

**6538-SUTEL-SCS-2015**

El suscrito, Secretario del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, en ejercicio de las competencias que le atribuye el inciso b) del artículo 50 de la Ley General de la Administración Pública, ley 6227, y el artículo 35 del Reglamento interno de organización y funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su órgano desconcentrado, me permito comunicarle(s) que en sesión ordinaria 050-2015, celebrada el 16 de setiembre del 2015, mediante acuerdo 015-050-2015, de las 15:30 horas, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones aprobó por unanimidad, la siguiente resolución:

**RCS-175-2015**

**“SE RESUELVE SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN DE CONCENTRACIÓN PRESENTADA  
POR UFINET COSTA RICA, S. A. PARA LA ADQUISICIÓN DE REDES  
INALÁMBRICAS DE COSTA RICA, S. A.”**

**EXPEDIENTE U0047-STT-MOT-CN-01229-2015**

---

**RESULTANDO**

1. Que el 05 de junio del 2015 (NI-05337-2015) se recibió la solicitud de autorización de concentración entre las empresas UFINET COSTA RICA S.A. (UFINET) cédula jurídica 3-101-587190 y REDES INALÁMBRICAS DE COSTA RICA, S.A. (REICO), cédula 3-101-348082 (folios 02 al 290).
2. Que el 18 de junio del 2015, mediante el oficio N° 04094-SUTEL-DGM-2015, la Dirección General de Mercados (DGM) previno a UFINET de completar la información presentada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 del Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones (folios 0293 al 0297).
3. Que el 02 de julio del 2015 (NI-6269-2015) el señor Mauricio Salas Villalobos en su condición de apoderado especial de UFINET presentó ante la Sutel la respuesta a la prevención realizada mediante el oficio N° 04094-SUTEL-DGM-2015 (folios 299 al 387).
4. Que el 15 de julio del 2015 (NI-6720-2015) el señor Mauricio Salas Villalobos en su condición de apoderado especial de UFINET presentó una adición a la respuesta al oficio N° 4094-SUTEL-DGM-2015 (folio 388 al 391).
5. Que el 17 de julio del 2015 (NI-6814-2015) el señor Mauricio Salas Villalobos en su condición de apoderado especial de UFINET presentó una segunda adición a la respuesta al oficio N°4094-SUTEL-DGM-2015 (folio 392).
6. Que el 28 de julio del 2015, mediante oficio N° 05158-SUTEL-DGM-2015 del 28 de julio del 2015, la DGM le solicitó al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) datos considerados relevantes para la valoración de la concentración (folios 393 al 395).
7. Que el 31 de julio del 2015, mediante el oficio N° 05273-SUTEL-DGM-2015 del 31 de julio del 2015, la DGM le comunicó a Eduardo Palacio Gutiérrez, Gerente General de UFINET que la solicitud de concentración se encontraba completa, determinando que a partir del día 17 de julio del 2015 inicia el plazo de 30 días hábiles para que la Sutel emita su resolución (folios 396 al 398).
8. Que el 5 de agosto del 2015 (NI-7465-2015), mediante el escrito número 264-595-2015 el señor José Luis Navarro Vargas, en su condición de Director de Relaciones Regulatorias del ICE dio respuesta al oficio 5158-SUTEL-DGM-2015 (folios 399 al 401).

