecto a la formación de precios y traslado de precios internacionales" (numeral IV. 3 C); *"Errónea valoración de los factores referentes a una posible colusión entre las Partes y cláusulas de derecho de preferencia y no competencia. La Comisión se basa en merar suposiciones para rechazar la Operación"* (numeral IV.3.D); "*Errónea valoración de las ganancias de eficiencia y su consideración respecto a eventuales perjuicios de la operación"* (numeral IV.3.E) y; por último, afirma que se ha incurrido en una *"Errónea valoración de la Propuesta de Condicionamientos"* (numeral IV.3.F);

9) que concluye que la "*Comisión y el Poder Ejecutivo deben tener presente que, en este caso, lo que está en juego son los derechos constitucionales de propiedad, libertad de empresa y comercio de las Partes, y deben existir razones válidas, fundadas y contundentes para restringir tales derechos fundamentales según la legislación vigente"*; que el acto impugnado es ilegítimo, "*...que la Resolución y todo el procedimiento seguido para su dictado se encuentran viciados por haber sido contrarios a una serie de principios y normas que deben guiar la actuación administrativa, incluyendo sin limitaciones los principios de seguridad jurídica, razonabilidad, proporcionalidad y debido procedimiento y derecho de defensa, además de advertirse vicios de error en los motivos de Derecho y en la omisión y/o incorrecta valoración de la prueba y argumentos en el análisis competitivo sustancial respecto de la operación*"; y que en contraposición, la operación planteada es legítima, *"..no disminuye significativamente la competencia y en cambio, genera ganancias de eficiencias relevantes.."*;

10) que Marfrig por su parte, se agravia argumentando que la negativa a autorizar la operación es ilegítima dado que: "*La Comisión prohibió la operación desatendiendo el bien jurídico tutelado por la Ley 18.159 (el bienestar de los consumidores")* (numeral 3.1); "*La Comisión definió incorrectamente un mercado relevante de "compraventa de ganado bovino con destino faena en Uruguay"* (numeral 3.2); *"La Comisión valoró inadecuadamente el impacto competitivo de la Operación"* (numeral 3.3); "*La Comisión analizó en forma inadecuada las cláusulas contractuales identificadas en el contrato de compraventa de acciones entre Marfrig y Minerva*" (numeral 3.4);

11) que concluye indicando que la Comisión *"...denegó la solicitud de autorización tramitada en autos sobre la base de una supuesta generación de posición dominante..."*; que ***"...desatendió el efecto de la operación en el bienestar del consumidor. No sólo no lo consideró, sino que se probó en el procedimiento que el mercado de compraventa de carne vacuna, tanto doméstico como internacional, no se verá afectado como consecuencia de la operación.."***; que el análisis competitivo efectuado fue deficiente, "*..pues la Comisión definió un mercado relevante "aguas arriba", únicamente con el fin de proteger a ciertos actores de la industria, los productores, cuando esa no es la finalidad de la legislación de defensa de la competencia..*"; que a su vez, "*...excluyó de dicho mercado las exportaciones de ganado en pie, lo que terminó por generar un mercado relevante artificialmente estrecho y desconectado de la realidad competitiva..*";

12) que se incurrió además, en "*...otros errores metodológicos: La Comisión utilizó valores de concentración novedosos en EEUU y que no deben aplicarse en Uruguay en ningún caso, pero menos aún en el marco de una transacción cuya autorización se solicitó en el año 2023"; que a su vez, "...la Comisión no valoró correctamente el funcionamiento del mercado que ella misma definió.."* y que, *"..no menos llamativo fue la interpretación contra la Operación que realizó la Comisión sobre ciertas cláusulas prevista en el contrato entre Marfrig y Minerva; y que, en el caso de la cláusula de preferencia, debió ser interpretada como una condición pro-competitiva. Sin embargo, para la Comisión fue más importante atender a una sospecha injustificada de comunicación entre las partes que la solución prevista en el contrato y que fortalecía la posición de Marfrig en el mercado, aún luego de la Operación"*;

13) que por los fundamentos *ut supra* reseñados, ambas partes solicitan en lo medular, que se tengan por interpuestos los recursos de revocación y jerárquico en tiempo y forma, que se tenga presente la reserva a ampliar la fundamentación y/o presentar prueba adicional de conformidad con lo previsto en el artículo 155 del Decreto Nº 500/991, y que en definitiva, se revoque la resolución impugnada, se autorice la operación solicitada en los términos propuestos y en caso omiso o denegado, se franquee el recurso jerárquico subsidiariamente interpuesto; requiriendo Minerva adicionalmente, que se declare y garantice la confidencialidad del Capítulo IV.3.F del

escrito presentado ("Errónea valoración de la Propuesta de Condicionamientos"), por tratarse de información sensible de acuerdo a la normativa aplicable;

14) que, por providencia de fecha 8 de julio de 2024, la CPDC dispuso el acordonamiento de ambas recursivas y por Resolución Nº 109/2024, de fecha 10 de julio de 2024, se clasificó como confidencial el Capítulo IV.3.F conforme con lo previsto en el artículo 9º de la Ley Nº 18.381, teniéndose presente, además, el cumplimiento por parte de Minerva, de lo previsto en el artículo 30 del Decreto Nº 232/010;

15) que en cumplimiento de lo previsto en el artículo 153 del Decreto 500/991 y a las resultancias obrantes en Asunto 2023-5-1-0008879, se dispuso (por Resolución CPDC Nº 125/2024, de 31 de julio de 2024), dar intervención en las presentes actuaciones, a la Asociación Rural del Uruguay, a la Federación Rural, a las "Sociedades Federadas" (Asociación Fomento Rural de Valentines, Asociación Rural de San José, Asociación Agropecuaria de Salto, Sociedad Agropecuaria de Rocha, Asociación Rural de Reboledo, Sociedad de Productores de Leche de Florida, Liga del Trabajo de Guichón, Sociedad de Fomento de Flores, Asociación Agropecuaria de Artigas, Sociedad Agropecuaria de Cerro Largo y Sociedad de Fomento Rural de Castillos), a la Asociación de Consignatarios de Ganado, a la Unión de Vendedores de Carne, a la Liga Uruguaya de Defensa del Consumidor, al Movimiento Un Solo Uruguay, a la Federación Obrera de la Industria Frigorífica y Afines (FOICA), a la empresa PAMER S.A., a la Asociación de Fabricantes de Papel, al Centro Papelero Mercedes y a la Comisión Nacional de Fomento Rural;

16) que el 12 de agosto de 2024, comparece Patricio Cortabarría Rovira, en representación previamente acreditada de la Asociación Rural del Uruguay (en adelante ARU), peticionando el rechazo de los recursos interpuestos y el mantenimiento en todos sus términos de la Resolución Nº 66/2024, por ser ajustada a Derecho, no existir vicio alguno en el procedimiento, ni omisiones u errores en la valoración de la prueba aportada o diligenciada, ni tampoco en su motivación. Profundiza además en estos extremos indicando las razones que sustentan el estricto apego de la CPDC al procedimiento debido y al derecho de defensa; descarta que se haya afectado la

seguridad jurídica en tanto se actuó con sujeción al régimen nacional vigente y que, contrariamente a lo expresado por los impugnantes, se ha realizado un exhaustivo análisis de la prueba aportada y diligenciada en las actuaciones, enfatizando que "*Lo que Minerva en realidad pretende es que se dieran por probadas afirmaciones de su parte que de ningún modo lo fueron*";

17) que a mayor abundamiento, afirman que la operación de concentración encuadra perfectamente en la prohibición establecida en el artículo 9º de la LPDC, por disminuir significativamente la competencia, que las partes no probaron que la operación pueda generar ganancias de eficiencias relevantes y legítimas; que la CPDC *"..Acierta en la determinación de los mercados relevantes.."* y por último, sostienen no compartir con los recurrentes que el único bien jurídico tutelado sea el bienestar de los consumidores;

18) que el 19 de agosto de 2024, compareció asimismo, la Dra. Susana Mussini actuando como letrada patrocinante y en representación de la Unión de Vendedores de Carne, La Liga Uruguaya de Defensa del Consumidor y los Sres. Norberto Pereyra, José Luis de Armas, Juan Luis de Armas, Héctor Gonzalo Pessi Olazábal, Alejandro Ignacio Gorostidi Mancini, Santa Serrana Correa César, Pablo Guillermo Pricolli Rodríguez y Ricardo García Pintos, abogando "*...porque se mantenga la resolución recurrida, atento a que la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, ha realizado un estudio minucioso y exhaustivo de todos los aspectos de la operación pretendida.:"* y que, de los informes presentados por los economistas Isaac Alfie y Julio de Brun "Efecto de la concentración del Mercado de Carnes en Uruguay"; Luciana Macedo Saravia y Diego Petrecolla "Estudio Económico de la Operación entre Minerva – Marfrig – Análisis de los efectos sobre la competencia" y; el informe de la Ec. Rocío Lapitz aportado por la Asociación Rural del Uruguay, surge claramente que si se aprobara la concentración económica solicitada por Minerva, *"..ésta pasaría a controlar el 43% de la faena, no existiendo ningún actor que pueda ejercer posición similar en el mercado para contrarrestar dicha posición dominante..."*;

19) que el 26 de agosto de 2024, comparecieron asimismo en presentación conjunta la Asociación Rural del Uruguay y de la Federación Rural, debidamente representados por

el Dr. Federico Samudio según surge acreditado en los antecedentes administrativos (Asunto 2024-5-1-000581), indicando y solicitando en lo sustancial, que "...- *en su calidad de terceras interesadas – vienen en tiempo y forma a reiterar su mayor oposición a la Operación proyectada y a solicitar a la Comisión se mantenga la Resolución Impugnada en todos sus términos*";

20) que subrayan en tal sentido que "*Como fuera señalado en el Escrito Inicial, de concretarse la Operación Minerva alcanzaría una participación de mercado de alrededor de 43% en el mercado de faena, pudiendo llegar a la escandalosa cifra de 60% si se considera un escenario de operación utilizando un 85% de su capacidad instalada. La consolidación de la posición de dominio de Minerva traería como consecuencia un fortalecimiento excesivo de la demanda de ganado bovino para faena que le permitirá establecer las condiciones de compra libremente, frente a un elenco de productores que se encuentran fuertemente atomizado y que, como consecuencia, no tiene la estructura u organización necesarias para contrarrestar dicha posición de dominio*";

21) que adicionalmente, aportan información y profundizan en la fundamentación de los siguientes aspectos: 1. "*Los criterios aplicados por la Comisión son los que corresponden aplicar de conformidad con el estado del arte*"; 2. "*Inadmisibilidad de la exportación de ganado en pie dentro del mercado relevante de producto*"; 3. "*La concentración elimina a un competidor vigoroso y particularmente cercano*"; 4. "*Razonabilidad y proporcionalidad de la decisión tomada. No se desatiende el bien jurídico tutelado*"; 5. "*Supuestas presiones competitivas no consideradas*"; 6. "*Formación de precios*"; y, 7. "*No se generan ganancias de eficiencia trasladables al consumidor*";

22) que por providencia de fecha 13 de setiembre de 2024, se requirió a la Asociación Rural del Uruguay y a la Federación Rural, aclarar los alcances de la solicitud de confidencialidad solicitada en la comparecencia que viene de reseñarse; presentándose ambas agremiaciones con fecha 16 de setiembre de 2024, desistiendo de la solicitud de confidencialidad realizada en el numeral III) del escrito presentado con fecha 26 de agosto de 2024;

23) que se han expedido las áreas económica y jurídica de la CPDC, en los términos que se desprenden de los circunstanciados informes Nº 146/024 de fecha 10 de setiembre de 2024 y Nº 147/024 del 11 de setiembre de 2024 y a los que remitiremos en lo pertinente, al abordar los fundamentos de hecho y de derecho que motivan la presente Resolución y que desarrollaremos a continuación.

