

**Unclassified****Spanish - Or. English****3 September 2019****DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS  
COMPETITION COMMITTEE****LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMPETITION FORUM (Spanish version) FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA  
Sesión III: Enfoques prácticos para evaluar mercados de plataformas digitales para la aplicación de la normativa de competencia****- Contribución de Colombia -****24-25 de septiembre 2019, San Pedro Sula, Honduras**

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Colombia PARA SU DEBATE en la Sesión III del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 24-25 de septiembre 2019 en Honduras.

Sra. Lynn Robertson, Gerente GFC, LACCF ; Experto en Competencia - [Lynn.Robertson@oecd.org](mailto:Lynn.Robertson@oecd.org).

Sr. James Mancini, Experto en Competencia – [James.Mancini@oecd.org](mailto:James.Mancini@oecd.org).

**JT03450547**

## *Sesión III: Enfoques prácticos para evaluar mercados de plataformas digitales para la aplicación de la normativa de competencia*

### **Aproximaciones de la SIC a la evaluación del cumplimiento de las normas de competencia en mercados con plataformas digitales**

#### *- Contribución de Colombia -*

**Resumen:** *El objetivo de este documento es exponer la manera en la que la Superintendencia de Industria y Comercio se ha aproximado a las tensiones que surgen de las interacciones entre agentes de mercados con plataformas. La exposición se hará a partir de casos que ilustran cómo las propiedades básicas de los mercados con plataformas digitales desafían el ejercicio de las funciones de la entidad en materia de competencia.*

**Palabras clave:** *competencia, plataformas digitales, mercado con dos o múltiples lados, derecho de la competencia.*

### **Introducción**

1. Según los datos presentados en el reporte digital mundial de “Hootsuite” y “We are Social”, para el 2019, “el 45% de la población mundial es usuaria de medios digitales”. Para el caso de Colombia cerca de “34 millones de personas son usuarios de medios digitales” (Hootsuite & We are social, 2019). Tomando las cifras actualizadas de la población total de Colombia del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), aproximadamente el 70% de la población de Colombia usa medios digitales. En este contexto es posible afirmar que, las plataformas digitales han ganado un espacio importante para la economía del país y por lo tanto para la autoridad de competencia.

2. Existe consenso a nivel global sobre los cambios que la economía digital trajo a las dinámicas de los mercados. La proliferación de modelos de negocio impulsados por el ‘Big Data’, el aumento de los retornos a escala y los efectos de red que surgen en los ecosistemas digitales han impactado la manera en la que se perciben las políticas y las normas de protección a la libre competencia económica<sup>1</sup>. Una de las preguntas recurrentes en los debates sobre la aplicación del derecho de la competencia en mercados digitales ha sido la del alcance de las herramientas tradicionales de la economía y el derecho para evaluar con precisión las interacciones que tienen lugar en estos mercados<sup>2</sup> que se caracterizan por ser altamente dinámicos, innovadores, con información completa al interior de cada uno de los lados de la plataforma y con externalidades de red. Esto es importante, pues de la plena comprensión del entorno en el que se desenvuelven los distintos agentes económicos dependerá que la autoridad de competencia intervenga o no un determinado mercado.

---

<sup>1</sup> Ver: Alexandrov, Deltas, y Spullber, (2011), Eyler-Driscoll, Schechter, y Patiño (2018), Hovenkamp, (2019), entre otros.

<sup>2</sup> Ver: Flistrucchi, Klein, y Michielsen (2012), Caccinelli y Toledano (2018), entre otros.

3. La Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante, SIC) sostendrá en este documento que los mercados con plataformas digitales han impactado varias de las labores que tradicionalmente cumplen las autoridades de competencia para evaluar el bienestar competitivo de los mercados, por ejemplo: la definición del mercado relevante, la determinación del poder de mercado de los agentes que concurren a la actividad económica y la identificación de la naturaleza y del efecto competitivo o anticompetitivo de las dinámicas presentes en estos mercados.

4. Para el efecto se expondrá la manera en la que la SIC, como Autoridad Nacional de Protección de la Competencia en Colombia se ha aproximado a las tensiones que surgen de las interacciones entre agentes de mercados con plataformas. A partir de casos que ilustran cómo las propiedades básicas de los mercados con plataformas digitales desafían el ejercicio de sus funciones en materia de competencia. Esta contribución comprende la exposición de: (i) dos operaciones de integración empresarial (ii) varios conceptos emitidos para la defensa de la competencia en los mercados de comercialización de servicios turísticos y transporte y (iii) un caso que evidencia los retos que en materia de cumplimiento traen los mercados con plataformas a las investigaciones adelantadas por la posible ocurrencia de prácticas restrictivas de la competencia.

