

**INTENDENCIA NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y CONTROL DE ABUSO
DE PODER DE MERCADO, ACUERDOS Y PRÁCTICAS RESTRICTIVAS**

Expediente No. SCPM-IGT-INICAPMAPR-009-2018

SUPERINTENDENCIA DE CONTROL DEL PODER DE MERCADO. INTENDENCIA NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y CONTROL DE ABUSO DE PODER DE MERCADO, ACUERDOS Y PRÁCTICAS RESTRICTIVAS.- Quito D.M., a 27 de agosto de 2019 a las 17h00. **VISTOS.-** En mi calidad de Intendente Nacional de Investigación y Control de Abuso de Poder de Mercado, Acuerdos y Prácticas Restrictivas, de conformidad con la acción de personal SCPM-INAF-DNATH-0170-2019-A, que rige desde el 20 de mayo de 2019, dentro del expediente de investigación signado con el número SCPM-IGT-INICAPMAPR-0009-2018, en uso de mis facultades legales y administrativas, emito las siguientes ordenes procesales: **PRIMERA:** Agréguese al expediente el Informe de Investigación Preliminar SCPM-DNICAPM-2019-017 de 27 de agosto de 2019, remitido por el Abg. Bernardo Maya, en calidad de Director Nacional de Investigación y Control de Abuso de Poder de Mercado, signado con el número de trámite 142408. **SEGUNDA: COMPETENCIA:** En virtud de lo ordenado en el artículo 56 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado (LORCPM), y lo dispuesto en el artículo 55 de su Reglamento de aplicación (RLORCPM), así como en el artículo 11, numeral 11.2.3 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, se declara la competencia de esta autoridad para dictar la presente Resolución. **TERCERA: VALIDEZ PROCESAL:** Revisado que ha sido el expediente no se encuentran vicios de procedimiento que puedan generar nulidad procesal en esta fase administrativa, por lo que esta autoridad declara su validez. **CUARTA: FUNDAMENTOS DE HECHO Y ACTUACIONES PROCESALES:** Dentro del proceso de investigación preliminar, constan las siguientes actuaciones procesales: **4.1.-** Con Memorando SCPM-INICAPMAPR-049-2018, de fecha 17 de octubre de 2018, el Intendente Nacional de Investigación y Control del Poder de Mercado, Dr. Marcelo Blanco Dávila, solicitó autorización para iniciar una investigación de oficio, “debido a la conmoción suscitada en el país, sobre cobros bancarios indebidos o no autorizados por los clientes, por parte de operadores económicos acreditados para solicitar débitos, cobros indebidos o retener fondos, por medio de entidades bancarias privadas, cooperativas y tarjeta de crédito”; **4.2.-** Mediante providencia de fecha 17 de octubre de 2019, la Intendencia Nacional de Investigación y Control de Abuso de Poder de Mercado, Acuerdos y Prácticas Restrictivas, dispuso iniciar la fase de barrido por el término de treinta (30) días, con la finalidad de realizar diligencias preparatorias, recopilación de información y análisis; **4.3.-** Por intermedio de resolución, de fecha 30 de noviembre de 2018 a las 14h00, el Intendente Nacional de Investigación y Control de Abuso de Poder de Mercado, Acuerdos y Prácticas Restrictivas, dispuso, acoger en su totalidad el informe No. SCPM-INICAPMAPR-DNICAPM-004-2018, de fecha 30 de noviembre de 2018, suscrito por el Dr. Nelson López Jácome, Director Nacional de Investigación y Control de Abuso de Poder de Mercado, e iniciar la fase de investigación preliminar por el término de ciento ochenta (180) días, por posibles conductas anticompetitivas, contenidas en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado; **4.4.-** En providencia de fecha 25 de octubre de 2019 a las 17h00, la Intendencia Nacional de Investigación y Control de Abuso