CONSIDERANDO: 1) que las partes articularon la vía recursiva de conformidad con lo previsto en el artículo 317 de la Constitución de la República, artículo 37 de la Ley Nº 15.524, artículo 4º de la Ley Nº 15.869, así como con las demás formalidades exigidas en los artículos 154 y siguientes del Decreto Nº 500/991, tal como se desprende de la Resolución CPDC Nº 109/024 y del informe de la letrada interviniente Nº 147/024; y es deber de este órgano volver sobre su propio acto, considerar los agravios articulados y los fundamentos expuestos a la luz de los antecedentes, la prueba producida en las actuaciones y las reglas de derecho aplicables, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 318 de la Constitución y 145 del Decreto 500/91;

2) que, en lo previo, y en atención a varias apreciaciones que formulan los recurrentes agraviados, a nuestro juicio erróneamente, resulta conveniente contextualizar algunos aspectos relevantes del marco teórico y fáctico en el cual se analizan las concentraciones económicas por parte de este órgano, desde la entrada en vigencia en el año 2020 de las normas que determinaron su control previo y preceptivo (artículos 7 a 9 de la Ley 18.159); aspectos que si bien han sido sistemáticamente señalados en los informes jurídicos y económicos producidos (Nº 50/024, Nº 51/024, Nº 59/2024, Nº 60/2024, Nº 146/024 y Nº 147/2024) y concretamente, en las resoluciones adoptadas en el devenir del procedimiento, las que aplicaron dicho marco al caso concreto por los fundamentos que en cada caso se indican (Resoluciones números 217/023, 232/023, 246/023, 10/024, 18/024 22/024, 34/024, 46/024, 53/024, 55/024 y 66/024), resultan más que ilustrativos para descartar *in totum* los agravios articulados, pero particularmente, los que se efectúan con una visión equivocada respecto a las propias bases en las que se asienta la evaluación de esta operación, a lo que nos referiremos con especial detenimiento;

3) que en tal sentido, y como punto de partida, corresponde señalar, que la Ley Nº 18.159 **es una norma de orden público** (Artículo 11 del Código Civil), cuyo objetivo, finalidad o propósito, es ***fomentar el bienestar de los actuales y futuros consumidores y usuarios a través de "...la promoción y defensa de la competencia, el estímulo a la eficiencia económica y la libertad e igualdad de condiciones de acceso de empresas y productos a los mercados"*** (artículo 1º); y que consagró además a nivel de principio, **la libre competencia** como **principio general para todos los mercados**, salvo excepciones legales (Artículo 2º); y **con el alcance subjetivo que se indica** "*Todas las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, nacionales y extranjeras, que desarrollen actividades económicas con o sin fines de lucro, en el territorio uruguayo, están obligadas a regirse por los principios de la libre competencia";*

4) que como se ha sostenido a nuestro juicio con total acierto,[1] lo antes expresado *"...emerge de las disposiciones constitucionales referidas precisamente, a la libertad de trabajo, cultivo, industria y comercio (artículo 36 de la Constitución), de asociación (artículo 39 de la Constitución) y fundamentalmente, como corolario del principio de igualdad*"; y que son precisamente dichos preceptos, los que llevaron a disponer, por razones de interés general, que configurados ciertos supuestos (artículo 7º) determinadas operaciones de concentración económica se condicionen a la autorización del órgano de aplicación, quien deberá decidir por resolución fundada, o bien, autorizar la operación, o subordinarla al cumplimiento de las condiciones que establezca, o denegarla (literales A, B, y C del inciso 2º del artículo 9º de la Ley 18.159);

5) que Ley Nº 19.833 de 20 de setiembre de 2019, sustituyó en lo que refiere a operaciones de concentración económica, los artículos 7, 8 y 9 de la Ley Nº 18.159, por lo que, el control de aquellas operaciones que queden comprendidas en su alcance, es **preventivo, se realiza *ex ante***, circunstancia a la que nuestro legislador le otorgó particular relevancia, al formular el supuesto prohibitivo (artículo 9º) y referirlo expresamente a la **competencia actual o futura en el mercado relevante,** a la vez de asignar, a la ausencia de autorización, efectos sobre el perfeccionamiento de la operación proyectada;

[1] LOPEZ RODRIGUEZ, Carlos "La igualdad como principio del modelo económico uruguayo" en A.A.V.V FCU, 1º Edición, Julio de 2008.

6) que, de conformidad con dicho marco jurídico, no cabe duda alguna para esta Comisión que, cuando el legislador decide, en el año 2019[2], someter las operaciones de concentración económica a control previo, lo hace **focalizándose en la defensa de la competencia**, y la competencia actual pero también la futura, en los mercados relevantes en los que la operación pueda desplegar efectos. Resulta totalmente ilustrativo al respecto, lo sostenido en la exposición de motivos que acompañó el proyecto de modificación al artículo indicado, en el que se expresa: *"**La modificación propuesta** consiste en **que con debidos fundamentos** la Comisión podrá autorizar o no los actos de concentración y establecer condicionamientos necesarios **para restablecer la competencia en los mercados que se concentran**"* (destacados nuestros);

7) que consecuentemente con lo anterior, luego de la entrada en vigencia de la referida disposición[3], el Poder Ejecutivo procedió a su reglamentación (a través del Decreto 194/020 de 15 de julio de 2020)[4] introduciendo modificaciones en tal sentido, al Decreto 404/007 de fecha 29 de octubre del 2007, concretamente en lo que refiere a solicitudes de autorización de concentración económica, a sus artículos 8, 9, 10, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 45; manteniéndose además, el artículo 46;

8) que es de destacar que el artículo 10 inciso 3º estableció que..."***se deberá proceder a realizar el análisis de la concentración*** *cuya autorización se solicita, dentro del plazo legal establecido, el que **deberá incorporar**, **entre otros factores**, **la consideración del mercado relevante**, **el grado de concentración**, **la competencia externa**, **las***

---

[2] Artículo 3, 4 y 5 de la Ley 19.833 de 20 de setiembre de 2019.

[3] En la modificación efectuada por la Ley 19.833 en su artículo 4º, al artículo 9º de la Ley 18.159 se consignó: *"El régimen de autorización de concentraciones entrará en vigencia luego de transcurrido un plazo de seis meses desde la entrada en vigencia de la presente ley"*.

[4] En efecto, se indica en la parte expositiva del referido acto que la Ley N° 19.833..., *"modifica el régimen de control de concentraciones económicas..."* y que estas modificaciones *"...requieren adecuar la reglamentación vigente establecida en el Decreto N° 404/007 de 29 de octubre de 2007, habiéndose identificado asimismo la necesidad de formular ajustes al decreto reglamentario, a la luz de la aplicación práctica de la normativa durante el tiempo de su vigencia"*;

barreras de entrada, ***la afectación de la competencia aguas arriba*** *y* ***aguas abajo y las ganancias de eficiencia***" (destacados nuestros);

9) que, por otra parte, el artículo 39 establece en concordancia con la Ley, las concentraciones que quedan sometidas a solicitud de autorización, y que dicha autorización, debe realizarse con anterioridad al perfeccionamiento del acto o la toma de control según corresponda; el artículo 40 establece los requisitos para efectuar la solicitud, la que debe acompañarse con los elementos probatorios que dispongan los solicitantes y, en caso que la información sea estimada, deberá aclararse este extremo, así como la *"...metodología seguida para su estimación"* ; el artículo 41 establece la obligación al órgano de expedirse en un plazo de 10 días hábiles respecto a la solicitud, y, la obligación de otorgar vista a las partes para subsanar observaciones indicando a su vez que: "*Una vez presentada la información requerida de manera correcta y completa, el órgano de aplicación resolverá sobre el acto de concentración económica por el término legal*";

10) que, por su parte, el artículo 42, dispone las etapas para la evaluación de las operaciones de concentración económica, indicando (además del plazo con que cuenta el órgano para pronunciarse), que dicha evaluación en primera etapa "...*se corresponderá con aquellas operaciones de concentración que por su impacto no constituyan* ***una disminución sustancial de la competencia***", a la vez de consagrar una presunción simple respecto a cuándo determinada operación **no constituye disminución sustancial de la competencia**[5]; mientras que *"****Si a juicio del órgano de aplicación****, como resultado de la evaluación de la operación, se considera* ***que la misma puede afectar negativamente las condiciones de competencia en el o los mercado(s) relevante(s) considerados****, podrá determinar la necesidad de un mayor análisis y por tanto,* ***el pasaje a la segunda etapa****, en la que se podrá solicitar información adicional a las partes o a terceros. En esta etapa, el Órgano de Aplicación dará noticia de la concentración, a efectos que los terceros formulen alegaciones sobre*

[5] "*...cuando el monto de la concentración o el valor de los activos situados en la República Oriental del Uruguay que se absorban, adquieran, transfieran o se controlen no superen la suma equivalente al 5% (cinco por ciento) del umbral de UI 600:000.000 (Unidades Indexadas seiscientos millones)*"

posibles cambios o impactos en las ***condiciones de competencia en los mercados afectados****"* (destacados nuestros);

11) que el artículo 43, refiere en lo sustancial, a las ganancias de eficiencias previstas en el artículo 9º de la ley, indicando que **solo podrán computarse si surgen directamente de la concentración económica** y no pueden alcanzarse sin ella, que deben trasladarse al consumidor y que la ***"... de la prueba de las eficiencias económicas corresponderá a las partes***" y finalmente, los artículos 44 y 45 regulan las consecuencias de la autorización o rechazo y la eventual subordinación de la autorización a *"condiciones que se encuentren directa y específicamente vinculadas a evitar la creación o el aumento de la posición dominante de las empresas partes en los mercados relevantes afectados..."*, **distinguiendo a esos efectos**, **si hay o no propuesta previa** o **si el propio órgano considera que la aprobación deba sujetarse a condiciones**;

12) que a mayor abundamiento, ***el análisis económico de concentraciones económicas es predictivo*** y, en este sentido, implica un esfuerzo analítico riguroso de las distintas variables que pueden afectar la competencia en los mercados en los que despliega sus efectos **con total independencia técnica**, por lo que no podemos dejar de coincidir con Minerva (pese a disentir con sus conclusiones), cuando nos recuerda que el análisis es "...estrictamente jurídico y económico – y no político", porque efectivamente lo es para este órgano de aplicación;