## 1. Problemas

### 1.1. Definición del mercado relevante

5. Escenarios con plataformas digitales retan la estrategia tradicional que se emplea para definir el mercado relevante. Las herramientas para la definición del grado de sustituibilidad del producto en ocasiones no son suficientes para comprender con rigor la totalidad de la estructura del mercado<sup>3</sup>, el comportamiento de los agentes involucrados y el resultado de sus interacciones cuando existen múltiples lados. La estrategia tradicional, si bien no debe ser descartada, está diseñada para abordar tradicionalmente las dinámicas en mercados de un solo lado, razón por la cual omite el análisis de los efectos de red y algunas condiciones contractuales centrales referidas a los mercados con múltiples lados.

### 1.2. Determinación del poder de mercado

6. Para determinar el poder de mercado de cada uno de los agentes que interactúan en los múltiples lados que componen una plataforma es preciso analizar las externalidades de red. No basta el estudio de las condiciones de mercado de un solo lado, sino que es necesario estudiar el efecto de las presiones competitivas de los demás lados que hacen parte de la plataforma<sup>4</sup>, incluida la plataforma misma. La cantidad de individuos presentes en cada lado del entorno económico y las condiciones del mercado en las que se desenvuelven, afectan indirectamente todas las interacciones que tienen lugar en ecosistemas con plataformas.

---

<sup>3</sup> Ver: Etgar y Goodwin (1982), Filistrucchi, Geradin, Damme, y Affeldt (2014), entre otros.

<sup>4</sup> Ver: Rochet y Tirole (2004), Tremblay (2017), entre otros.

7. Las condiciones contractuales que regulan la interacción entre los agentes de la plataforma son relevantes porque coordinan los incentivos que cada uno tiene para participar en ese mercado<sup>5</sup>. Que las autoridades de competencia omitan estas circunstancias y en su lugar, haciendo uso de sus herramientas preventivas o correctivas, intervengan mercados que por sí mismos han equilibrado sus incentivos podría ocasionar el desbalance de objetivos que soportan su existencia y motivan el desarrollo de innovaciones tecnológicas.

### 1.3. Detección de conductas anticompetitivas

8. Las plataformas en sí mismas son innovaciones tecnológicas que han cambiado la forma en que los usuarios realizan transacciones en los mercados. Los consumidores cuentan con mayor información relacionada con los bienes y servicios que buscan adquirir a través de este medio. Los oferentes tienen acceso a una mayor cantidad de consumidores que no tendrían si no existieran estos nuevos canales. Estas condiciones propias de los mercados digitales contribuyen a la perfección de la información disponible para la toma de decisiones de los agentes de quienes se encuentran a cada lado del mercado. Por ejemplo, en un contexto de información completa los oferentes pueden llegar a discriminar los precios porque conocen la disponibilidad a pagar de cada consumidor<sup>6</sup>. Mientras que en contextos tradicionales donde la información es incompleta tal discriminación difícilmente podría explicarse sin considerar un eventual escenario anticompetitivo. El reto de las autoridades de competencia en este escenario será identificar si las dinámicas que son de la naturaleza de este tipo de mercados tienen alcances procompetitivos o anticompetitivos y si se justifica cualquier tipo de intervención.

## 2. Casos

### 2.1. Operaciones de integración empresarial e innovación

9. La evaluación de este tipo de operaciones de integración empresarial evidencia un grado de complejidad adicional al tradicional en términos de definición del mercado relevante y del poder de mercado de los agentes que componen cada lado. Las características básicas de los mercados con múltiples lados complejizan la determinación de los efectos potenciales que puede tener el perfeccionamiento de una operación de integración, más aún en aquellas plataformas en las que pareciera existir mercados de precio cero, que bajo ciertas condiciones, se traducen en mercados en los que el consumidor paga con sus datos.

10. A continuación se presentan dos aproximaciones de la SIC a la evaluación de este tipo de operaciones que resaltan las dificultades al momento de evaluar los efectos verticales que podrían resultar de la operación, con sus posibles efectos exclusorios y explotativos. Uno de los casos plantea la coordinación entre autoridades de protección de datos y competencia a propósito del estudio de la constitución de un monopolio derivado de una innovación tecnológica dirigida por tres de las entidades bancarias con mayor poder en el mercado colombiano de servicios financieros. El otro caso sugiere unas lecciones a

---

<sup>5</sup> Ver: Wals y Schinkel, (2018), Behringer y Filistrucchi (2015).