de Poder de Mercado, Acuerdos y Prácticas Restrictivas, dispuso agregar escritos, el cuestionario A, orientado a entender de mejor manera el sector financiero nacional, y solicitar a los 24 bancos del sistema financiero nacional, que en el término de cinco (5) días, completen la información solicitada en el mismo, del periodo 2014 – 2018; **4.5.-** Por medio de providencia de fecha 15 de noviembre de 2019 a las 17h00, el Intendente Nacional de Investigación y Control de Abuso de Poder de Mercado, Acuerdos y Prácticas Restrictivas, ordenó, agregar escritos de los operadores económicos del sistema financiero nacional, y solicitar aclaraciones sobre la información agregada; **4.6.-** A través de providencia de 26 de noviembre de 2018 a las 15h00, el doctor Marcelo Blanco Dávila, dispuso, agregar escritos de operadores del sistema financiero nacional que ingresaron información sobre el Cuestionario A; **4.7.-** En providencia de fecha 18 de diciembre de 2018 a las 11h30, la Intendencia Nacional de Investigación y Control del Poder de Mercado, ordenó, agregar escritos de operadores del sistema financiero nacional, e información remitida por la Asamblea Nacional, sobre denuncias de cobros no autorizados; **4.8.-** Con providencia de fecha 19 de diciembre de 2019 a las 11h00, se dispuso agregar un escrito del BANCO VISIONFUND ECUADOR S.A., con el cual se remitió información del Cuestionario A; **4.9.-** Mediante providencia de fecha 03 de enero de 2019 a las 09h00, el Dr. Nelson López Jácome, Intendente Nacional de Investigación y Control de Abuso de Poder de Mercado, Acuerdos y Prácticas Restrictivas, ordenó, agregar escritos de operadores del sector financiero, e información remitida por la Asamblea Nacional, sobre nuevas denuncias de cobros no autorizados; **4.10.-** Por intermedio de providencia de fecha 10 de enero de 2019 a las 10h45, se dispuso, solicitar a la Comisión Especializada Permanente del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control de la Asamblea Nacional, el informe sobre el tratamiento dado por la Comisión a las denuncias de débitos realizados por las Instituciones Financieras por servicios no financieros, y convocar a reuniones de trabajo a la Superintendencia de Bancos, Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria, Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, Asociación de Bancos Privados del Ecuador; **4.11.-** A través de providencia de fecha 18 de enero de 2019 a las 15h00, se dispuso convocar por segunda ocasión a reunión de trabajo a la Asociación de Bancos Privados del Ecuador, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, y solicitar información a la Superintendencia de Bancos, y Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, para que en el término de quince (15) días, remitan los datos estadísticos relacionados con las denuncias de los cobros no autorizados, por servicios financieros y no financieros, así como la información de los procedimientos sancionatorios; **4.12.-** A través de providencia de fecha 22 de enero de 2019 a las 13h00, se agrega el escrito de la Asociación de Bancos Privados del Ecuador, y se señala nuevo día y hora para la realización de la reunión de trabajo; **4.13.-** Con providencia de 30 de enero de 2019 a las 17h15, se dispuso, agregar actas y audios de reuniones de trabajo, conjuntamente con el Cuestionario B, y solicitar a nueve (9) operadores del sector de servicios de asistencias especializadas, completen la información solicitada en el Cuestionario B, orientado a recabar información para evaluar la situación competitiva de los operadores que realizan actividades de asistencias especializadas, del periodo 2014 – 2018; **4.14.-** En providencia de 08 de febrero de 2019 a las 14h00, se dispuso, agregar el escrito remitido por la Superintendencia de Bancos, y conceder una prórroga por el término de ocho (8) días, para que se remita la información, sobre los datos estadísticos relacionados con las denuncias de los cobros no autorizados, por servicios financieros y no financieros, así como la información de los procedimientos sancionatorios; **4.15.-** Mediante providencia

