



**5ª REUNIÓN ANUAL DEL FORO LATINOAMERICANO DE COMPETENCIA  
(20 de septiembre de 2007)**

Puebla (México)

**PROYECTO LATINOAMERICANO DE LA OCDE SOBRE COLUSIÓN EN  
PROCEDIMIENTOS DE LICITACIÓN**

*Nota informativa*

**1. Introducción**

1. Un cartel es un acuerdo anticompetitivo llevado a cabo entre empresas competidoras cuya finalidad es la de fijar los precios, limitar la producción, presentar propuestas colusorias en los procedimientos de licitación, o dividir y repartir los mercados. Los carteles se suelen considerar las violaciones más graves de la legislación sobre competencia puesto que, al elevar los precios o restringir las provisiones, imposibilitan que los bienes y servicios estén disponibles para algunos compradores o los hacen innecesariamente caros para otros<sup>1</sup>.

2. La colusión en procedimientos de este tipo implica un tipo de cartel concreto que normalmente se da en los concursos públicos de adquisiciones. Este tipo de colusión sigue siendo una de las mayores preocupaciones para muchos de los ordenamientos jurídicos. Habitualmente, las autoridades que mejor pueden detectar los signos de algún tipo de acuerdo ilícito en las licitaciones son los servicios de adquisiciones pues cuentan con un buen conocimiento del sector industrial y pueden observar los modelos de ofertas presentadas que podrían indicar una actividad colusoria ilícita. Es más, los servicios de adquisiciones pueden llegar a influir, hasta cierto punto, en la forma de organizar el procedimiento de licitación para dificultar la formación de los carteles. Sin embargo, según se desprende de las reuniones del Comité de Competencia de la OCDE, los programas de formación sistemática de los agentes de licitaciones existen sólo en unos cuantos Estados miembros, mientras que otros países aún han empezado hace poco a desarrollar sus propios programas de formación, pero de una manera más limitada. Esto indica que en muchos países, los agentes y demás personal de los servicios de licitaciones aún no son lo suficientemente conscientes del peligro que los carteles suponen para las empresas que participan en

---

1 OCDE, Recommendation of the Council on Effective Action Against Hard Core Cartels, se puede consultar en <http://www.oecd.org/competition>

concursos públicos ni del papel importante que pueden llegar a jugar a la hora de detectar y evitar dichos carteles<sup>2</sup>.

3. Un proyecto exhaustivo está siendo elaborado por la OCDE para hacer frente a la colusión en los procedimientos de licitación, empezando por Latinoamérica. La finalidad de este documento es describir los objetivos del proyecto latinoamericano contra la colusión en las licitaciones, además de describir sus características principales así como los posibles programas de fomento de la capacidad dentro de cada país. Este proyecto está considerado ser de largo plazo, implicando hacer una serie de misiones a un país. Al final se espera que se involucren muchos países en los próximos años.

4. Este proyecto de la OCDE está pensado para fomentar la capacidad de un país de detectar y evitar la colusión en los procedimientos de licitación. Como mínimo, conseguir este objetivo supone formar a las autoridades de defensa de la competencia para que puedan detectar y perseguir esta práctica, además de ayudar al personal de los servicios de adquisiciones a detectarlo también y a diseñar un procedimiento de licitación encaminado a reducir la colusión. El proyecto podría ayudar a que las autoridades de defensa de la competencia fomentasen sus esfuerzos entre distintas partes interesadas como pueden ser organismos públicos, abogados especializados en la legislación antitrust, la fiscalía del Estado, empresas, asociaciones comerciales, medios de comunicación, y el público en general, además de establecer y consolidar los sistemas sancionadores y programas de clemencia, facilitar la relación con la fiscalía del Estado en aquellos casos que se ven por la vía penal, valorar las facultades de investigación y establecer métodos para intensificarlas, entre otras.

## **2. Aportaciones presupuestarias y países colaboradores**

5. El proyecto latinoamericano contra la colusión en las licitaciones es considerado un esfuerzo plurianual. Por lo tanto, se están haciendo esfuerzos para establecer una coordinación entre los países miembros de la OCDE. En el presente, no parece que haya necesidad de ninguna aportación económica por parte de los países beneficiarios. Naturalmente, hasta el punto en que puedan contribuir al proyecto los países beneficiarios, serían posibles esfuerzos adicionales incluyendo más misiones a ese país.

## **3. Duración de la misión**

6. Por lo general, se espera que las misiones a Latinoamérica duren una semana. Los expertos en la misión llegarían al país beneficiario en domingo, empezarían a trabajar el lunes y abandonarían Latinoamérica en sábado. La duración de la misión en un país determinado debería durar una semana completa, al menos, en un principio. Después, a medida que avancen las labores en un país, se podrían enviar equipos especializados (por ejemplo, técnicos especialistas en licitaciones). Estos técnicos especialistas se prevé que pasen menos tiempo en un país (unos 2 días) aunque su misión durará una semana. De esta forma, con una duración de dos días de las misiones de los técnicos especialistas, se logrará que un experto visite dos países en una semana.