13) que en el marco del referido análisis, debe identificarse el tipo de operación de concentración que se analiza (horizontal, vertical o de conglomerado), para luego definir o delimitar los mercados relevantes; establecer la estructura de los mismos (identificar los participantes, asignarles cuotas de mercado y estimar el grado de concentración de cada mercado relevante identificado); identificar los riesgos unilaterales y coordinados que pueden surgir como consecuencia de la operación; identificar aquellas restricciones que pueden disciplinar el ejercicio de las prácticas unilaterales y coordinadas (tales como la existencia de compradores poderosos o la entrada de nuevos competidores); y

considerar las ganancias de eficiencia que las partes atribuyen a la operación y si los activos adquiridos saldrán del mercado relevante a menos que se efectúe la operación;

14) que dicha metodología, se establece a nivel de lineamientos, en Uruguay y en todas partes del mundo y que además, constantemente se recurre (no solo por este órgano sino por las propias partes interesadas), a experiencias en derecho comparado pero, lo cierto es, que en todo caso **el análisis de concentraciones es altamente dependiente de las especificidades de cada caso**, por lo que no se realiza una aplicación mecánica y uniforme de una metodología, sino que se adapta a sus particularidades. Nótese en tal sentido, que ni la norma legal, ni su reglamentación, ni aún la Guía de Análisis Económico de Concentraciones, establecen porcentajes de concentración aceptables o inaceptables, ni determinan por sí mismos los valores de los índices a considerar, por lo que la evaluación que realiza la Comisión, no está basada meramente en una aplicación automática de índices cuantitativos;

15) que no puede soslayarse además, que la evaluación previa que el legislador determinara para el análisis de concentraciones económicas, implica analizar múltiples factores (que se consideran individualmente pero se evalúan integralmente) para identificar "...***cómo la operación afecta la competencia a lo largo del tiempo...***", ***y que, en todo caso a estudio, la cuestión central a determinar es si la concentración puede disminuir significativamente la competencia en los mercados***, *o, en otras palabras,* ***si la concentración produce efectos adversos o nocivos sobre la competencia***..." (Guía de Análisis Económico de Concentraciones Económicas de la CPDC);

16) que de acuerdo al marco jurídico que viene de reseñarse y a los lineamientos para la evaluación de impacto económico de la concentración proyectada, se ha procedido, en la sustanciación del presente accionamiento recursivo, a la evaluación de los agravios articulados por ambos recurrentes, a la luz de las actuaciones sustanciadas en Asunto Nº 2023-5-1-0008879 "Athn Foods Holdings SAU y Marfrig Global Foods S.A. – Concentración económica", a las consideraciones formuladas por los terceros llamados a este proceso, informes técnicos presentados y producidos y, a su valoración por parte

de esta Comisión, **teniendo presente además, que dichos agravios, no difieren en lo sustancial, de los esgrimidos por Minerva, en oportunidad de evacuación de la vista (26 de abril de 2024) del proyecto de resolución que les fuera conferida a ambas partes y que fueron exhaustivamente abordados en los Informes 59/2024 y 60/2024 y considerados en los fundamentos de hecho y de derecho que se explicitan en la recurrida (Considerandos 55 a 83)**;

17) que un atento detenimiento en los fundamentos económicos y jurídicos explicitados en los antecedentes del caso, de los contundentes elementos probatorios reunidos en el devenir del proceso, de los factores técnicos evaluados y del proceso lógico que llevó al dictado del acto (claramente explicitados en los antecedentes y en la propia resolución), se desprende sin vacilaciones los errores en los que incurren los recurrentes al afirmar que la Resolución denegatoria adoptada, es contraria a derecho y que la operación que han proyectado "*..no disminuye significativamente la competencia y genera ganancias de eficiencia relevantes";*

18) que los agravios articulados y los fundamentos que exponen ambos recurrentes, no se condicen con las resultancias de las actuaciones, en las cuales **ha quedado plenamente probado (honrando los principios de verdad material y buena fe),** que sucede exactamente lo contrario a lo que sustentan**; que no se incurrió en ningún error en la apreciación de los antecedentes del caso** y que, **los mentados "vicios" que se pretenden atribuir al acto por "Error en los Motivos", si bien pueden argüirse como estrategia procesal, no logran acreditarse ni enervar la legitimidad de lo actuado por los fundamentos que explicitaremos en detalle a continuación;**

19) que en efecto, este Órgano se ha expedido en el caso concreto, exponiendo las razones de las conclusiones a las que arriba, las pruebas que la sustentan y el proceso lógico seguido, aspectos que se desprenden del propio acto administrativo cuestionado, en el cual se explicitaron además, los motivos, entendiendo por tales *"..las circunstancias de hecho o de derecho que en cada caso llevan a dictar el acto administrativo.."*[6], y referenciando a su vez, la motivación, que claramente resultó

[6] SAYAGUÉS LASO, Enrique – Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, 9ª edición, Mont., 2010, p. 454).

acreditada en los dos momentos que integran o pueden integrar la forma del acto, *esto es,* en el proceso de "formación" y en el de "expresión" de la voluntad de la Administración Pública[7];

20) que a nivel general, corresponde tener especialmente presente que en los agravios articulados, los recurrentes han soslayado totalmente, **que la operación proyectada mereció una especial atención de esta Comisión**, **en tanto se da en un sector que ha experimentado una creciente y reciente concentración**[8], al tiempo que, **plantea integrar la operativa entre los dos mayores competidores del sector frigorífico uruguayo,** a través de la adquisición por parte de Minerva del 100 % de las acciones de tres sociedades nacionales (Establecimientos Colonia S.A., Inaler S.A. y Prestcott International S.A.), todas propiedad de Marfrig (su principal competidor), **aun cuando no queden comprendidas el resto de las actividades de Marfrig en Uruguay** (Frigorífico Tacuarembó, la Fábrica de Fray Bentos ni el Feedlot de Río Negro), como se indica con claridad en el Considerando 36 de la recurrida y se refuerza además, en el 76 (en el que se aborda este último aspecto en respuesta a las observaciones efectuadas por los recurrentes en la evacuación de vista previa a la aprobación de la hoy recurrida);

21) que como se consignó en el acto administrativo impugnado, estamos en presencia de una concentración horizontal dado el solapamiento de actividades que desarrollan uno y otro grupo a través de las firmas que se proyecta adquirir, y que este tipo de

---

[7] Sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Nº 151/024 de fecha 4 de abril de 2024. "CASORATTI TOPPI, DORI con BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL. Acción de Nulidad" (Ficha No. 310/2022), afiliándose a la tesis de Marienhoff.

[8] Recordemos, como se reseñara en informe jurídico Nº 51/2024 de 29 de abril de 2024 y que obra agregado: *"El grupo Minerva tiene presencia en Uruguay desde el año 2011, cuando adquirió el Frigorífico Pul S.A., ubicado en el departamento de Cerro Largo, siendo su primera inversión en el país. Posteriormente, y estando vigente la Ley Nº 18.159 y su decreto reglamentario Nº 404/07 en su redacción original, se presentó ante la CPDC, a efectos de notificar las subsiguientes operaciones. Es así, que por Resolución de la CPDC Nº 68/014, de fecha 22 de julio de 2014, se consideró debidamente notificada la operación de concentración económica mediante la cual, las empresas Minerva S.A. y División Inversiones Sudamericanas SL adquieren el 100 % del capital accionario de Frigorífico Matadero Carrasco S.A. (expediente Nº 6/2014) y; por Resolución de la CPDC Nº 95/017, de fecha 4 de setiembre de 2017, se declaró que fue notificada correctamente la operación de concentración económica por la cual, Pulsa S.A. del Grupo Minerva, adquiere la totalidad del paquete accionario del Frigorífico Canelones, propiedad de JBS Handels Gmbh (expediente Nº 19/2017). Recientemente, mediante expediente Nº 2023-5-1-0002213, se sustanció la solicitud de autorización de concentración económica presentada con fecha 2 de marzo de 2023, por una de las partes de comparecientes en estos obrados (Minerva), para adquirir el 100 % de las acciones del Frigorífico Breeders & Packers Uruguay S.A. (en adelante, BPU), propiedad de NH Foods Ltd., NH Foods Chile y Compañía Limitada y NH Foods Australia Pty. Ltd."*

concentraciones deben ser las de mayor celo en la evaluación por los efectos que pueden llegar a desplegar en detrimento de la competencia, ya que en efecto, de acuerdo a la literatura económica y a la Guía de Análisis Económico de Concentraciones, pueden desplegar efectos anticompetitivos unilaterales o coordinados, por lo que no en vano, el artículo 9º de la Ley 18.159, dispuso como norma prohibitiva para las concentraciones que: ***"En todos los casos sometidos a la solicitud de autorización, se prohíben las concentraciones económicas que tengan por efecto u objeto, restringir, limitar, obstaculizar, distorsionar o impedir la competencia actual o futura en el mercado relevante."*** (Destacado nuestro);

22) que en el contexto que viene de reseñarse y, contrariamente a lo sustentado por los recurrentes**, la Comisión no prohibió la operación desatendiendo al "bien jurídico tutelado" por la Ley Nº 18.159**, y la pretendida ilegitimidad del acto fundamentada en dicho agravio carece por completo de sustento, traduce una confusión conceptual entre objeto, bien jurídico tutelado y principios, técnicas o medios para alcanzar los objetivos, e implica darle a la Ley y, concretamente a su artículo 1º y al artículo 9º antes indicado, un sentido que no tiene; desconociendo, además, que **las normas jurídicas deben ser interpretadas de buena fe** para desentrañar el sentido de la Ley (artículo 17 del Código Civil) y en conexión sistemática con su entorno normativo u ordenamiento positivo vigente (artículo 20 del Código Civil);

23) que en efecto, claramente se efectúa una errónea apreciación de los alcances de dicha norma al sostenerse por parte de Marfrig, que lo previsto en el artículo 1º de la Ley 18.159 determina que la Comisión *"..sólo pueda prohibir transacciones cuando las mismas generan, actual o potencialmente, un perjuicio al bienestar del consumidor"* afirmación que se aparta de las reglas de derecho que la propia Ley consagra en su artículo 1º, 2º, y específicamente en su artículo 9º, y de los cuales, no se desprende lo que el recurrente pretende, aspecto que tampoco pasó desapercibido en la reglamentación, al disponer con total contundencia el **artículo 10 inciso 3º que el análisis además de incorporar otros extremos que específicamente indica, debe considerar la afectación a la competencia "aguas arriba" (mercado para la compra de insumos) y "aguas abajo" (mercado para la venta de productos);**