de 07 de marzo de 2019 a las 17h05, la Econ. María Alejandra Egüez, Intendente Nacional de Investigación y Control de Abuso de Poder de Mercado, Acuerdos y Prácticas Restrictivas (e), dispuso, agregar escritos de operadores del sector de asistencias especializadas, que remitieron información del Cuestionario B; **4.16.-** Por intermedio de providencia de fecha 12 de abril de 2019 a las 15h00, la Intendente Nacional de Investigación y Control de Abuso de Poder de Mercado, Acuerdos y Prácticas Restrictivas (e), dispuso, agregar escritos de operadores del sector de asistencias especializadas, Asamblea Nacional, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, y notificar por tercera ocasión bajo prevenciones legales al operador económico CARIDEL S.A., para que remita la información solicitada en el Cuestionario B; **4.17.-** Mediante providencia de fecha 24 de abril de 2019 a las 17h10, la Intendencia Nacional de Investigación y Control de Abuso de Poder de Mercado, Acuerdos y Prácticas Restrictivas, ordenó, agregar escritos de operadores del sector de asistencias especializadas, y convocar a reunión de trabajo por tercera ocasión y bajo prevenciones legales, al operador económico SERVIPYMES NETWORK S.C.C; **4.18.-** A través de providencia de fecha 07 de mayo de 2019 a las 16h00, se dispuso agregar escritos y convocar a una reunión de trabajo a la Dirección Nacional de Atención y Educación al Ciudadano de la Superintendencia de Bancos; **4.19.-** Con providencia de fecha 03 de junio de 2019 a las 16h45, la Econ. María Alejandra Egüez Vásquez, Intendente Nacional de Investigación y Control de Abuso de Poder de Mercado, Acuerdos y Prácticas Restrictivas, ordenó, agregar escritos y solicitar a la Superintendencia de Bancos, que en el término de diez (10) días, verifique si las denuncias sobre cobros no autorizados, ingresadas a la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, mediante el portal web de la SCPM (www.scpm.gob.ec), fueron consideradas dentro de los procedimientos administrativos que por cobros no autorizados que se siguieron, e indique si los reclamos de estos usuarios fueron parte o no de los procesos sancionatorios iniciados a las instituciones del sistema financiero; **4.20.-** Por intermedio de providencia de fecha 03 de julio de 2019 a las 08h30, la Intendente Nacional de Investigación y Control de Abuso de Poder de Mercado, Acuerdos y Prácticas Restrictivas, dispuso, agregar escritos, agregar los Cuestionario C, D y E, y notificar a ocho (8) bancos del sistema financiero nacional a fin de que remitan la información del Cuestionario C, que se encuentra dirigido a recabar información para analizar la interacción entre los operadores económicos que ofertan servicios no financieros y las entidades del sistema financiero nacional del periodo 2014 - 2018, notificar a veinte y seis (26) operadores económicos del sector de medicina prepagada, para que remitan la información del Cuestionario D, orientado a recabar información para analizar el comportamiento del sector de servicios de medicina prepagada y su dinámica competitiva del periodo 2014 - 2018, y a la Superintendencia de Bancos, para que remita información al Cuestionario E, que busca recabar información para analizar el comportamiento del sector de servicios financieros y no financieros, en el periodo 2014 - 2018; **4.21.-** Con providencia de 08 de julio de 2019 a las 17h15, se ordenó, agregar escritos de operadores del sector de medicina prepagada, y solicitar por segunda ocasión al BANCO BOLIVARIANO, para que remita la información del Cuestionario C; **4.22.-** En providencia de 18 de julio de 2019 a las 12h00, se dispuso, agregar escritos de operadores de medicina prepagada, del sistema financiero nacional, convocar a reunión de trabajo al operador ECUASANITAS S.A., Superintendencia de Bancos, y notificar al Superintendente de Control del Poder de Mercado, con el recurso de apelación interpuesto por el BANCO BOLIVARIANO C.A.; **4.23.-** Por intermedio de 06 de agosto de 2019 a las 12h15, se ordenó, agregar escritos de

operadores de medicina prepagada, del sistema financiero nacional, solicitar a la Superintendencia de Bancos, que entregue el listado de entidades financieras, públicas y privadas, que fueron sancionadas de manera pecuniaria, por haber realizado cobros no autorizados dentro del sistema financiero nacional, desde el periodo octubre 2018 – junio 2019. Se agregó el Cuestionario F, y se notificó a veinte y nueve (29) operadores económicos del sector de seguros, para que remitan la información. El mismo buscó recabar información para analizar el comportamiento del sector de seguros y su dinámica competitiva, en el periodo 2014 - 2018. Se agregó, la resolución de inadmisión del recurso de apelación presentado por el BANCO BOLIVARIANO C.A., y se solicitó por tercera ocasión y bajo prevenciones legales, que remita la información del cuestionario C. Se convocó a reunión de trabajo al BANCO DE GUAYAQUIL S.A; **4.24.-** Mediante providencia de fecha 13 de agosto de 2019 a las 09h00, se convocó a reunión de trabajo al BANCO DE GUAYAQUIL S.A., misma que se dispuso se efectúe mediante video conferencia en la ciudad de Guayaquil; **4.25.-** A través de providencia de 20 de agosto de 2019 a las 08h30, se dispuso agregar escrito escritos de operadores de seguros, y conceder prórrogas para entrega de la información solicitada en el Cuestionario F; **4.26.-** Con providencia de fecha 23 de agosto de 2019 a las 08h30, se ordenó, agregar escritos de operadores del sector de seguros y conceder prórrogas, para la entrega de información solicitada mediante Cuestionario F.