<sup>6</sup> Ver: Reed Shiller (2014).

propósito del diseño de condicionamientos óptimos para mitigar los efectos verticales derivados de la integración en el marco de la economía digital.

### *2.1.1. Bancos y plataformas de identidad digital*

11. En 2019, Bancolombia, Banco Davivienda y Banco de Bogotá, los tres bancos más grandes del país, solicitaron la preevaluación de una operación de concentración ante la entidad encargada de la vigilancia y control de los mercados financieros, al Superintendencia Financiera de Colombia (En adelante, SFC). Los tres bancos pretendían crear una empresa en común (en adelante NewCo) con sustento en una innovación tecnológica que conectaría a instituciones públicas y privadas con los ciudadanos en una plataforma digital para intercambiar datos necesarios para certificar su identidad personal. NewCo es la primera empresa que prestará el servicio de identidad digital en Colombia.

12. NewCo estaría encargada de consolidar información de los usuarios contenida en las diferentes instituciones que la custodian para luego ponerla a disposición de instituciones públicas y privadas interesadas en tener acceso a la información, previa autorización del usuario. Esta operación podría fortalecer la toma de decisiones y minimizar los riesgos de fraude que pueden verse reflejados en menores costos y mayores eficiencias en general<sup>7</sup>. Por ejemplo, desde el punto de vista de un banco, es útil conocer cuáles de las personas que adquieren obligaciones financieras están en capacidad real de cumplirlas. Si el banco conoce esa información a través de un aplicativo capaz de brindar certeza acerca de la identidad real de las personas que acceden a sus servicios, entonces sabrá cuál es la probabilidad de que la persona cumpla o no con sus obligaciones financieras. En ese sentido, el banco podrá prestar dinero más barato a personas capaces de cumplir pues no tendrá que incluir costos de tiempo ni de investigación. Esto, a su vez, reducirá las pérdidas por concepto de obligaciones incumplidas y contribuirá a que los consumidores de estos servicios financieros obtengan créditos más baratos.

13. La SFC le solicitó un concepto a la SIC para integrarlo al análisis del impacto de la operación de NewCo sobre el mercado. Para emitir el concepto la SIC estudió los mercados donde tendría efectos la operación. Por un lado, el mercado de los servicios financieros por tratarse del mercado en el que operan los bancos y, por otro lado, el mercado de aplicativos para identificación digital.

14. La SIC determinó que el mercado financiero no se altera estructuralmente porque la nueva empresa no operaría en este mercado junto a los bancos. Sin embargo, NewCo le otorga un activo diferenciador frente a sus competidores a los tres bancos más grandes en Colombia al ser la única plataforma en el mercado de aplicativos para la identificación digital. Es importante mencionar que en conjunto estos bancos cuentan con más de treinta millones de usuarios activos (aproximadamente al 78% de la población económicamente activa a nivel nacional para 2018<sup>8</sup>), circunstancia que podría ser relevante para el análisis de los efectos de red de la operación y la constitución del poder de mercado tanto de los bancos como de NewCo. Como los efectos de red son positivos, entre más usuarios (ciudadanos e instituciones) existan en la plataforma, mayores serán sus beneficios y mayor poder tendrá NewCo.

---

<sup>7</sup> Comunicación Radicada con el No. 19-110185-6 el 19 de Julio de 2019, Superintendencia de Industria y Comercio.

<sup>8</sup> Ibid.

15. Por lo expuesto, la SIC le sugirió a la SFC incluir algunos condicionamientos a la operación para mitigar cualquier efecto restrictivo de tipo horizontal y vertical que pudiera ocasionarse en la competencia. En lo que respecta al poder de mercado de NewCo, la SIC destacó la necesidad de mantener la independencia entre la nueva sociedad y sus futuros accionistas (los bancos), así como su obligación de incluir un trato equitativo y no discriminatorio entre los distintos clientes y usuarios de la nueva sociedad.