24) que en efecto, como mencionáramos en el considerando tercero, la propia Ley determinó el objetivo y a su vez las herramientas, medios o técnicas para alcanzarlos, que no son otros que "*...**la promoción y defensa de la competencia, el estímulo a la eficiencia económica y la libertad e igualdad de condiciones de acceso de empresas y productos a los mercados**"* (artículo 1º); precisando, en tal sentido, **que estarán <u>todos los mercados</u>** regidos por los ***principios y reglas de la libre competencia***" (artículo 2º); pero, además, estableciendo disposiciones imperativas -que imponen al sujeto de derecho una determinada conducta- y también prohibitivas -en tanto impiden la realización de determinados actos-, aspectos que, evidentemente, no considera el recurrente, así como tampoco advierte **<u>que la modificación introducida al artículo 9º de la Ley Nº 18.159 en el año 2019</u>** y a la que nos referimos al inicio, aborda **específicamente la autorización de concentraciones económicas** y claramente prohíbe determinados escenarios considerando, precisamente, **<u>la competencia actual o futura en el mercado relevante, disponiendo a texto expreso que: *"En todos los casos sometidos a la solicitud de autorización, se prohíben las concentraciones económicas que tengan por efecto u objeto, restringir, limitar, obstaculizar, distorsionar o impedir la competencia actual o futura en el mercado relevante"*</u>**;

25) que por tanto, mal podría la Comisión fomentar el bienestar de los actuales y futuros consumidores y usuarios dejando de lado el funcionamiento de la libre competencia en los mercados, el estímulo de la eficiencia económica y las preocupaciones por el acceso de las empresas y productos a los mercados, principios que son, con claridad meridiana, el sustento de lo resuelto por este órgano en la recurrida;

26) que adicionalmente, el fundamento al cual se recurre para sustentar el agravio, implica el desconocimiento absoluto en cuanto a que la LPDC no tutela intereses individuales, sino el interés general, comprensivo de los intereses de la colectividad, por lo que pretender asignar a los términos "consumidores" y "usuarios" un alcance restringido, contradice el sustento mismo del derecho de la competencia y desconoce que "*las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den*

los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso" (art. 19 C. Civil) y, en tal sentido, como se ha sostenido a nuestro juicio con acierto, el sistema de defensa de la competencia lo que procura es un mercado sano, transparente y competitivo, preservando reglas de juego claras (Cf. Rippe);

27) que resulta en tal sentido pertinente, para visualizar la sin razón del agravio articulado y por ende su rechazo, la Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de fecha 14 de mayo de 2019[9], la cual, luego de referenciar un *"..lúcido estudio especializado sobre el alcance de esta ley.."*[10], agrega, *"...esta suerte de test del daño al consumidor "no debe aplicarse en todos los casos, únicamente debe usarse cuando por el tipo de práctica, potencialmente podría afectar al consumidor. La aclaración es importante porque en ciertos casos, bajo la órbita de la ley el consumidor queda en segundo plano. Es lo que ocurre con los abusos de posición dominante de los compradores en abuso de sus proveedores (ob.cit.). Debe recordarse que la prohibición de abuso de posición dominante protege no solo a los consumidores y competidores potencialmente abusados, sino también a los proveedores expresamente mencionados en el artículo 6 de la Ley"*;

28) que, con la misma elocuencia, el informe jurídico Nº 147/2024, referencia jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que ha entendido *"Que, en cuanto a la noción de interés general, el planteo efectuado por la demandada respecto a que el objetivo central de defensa de la competencia es el bienestar de los consumidores y que el criterio para evaluar la existencia de un interés general es el de razonabilidad, se considera que es acertado"*. Citando un trabajo publicado por Juan Manuel Mercant, continúa señalando: *"Básicamente, el mismo pretende indicar que los efectos de las conductas anticompetitivas deben evaluarse no en relación a un aspecto aislado del sistema productivo sino considerando en conjunto las consecuencias de esas conductas sobre los valores económicos reconocidos por la comunidad" "el interés*

[9] Efectuada en la consulta jurídica de los Dres. Paula Algorta Morales y Daniel Rueda Krámer, aportada por la Asociación de Consignatarios de Ganado en su comparecencia como interesado en el proceso principal y cuya agregación fuera dispuesta por Resolución Nº 51/2024 de 2 de abril de 2024 (como se indica en el Resultando 32 de la hoy recurrida)

[10] Alejandro ALTERWAIN BRUCK: "¿Cómo determinar si una práctica empresarial es "anticompetitiva"? Pautas y metodología en el marco de la Ley 18.159 y su decreto reglamentario", Revista de Derecho y Tribunales, Nº 7, Montevideo, 2008, págs. 135 y 136)

económico general no es el interés de un competidor en particular o de un grupo de competidores sino de la sociedad en general, con especial atención a los consumidores" (Sentencia Nº 575/010, de 9 de agosto de 2010).

29) que por otra parte, es claro para este órgano lo expresado por Minerva respecto a que *"... tanto la Comisión como el Poder Ejecutivo, deben tener bien presente, que deben existir razones válidas, fundadas y contundentes para restringir los derechos constitucionales de propiedad, libertad de empresa y de comercio entre las partes"*, pero lo cierto es, que son precisamente dichos preceptos, que llevaron a consagrar por razones de interés general y a través de una norma calificada de "orden público" (artículo 11 del Código Civil, y artículo 1º de la Ley Nº 18.159), que configurados ciertos supuestos (artículo 7º) determinadas operaciones de concentración económica se condicionen a la autorización del órgano de aplicación y que en el marco del proceso de autorización de concentraciones económicas, el legislador consagró una norma prohibitiva que insistimos, **este órgano debe aplicar por mandato expreso, *"En todos los casos sometidos a la solicitud de autorización, se prohíben las concentraciones económicas que tengan por efecto u objeto* restringir, limitar, obstaculizar, distorsionar o impedir la competencia actual o futura en el mercado relevante .." (Artículo 9º inciso primero)**;

30) que contrariamente a lo sustentado por los recurrentes, se explicitaron las razones técnicas que fundamentan que la definición propuesta por las partes respecto al mercado relevante, **no resultó ajustada a las características de la presente operación** y, por el contrario y por los argumentos que pulcramente relacionan los técnicos actuantes, se formuló la sugerencia de definición de mercado relevante en los términos que se desprende de los informes económicos que precedieron el dictado del acto administrativo cuestionado (Nº 50/2024 y 59/2024) evaluando toda la prueba aportada a las actuaciones, por las partes, por terceros y por el propio INAC, la Asociación de Consignatarios, la Asociación Rural del Uruguay, la Federación Rural, la Unión de Vendedores de Carne, la Liga Uruguaya de Defensa del Consumidor y demás comparecientes representados por la Dra. Susana Mussini, entre otros; y que, volviendo

sobre los mismos, son ratificados en esta instancia en los términos que surgen del Informe Nº 146/024;

31) que es preciso reiterar en tal sentido, que fueron en etapa de evacuación de vista y vuelven ahora a ser desestimados en esta instancia, los agravios que se articulan a dicho respecto, en la medida que el control de concentraciones previsto por la normativa uruguaya debe desplegarse considerando sus efectos **tanto en los mercados de productos como en los mercados de factores o insumos,** en aplicación de lo previsto en el artículo 2 de la Ley N° 18.159 y artículo 10 inciso 3 in fine "*Todos los mercados estarán regidos por los principios y reglas de la libre competencia, excepto las limitaciones establecidas por ley, por razones de interés general*", por lo que, el análisis realizado por este órgano, es consecuente con el mandato legal en este y en anteriores pronunciamientos en los que se abordaron los mercados en cuestión (Concentración Económica aprobada por Resolución Nº 245/023 y por Resolución Nº 152/023, entre otras);

32) que en tal sentido, la evaluación de impacto efectuada **dio cuenta que la concentración planteada tiene efectos en el mercado de compraventa de ganado bovino con destino a faena y en el mercado de compraventa de carne vacuna,** y que, en este último, se han diferenciado dos segmentos: **el doméstico** y **el internacional** (exportación), como claramente se desprende de los mercados definidos por este órgano por los fundamentos que extensamente se abordan en los informes producidos, sobre la base de la prueba diligenciada por la propia administración y la aportada por las partes así como por los terceros comparecientes;

33) que contrariamente a lo sustentado, **la competencia en el mercado de compraventa de ganado bovino con destino a faena tiene una dimensión nacional en la medida que, de acuerdo a la información aportada por INAC, no se verifica la importación de ganado en pie para faena en Uruguay, como se expresa en el informe Nº 59/2024**;

34) **que, como surge de los antecedentes y se indicó expresamente en la recurrida, en lo que respecta a la competencia en el mercado de compraventa de carne vacuna,** los frigoríficos locales compiten con abastecedores de carne y con importadores, al tiempo que, en el mercado internacional, los frigorificos compiten con otros proveedores internacionales y con *traders* que comercializan productos de carne vacuna a escala global;

35) que de todas maneras, la actividad exportadora de los frigoríficos uruguayos está concentrada en las plantas controladas por Minerva, Marfrig, Frigorífico Las Piedras y Grupo Pando, como se desprende de las cifras de participación en el total de exportaciones de carne vacuna, elaborada por los servicios técnicos de la Comisión sobre la base de la información aportada por INAC; **lo cual debe relacionarse necesariamente con la participación de estos cuatro grupos que se mencionan, como demandantes de ganado vacuno para faena en el mercado nacional**;

36) que la definición del mercado relevante adoptada por esta Comisión no es antojadiza, es resultado de la evaluación de publicaciones especializadas referenciadas en los dictámenes técnicos, consistentes además, con la prueba aportada por otros agentes calificados, incluido el Instituto Nacional de Carnes, la Federación Rural y la Asociación Rural del Uruguay, Asociación de Consignatarios de Ganado, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, entre otros; lo que permitió efectivamente considerar si la exportación de ganado en pie debía ser incorporada al mercado relevante, concluyéndose que existen diferencias sustanciales que desde una perspectiva técnica, separan el mercado de ganado vacuno para faena, de la actividad de exportación de ganado en pie;

37) que en función de lo anterior, y como señalaran con acierto los técnicos actuantes, la no inclusión del ganado en pie como parte del mercado relevante se sustenta en una serie de argumentaciones, relacionadas a la edad de dichos animales, así como de sus propias características de peso y terminación, y también por las características del mercado de exportación de ganado en pie y su destino y quién suele ser el comprador, e incluso las barreras sanitarias para la exportación de dichos animales, aspectos todos

que se basan en la información que se dispone respecto a los destinos, las declaraciones de terceros interesados y del propio INAC;

38) que insistimos entonces, que no son correctos los argumentos planteados por las partes en cuanto a la sustituibilidad entre ganado para faena y ganado en pie para exportar, en función de las diferencias de precios, cuarentenas y costos elevados, lo que hace que la exportación de ganado se de prácticamente sobre categorías de reposición y relacionados sobre todo a la coyuntura y considerando además, la baja frecuencia que se observa para las operaciones de exportación de ganado en pie; las diferencias en la planificación temporal y en los sistemas productivos para participar en la exportación de ganado en pie o en el engorde final de los animales para comercializar con destino para faena; la incertidumbre y la existencia de asimetrías de información sobre los precios finales que recibiría el productor rural por la hacienda, insumo necesario para eventualmente intentar realizar la comparación intertemporal con el precio que le pagarían por la venta de ganado en pie para exportar;