QUINTA: CONDUCTA INVESTIGADA Y MERCADO RELEVANTE.-: 5.1.- Descripción de la conducta investigada.- La presente investigación se inició en virtud de la comparecencia del Ing. Christian Ruiz Hinojoza, Superintendente de Control del Poder de Mercado encargado, en la Asamblea Nacional con la finalidad de que expliquen las actividades cumplidas en relación: *“a la inquietud ciudadana sobre los supuestos débitos realizados por instituciones financieras por servicios de asistencia y seguros no autorizados”*. En este sentido, mediante Memorando No. SCPM-INICAPMAPR-049-2018-M se solicitó la apertura del presente caso, a fin de para determinar la existencia de posibles prácticas anticompetitivas contempladas en el artículo 9 de la LORCPM, conviene señalar que dentro del expediente no ha sido posible determinar una conducta pesquizable dentro del referido artículo en los mercados analizados. **5.2.- Características de los bienes y servicios que estarían siendo objeto de la conducta.-** Se identifica que el objeto de la investigación son los siguientes sectores: a) servicios de asistencias especializadas, b) seguros; y, c) medicina prepagada, por lo que los operadores económicos a estudiar están comprendidos en estos mercados, considerando que cada uno de ellos oferta planes y/o programas dentro de sus segmentos. **5.3.- Identificación de los operadores económicos investigados.-** En la presente investigación para fines de la determinación del mercado relevante se consideró aquellos actores del sector de asistencias especializadas, seguros y medicina prepagada, no obstante, al determinarse que no existen indicios de poder de mercado en el mercado relevante delimitado para el presente caso, no se identifican operadores económicos que hayan presuntamente cometido la conducta objeto de la investigación. **5.4.- Duración de la conducta.-** El periodo analizado se encuentra comprendido dentro de los ejercicios fiscales entre el 2014 al 2018. **5.5.- Mercado Geográfico.-** El mercado geográfico identificado de manera preliminar corresponde a nivel nacional, en virtud de que las actividades económicas de los operadores económicos analizados se realizan en todo el territorio ecuatoriano, y adicionalmente, los supuestos cobros no autorizados se realizaron a través de las entidades del Sistema Financiero Nacional. **SEXTA: DEL CONTENIDO DEL INFORME DE LA DIRECCIÓN Y LOS ELEMENTOS ENCONTRADOS EN LA INVESTIGACIÓN.-**

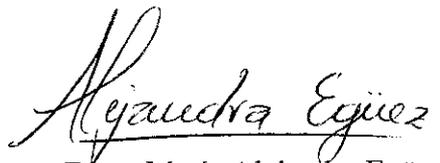
6.1. Del poder de mercado.- A fin de determinar si existe una conducta de abuso de poder de mercado, se ha analizado si existen indicios de que un operador u operadores ostenten una posición dominante en los mercados analizados, requisito esencial para la aplicación del Art. 9 de la LORCPM. Para este efecto, en la investigación se analizaron las cuotas de participación de los operadores que participan en los mercados relevantes analizados, considerando aquellas cuotas de los operadores que podrían estar vinculados, encontrándose que: **a)** En el mercado de *seguros* la mayoría de los ramos de seguros gozan de niveles de concentración bajos. De igual forma el índice de dominancia revela que no existe operador económico alguno que ostente un posible poder de mercado; **b)** En el mercado de *medicina prepagada*, se identifica que presenta niveles de concentración moderados, siendo el año 2017 en el que se evidencia un incremento de la concentración del mismo; **c)** En el *mercado de asistencias especializadas*, se encuentra una mayor concentración. Dentro de este mercado, se observa que los operadores GEA y TASISTE, mantienen vinculaciones accionarias y de administración, lo que daría como resultado altas cuotas de participación que podrían reflejar dominancia. No obstante, conforme se indica en el informe la delimitación de mercados relevantes se realizó con base en elementos cualitativos, razón por la cual al aplicarse metodologías cuantitativas podrían modificarse dichos mercados (estrechándose o agrandándose). Asimismo se señala, la falta de indicios de que puedan existir barreras de entrada evidenciándose la falta de elementos para afirmar únicamente por las cuotas de participación que existiría dominancia en dicho mercado.