9. Que el 06 de agosto del 2015, mediante el oficio 05420-SUTEL-DGM-2015, la DGM le remitió al Consejo de la Sutel el criterio técnico sobre la declaratoria de especial complejidad de la solicitud de la concentración entre las empresas UFINET y REICO (folios 430 al 431).
10. Que el 14 de agosto del 2015, mediante oficio 05481-SUTEL-DGM-2015 del 12 de agosto de 2015, la DGM le solicitó a la Comisión para Promover la Competencia (Coprocom) emitir su criterio técnico en relación con la solicitud de concentración de las empresas UFINET y REICO (folios 402 al 424).
11. Que el 20 de agosto del 2015, mediante el acuerdo 05774-SUTEL-SCS-2015, el Consejo de la Sutel declaró la solicitud de autorización de concentración entre las empresas UFINET y REICO como de especial complejidad, ampliando el plazo para que la Sutel emita su resolución por quince (15) días hábiles adicionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 8642 (folios 425 al 426).
12. Que el 25 de agosto del 2015 mediante el oficio 05879-SUTEL-DGM-2015 del 25 de agosto de 2015, la DGM efectuó una aclaración a la Coprocom sobre el oficio 05481-SUTEL-DGM-2015 (folios 427 al 429).
13. Que el 08 de setiembre del 2015, mediante Opinión 16-2015, la Coprocom emitió su criterio técnico sobre la concentración de las empresas UFINET y REICO.
14. Que el día 11 de setiembre del 2015 se notificó a la empresa UFINET la resolución RCS-166-2015 de las 18:50 horas del Consejo de la Sutel la versa sobre la “Declaratoria de confidencialidad de piezas del expediente relativo al proceso de autorización de concentración entre las empresas UFINET y REICO.”

## CONSIDERANDO

### **PRIMERO: Sobre las concentraciones que deben autorizarse previamente por parte de Sutel.**

De conformidad con el artículo 56 de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642, se entiende por concentración la fusión, la adquisición del control accionario, las alianzas o cualquier otro acto en virtud del cual se concentren las sociedades, las asociaciones, las acciones, el capital social, los fideicomisos o los activos en general, que se realicen entre operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones que han sido independientes entre sí.

Conforme a dicho artículo, previo a realizar una concentración, los operadores de redes y los proveedores de servicios de telecomunicaciones deberán solicitar la autorización de la Sutel.

Siendo que la Sutel no autorizará las concentraciones que resulten en una adquisición de poder sustancial o incremento de la posibilidad de ejercer poder sustancial en el mercado relevante, que faciliten la coordinación expresa o tácita entre operadores o proveedores, o produzcan resultados adversos para los usuarios finales.

### **SEGUNDO: Transacción cuya autorización se solicita.**

#### **A. Partes**

- i. Empresa adquirente.

UFINET TELECOM, S.A.U. es una compañía de telecomunicaciones creada en 1998 por la empresa española Unión Fenosa<sup>1</sup>, que inició comercializando sus servicios principalmente a operadores de

<sup>1</sup> Información indicada en “Historia”, el día 23 de junio del 2015 a las 10 horas 14 minutos, en la página web de la compañía UFINET: <http://www.ufinet.com/historia/>

telecomunicaciones y a otras corporaciones empresariales.

UFINET TELECOM, S.A.U. posee filiales en Colombia, Panamá, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Costa Rica. Además, tiene presencia en el Network Access Point (NAP) de las Américas en Miami y en One Wilshire – Core Site en Los Ángeles<sup>2</sup>.

En Costa Rica, UFINET TELECOM, S.A.U. opera mediante su filial UFINET, quien inició operaciones en el año 2011 como operador de redes de telecomunicaciones, según la resolución del Consejo de la SUTEL número RCS-182-2011 de las 11:50 horas, del 14 de agosto de 2011<sup>3</sup>, que le autoriza a proveer servicios de transporte de datos en todo el territorio nacional costarricense.

En el mercado nacional, UFINET no es concesionaria de espectro, brinda los servicios de telecomunicaciones por medio de su propia red de fibra óptica, distribuida a lo largo del territorio nacional, detalle en la Ilustración I.

Ilustración I. Empresa UFINET. Red de infraestructura de fibra óptica. Año 2015 <sup>4</sup>



Fuente: <http://www.ufinet.com/red-de-infraestructuras/red-de-fibra-optica/costa-rica/>

Así, mediante la marca comercial UFINET<sup>5</sup> comercializa a nivel nacional la transferencia de datos, en la modalidad de servicios acceso a internet y enlaces, servicios brindados exclusivamente para el mercado mayorista o wholesale (carrier de carriers).

<sup>2</sup> Ibídem.