39) que consecuentemente con lo anterior, no resulta técnicamente correcta la inclusión del ganado en pie para exportar en la consideración del mercado relevante "aguas arriba" **que pretenden hoy los recurrentes**[11], aspecto que por otra parte implicaría, (como se desprende de la evaluación de los datos aportados por INAC en respuesta al Oficio Nº 50/024, y se señala con total elocuencia en el informe técnico Nº 50/024), "*...asignarle al productor un poder predictivo de precios tal que le permitiría conocer en un horizonte temporal y de antemano el precio a recibir por su hacienda, cosa que, como se dijo, luce poco verosímil...*";

40) que por otra parte, tampoco se ajusta a la realidad fáctica de lo que surge de las actuaciones, el mentado vicio por error en los motivos e infracción a los principios de seguridad jurídica que se alegan al sostener que la Comisión se basó en fundamentos de derecho equivocados y utilizó *"directrices y lineamientos inválidos"*; cuando, muy por el contrario, aplicó el marco normativo nacional y la metodología recogida en la Guía de

[11] En el formulario de solicitud de concentración económica entre la propia Minerva y BPU (Expediente 2023/5/1/0002213, fs. 74), expresa: "En general, la opción de exportar el ganado en pie surge para el productor en una etapa en la cual el ganado es de las categorías menores y no ha alcanzado el peso necesario (gordo) para ser faenado en los frigoríficos"

Análisis Económico de Concentraciones Económicas de la CPDC **para determinar, si la concentración analizada puede *"disminuir significativamente la competencia";***

41) que de acuerdo a la Guía indicada, *"**El cálculo de las participaciones de mercado y de la concentración de la oferta es una parte importante de la evaluación de los efectos de una operación sobre la competencia**, **pero se evalúan en conjunto** con el resto de los factores que corresponde considerar (barreras a la entrada, contestabilidad del mercado, entre otros" y,* por tanto, como se expresó en la hoy recurrida, ***"...el análisis de los valores que surgen de los indicadores no definen por si solos la evaluación realizada, sino que los mismos se consideran integralmente con la evaluación de otros aspectos mencionados en esta resolución"*** (conforme lo expresado en Considerando 67 de la recurrida);

42) que, por otra parte, según Minerva "*La Resolución en sus Considerandos números 28 y 29, expresamente indica que, **a efectos de tomar una decisión sobre la Solicitud de la Operación**, la Administración se basó en las: "Horizontal Merger Guidelines de la FTC y el DOJ de Estados Unidos"*, **afirmación que definitivamente no solo no se condice con el tenor de lo expresado en ambos considerandos,** sino que además, su sin razón se aprecia en el propio libelo recursivo en tanto reconoce (porque los aplica recurrentemente en este mismo proceso), "*...que no es la utilización de los lineamientos en si lo que la agravia*", "*..sino el intempestivo y arbitrario cambio de los criterios históricos.*." y la *"..caprichosa introducción de los umbrales de 1800 puntos de HHI y 30% de participación en el mercado..*", de lo que se desprende entonces, que el recurrente atribuye errores de motivación cuando no los hay, invoca vulneración al principio de certeza jurídica por utilizar en el análisis parámetros que son claramente indicativos;

43) que, a mayor abundamiento, el planteamiento efectuado por los recurrentes respecto a errores en los motivos y vulneración del principio de seguridad jurídica por la utilización de *"...lineamientos de ordenamientos o entidades extranjeras con índices y valores de referencia ajenos y no incorporados a nuestro ordenamiento..."*, no considera, como acertadamente lo plantean los técnicos actuantes, *"...la propia postura*

de las Partes en la presentación inicial de la Solicitud de Autorización de la Operación de concentración, quienes utilizaron las referencias utilizadas por la propia FTC y el DOJ, es decir, índices y referencias numéricas establecidas por otras entidades y que constituyen referencias de las agencias de competencia del mundo entero. Es decir, no constituyen referencias incorporadas al ordenamiento jurídico, pero tampoco lo eran las que utilizó la FTC y el DOJ de forma previa a diciembre de 2023 y, aun así, las Partes utilizaron como referencia en la presentación del formulario de solicitud de autorización";

44) que en ningún modo la Comisión motivó la decisión *"...en base a un criterio novedoso en Estados Unidos",* como expresan en la recursiva; en los Considerandos 28 y 29 de la recurrida, este órgano aporta una referencia actualizada para interpretar los resultados ofrecidos por el análisis en base a los indicadores HHI de concentración en los mercados; limitándose además a aportar las referencias suministradas por el US DOJ y el FTC; y que es evidente, que como lo hemos visto, la aprobación o no de una operación de concentración económica, no es una operación mecánica, estandarizada y que tome en cuenta únicamente índices cuantitativos, sino que se trata de una operación donde se aprecian circunstancias singulares, necesidad de apreciaciones de circunstancias únicas, y de estimación de la oportunidad concreta; y que la acción de la Autoridad de Competencia no está entonces constreñida en un accionar simplemente mecánico o automático en aplicación de soluciones adoptadas en casos anteriores o en caso foráneos, la Comisión, como por otra parte todas las autoridades de competencia del mundo, se nutre de insumos producidos por otras autoridades, pero se trata de insumos a valorarse en conjunto con el resto de las probanzas incorporadas en estos infolios, como bien conoce el recurrente;

45) que en efecto, al decir del informe N.º 146/024: *"Llama la atención que las argumentaciones realizadas a lo largo de este recurso así como de la evacuación de vista de 15 de mayo del corriente refieran a distintos aspectos de la Resolución recurrida como si la misma se compusiera de compartimentos estancos, separados, sin ninguna vinculación entre ellos , dado que se pretende, erróneamente, establecer la idea de que la decisión tomada por esta Comisión se basó solamente de lo que surge de los*

indicadores cuantitativos utilizados, cosa que se descarta al observarse la actuación de esta Institución a lo largo de todo el expediente administrativo";

46) que es evidente, que los recurrentes no tienen en cuenta, que la Resolución de este órgano Nº 22/024, de fecha 19 de febrero de 2024, dispuso que la evaluación de la concentración económica proyectada pasara a **Segunda Etapa**, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 42 del Decreto Nº 404/007 de 29/10/007, **dada la necesidad de profundizar en el análisis del impacto en la competencia y contar con información adicional sobre** "*...las participaciones de mercado de las empresas, la concentración en los mismos y otros factores tales como, las barreras a la entrada en el sector, la contestabilidad de los mercados, las modalidades de abastecimiento, producción, logística, comercialización y distribución de las empresas, las ganancias de eficiencia asociadas a la operación, entre otros aspectos relevantes";*

47) que se precisó además, ***"...dadas las características específicas de las actividades que desarrollan los participantes de la concentración económica presentada, es necesario evaluar elementos adicionales que pueden influir en las dinámicas competitivas en los mercados, tales como, el alcance de la integración vertical en la industria, las características específicas de las distintas plantas de producción, las regulaciones sanitarias y las habilitaciones necesarias para desarrollar las actividades económicas, la participación de intermediarios en los distintos mercados, entre otros elementos respecto a los cuales se requerirá información específica***"; y que, asimismo, ***"se entiende oportuno incorporar en el análisis y evaluación, las condiciones para la exportación e importación de ganado en pie y de carne, desde y hacia Uruguay"*; prueba incorporada en este expediente y analizada y valorada por la Comisión, en su decisión** (destacados nuestros);

48) que, en efecto, el análisis formulado por la CPDC determinó, sobre la base de la totalidad de la prueba en el expediente, que de aprobarse la solicitud de concentración económica, Minerva alcanzará un porcentaje de participación del 43,5% **en el mercado de compraventa de ganado bovino con destino a faena**, creando una **posición**

dominante en dicho mercado que es innegable (como subraya el informe N.º 146/024) y generando un aumento sustancial en el poder de compra, y la posibilidad de limitar, distorsionar o impedir de forma significativa la competencia en el mercado de compraventa **de ganado vacuno para faena, con riesgo para los suministros, el acceso de la producción a los mercados y distintas variables** competitivas, como los precios pagados, las cantidades ofrecidas, las calidades e, incluso, el suministro de productos tanto en el mercado de hacienda como en los mercados de carne vacuna con destino al consumidor;

49) que los riesgos anticompetitivos identificados por la Comisión son los denominados "riesgos unilaterales"[12], que surgen en la medida que la concentración que se analiza ciertamente incrementa el poder de mercado de Minerva, y la posibilidad de afectar unilateralmente la competencia, reduciendo sustancialmente la presión competitiva entre las entidades que se concentran, con independencia del comportamiento de terceros, y que al respecto, la Guía de Análisis Económico de Concentraciones Económicas de la CPDC especifica que una concentración presenta riesgos unilaterales en un mercado en la medida que *"...facilita la capacidad de las firmas integradas de ejercer poder de mercado, de modo independiente, es decir sin ver amenazada su estrategia por la reacción de sus clientes, competidores o consumidores finales..."* y que "*...uno de los principales efectos unilaterales sobre la competencia que puede tener una operación de concentración económica es la creación o refuerzo de una posición dominante en un mercado...*"; **extremo que se verifica en esta operación;**

50) que la evaluación de estos aspectos en instancia recursiva, ratifica los riesgos identificados a la libre competencia en el mercado de ganado bovino para faena, ante

[12] Se señala con total acierto en el informe jurídico Nº 51/024 que en las presentes actuaciones, Minerva sostiene que *"...tanto el Comprador como los activos de Marfrig que se adquieren, "operan en el mercado de compra de ganado bovino, y el mercado de venta de productos cárnicos (...) la Operación da lugar a un solapamiento horizontal entre las actividades del Comprador y la de los activos de Marfrig que se adquieren". Se observa, sin embargo, que cuando alega la ausencia de efectos horizontales unilaterales lo funda en que "las partes no son competidores particularmente cercanos. A través de la Operación no se elimina la competencia entre dos competidores particularmente cercanos, ni por sus tamaños, ni por sus productos, ni por su cercanía geográfica" (fs. 5 y 69 a 70). Lo anterior, ciertamente no condice con la versión brindada por Minerva cuando se presentó la solicitud de autorización de la concentración con BPU, ya que, cuando procuró justificar que los entonces participantes no eran competidores particularmente cercanos, afirmó: "BPU no es el competidor más cercano de Minerva, siendo este Marfrig sin duda (por su tamaño, comparable y por su pertenencia a grupos internacionales e integrados a nivel regional)" (fs. 81 a 82 expediente Nº 2023-5-1-0002213). El destacado pertenece a la suscrita"*

la acumulación del poder de compra en manos de una sola empresa (poder de demanda), en un escenario en que la oferta de ganado bovino para faena es atomizada (característica propia de distintos mercados agrícolas), aspecto por demás abordado en el expediente principal, sobre la base de las probanzas diligenciadas e incorporadas al proceso por parte de los distintos actores de la institucionalidad agropecuaria de nuestro país;