16. Vale la pena resaltar que la SIC también recomendó el adecuado tratamiento y protección de los datos personales de los clientes o usuarios de la nueva sociedad. En particular, llamó la atención acerca de que no debería gestionarse la migración automática y no consentida de los datos personales e información confidencial de los usuarios o clientes de los bancos a la nueva sociedad. Para esa migración se requerirá autorización previa, expresa e informada por parte de los clientes. Este último condicionamiento y la obligación de mantener la interoperabilidad de los nuevos desarrollos para la migración de usuarios a otras plataformas sin costos adicionales, resultó de la participación activa de la autoridad de protección de datos personales y la autoridad de competencia (que hacen parte de la SIC), dado el rol que los datos personales juegan en mercados con plataformas digitales, especialmente por el volumen de usuarios y la correlativa cantidad de datos personales involucrados en este caso particular.

17. En conclusión, las recomendaciones de la SIC estuvieron orientadas a la prevención de las prácticas anticompetitivas que pudieran surgir de la operación de NewCo frente a (i) la restricción de entrada de nuevos rivales en el mercado de aplicativos para la identificación digital y (ii) el posible aprovechamiento del poder de mercado en el sector financiero para consolidar con los datos de sus usuarios poder de mercado para NewCo.

### *2.1.2. Tiquetes y plataformas en línea*

18. En 2018, AVIANCA y PRICE RES informaron a la autoridad de competencia su intención de constituir una nueva sociedad común mediante una operación de integración empresarial. AVIANCA es la aerolínea de mayor tamaño en Colombia y PRICE RES es una empresa dueña de la quinta agencia de viajes de mayor tamaño en el país que opera principalmente a través de la plataforma de Tiquetes Baratos ([www.tiquetesbaratos.com](http://www.tiquetesbaratos.com)). La operación consistiría en que PRICE RES proveería una plataforma tecnológica para comercializar paquetes y otros servicios turísticos a través de AVIANCATOURS (la nueva empresa). Es importante mencionar que AVIANCATOURS usaría la tecnología que desarrolló PRICE RES para comercializar paquetes y servicios turísticos. Esta tecnología ayudaría a AVIANCATOURS a funcionar como una plataforma digital con el objetivo de emparejar consumidores con diferentes cestas de servicios turísticos, entre ellos, tiquetes aéreos, habitaciones de hotel, actividades, etc.

19. En este escenario los consumidores y oferentes de estos servicios (AVIANCA y sus competidores en diferentes segmentos) se verían beneficiados positivamente por los efectos de red que consolidaría esta plataforma. Por un lado, los consumidores podrían encontrar mayor variedad en los productos y servicios ofertados a través de la plataforma porque en esta concurrirían diferentes oferentes de servicios turísticos. Igual consecuencia se predica del caso de los proveedores, quienes encontrarían concentrados en un solo lugar a un nuevo conjunto de usuarios.

20. Teniendo en mente la manera en la que operaría la nueva empresa, la SIC determinó que AVIANCA, PRICE RES y AVIANCATOURS coincidirían en la prestación de varios servicios relacionados vertical y horizontalmente. Por esa razón identificó dos mercados relevantes: (i) el mercado de intermediación en la comercialización y reserva de paquetes

y servicios turísticos (para el caso de AVIANCA, PRICE RES y AVIANCATOURS) y (ii) la provisión de soluciones tecnológicas para reserva de paquetes y servicios turísticos (en el caso de PRICE RES).

**Tabla 1. Productos comercializados por AVIANCA, PRICE TRAVEL y AVIANCATOURS en Colombia**

SERVICIO	AVIANCA	PRICE RES	AVIANCATOURS
Transporte aéreo de pasajeros (Nacional e Internacional)	X		
Provisión de soluciones tecnológicas para reserva de servicios turísticos		X	
Comercialización y reserva de tiquetes aéreos (Nacionales e Internacionales)	X	X	
Comercialización y reserva de paquetes y otros servicios turísticos	X	X	X

Fuente: Tomado de la Resolución 60515 de 2018 de la SIC.

21. Es importante mencionar que para la determinación del poder de mercado de los agentes relevantes (la estructura actual y la que podría surgir con la operación), la SIC consideró si se debían tener en cuenta los ingresos recibidos de un solo lado o los de los múltiples lados de PRICE RES ([www.tiquetesbaratos.com](http://www.tiquetesbaratos.com)). También evaluó los efectos verticales de la operación proyectada: el impacto del poder de mercado de AVIANCA sobre los diferentes canales de comercialización de sus tiquetes, uno de los cuales ya era PRICE RES, y el nuevo AVIANCATOURS. Sobre el particular, la SIC identificó el riesgo de discriminación de precios por parte de AVIANCA, que al ostentar posición de dominio en el mercado de la comercialización y reserva de tiquetes aéreos estaría en capacidad de favorecer a su marca por encima de sus competidores.