<sup>3</sup> Según consta en el expediente G0047-STT-AUT-OT-00188-2010

<sup>4</sup> Información indicada en “Cobertura./ Red de fibra óptica / Costa Rica”, el día 07 de julio del 2015 a las 10 horas 55 minutos, en la página web de la compañía UFINET: <http://www.ufinet.com/red-de-infraestructuras/red-de-fibra-optica/costa-rica/>

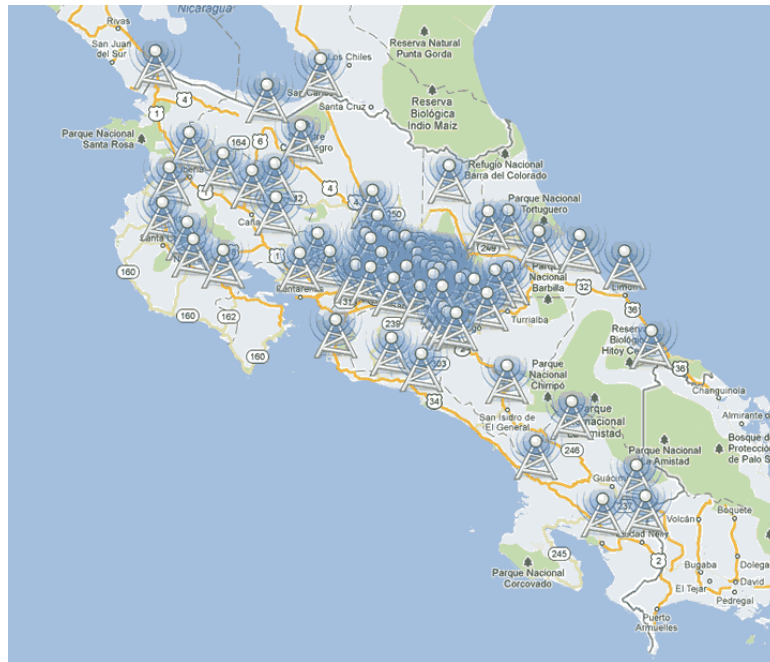
<sup>5</sup> En el pasado también ha utilizado las marcas comerciales Unión Fenosa Redes de Telecomunicación y Gas Natural Fenosa Telecomunicaciones.

ii. Empresa adquirida.

REICO es una empresa costarricense fundada en el año 2003<sup>6</sup>, quien es un proveedor de servicios de telecomunicaciones según resolución RCS-107-2009 de las 17:30 horas del 22 de junio 2009.<sup>7</sup>

REICO no es concesionaria de espectro, ya que opera por medio de banda libre, lo cual en conjunto con más de 70 radio bases distribuidas en todo el territorio nacional le permite brindar sus servicios, detalle en la Ilustración II.

Ilustración II. Empresa REICO. Mapa de cobertura REICO. Año 2015.<sup>8</sup>



Fuente: <http://www.reicocr.com/cobertura-imagen.html>

REICO se dedica exclusivamente a la transferencia de datos, en la modalidad de enlaces e internet<sup>9</sup>, sus servicios están orientados al sector corporativo y al mercado mayorista.

Para los efectos de este análisis, se considera cliente mayorista un proveedor de servicios de telecomunicaciones que requiere contratar algún servicio a otro operador de telecomunicaciones; por su parte un cliente corporativo se refiere a empresas que solicitan servicios de telecomunicaciones.

iii. Empresas relacionadas.

- REDES INTEGRADAS CORPORATIVAS LIMITADA

La sociedad REDES INTEGRADAS CORPORATIVAS LIMITADA (REICO Ltda), cédula jurídica 3-102-695468, solicitó ante la Sutel el 29 de mayo del 2015 autorización para prestar servicios de telecomunicaciones<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Información indicada en “Quiénes somos”, el día 23 de junio del 2015 a las 11 horas 20 minutos, en la página web de la compañía REICO: <http://www.reicocr.com/resena.php>

<sup>7</sup> Según consta en el expediente R0075-STT-AUT-OT-00023-2009

<sup>8</sup> Información indicada en “Cobertura”, el día 07 de julio del 2015 a las 11 horas 10 minutos, en la página web de la compañía REICO: <http://www.reicocr.com/cobertura-imagen.html>

<sup>9</sup> La diferencia que se hace entre enlaces punto a punto y las líneas arrendadas es que los primeros son por medios inalámbricos y los segundos son alámbricos (por fibra generalmente).