51) que no se puede desconocer, además, las características del proceso productivo y comercial de los frigoríficos en la medida que las empresas del sector compran ganado para faenar y luego vender, mayoritariamente en el mercado de exportación; **y que la actividad exportadora de los frigoríficos uruguayos está concentrada en las plantas controladas por Minerva, Marfrig, Frigorífico Las Piedras y Grupo Pando, aspecto que también se ha acreditado con el diligenciamiento probatorio efectuado en el proceso principal y es ratificado en la presente instancia;**

52) que en la medida que Minerva podría concentrar un 43% de la compra de ganado con destino para faena y el subsiguiente poder de compra, **surge la posibilidad que la empresa ejercite el poder de compra asociado a la aprobación de esta operación, logrando deprimir los precios pagados al productor, lo que representa un riesgo para el acceso eficiente de la producción ganadera a los mercados de productos; y que este riesgo en el acceso de la producción ganadera a los mercados de productos, puede afectar específicamente a los productores, pero también tener impactos directos e indirectos en el bienestar económico general (consumidores, proveedores y otros participantes en los mercados específicamente analizados)**, todo lo cual ha sido parte de la evaluación del impacto de esta operación efectuada por esta Comisión y consignada en la fundamentación de la propia recurrida;

53) que el escenario en que Minerva pase a controlar tres plantas de Marfrig en una operación que pretende integrar la operativa entre los dos mayores competidores del sector frigorífico uruguayo, genera la preocupación por los riesgos asociados al poder de compra, por el que un solo comprador tiene la capacidad de reducir los precios de compra y esta reducción en los precios puede ser alcanzada, ya sea absteniéndose de

comprar o a través de negociaciones bilaterales para reducir los precios del proveedor y obtener precios por debajo de un escenario competitivo (dadas las escasas alternativas de los vendedores); empeorando las condiciones de competencia producto de la nueva posición dominante que se crea; o mediante otras estrategias posibles para una empresa con posición dominante que incluso puedan generar distorsiones sobre las cantidades ofrecidas, las calidades y el suministro de productos tanto en el mercado de hacienda como en los mercados de carne vacuna con destino al consumidor; por lo que mal puede argumentarse que la Comisión padeció **"Error en los Motivos";**

54) que como se fundamentó en la recurrida y se retoma enfáticamente en esta instancia (Informe Nº 146/024), "*...Es meridianamente claro que de concretarse esta operación de concentración aumenta la participación de Minerva en los mercados relevantes definidos en detrimento de su principal competidor y, en particular, en el mercado de compraventa de ganado bovino para faena. Nótese que Marfrig vende tres de las cuatro plantas que posee en Uruguay, de manera que es poco verosímil establecer que el vendedor seguirá siendo un competidor vigoroso como se argumenta. Como contrapartida, el comprador, Minerva, pasaría de operar cuatro plantas a siete de ellas, empresas que realizan las mismas actividades como fuera consignado en Informe Técnico Nº 59/2024 de esta Comisión. Ambos grupos son los que, al día de hoy detentan prácticamente la misma participación en la faena de ganado bovino, y que la operación es de tipo horizontal, y el aumento de la participación de uno de ellos es en detrimento del otro. Si hoy, el principal competidor de Minerva es Marfrig, y la operación consiste en la venta de tres de las cuatro plantas de este último, es verosímil el razonamiento realizado a lo largo de todo el expediente respecto a los resultados de esta solicitud de concentración: se eliminaría la vigorosidad del principal competidor de Minerva al día de hoy, y que como se dijo, no es compensada de ninguna forma, dejando al resto de los agentes con participaciones que están significativamente por debajo de la participación del grupo Minerva";*

55) que Marfrig, en su recurso, se agravia al decir que *"En el presente caso (...) la Comisión denegó la solicitud de autorización sobre la base de una supuesta afectación de los productores de ganado bovino, pero sin identificar daño actual o potencial alguno*

a los consumidores. En este sentido, la Resolución viola una regla de derecho, el artículo 1º de la Ley N.º 18.159, por cuanto el análisis del poder de compra generada por una transacción no puede limitarse al efecto "aguas arriba", desatendiendo el impacto de la transacción en los consumidores"; citando además en su escrito que: *"Tal como menciona Zipitría: "atender al poder de mercado como comprador - monopsonio - es complejo. En particular, impone tensiones entre los beneficios de los vendedores, que se perjudican si el precio baja, y los compradores finales, que se benefician si pagan menos por los productos";*

56) **que el agravio que viene de indicarse, carece de fundamento y con el razonamiento que se plantea, Marfrig simplifica en forma errónea la realidad**, ya que lo que se analiza es un escenario en que la concentración propuesta genera una distorsión en el mercado de abastecimiento de ganado y una presión a la baja en los precios pagados al productor, fruto del poder de compra por la concentración de los frigoríficos. En este escenario que se proyecta, el poder de negociación de los compradores claramente puede afectar negativamente el acceso de la producción a los mercados para el consumo final, las cantidades en los mercados y las calidades de los productos; además de los precios pagados. En este sentido, la distorsión de mercado identificada en el análisis de la Comisión, ciertamente puede tener consecuencias negativas para los productores de ganado (en términos de precios) y para los consumidores (en términos de acceso de los productos a los mercados, suministros y calidad). La Comisión descarta que la concentración entre Minerva y Marfrig, en los términos planteados, pueda generar necesariamente un beneficio para los consumidores y mejoras en la competencia en los mercados de productos;

57) que Minerva sostiene en su recursiva que *"...la operación no puede afectar a los consumidores de carne en Uruguay..."*. Que dicha afirmación no es recibo en tanto que, la Comisión evalua que la acumulación del poder de compra de Minerva supone que la empresa adquiere la capacidad de distorsionar, unilateralmente, los mercados en los que participa y que incluso, en un escenario en que los precios pagados al productor se vieran reducidos (post operación), este escenario no es necesariamente beneficioso para los "consumidores" y "usuarios" "actuales" y "futuros", en virtud de los riesgos que

el nuevo escenario competitivo supone en términos del acceso eficiente de la producción a los mercados finales, distorsiones en término de calidad y suministro de producto a lo largo de la cadena productiva;

58) que tampoco asiste razón a los recurrentes en cuanto a que esta Comisión formulo una "incorrecta valoración" de las presiones competitivas argumentando la existencia de 25 grupos económicos en la medida que, en todo caso, varios de los grupos frigoríficos que operan en el mercado poseen plantas de menor escala y de características heterogéneas, que los frigoríficos más pequeños tienen una reducida capacidad de faena respecto a los principales agentes del mercado (especialmente Minerva y Marfrig), sumado a una menor capacidad financiera, **su capacidad de ejercer una presión competitiva efectiva sobre la empresa que se proyecta concentrar es limitada, siendo también limitadas las opciones efectivas para la compra de ganado para faena**; **todo lo cual magnifica el efecto del poder de compra de Minerva en caso de aprobarse la operación;**

59) que es realmente un contrasentido que Minerva se agravie y controvierta desdiciéndose ante el propio órgano, de lo que con tanta vehemencia afirmaba, unos pocos meses antes, en el proceso de autorización para la adquisición de Breeders & Packers Uruguay SA (BPU) cuando sostenía **que Marfrig es un "*...grupo económico independiente y fuerte competidor de las partes...*"[13],** omitiendo aclarar y alertar en aquel proceso, que dejaría de serlo de concretase la subsiguiente operación de concentración a la que refieren las presentes actuaciones;

60) que si bien la operación de concentración proyectada no elimina la competencia entre Minerva y Marfrig, es evidente que la presión competitiva entre estas dos

[13] En el informe jurídico Nº 51/2024, se transcriben las afirmaciones de Minerva sobre el particular: *"Por las razones que se explicarán a continuación, las Partes rechazan enfáticamente la idea de que, post Operación, estarían en posición de 'manejar el precio de sus productos'. Además de ignorar los mecanismos de formación de los precios en este mercado (con el indiscutible poder desde el lado de la oferta de ganado y los precios internacionales), este argumento parece voluntariamente ignorar que actualmente ya existe otro grupo económico, Marfrig, con una participación de mercado superior (26 %) a la que tendrán las partes post-Operación (y esto sin mencionar la ampliación de su planta que podría potencialmente incrementar su participación de mercado). En este sentido, no hay razones fundadas para creer que Marfrig [sic] tenga actualmente el poder de "manejar" los precios. Al contrario, Marfrig compite con las Partes y con el resto de los participantes del mercado y esto es lo que impide a cualquier actor "manejar" sus precios" (fs. 481 a 499 del expediente Nº 2023-5-1-0002213).*

empresas sería limitada de aprobarse la operación; y que en el Exp. 2023-5-1-0002213 (solicitud de autorización de concentración económica Minerva- Breeders & Packers Uruguay SA) Minerva afirmó que:*"...El Grupo Marfrig (propietario de Frigorífico Tacuarembó S.A., Establecimientos Colonia S.A., Cledinor S.A., e Inaler S.A.) es el principal jugador dentro del sector desde hace varios años y tiene una participación de mercado que viene creciendo periódicamente (del 21,9% en 2018 al 26,3% en 2022),..."*; *"...Es de público conocimiento que Marfrig, el competidor con mayor participación de mercado..."*; *"...BPU no es el competidor más cercano de Minerva, siendo este Marfrig sin duda (por su tamaño comparable y por su pertenencia a grupos internacionales e integrados a nivel regional)..."*;

61) que en definitiva, se ha acreditado suficientemente en las actuaciones principales y se reafirma en esta instancia, que de concretarse la operación propuesta se reduciría la capacidad competitiva de Marfrig (el principal competidor de Minerva al día de hoy), la que no es compensada de ninguna forma, quedando el resto de los agentes con participaciones de mercado que están significativamente por debajo del grupo Minerva post concentración, extremos abordados con claridad en el Informe Económico Nº 50/2024 de esta Comisión y ratificados con la información aportada por INAC en respuesta a los oficios que se remitieron y en las presentaciones de la ARU, FR, Asociación de Consignatarios entre otros;

62) que, en efecto, como surge de la información evaluada sobre la base de la prueba incorporada a estos infolios por distintas fuentes, Minerva y Marfrig **representan cada uno**, el 26,5 %, de la faena de ganado vacuno en Uruguay, luego de que Minerva adquiriera la planta frigorífica de BPU, autorizada por la CPDC en 2023; que en la actualidad, la demanda en el mercado de compraventa de ganado bovino con destino a faena está concentrada, en la medida que las cuatro mayores empresas controlan casi el 70% de la faena (Minerva, Marfrig, Grupo Pando y Frigorífico Las Piedras);

63) que el agravio que efectúan en relación a que la Comisión no consideró ganancias de eficiencia que las partes presentaron como asociadas a la operación de concentración económica, no se ajusta, tampoco, a las resultancias de las actuaciones.