22. Con base en lo anterior, la SIC autorizó la operación sujeta al cumplimiento de varios condicionamientos orientados a mitigar el riesgo de posibles efectos verticales anticompetitivos de la operación. Se obligó a AVIANCATOURS a no comercializar directamente o a través de sus subordinadas tiquetes aéreos nacionales o internacionales de forma individual. La idea era impedir que AVIANCA tuviera la provisión única de tiquetes aéreos en la plataforma. Por otro lado, los tiquetes nacionales e internacionales de AVIANCA deberían ofrecerse en igualdad de condiciones a los potenciales competidores de AVIANCATOURS. Este condicionamiento fue impuesto con el fin de evitar el cierre de mercado a otras plataformas de comercialización.

23. Entender la manera en la que la integración de una solución tecnológica a un modelo de negocio puede afectar la estructura actual del mercado involucró en este caso la evaluación de los efectos verticales y horizontales de la operación. En específico, el problema principal que resolvió la SIC consistió en determinar si la posición de dominio de AVIANCA podría desequilibrar las condiciones de competencia en el mercado de las agencias de turismo en línea, en el que AVIANCATOURS incursionaría. Para resolverlo no bastó con el estudio de las relaciones horizontales, sino que fue necesario analizar también los potenciales efectos verticales y la relación entre los agentes económicos presentes en la plataforma. Si AVIANCA no hiciera parte de uno de los lados de la plataforma digital, tal vez no sería tan relevante su rol en la estructura del mercado, pues no estaría en condiciones de ejercer presión competitiva sobre el eslabón de los canales de distribución.

## 2.2. Defensa de la competencia

24. Abordar el análisis regulatorio en materia de defensa de la competencia ha presentado importantes retos a la hora de incluir los efectos de red que están detrás del desarrollo de innovaciones tecnológicas como plataformas digitales capaces de impactar rápidamente las dinámicas tradicionales de los mercados. En este contexto, reconocer las eficiencias que generan las plataformas es fundamental para garantizar el sano desarrollo de los mercados. Estos mercados evolucionan rápidamente, por lo que es importante garantizar que la renovación del marco regulatorio no distorsione los incentivos que están detrás de los procesos de innovación.

25. A continuación, se presentarán brevemente algunas de las tensiones generadas en el análisis realizado por la autoridad de competencia a proyectos regulatorios que han tenido efecto en mercados donde las plataformas digitales juegan un rol importante. También se mostrará la participación de la SIC dentro del proceso regulatorio desarrollado para el mercado de transporte público terrestre en su modalidad individual (en adelante, taxi) y el mercado de agencias de viajes.

### *2.2.1. Agencias de servicios turísticos y plataformas digitales*

26. En el 2010 la entidad encargada de vigilar y regular el sector aeronáutico, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (en adelante, AEROCIVIL), reguló el mercado de comercialización y reserva de tiquetes aéreos con el objeto de garantizar que la distribución de tiquetes se diera en igualdad de condiciones entre agencias de viajes y aerolíneas. La AEROCIVIL estableció que las aerolíneas estarían en la obligación de “dar acceso” a las tarifas aéreas nacionales e internacionales que ofrecen a través de su canal directo de distribución a las agencias de viaje, independientemente del canal utilizado. Con ello se definió implícitamente una condición de paridad tarifaria entre las aerolíneas y las agencias de viaje.

27. En el 2018 AVIANCA, la aerolínea más grande del país, solicitó a la AEROCIVIL la revocatoria directa de la regulación porque consideró que esa obligación de paridad tarifaria era contraria a la libre competencia económica. En ese contexto, el Gobierno Nacional y el gremio de agencias de viajes (ANATO) solicitaron a la SIC su concepto sobre esa pretensión.

28. Para rendir concepto la SIC tuvo en cuenta los argumentos que planteó AVIANCA para solicitar la revocatoria. Según AVIANCA la regulación les imponía dos obligaciones. Por un lado, les prohibía la venta de tiquetes con tarifas más bajas a través de sus canales directos respecto de las tarifas que ofrecían a las agencias de viajes. Por el otro lado, la obligaba a conceder el acceso a las agencias de viajes a las tarifas de sus canales directos. Para AVIANCA, ambas obligaciones les impedían ofrecer precios más bajos a sus consumidores ya que el efecto de la condición de ofrecer a las agencias de viajes los tiquetes bajo el supuesto de la paridad tarifaria era que el costo del tiquete por el canal directo de AVIANCA internalizara los costos que genera la intermediación propia del modelo de negocio de las agencias de viajes.