<sup>10</sup> Según consta en el expediente R0249-STT-AUT-01188-2015

Actualmente, la empresa no realiza ninguna actividad económica en el mercado costarricense, por cuanto, no brinda ningún servicio de telecomunicaciones, ni posee clientes, sin embargo, espera brindar el servicio de transferencia de datos en las modalidades de acceso a Internet y enlaces, tanto inalámbricos como alámbricos.

REICO Ltda proveerá sus servicios por medio de la marca REICO<sup>11</sup>, utilizando la infraestructura y redes de otros operadores conforme lo autoriza el artículo 23 inciso b de la Ley 8642.

- TRANSDATELECOM, S.A.

El notificante indica que la empresa TRANSDATELECOM, S.A. (TRANSDATELECOM), cédula jurídica 3-101-303323 posee un 25% del capital accionario de UFINET.

TRANSDATELECOM es un operador de telecomunicaciones, autorizado por medio de la resolución del Consejo de la Sutel RSC-193-2009 de las 16:05 horas de fecha 05 de agosto 2009.<sup>12</sup>

TRANSDATELECOM inició operaciones en el mercado costarricense en el año 1996, con la marca Súper Cable. Por medio de infraestructura de fibra y postería, que comparte en parte con UFINET, brinda los siguientes servicios de telecomunicaciones:

- Transferencia de datos, modalidad de enlaces y acceso a internet.
- Telefonía fija, modalidad telefonía IP.
- Televisión por suscripción, modalidad televisión por cable (CATV) y otras.

El notificante indica que si bien TRANSDATELECOM es un socio minoritario de UFINET, es una empresa independiente que opera su negocio sin inherencia ni involucramiento de UFINET, es un socio pasivo, que no participa activamente en la administración de UFINET, no participa en la determinación de precios, ni operaciones, no se comparten clientes, ni se coordinan actividades de mercadeo ni de otro tipo.

Incluso el notificante afirma que dado que ambas empresas actúan en segmentos de clientes distintos, no se prevé que la concentración tenga efectos en la actividad de TRANSDATELECOM.

## **B. Naturaleza y objetivo de la transacción.**

### **i. Tipo de concentración.**

La operación sometida a autorización involucra dos procedimientos interrelacionados: la empresa UFINET adquirirá la totalidad de las acciones de REICO, sin embargo, la transacción únicamente involucra la adquisición de las redes de REICO y los clientes del segmento mayorista, debido a que la compañía REICO efectuará la cesión de la cartera de clientes corporativos a la empresa REICO, LDTA.

La empresa REICO, LTDA. es una compañía creada con el fin de asumir un segmento de clientes que no es del interés de la compañía UFINET, sin embargo, aún no es considerado un operador de telecomunicaciones, sino hasta el momento en que posea la autorización que lo faculte a la explotación de redes de telecomunicaciones. Por lo cual, la ejecución de la operación notificada está condicionada a la obtención de la correspondiente autorización de la Sutel.

Por su parte, REICO y UFINET son operadores de telecomunicaciones competidores entre sí en el mercado costarricense, por lo cual, la concentración corresponde a una de tipo horizontal.

<sup>11</sup> Situación que se analiza en el aparte "B. Naturaleza y objetivo de la transacción."