## **4. Países implicados en el proyecto**

7. El trabajo comenzará con Chile y Brasil en otoño del 2007 y continuará durante todo el 2008.

8. Aunque se ha decidido empezar a trabajar con solo dos países, principalmente por razones prácticas, se pretende extender el proyecto contra la colusión en las licitaciones a otros países latinoamericanos y del Caribe, hasta donde sea posible. Hasta el momento, los esfuerzos para potenciar el proyecto se han centrado sobre todo en involucrar a los países miembros de la OCDE. Como ayuda a estos

---

2 OCDE, Hard Core Cartels: Third Report on the Implementation of the 1998 Recommendation, se puede consultar en <http://www.oecd.org/competition>

esfuerzos, una mayor implicación de los países beneficiarios en la recepción y el trabajo con los donantes sería bienvenida.

## 5. Plan de trabajo

9. Se pretende realizar una serie de misiones a lo largo del 2007 y 2008 tanto a Brasil como a Chile. Las tablas I y II muestran un calendario provisional de las misiones a Brasil y Chile. Hay que tener presente que, aunque estas tablas se refieren a Brasil y Chile, deberían considerarse como un modelo para fomentar la capacidad de cualquier país.

10. Como indican las tablas, se ha planeado realizar misiones de una semana tanto a Brasil como a Chile en octubre y diciembre del 2007. La finalidad de estas primeras misiones es la de dar una formación inicial a las autoridades de defensa de la competencia y a los responsables de los servicios de licitaciones además de establecer un plan de trabajo para fomentar la capacidad en cada uno de esos países.

**Tabla I. Brasil: calendario provisional de las misiones y temas que se tratarán durante 2007 y 2008**

Fecha	Temas
1-5 de octubre de 2007	Formación de autoridades de defensa de la competencia / identificación de necesidades / Plan de trabajo.
3-7 de diciembre de 2007	Formación de agentes de licitaciones / identificación de necesidades / plan de trabajo
17-18 de marzo de 2008	cumplimiento del plan de trabajo
7-8 de julio de 2008	cumplimiento del plan de trabajo
29-30 de septiembre de 2008	cumplimiento del plan de trabajo

**Tabla II. Chile: calendario provisional de las misiones y temas que se tratarán durante 2007 y 2008**

Fecha	Temas
8-12 de octubre de 2007	Formación de autoridades de defensa de la competencia / identificación de necesidades / Plan de trabajo.
10-14 de diciembre de 2007	Formación de agentes de licitaciones / identificación de necesidades / plan de trabajo
20-21 de marzo de 2008	cumplimiento del plan de trabajo
10-11 de julio de 2008	cumplimiento del plan de trabajo
2-3 de octubre de 2008	cumplimiento del plan de trabajo

11. Después de que hayan finalizado el primer grupo de misiones del 2007 y se haya establecido un plan de trabajo apropiado, expertos especialistas podrían ser utilizados para satisfacer las necesidades de los países beneficiarios. Por ejemplo, establecer mejores prácticas en las licitaciones exige, evidentemente, una cierta dosis de conocimientos especializados. Además, como ya se ha comentado antes, se prevé el envío de especialistas en licitaciones a más de un país en cada misión. Aunque el calendario de actividades indica que los especialistas estarán en Latinoamérica en torno a una semana por misión, podría ser posible que se queden más tiempo si es necesario.

## 6. Recomendaciones y resultados

12. Después de terminar cada misión, los expertos tendrán que redactar informes en los que detallen su experiencia en Latinoamérica, sus comentarios al trabajo, así como sugerencias para futuros trabajos. La

OCDE juntará, entonces, todos esos informes y se los volverá a presentar a los expertos así como a los países seleccionados para que comprueben los datos. Estos informes, a su vez, serán utilizados para emitir recomendaciones sobre cómo reforzar la capacidad de las autoridades de defensa de la competencia de detectar y perseguir la colusión en los procedimientos de licitación o cómo reducir esta práctica.

## **7. Establecimiento del plan de trabajo**

13. Establecer el plan de trabajo será una parte importante de las primeras misiones. Puesto que el objetivo del proyecto es trabajar en las áreas prioritarias que hayan identificado las autoridades de defensa de la competencia, habrá que dedicar esfuerzos importantes desde el principio a identificar las áreas que sean más adecuadas a la naturaleza del proyecto. Durante esta parte del programa de trabajo, la OCDE pretende involucrar los altos cargos responsables en materia de competencia que hablen español y portugués. Aunque no es probable que estos funcionarios sean especialistas en algunas materias (como por ejemplo el diseño de las licitaciones), sin duda contarán con excelentes conocimientos sobre temas de aplicación jurídica relacionados con la colusión. Tanto el hecho de hablar el mismo idioma, como la experiencia laboral deberían facilitar enormemente el establecimiento de un plan de trabajo.