29. La SIC tuvo en cuenta para rendir concepto el contexto en el que se produjo la regulación y determinó que su contenido en ese momento tenía por propósito la promoción del sector de las agencias de viajes. En ese sentido, la obligación de las aerolíneas de “dar acceso” a las tarifas de sus tiquetes mitigaba las presiones competitivas entre los diferentes canales de comercialización de tiquetes. Por otro lado, la SIC estudió varias experiencias internacionales en las que los gobiernos eliminaron de su regulación obligaciones con



contenido similar y cuya consecuencia no incidió en la exclusión de las agencias de viajes del mercado, por el contrario, las hizo más eficientes.

30. Para la SIC la problemática que planteó la revocatoria directa de la regulación exigía determinar si eliminar la condición de paridad tarifaria tendría efectos negativos sobre las dinámicas de competencia del mercado de comercialización de tiquetes aéreos. Concluyó que la condición de paridad tarifaria eliminaba las presiones competitivas entre los diferentes canales de comercialización de tiquetes aéreos, lo que afecta negativamente el bienestar de los consumidores que adquieren el bien por precios promedios más altos. Así, el poder de mercado que las agencias ejercen actualmente es injustificado porque solo se sostiene por la existencia de la regulación. Sin esa condición las agencias de viajes tendrían mayores incentivos para ofrecer sus servicios con mayor eficiencia y AVIANCA podría competir vigorosamente con menores precios en el mercado.

31. La SIC sugirió la revocatoria directa de la regulación para mejorar la dinámica competitiva entre los diferentes canales de comercialización de tiquetes aéreos. También planteó la necesidad de diseñar una regulación que permitiera el acceso a la información relacionada con las tarifas de los tiquetes aéreos sin que esto se tradujera en una cláusula de paridad tarifaria.

32. Un aspecto para destacar en esta contribución está relacionado con el impacto que puede generar en el mercado la manera concreta en que las autoridades de competencia solucionan los problemas derivados de los mercados que funcionan con plataformas digitales. Para explicar este punto es necesario recordar que, como se indicó, en 2018 la SIC condicionó la operación de concentración entre PRICE RES (Tiquetes Baratos) y AVIANCA para la creación de AVIANCATOURS. En esa ocasión la SIC consideró necesario establecer una condición de trato igualitario de AVIANCA respecto de los potenciales competidores de AVIANCATOURS para evitar el posible abuso de posición de dominio que podría generarse teniendo en cuenta que AVIANCATOURS sería una empresa subordinada a su control en ese eslabón de la cadena de valor. Ese condicionamiento garantizaría la competencia entre los diferentes canales de comercialización de tiquetes aéreos en igualdad de condiciones.

33. La medida adoptada por la SIC en el marco de la operación PRICE RES – AVIANCA – AVIANCATOURS, que en síntesis impone la obligación de no discriminación entre canales de distribución de tiquetes aéreos, podría considerarse –a primera vista– contradictoria con el concepto emitido a propósito de la revocatoria directa de la regulación de la AEROCIVIL. En efecto, mientras que en la integración se impuso la obligación de no discriminar entre operaciones equivalentes para proteger la competencia, en el concepto se concluyó que imponer unas condiciones de paridad tarifaria impediría el adecuado desarrollo de una dinámica de competencia. Sin embargo, la diferencia de los contextos en los que se emitió cada pronunciamiento impiden la generación de una contradicción. El pronunciamiento sobre la integración obedece a la necesidad de mitigar cualquier efecto sobreveniente que la operación pudiera causar sobre la estructura del mercado. La segunda, en cambio, resolvió circunstancias relacionadas con la eficiencia económica en el sentido de que sin la obligación de paridad tarifaria se reducirían los costos transaccionales y, por ende, mejorarían las condiciones para los consumidores.

### 2.2.2. *Taxis Vs. Apps*<sup>9</sup>

34. Entre 2015 y 2018 la SIC conceptuó acerca del impacto sobre la libre competencia económica que tendrían varios proyectos de regulación en el mercado de los taxis. Estos proyectos pretendían incorporar a ese mercado soluciones tecnológicas que permitieran suplir las necesidades de información de los consumidores y los oferentes. Para esto propusieron (i) crear una categoría de transporte de taxis de lujo que operara a través de plataformas digitales<sup>10</sup> y (ii) definir los estándares mínimos requeridos para que una plataforma pudiera operar en ese mercado en el territorio nacional<sup>11</sup>.