Efectivamente, surge en los informes técnicos y en la recurrida que la Comisión ciertamente consideró las ganancias de eficiencia propuestas por los participantes en la operación, evaluando, de acuerdo al artículo 43 del Decreto Nº 404/007, que *"sólo podrán computarse si surgen directamente de la concentración económica y no pueden alcanzarse sin ella",* debiendo ser trasladables al consumidor, tal como fuera indicado por la letrada informante en su informe Nº 51/2024; y que los participantes de esta operación, indicaron que las ganancias de eficiencias aportarían ahorros y sinergias operativas; mejoras organizacionales; sinergias financieras y diversificación de plantas y de productos; entre otros elementos;

64) que, al respecto, la Comisión evaluó la información aportada por INAC de la cual se desprende, que la operativa de las empresas multiplanta no genera una ventaja en costos con respecto a las empresas que operan plantas únicas y señala que en "*la revisión de los potenciales factores futuros de eficiencia técnica y economías de escala, no hay elementos decisivos para anticipar una mejora en las operaciones de Minerva en la nueva situación (respecto a la situación actual)*";

65) que, con respecto a la participación de los consignatarios en el mercado de compraventa de ganado, el informe N° 59/024 refleja que no se aprecia claramente – en función de toda la prueba diligenciada – que exista un poder negociador de los mismos, especialmente dado que la compra de ganado está concentrada en un grupo pequeño de empresas y la venta (oferta) de ganado está atomizada en un alto número de productores rurales, que evidentemente tienen menos opciones a la hora de comercializar. El informe Nº 59/024 también hace referencia al hecho de que tampoco se puede saber qué ocurrirá con la acción de los consignatarios en el futuro y en un escenario de mayor concentración en la compra de ganado para faena, aspecto que Minerva cuestiona, omitiendo asumir que la duda planteada por los técnicos en el referido informe, se sustenta en las propias manifestaciones de dicha empresa y que son de público conocimiento. En definitiva, si bien los recurrentes se agravian en el hecho de que la Comisión no ha valorado el "especial poder negociador" de los consignatarios, la evaluación de la Comisión es que el alcance de este poder negociador no resulta determinante;

66) que Minerva pretende fundamentar su agravio respecto a lo que viene de señalarse, expresando en su escrito recursivo que *"...no es cierto que los ganaderos se encuentren completamente desprotegidos ante la eventual posición dominante de Minerva"* y agrega que *"Los vendedores de ganado se agrupan en la ARU y en la FR"*, aspecto que la Comisión no logra relacionar con ninguna consideración en materia de defensa de la competencia; tampoco lo explica claramente Minerva en su recurso;

67) que adicionalmente, habiendo analizado la información aportada por las partes y por terceros, el economista informante indica que: *"...al mismo tiempo se dispone de una capacidad ociosa que permitiría igualmente cumplir con ese aumento de producción en un gran porcentaje respecto de lo que se adquiriría a través de esta operación, de forma que las eficiencias planteadas no parecen tener necesariamente un correlato con la adquisición de nuevas plantas"* y concluye: *"...de la propia evaluación de la Operación, tal como está proyectada, es posible concluir que la aprobación de la solicitud conllevaría a riesgos sobre las condiciones de competencia en el mercado de compra de ganado bovino para faena, que las eficiencias argumentadas no lograrían compensar";* conclusión que es compartida por la Comisión;

68) que si bien las partes subrayan que los frigoríficos uruguayos son tomadores de precios en el mercado de exportación de carne vacuna y el estudio de Compass Lexecon aporta evidencia indicativa **que los precios promedio** en el mercado de compraventa de ganado para faena, mantienen una tendencia a ajustarse con los precios de la carne vacuna en el mercado externo, en el largo plazo, del mismo estudio se desprende que *"frente a un shock en los precios externos, el ajuste hacia el nuevo equilibrio de largo plazo en los precios aguas arriba tardaría entre ocho y once meses";*

69) que, sin perjuicio de reconocer los resultados aportados por el referido estudio –en base a los modelos de análisis específicamente utilizados–, en relación a que, en el pasado ha existido una tendencia a que los precios en el mercado de compraventa de ganado para faena, se ajusten con los precios de la carne en el mercado externo en el largo plazo, no se logra desacreditar lo argumentado por este órgano respecto a que,

un nuevo escenario de mercado altamente concentrado y con posición dominante de una empresa, especialmente en función de la capacidad que adquiere Minerva de presionar a la baja los precios pagados al productor, **puede modificar la tendencia al ajuste de los precios en el largo plazo y la velocidad y los plazos de los ajustes en el corto plazo, preocupación que fuera reiterada por la Comisión, sin que Minerva, en sus sucesivas comparecencias y evacuaciones de vista, haya logrado controvertir efectivamente;**

70) que es preciso señalar en tal sentido, que siguiendo una argumentación bastante confusa e inconsistente, el recurrente vuelve a señalar que *"...el mecanismo de formación de precios de compra de ganado en Uruguay responde a una lógica que es totalmente independiente de la voluntad de las partes y sobre el cual no tendrán influencia post-Operación..."*, pero, sin embargo indican que, la nueva empresa dominante sí tendría la capacidad y los incentivos para afectar el precio pagado a los productores, a través del traslado de las eventuales eficiencias logradas por la concentración, en un escenario de menor presión competitiva, por lo que, el propio fundamento al que recurre pretendiendo sustentar su agravio, es ciertamente hipotético, además de desacertado y erróneo;

71) que, asimismo, se equivoca Minerva al afirmar que los antecedentes internacionales de rechazo de operaciones de concentración citados por la Comisión en el Considerando 83 de la recurrida, contradicen nuestras conclusiones, en tanto que, en el referido considerando la Comisión identifica expedientes internacionales vinculados al control de concentraciones en el sector frigorífico (en Paraguay y Estados Unidos concretamente), en los que otras autoridades de competencia, evaluaron que la creación de una posición dominante y una concentración excesiva del poder de compra de los frigoríficos (en cada jurisdicción) supondría una distorsión y una limitación a la competencia en el mercado de abasto de ganado. Al agraviarse, Minerva se focaliza exclusivamente en intentar comparar y trasladar una supuesta evaluación de impacto basada meramente en índices de concentración abstractos; sin profundizar en la evaluación efectuada por este Órgano por lo que formula un agravio totalmente descontextualizado e improcedente;

72) que en cuanto a la evaluación por parte de la CPDC de la propuesta de condicionamientos presentada por Minerva el 13 de mayo de 2024, los agravios que se mencionan tampoco resultan de recibo; los informes N° 59/024 y 146/024 y la Resolución N.° 66/024 son claros en cuanto a que las medidas de mitigación propuestas por Minerva no representan un conjunto de condicionamientos que puedan mitigar proporcionalmente los "riesgos unilaterales" de la concentración horizontal que se analizó. Incluso, se debe considerar, que la propuesta de desinversión planteada careció de la claridad necesaria para evaluar la factibilidad de su implementación, al tiempo que también se evaluó que el plazo planteado para la desinversión resultó excesivo; debiéndose tener presente además, que el órgano llamado a decidir, aplicó lo previsto en el literal C) del artículo 9º por los motivos que extensamente se especifican en la recurrida, y no lo previsto en su literal *B) "Subordinar el acto de concentración al cumplimiento de las condiciones que el órgano de aplicación establezca";*

73) que es preciso tener en cuenta, además, que como se desprende de la evaluación realizada conforme al informe N° 59/ 024, varias de las medidas de mitigación formuladas por Minerva, no estuvieron relacionadas a la materia de defensa de la competencia y, por tanto, dichas propuestas no pueden contribuir al objetivo de restablecer las condiciones competitivas en los mercados relevantes. En todo caso, la evaluación que formuló la Comisión sobre la propuesta de medidas de condicionamiento es que resultó imprecisa, tardía e insuficiente, considerando que dicha propuesta fue presentada casi en la etapa de culminación del proceso y que los recurrentes no tuvieron en cuenta que este órgano, cuenta con un plazo perentorio para decidir, y que las atribuciones que la ley le confiere al órgano en su artículo 9º debe ejercerlas en función de los resultados de la evaluación de impacto efectuada;

74) que surge meridianamente claro de las previsiones referenciadas al inicio, y particularmente de lo previsto en el Artículo 45 del Decreto Nº 404/007 que "*El Órgano de aplicación* ***podrá*** ***subordinar la autorización*** *de los actos de concentración a* ***condiciones que se encuentren directa y específicamente vinculadas a evitar la creación o el aumento de la posición dominante*** *de las empresas partes en los*

mercados relevantes afectados. Dichas condiciones deberán constituir medidas que busquen ***contrarrestar de forma proporcional los efectos****, inmediatos o potenciales, que puedan perjudicar a la competencia y surjan como resultado de las operaciones de concentración en consideración. Las partes participantes de la concentración podrán proponer medidas tendientes a contrarrestar eventuales efectos anticompetitivos que resulten de la concentración"; y* que la Guía de Análisis Económico dispone claramente *"...que los remedios deben considerar únicamente temas de competencia, y no pueden responder a otros intereses u objetivos. El propósito de estas condiciones es compensar los efectos anticompetitivos de una concentración, para restaurar o mantener las condiciones de competencia en el mercado"*;

75) que dichas medidas deben ser proporcionales (el remedio debe ser acorde a los efectos anticompetitivos que se quiere evitar y razonable a tal fin); adecuadas e integrales (el remedio debe ser suficiente y apropiado para el tratamiento de los efectos anticompetitivos de la operación, tendiendo a abarcar la totalidad de los impactos negativos en el mercado); y, efectivo (el remedio debe ser factible de ser implementado, monitoreado y cumplido, y su cumplimiento debe ser ejecutable. Debe eliminar las preocupaciones anticompetitivas, no simplemente ofrecer una posibilidad de eliminarlas); y oportunas (el remedio debe solucionar eficientemente, durante su vigencia, los efectos anticompetitivos de la operación); aspectos que el recurrente no logró acreditar tal como se profundiza en los informes técnicos efectuados por esta Comisión;

76) que, por otro lado, también se agravian los recurrentes por la motivación que expusiera la Comisión en la recurrida respecto a los posibles escenarios de coordinación entre Marfrig y Minerva, cuando es un hecho notorio y de público conocimiento la vinculación de ambas empresas con Salic, aspecto que formó parte de la motivación al expresar *"...que no se puede desconocer, además, que el hecho de que un accionista importante de Minerva como lo es SALIC, sea socio de Marfrig en la empresa BRF, constituye un elemento que puede facilitar la comunicación entre las empresas y un incentivo para suavizar la competencia entre Minerva y Marfrig en diferentes mercados"*,

en la medida que los inversores institucionales de una empresa tienen la capacidad de comunicarse con los equipos directivos respectivos;