<sup>12</sup> Según consta en el expediente T0105-STT-AUT-OT-00045-2009

Sobre las concentraciones horizontales la Comisión Europea ha indicado<sup>13</sup> que existen dos maneras en que pueden obstaculizar de forma significativa la competencia efectiva, en particular al crear o reforzar una posición dominante:

- a) *eliminando gran parte de la presión competitiva sobre una o varias empresas, que en consecuencia dispondrán de un poder de mercado incrementado sin tener que recurrir a un comportamiento coordinado (efectos no coordinados);*
- b) *cambiando la naturaleza de la competencia de tal manera que resulte mucho más probable que empresas que previamente no coordinaban su comportamiento pasen a coordinarse y a subir sus precios o a perjudicar por otros medios la competencia efectiva. Una concentración también puede facilitar o hacer más estable o efectiva la coordinación entre empresas que ya se coordinaban antes de la concentración (efectos coordinados)."*

Por lo cual, el presente análisis se enfocará en determinar si los cambios resultantes de la concentración entre las compañías REICO y UFINET, la cesión de los clientes corporativos de REICO a REICO LTDA., y la implicación de la figura de TRANSDATELECOM como socio minoritario de UFINET, producirán efectos coordinados o no coordinados, en el mercado de telecomunicaciones costarricense.

ii. Objeto de la operación.

El notificante indica que la transacción implica un mejor desempeño de costos, unir infraestructuras complementarias, un aumento de la oferta y cobertura disponible y brindar nuevos servicios.

**TERCERO: Mercados relevantes involucrados en esta transacción.**

Que para el análisis de la operación de concentración entre las empresas UFINET y REICO conviene extraer del informe técnico presentado por la DGM mediante oficio 06256-SUTEL-DGM-2015, el cual es acogido en su totalidad por este Consejo, lo siguiente:

"[...]"

**A. Mercado de producto.**

Las empresas involucradas en la transacción brindan diversos servicios (detalle en el Cuadro I):

- *Enlaces es una modalidad que implica la transferencia de datos entre dos o más puntos de acceso separados geográficamente, las redes de transporte de la empresas involucradas están basadas en medios alámbricos e inalámbricos.*
- *Acceso a internet, consiste en el servicio ofrecido por un proveedor mediante el cual este proporciona el medio de acceso necesario para que sus suscriptores puedan conectar sus equipos informáticos a Internet.*

**Cuadro I. Servicios brindados por segmento, empresas UFINET y REICO. Costa Rica. Año 2015.**

Servicio	Modalidad	UFINET Mayorista	REICO Mayorista	UFINET Corporativo	REICO Corporativo*
Transferencia de datos	Acceso a internet	√	X	X	√
	Enlaces (alámbricos, inalámbricos)	√	√	X	√

\* Este segmento será cedido a la empresa REICO Ltda.

Fuente: Elaboración propia con datos del expediente SUTEL CN-01229-2015.

El servicio de enlaces es una modalidad del servicio de transferencia de datos, confeccionado para satisfacer requerimientos específicos de transmisión de datos entre dos o más puntos de acceso separados geográficamente. Su naturaleza implica que son elaborados a la medida de clientes, regularmente mayoristas o corporativos.

<sup>13</sup> Comisión Europea (2004). *Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones de empresas*. Diario Oficial de la Unión Europea 2004/C 31/03.

*Tal como anteriormente se mencionó, el servicio de enlaces es brindado por medios alámbricos e inalámbricos, en estos últimos tal como su nombre lo indica, utilizan medios inalámbricos, como antenas colocadas en torres para transmitir; en los alámbricos la señal se conduce de un extremo a otro por medio de algún tipo de cableado.*

*Para establecer un enlace inalámbrico es imprescindible que exista visión directa entre las antenas, de recepción y emisión de datos, es decir, no debe existir un obstáculo que perturbe el enlace. Si no es así, es necesario buscar un punto intermedio desde el cual se tenga visión directa entre las antenas. Así las cosas, para brindar el servicio de enlaces inalámbricos es necesario colocar en torres, ya sean propias o arrendadas, antenas que no tengan interferencias y tengan la capacidad para recibir-enviar la señal.*