35. Lo primero por decir es que la SIC consideró que la creación de una categoría de lujo segmentaría más el mercado de taxis y acentuaría los problemas relacionados con las restricciones de oferta en el mercado. Esto es así porque los vehículos habilitados para prestar este servicio no dan abasto con la demanda, lo cual se traduce en consumidores insatisfechos y en una caída de la calidad del servicio prestado. Lo segundo es que la SIC determinó que la regulación sobre los estándares técnicos que debían cumplir las plataformas digitales para operar en ese mercado era excesiva y en muchos casos injustificada. Imponer condiciones muy estrictas sobre el desarrollo y diseño de plataformas tecnológicas restringe la libre iniciativa privada en estos mercados, limita la creatividad del innovador y retarda los procesos de innovación.

36. Las dificultades que ha enfrentado la SIC en la materia se relacionaron con la coordinación de un equilibrio regulatorio que garantice igualdad de condiciones en el proceso competitivo en el mercado de taxis. Solo así se evita al máximo posibles obstrucciones sobre el desarrollo del mercado, la libre iniciativa privada y la innovación tecnológica. Para lograr concretar un equilibrio adecuado entre libre competencia económica e innovación tecnológica, la SIC ha sugerido a los reguladores de este mercado evitar la emisión de regulaciones que restrinjan aún más la oferta de vehículos que prestan este servicio. Esto, por supuesto, no puede implicar un desconocimiento de las reglas establecidas para la habilitación de operadores en este mercado, pero se debe garantizar que no se limite el desarrollo de innovaciones tecnológicas. Finalmente, la SIC advirtió al Gobierno Nacional que las recomendaciones aportadas por la SIC en materia de defensa de la competencia no fueron tomadas en cuenta para la implementación de estos proyectos regulatorios.

## 2.3. Cumplimiento de las normas para la protección de la libre competencia

37. Otro de los grandes problemas que existe para la autoridad de competencia en mercados con plataformas radica en el acceso a la información relacionada con las transacciones, contratos y demás interacciones desarrolladas en las plataformas. Esta información es relevante para la aproximación de las autoridades pues pueden servir como insumo para la detección de nuevas conductas tendientes a limitar la libre competencia económica. El problema es que en muchas ocasiones las empresas encargadas de almacenar, usar y explotar la información de la plataforma no se encuentran radicadas en la zona geográfica donde las interacciones económicas surten efecto. Esta circunstancia

---

<sup>9</sup> Conceptos de abogacía de la competencia con radicados 14-280358, 16-137076 y 18-229656.

<sup>10</sup> El proyecto decreto por el cual se modifica el libro 2, parte 2 título1, capítulo3 del Decreto 1079 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte.

<sup>11</sup> Resolución 2163 de 2016, Decretos 630 de 2016, 456 de 2017 y 568 de 2017, junto con las resoluciones 220 de 2017 y 103 de 2018,

limita en gran medida la capacidad de las autoridades de competencia para adoptar medidas efectivas en procura de un adecuado funcionamiento del mercado.

38. La razón por la que se genera ese problema está relacionada con el carácter global de los mercados analizados y de las tecnologías en las que se sustentan. Frente a ese carácter global, las autoridades de competencia, individualmente consideradas, apenas si tienen una influencia y un poder de acción local<sup>12</sup>. En la experiencia de la SIC, sería provechoso promover sistemas de colaboración entre las diversas autoridades de competencia para efectos de analizar, con mejores elementos de juicio, capacidades e información, las especiales dinámicas que ofrecen los mercados que funcionan mediante plataformas digitales.

39. Para efectos de esta contribución, es conveniente resaltar la actuación de la SIC frente al problema que se comenta en este aparte. Ante esa barrera la entidad acudió a un mecanismo previsto en la normativa colombiana en materia de Competencia que, además de reprimir comportamientos orientados a la obstaculización de las investigaciones, tiene la capacidad de enviar un mensaje de prevención general al mercado. Con base en el mecanismo en cuestión, el pasado 8 de agosto de 2019 la SIC impuso a UBER COLOMBIA y a algunos de sus agentes una multa por casi USD630.000. Esta multa se impuso porque la empresa y sus agentes, acatando una política corporativa orientada a limitar el acceso de las autoridades a la información relevante de la compañía, lograron obstaculizar el curso de la investigación que estaba dirigida a determinar si su conducta en el mercado podía constituir restricciones a la libre competencia económica.