77) que tampoco es cierto que la Comisión haya vulnerado el principio del debido procedimiento ni que omitiera y/o valorara de forma incorrecta las probanzas de autos como lo sostiene Minerva, muy por el contrario, no solo se dio cabal cumplimiento a todas las instancias procesales previstas en la norma, sino que la propia Administración, en busca de la verdad material de los hechos, dispuso el diligenciamientos de un exhaustivo caudal probatorio, amén del presentado en fundados informes jurídicos y económicos a los que recurrieron los terceros intervinientes, se analizaron exhaustivamente los contenidos de todos y cada uno de los fundamentos explicitados, se propició el acceso a las actuaciones en el devenir de todo el proceso y el ejercicio adecuado del derecho de defensa como así también el aporte y la consideración de todos los elementos probatorios incorporados, y cabe remitirse para apreciar la sin razón de los recurrentes, a los pronunciamientos económicos y jurídicos producidos y al propio contenido de la impugnada;

78) que, a mayor abundamiento respecto a los mentados vicios del procedimiento instrumental sustanciado por este órgano, la sin razón del recurrente puede extraerse del repaso del expediente principal y de las resoluciones que se adoptaron, además de las múltiples instancias otorgadas a los impugnantes para el ejercicio de su legítimo derecho de defensa, por lo que argüir en esta instancia, ilegitimidades sustentadas en los principios que se indican, resulta claramente contrario al principio de buena fe que invocan, principio que aplica a todas las partes así como a la propia Administración, afortunadamente. Y la real aplicación y seguimiento de tan importante principio general del derecho en tanto valor social de la confianza, amerita rechazar su invocación con ambiguedades retóricas como las que realizan los recurrentes, por el hecho de no haber aceptado por improcedentes y claramente insuficientes los remedios propuestos en etapa final del proceso;

79) que este órgano actuó con total apego a dicho principio no amerita su más mínimo cuestionamiento, a la luz del propio principio que invocan y el de colaboración, que no

mencionan, pero también aplica; como tampoco lo amerita, la rigurosidad y total apego que se desprende de las actuaciones al procedimiento reglado que se llevó adelante. En efecto, al realizar un repaso al detallado racconto de antecedentes que se incluyen en la parte expositiva del acto impugnado, así como de las motivaciones de las resoluciones que se adoptaron en el devenir de dicho proceso, basta reparar, fundamentalmente, en las distintas instancias otorgadas a las partes desde el inicio del procedimiento, y de la claridad en la expresión de voluntad de esta administración y su motivación, respecto a los reparos o preocupaciones que fueron advertidos desde las instancias iniciales, para descartar *in totum* los infundados argumentos traídos, no solo en esta instancia recursiva sino con anterioridad al dictado de la Resolución impugnada, en instancia de evacuación de la vista otorgada para el legítimo ejercicio de su derecho de defensa;

80) que se argumente que este órgano no explicitó sus preocupaciones en torno a la operación planteada desde la perspectiva de la competencia es llanamente falso. En efecto y para comenzar, la solicitud de autorización fue presentada el 1º de noviembre de 2023, previo anuncio de prensa efectuado por la propia Minerva, el día en que la Resolución que autorizó la concentración entre dicha empresa y BPU quedaba firme, aspectos señalados en el informe jurídico Nº 51/2024[14], respecto a lo cual, con fecha 29 de abril de 2024, sostiene el Área Económica de esta Comisión (Informe Nº 50/2024) que *"... un aspecto adicional que consideran quienes suscriben, es que corresponde valorar la variación que surge desde antes de la adquisición de BPU. Ello por cuanto se está en presencia de una operación que tiene sus particularidades. En primer lugar, es una operación prácticamente continuada de la adquisición de la planta de BPU en Durazno por parte de Minerva..."*;

[14] En efecto, el informe jurídico producido en las actuaciones principales Nº 51/2024 consigna al respecto que *"...A su vez, y atento a que días después de haberse autorizado la concentración del Frigorífico BPU, en la prensa se publicó la comunicación realizada por Minerva y Marfrig de la compra de diversas plantas de faena propiedad de esta última en Brasil, Argentina, Chile y tres plantas en Uruguay, la CPDC solicitó información a Marfrig y Minerva sobre la operación anunciada (**cfe. Resolución Nº 166/023, de fecha 30 de agosto de 2023**). En términos similares, ambas empresas manifestaron que con fecha 28 de agosto de 2023 suscribieron el acuerdo referente a la operativa de ambas en Uruguay, consistente en un contrato de compraventa de acciones y activos de ciertas plantas frigoríficas de Marfrig en Uruguay, el cual, **"se concretó tras muy rápidas negociaciones efectuadas en las últimas semanas entre las partes"**.*

81) que lo cierto es, que se formaliza la solicitud en la fecha indicada y se aporta, a requerimiento de este órgano, el voluminoso contrato de compraventa de acciones. Presentada la solicitud, la Comisión cuenta 10 días hábiles para expedirse en relación al contenido de la misma y de la documentación que acompaña. Obra en las actuaciones, que la CPDC *se expidió en tiempo y forma indicando que la documentación presentada no revestía el cáracter de correcta y completa, y requerió que se subsanaran las observaciones formuladas en los informes técnicos Nº 243/023 y 245/023, requiriéndoles, adicionalmente, que profundizaran sobre las características y funcionamiento de los canales de comercialización de carne que utilizan en cada una de las plantas. (Resolución Nº 217/023 de 16 de noviembre de 2023);*

82) que las partes solicitaron prórroga del plazo para evacuar la vista, la que fue concedida por Resolución Nº 232/023 de 8 de diciembre de 2023 y, evacuada la vista, por Resolución de la CPDC Nº 246/2023 de 29 de diciembre de 2023, se otorga nueva vista a las partes, **reiterando el requerimiento de información respecto a las características y funcionamiento de los canales de comercialización**. Las partes evacuaron parcialmente la vista el día 9 de enero, presentando escrito y testimonio notarial autenticado, apostillado y traducido del Contrato de Compraventa de Acciones y Resolución de su Directorio, solicitando se declare y garantice la confidencialidad de la referida documentación y el 22 de enero de 2024, comparecen las partes evacuando la vista conferida por Resolución Nº 246/023 de fecha 29 de diciembre de 2023 y aportando información sobre las características y funcionamiento de los canales de comercialización de carne que utilizan en cada una de sus plantas; por resolución Nº 10/2024, de fecha 31 de enero del 2024, se determinó que la información presentada es correcta y completa, en los términos del artículo 41 del Decreto Nº 404/007, y se ordenó el pase al área económica para la evaluación de impacto;

83) que de lo que viene de reseñarse y que consta en la recurrida, se prueba claramente que desde etapas tempranas del procedimiento, la Comisión, a través de los actos indicados, trasmitió sus preocupaciones para contar con información que permitiera ingresar al análisis, conducta que guio su accionar durante todo el proceso; basta para demostrarlo la reseña efectuada en los resultandos 15 a 21 y 38 a 41 de la recurrida;

84) que efectivamente, la Administración fue diligente desde el inicio del proceso para llegar a la verdad material y en tal sentido, ordenó la sustanciación de elementos probatorios sobre hechos que se consideraron necesarios para decidir, pero ello no implica en modo alguno, como lo sostienen los recurrentes, que no haya considerado ni valorado la prueba por ellos aportada; que este órgano haya controvertido los fundamentos vertidos por los recurrentes y sus probanzas, y decidido en contrario, de modo alguno puede llevarlos a sustentar dicha argumentación de buena fe, máxime que, también se otorgó a los recurrentes oportunidad de ampliar los fundamentos de su recursiva previo a resolver el presente accionamiento, remitiéndose Minerva a los fundamentos de hecho y de derecho expuestos en su presentación de fecha 31 de mayo de 2024 (como se acredita con el escrito presentado con fecha 15 de julio de 2024 y que obra agregado); no compareciendo Marfrig a esos efectos;

85) que a mayor abundamiento, tanto en el proceso principal como en el presente accionamiento, se contó con una amplia participación de las entidades tanto públicas como privadas, vinculadas al sector productivo, industrial, comercial e incluso, de defensa de los consumidores, quienes sin excepción alguna, fueron contestes en alertar, sobre la base de sólidos fundamentos, respecto de los riesgos que representaría la concreción de la proyectada operación en los mercados considerados y, consecuentemente, abrogar por el mantenimiento de la recurrida en todos sus términos;

86) que, en definitiva, la sustanciación de las presentes actuaciones de conformidad con lo previsto en los artículos 5 y 6 Ley Nº 15.869, en la redacción dada por el artículo 41 de la Ley Nº 17.292 y artículos 142 y siguientes del Decreto Nº 500/991, sustentan el pleno ajuste del acto administrativo impugnado a las reglas de derecho aplicables, entendiendo por tales todo principio de derecho o norma constitucional, legislativa o contractual, de conformidad con lo previsto en el artículo 23 Literal b) de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Nº 15.524, y, consecuentemente, sobre la legitimidad de la resolución impugnada, extremos que surgen meridianamente acreditados en el procedimiento instrumental especial en el cual se sustanció la solicitud de autorización de la concentración económica en cuestión y que resultan ratificados en

esta instancia, por lo que se procederá a confirmar, en todos sus términos, la Resolución Nº 66/2024, de fecha 20 de mayo de 2024 y a franquear el recurso jerárquico subsidiariamente interpuesto;

87) que corresponde tener presente el desistimiento de la pretensión deducida por la Asociación Rural del Uruguay y de la Federación Rural respecto a la confidencialidad de la información aportada en esta instancia, en atención a lo peticionado en escrito presentado con fecha 16 de setiembre de 2024 y que obra agregado;

ATENTO: a lo precedentemente expuesto y a lo previsto en el artículo 317 de la Constitución de la República, en las Leyes Nº 15.524 de 9 de enero de 1984, Nº 18.159, de 20 de julio de 2007, Nº 15.869 de fecha 22 de junio de 1987; Nº 18.381 de fecha 17 de octubre de 2008; en los Decretos Nº 404/007, de 29 de octubre de 2007, Nº 194/020, de 15 de julio de 2020, Nº 500/991 de fecha 27 de setiembre de 1991; modificativos, complementarios y concordantes.

LA COMISIÓN DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA
RESUELVE:

1. Confirmar la Resolución Nº 66/024 y en todos sus términos y elevar a consideración del jerárquico los recursos subsidiariamente interpuestos.

2. Téngase presente el desistimiento efectuado por la Asociación Rural del Uruguay y la Federación Rural, en relación a su solicitud de confidencialidad, conforme comparecencia de fecha 16 de setiembre de 2024.

3. Por el Área de Administración, notifíquese a los recurrentes y a los terceros intervinientes.

4. Cumplido, regístrese, publíquese en la página web, incorpórese testimonio completo

del Asunto Nº 2023-5-1-0008879 y elévense las presentes actuaciones al Ministerio de Economía y Finanzas a sus efectos.

Ec. DANIEL FERRÉS
COMISIONADO
DEFENSA DE LA COMPETENCIA
M.E.F.

Dra. María Amelia De León
Comisionada
Promoción y Defensa de la Competencia
Ministerio de Economía y Finanzas

Dra. ALEJANDRA GIUFFRA
COMISIONADA
DEFENSA DE LA COMPETENCIA