6.2. De la conducta investigada.- Conforme lo determina el artículo 9 de la LORCPM, la conducta de abuso puede realizarse por “cualquier medio”, siempre que tenga la capacidad de afectar a la competencia, la eficiencia económica o al bienestar general, de la forma allí detallada. En ese sentido, la conducta de un operador dominante puede tener repercusiones en el proceso competitivo y/o los resultados. Las conductas que tienen un efecto sobre la competencia, desplazando competidores o impidiendo el ingreso de otros al mercado relevante, se conocen como exclusorias; mientras que las conductas que, sin repercutir necesariamente en el proceso competitivo, afectan el bienestar general o la eficiencia económica, principalmente cuando un operador explota su poder monopólico o cuasi monopólico; se conocen como explotativas. Dentro del expediente de investigación no se identifican indicios suficientes que permitan presumir que los presuntos cobros no autorizados, estarían vulnerando alguna conducta tipificada en el artículo 9 de la LORCPM, en virtud de que no se ha evidenciado que se configurarían como conductas explotativas o exclusorias.

6.3. Conclusiones.- En el informe de la Dirección se concluye que no se evidencian suficientes indicios de la existencia de una conducta de abuso tipificada en el artículo 9 de la LORCPM, en virtud de que, de la investigación no se desprenden indicios que configuren como conductas explotativas o exclusorias por su naturaleza a los supuestos cobros no autorizados, producto o servicio materia de la investigación; así se hubiera determinado indicios de poder de mercado.

SÉPTIMA: RESOLUCIÓN: El Art. 55 del Reglamento de Aplicación a la LORCPM indica que “*El procedimiento se iniciará de oficio por la Superintendencia de Control del Poder de Mercado tras haber tenido conocimiento directa o indirectamente de las conductas susceptibles de constituir infracción; o como consecuencia de los resultados de estudios económicos o del examen permanente de las restricciones conferidas en virtud de la Ley. El órgano de sustanciación abrirá un expediente y conducirá una investigación preliminar, cuyo informe no podrá ser expedido en más de ciento ochenta (180) días término, de haber resuelto el inicio*”

de la investigación”. En el Instructivo de Gestión Procesal, artículo 21 se indica que “La fase de investigación preliminar se iniciará cuando el Intendente respectivo en el término de tres (3) días mediante providencia avoque conocimiento y disponga la apertura del expediente por el término de ciento ochenta (180) días. Concluido éste término, se notificará al o los presuntos responsables en tres (3) días hábiles, los mismos que tendrán el término de quince (15) días para presentar explicaciones [...]”. Finalmente, en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, se indica en su Artículo 11.2.3.1, numeral 7 que uno de los productos de la Dirección Nacional de Investigación y Control de Abuso de Poder de Mercado es el Informe de Investigación Preliminar. De conformidad con la normativa citada, toda vez que en el referido informe no se identificaron presuntos responsables de una conducta de abuso de poder de mercado, se ha agotado el trámite correspondiente. Adicionalmente, se evidencia que el Informe es congruente con el contenido de la investigación, por lo que esta Autoridad, acogiendo en su totalidad. Por lo expuesto se **RESUELVE.- PRIMERO:** Acoger el informe No. SCPM-IGT-INICAPMAPR-DNICAPM-2019-017 de 27 de agosto de 2019, suscrito por el Abg. Bernardo Maya, en su calidad de Director Nacional de Investigación y Control de Abuso de Poder de Mercado. **SEGUNDO:** Archivar el presente expediente por cuanto se ha agotado el trámite correspondiente establecido en la normativa, sin que se encuentren presuntos responsables de las conductas de abuso de poder de mercado tipificadas en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado. **TERCERO:** Comuníquese mediante memorando el archivo del expediente SCPM-IGT-INICAPMAPR-0009-2018 a la Intendencia General Técnica. **CUARTO:** Continúe actuando como Secretario de Sustanciación Ad-hoc.- dentro del presente expediente investigativo al Abg. Camilo Sánchez. **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-**



Econ. María Alejandra Egüez Vásquez

**INTENDENTE NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y CONTROL DE ABUSO DE
PODER DE MERCADO, ACUERDOS Y PRÁCTICAS RESTRICTIVAS**