40. El punto central de este tipo de actuaciones es que, más allá de las dificultades metodológicas que implica la estrategia que emplean las autoridades de competencia para abordar mercado con plataformas digitales, el acceso a la información relacionada con las interacciones dentro de estos mercados también se encuentra limitada. La situación empeora si no existe suficiente colaboración por parte de las empresas o dinámicas de coordinación entre las autoridades de competencia para poner en marcha todas las gestiones necesarias para brindar obtener la información necesaria para el ejercicio de sus funciones. Definir una estrategia común de cómo aproximarse desde las autoridades de competencia de América Latina y el Caribe a las innovaciones disruptivas relacionadas con plataformas tecnológicas será sin duda algún un avance muy importante para poder establecer los límites y alcances no solamente de la regulación de cada país sino de los límites del actuar de estos nuevos jugadores de diferentes mercados de cara a la protección de la libre competencia.

### 3. Conclusiones

41. En los últimos años la SIC ha hecho importantes aproximaciones al análisis de competencia en mercados con plataformas digitales. Estas experiencias han resultado de trascendental importancia porque (i) vinieron acompañadas de procesos de aprendizaje, (ii) tuvieron como resultado un trabajo coordinado entre las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento del régimen de datos personales y el régimen de competencia y (iii) ayudaron a entender la importancia de este tipo de plataformas para el desarrollo de los mercados y la innovación tecnológica.

<sup>12</sup> Ver: Eleonor Fox (2009).

42. Finalmente, vale la pena señalar que si bien este documento consolidó las experiencias relevantes más recientes de la SIC en mercados con plataformas digitales, aún existen importantes retos. Entre ellos se encuentra (i) afinar el set de herramientas económicas que se emplean tradicionalmente para el estudio de estos mercados, (ii) poner a favor del interés general de la población el “Big Data” y los algoritmos computarizados y (iii) continuar trabajando de forma conjunta con las autoridades de protección de datos personales, protección al consumidor, demás entes de vigilancia y control, otros reguladores y autoridades de competencia a nivel mundial.

## Referencias

- Alexandrov, A., Deltas, G., y Spullber, D. (2011). Antitrust and competition in two-sided markets. *Journal of Competition Law & Economics*, 775-812.
- Behringer, S., y Filistrucchi, L. (2015). Areeda-Turner in two-sided markets. *Review of Industrial Organization*, 287-306.
- Caccinelli, C., y Toledano, J. (2018). Assessing anticompetitive practices in two-sided markets: The Booking.com cases. *Journal of Competition Law & Economics*, 193-234.
- Etgar, M., y Goodwin, S. A. (1982). One-sided versus two-sided comparative message appeals for new brand introduction. *Journal of Consumer Research*, 460-465.
- Filistrucchi, L., Geradin, D., Damme, E. V., y Affeldt, P. (2014). Market definition in two-sided markets: Theory and practice. *Journal of Competition Law & Economics*, 293-339.
- Filistrucchi, L., Klein, T. J., y Michielsen, T. O. (2012). Assessing unilateral merger effects in a two-sided market: An application to the dutch daily newspaper market. *Journal of Competition Law & Economics*, 297-329.
- Fox, E. (2009). Linked-In: Antitrust and the virtues of a virtual network. NYU Center for Law, Economics and Organization.
- Hovenkamp, E. (2019). Platform Antitrust. *Journal of Corporation Law*.
- Reed Shiller, B. (2014). First-degree price discrimination using Big Data. Brandeis University, Department of Economics and International Business School.
- Rochet, J., y Tirole, J. (2004). Two-sided markets: An overview. *Mimeo*.
- Rochet, J., y Tirole, J. (2008). En P. Buccirossi, *Handbook of antitrust economics* (págs. 543-582). The MIT Press.
- Tremblay, M. (2017). *Market power and mergers in multi-sided markets*. Recuperado el 2019, de <https://pdfs.semanticscholar.org/f616/50eb348e876eba72df68b299172822838ae8.pdf>
- Wals, F., y Schinkel, M. P. (2018). Platform monopolization by narrow-PPC-BPG combination: Booking et al. *International Journal of Industrial Organization*, 572-589.