*Regularmente, donde no existe desplegada una red de postería, el servicio es brindado de forma inalámbrica, siendo que la única diferencia entre las dos opciones tecnológicas es el medio físico utilizado para el transporte de los datos: cable o antena, existiendo sustituibilidad entre ambas tecnologías. Por lo cual, para este análisis, el enlace alámbrico es considerado un sustituto del enlace inalámbrico.*

*Respecto a los segmentos de clientes, mayorista y corporativo, desde el punto de vista de demanda pueden ser considerados como mercados de productos diferentes, esto como resultado de la no sustituibilidad; cada uno de ellos responde a necesidades y características de clientes diferentes. Por lo cual, para el presente análisis, se realiza una segmentación de clientes, UFINET se especializa en el mayorista y REICO brinda sus servicios tanto a nivel mayorista como corporativo.*

*En cuanto al segmento corporativo de REICO, como ya se indicó de previo, será cedido a REICO Ltda., y así la nueva empresa, según su solicitud de operación, brindará la modalidad de enlaces alámbricos e inalámbricos y acceso a internet.*

*Ahora, en lo que respecta a la operación en la modalidad de servicio de acceso internet, tanto a nivel mayorista como corporativo, no da lugar a solapamientos horizontales, ni verticales, ni modifica la estructura de la oferta y por ello dado que la adquiriente no parece lograr alcanzar una posición dominante como para ejercer poder en el mercado, o para que pueda dejar al mercado con tan pocas firmas que deje a la empresa sin competencia efectiva, no cabe esperar que en dichos mercados la operación suponga una amenaza para la competencia. Por lo tanto, dicha modalidad se excluye del análisis detallado a continuación.*

*Del mismo modo, en cuanto a la cesión de clientes de REICO a REICO LTDA, se considera que esta transacción no genera obstáculos para la competencia, ya que no genera solapamiento horizontal ni vertical de actividades entre las partes de la operación. Esto condicionado a la obtención de REICO LTDA de la correspondiente autorización por parte de la Sutel.*

*A la luz de las consideraciones indicadas, desde el punto de legislación de competencia, de darse la fusión, únicamente se daría un cambio en la modalidad de enlaces, y específicamente en el mercado mayorista. Así las cosas, en la transacción entre REICO y UFINET, se delimita el mercado de producto como:*

- Servicio mayorista de enlaces (alámbricos e inalámbricos punto a punto).

#### **B. Mercado geográfico relevante.**

*Anteriormente se indicó que el servicio de enlaces satisface una necesidad particular de un cliente, ya sea del sector corporativo o mayorista, es decir, el operador brinda un servicio personalizado a solicitud del usuario, ya sea de forma alámbrica o inalámbrica.*

*En este caso dado que tanto REICO como UFINET poseen sus medios de transmisión distribuidos en el territorio nacional (radio bases y red de fibra óptica), es de esperarse que los operadores respondan de forma positiva a una demanda por servicios de enlaces de un nuevo cliente, siempre y cuando esta demanda sea en Costa Rica sin importar la ubicación exacta, con la salvedad de que podrían existir razones técnicas que generen excepciones.*

*En cuanto a otros oferentes del mercado de producto, dado que existe la obligación de acceso a las facilidades esenciales y a los recursos escasos, es factible el arrendamiento tanto de postes como de torres, para brindar el servicio donde sea requerido, así se estima que las condiciones de competencia son lo suficientemente homogéneas a lo largo del territorio nacional, sin que entre zonas puedan existir diferencias. Por lo tanto, en este caso en particular, la delimitación geográfica corresponde al mercado nacional.*

*Tomando en consideración el análisis unificado, tanto a nivel de producto como geográfico, cabe concluir que el mercado relevante es el servicio de enlaces en el segmento mayorista a nivel nacional.*

#### CUARTO: Estructura del mercado y determinación de poder sustancial.

##### A. Participación de mercado.

En el caso de servicios de enlaces en el segmento mayorista a nivel nacional, los datos de participación de los operadores a fusionarse se detallan en el Cuadro II.

Cuadro II. Mercado de servicio de enlaces:  
 Cuota de mercado cuantificada por cantidad de usuarios por operador a fusionarse.  
 Segmento mayorista. Costa Rica. Año 2014.