14. Estos técnicos forman parte plena de las autoridades competentes en sus países de origen. Hay que hacer, pues, hincapié en establecer conjuntamente un plan de trabajo que les permita a los visitantes ofrecer sus conocimientos al país, pero que reconozca, de manera explícita, al mismo tiempo, que dichos visitantes no pueden trabajar a jornada completa sobre un tema determinado por un período más o menos largo de tiempo. Así pues, es necesario ver a los técnicos visitantes más como unos asesores experimentados, que como asesores a largo plazo. Aunque esto, sin duda, crea algunas dificultades, se espera que se logren avances significativos con una selección minuciosa de los temas que formarán parte del plan de trabajo y con su interacción reiterada tanto en las misiones, como a través del correo electrónico y el teléfono.

## **8. Posibles programas de fomento de la capacidad**

15. A continuación se esbozan las posibles líneas de actuación conjunta. La única finalidad de esta lista es la de sugerir áreas de trabajo conjunto. Los países que participan en el proyecto iberoamericano contra la colusión en las licitaciones deberían poder sugerir otras áreas prioritarias.

### ***Fomento de la capacidad de las autoridades de defensa de la competencia***

16. Entre otros temas, el trabajo de las autoridades de defensa de la competencia para reducir la colusión en los procedimientos de licitación se podría centrar en cómo identificarla, las mejores prácticas para investigar esos casos, y los métodos de determinación de las sanciones que se deben aplicar. Además se podrían impartir clases prácticas sobre cómo trabajar con el personal de los servicios de licitaciones y demás partes interesadas.

### ***Fomento de la capacidad de los organismos encargados de las licitaciones***

17. El trabajo con los organismos encargados de las licitaciones podría consistir en cómo identificar la colusión en las licitaciones además de ver las mejores prácticas para reducirla e incrementar la competencia. El diseño de las licitaciones podría ser otra área de trabajo.

### ***Sanciones y programa de clemencia***

18. Muchos temas están relacionados con el programa de clemencia. Entre ellos destacan establecer un sistema con marcador para solicitantes, la provisión del anonimato mientras se negocia la inmunidad

ante la denuncia, la inmunidad parcial, la capacidad de poder ofrecer la inmunidad incluso después de haber empezado la investigación, los requisitos de revelación de infracciones y cooperación y las prohibiciones para los cabecillas. Temas menos típicos son los programas de “amnistía adicional” o de “sanción adicional”, solicitudes hipotéticas, reembolso, “amnistía afirmativa” entre otros.

19. Los programas de clemencia también exigen que existan unas fuertes sanciones. Si no existen unas sanciones considerables, es poco probable que los implicados en detener las actividades ilegales, encuentren alguna razón para abandonar dicha actividad y solicitar la inmunidad de las sanciones.

#### ***Coordinación y cooperación entre la fiscalía del Estado y las autoridades de defensa de la competencia***

20. En algunos ordenamientos jurídicos la aplicación del código penal no tiene nada que ver con la de las leyes de defensa de la competencia. En estos casos, es necesario tratar los temas de cooperación y coordinación de actuaciones de las autoridades de defensa de la competencia y la fiscalía del Estado. Entre estos temas, destacamos, por ejemplo, los relativos a la inmunidad/clemencia, obligación de informar sobre el inicio de la causa, potestad discrecional de la fiscalía, liderazgo, obligación de intercambiar información, manipulación de las pruebas, protocolo de intenciones de cooperación, entre otros.

#### ***Obstrucción a la justicia y otros delitos***

21. La obstrucción a la justicia puede implicar la existencia de declaraciones falsas, perjurio, destrucción de documentos, retención u ocultación de documentos, soborno a testigos, cohecho, etc. Además, la posibilidad de acusar a los miembros que participan en el cartel de otros delitos como blanqueo de dinero, delitos contra el secreto de las comunicaciones, asociación con fines delictivos o evasión de impuestos, ayuda e detener sus actividades ilegales.

### **9. Conclusión**

22. Esta nota informativa ofrece una posibilidad de estructurar el proyecto latinoamericano contra la colusión en los procedimientos de licitación. Se espera que, a partir de esta nota los países puedan tener una idea del esquema del programa y ofrecer formas concretas a través de las cuales poder cooperar con la OCDE. Por último, el objetivo del proyecto es reducir la colusión en las licitaciones de Latinoamérica y, a su vez, aumentar la competencia.