Empresa	Cuota
REICO	47,3%
UFINET	17,8%
% conjunto	65%

Fuente: Elaboración propia con información de la Sutel, Dirección General de Mercados.

Un total de seis operadores brindan sus servicios de enlaces en el mercado mayorista, siendo REICO la más grande de mercado y UFINET ocupa el tercer puesto. Los datos evidencian que REICO posee una alta participación de mercado y al ser adquirida por UFINET le permitiría a la compradora alcanzar el 65% de cuota de mercado.

En cuanto a la valoración de la fusión según el grado de concentración en el mercado relevante analizado se utiliza el Índice Herfindahl-Hirschman<sup>14</sup> (HHI).

Resulta pertinente indicar que la experiencia internacional muestra que se considerarán mercados desconcentrados aquellos que presentan un HHI de hasta 1.500 puntos (mercados con casi 7 firmas de tamaño equivalente); mercados moderadamente concentrados aquellos que presentan un HHI de entre 1.500 y 2.500 puntos (con hasta 4 firmas de tamaño equivalente) y mercados altamente concentrados aquellos en los cuales el HHI supera los 2.500 puntos (con 3 o 2 firmas de tamaño equivalente o monopolícos)<sup>15</sup>.

En el caso de concentraciones horizontales<sup>16</sup>, la Comisión Europea indica que es improbable que se detecten problemas de competencia horizontal en un mercado que después de la concentración tenga un HHI inferior a 1.000, de manera que no es necesario proceder a un análisis pormenorizado de este tipo de mercados. Asimismo es improbable que se encuentren problemas de competencia horizontal en una concentración que dé lugar a un HHI de entre 1.000 y 2.000 y a un delta inferior a 250 y finalmente es improbable que se encuentren problemas de competencia horizontal en una concentración que arroje un HHI superior a 2.000 y un delta inferior a 150, salvo que se den ciertas circunstancias especiales.

El mercado de enlaces a nivel mayorista se caracteriza por tener una reducida participación de operadores, seis en total, con cuotas de participación muy disímiles, lo cual genera un mercado previo a la transacción concentrado y de darse la fusión sobreviene una concentración aún mayor, que además significa un cambio del delta de más de mil puntos, ver Cuadro III .

Cuadro III. Mercado de servicio de enlaces. Índice de Concentración HHI.  
 Costa Rica. Año 2014.

HHI		
Pre Concentración	Post Concentración	Cambio
3.070	4.755	1.685

Fuente: Elaboración propia con información de la Sutel, Dirección General de Mercados.

El HHI varía significativamente, resultado de las participaciones de mercado que tienen los operadores a fusionarse, siendo un cambio significativo que incide directamente sobre la estructura de mercado.

En relación con el nivel de concentración, medido por el HHI, se determina que este se ubica en una zona, que conforme tanto a la Comisión Europea<sup>17</sup> como al Departamento de Justicia de Estados Unidos y la Comisión Federal de Comercio<sup>18</sup>, se presume puede llevar a la aparición de problemas de competencia horizontal.

<sup>14</sup> Consiste en la suma de los cuadrados de las participaciones individuales de mercado de las firmas participantes.

<sup>15</sup> Superintendencia de Telecomunicaciones (2014). "Guía de análisis de concentraciones sector de las telecomunicaciones". Pág. 27. Documento ubicado en: <http://sutel.go.cr/guias-competencia>

<sup>16</sup> Comisión Europea (2004). Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones de empresas. Diario Oficial de la Unión Europea 2004/C 31/03.

<sup>17</sup> Ídem.

<sup>18</sup> U.S. Department of Justice & Federal Trade Commission (2010). Horizontal Merger Guidelines. USA.



Así las cosas, como resultado de la concentración existe un cambio notable en la estructura del mercado de clientes mayoristas, y si bien es cierto al valorar los indicadores de este apartado la operación podría plantear problemas a la competencia, es necesario complementar el análisis con la valoración de las barreras de entrada, la existencia y poder de los competidores, así como el comportamiento reciente de las empresas fusionadas.

## **B. Barreras de entrada.**

### *i. Legales.*

La prestación de servicios de telecomunicaciones requiere de un proceso de autorización previa, el cual puede implicar la autorización por parte del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones de Costa Rica (MICITT) rector del área o de la Sutel como regulador, dependiendo de la naturaleza del título habilitante que se requiera, sea concesión o autorización, respectivamente.

En el caso de que la empresa pretenda ofrecer el servicio de enlaces inalámbricos utilizando espectro o banda licenciada deberá ajustarse al proceso de concesión<sup>19</sup> respectivo, trámite que se gestiona ante el MICITT, entidad que traslada la solicitud en calidad de consulta a la Sutel; la cual cuenta con un plazo máximo de 2 meses para emitir su recomendación; posterior a que la Sutel emita su criterio, el Ministerio resuelve la solicitud efectuada.

En caso de que la empresa pretenda hacer uso de la banda libre o de medios alámbricos, solamente debe solicitar la autorización ante la Sutel<sup>20</sup>. Posterior a que la solicitud es presentada de forma completa, debe ser resuelta en un plazo máximo de 60 días.

Si bien existe un proceso para obtener los permisos ante las instituciones competentes, en primera instancia y para lo referente al servicio de enlaces se considera que estas autorizaciones previas constituyen una baja barrera de entrada.

### *ii. Infraestructura.*

La infraestructura de soporte para diversas redes posee un nivel máximo de soporte. Así las cosas, una empresa que desee ingresar a prestar servicios de telecomunicaciones y requiera el despliegue de cableado o la utilización de torres de terceros, la saturación se podría constituir en una barrera de entrada propia del mercado.

La Ley 8642 define como recurso escaso tanto las torres como los postes, así como las demás instalaciones requeridas para la operación de redes públicas de telecomunicaciones. En ese sentido, la saturación de la infraestructura cobra cada vez más importancia, tanto desde el punto de vista de la posibilidad de los operadores de telecomunicaciones para incursionar en un mercado, como desde el punto de vista del usuario, para poder contar con opciones de elección.

Así las cosas, la saturación podría eventualmente convertirse en la barrera de entrada, aunque de los casos que la Sutel ha analizado relacionados con casos de negativas de servicios consecuencia de la saturación, se han buscado soluciones factibles para que dicha situación no se convierta en un impedimento para la entrada de nuevos competidores a los diferentes mercados de telecomunicaciones. Principalmente en lo que se refiere a aquellos servicios que requieren el uso de facilidades esenciales, tal y como lo sería el servicio de enlaces alámbricos que utilizan necesariamente los postes para poder desplegar su red, ya que la negativa de acceso a dicha facilidad impediría su entrada al mercado, debido a que esta por su naturaleza no es duplicable.

Por otro lado, en el caso del servicio de enlaces inalámbricos, de no existir infraestructura básica desplegada o de que las partes no alcancen un acuerdo, el operador deberá determinar si económicamente es factible duplicar el recurso escaso<sup>21</sup>, lo que no necesariamente significa que el nuevo recurso tenga las mismas características que la existente. "Por ejemplo, en telecomunicaciones, puede no resultar factible entrar en el mercado de servicios de banda ancha y telefonía con una red de cobre, pero podría ser posible hacerlo con otras tecnologías capaces de ofrecer los mismos servicios"<sup>22</sup>. Por lo cual, en el caso de no contar con acceso a postería, lo que impediría desplegar una red alámbrica, se evaluaría la construcción torres, que poseen un costo unitario de \$85.000<sup>23</sup>, o bien

<sup>19</sup> Trámite que se encuentra estipulado en los artículos 11 siguientes y concordantes de la LGT y los artículos 21 siguientes y concordantes del Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones (RLGT).

<sup>20</sup> Según lo establecido en el artículo 23 y siguientes de la LGT y el artículo 37 siguientes y concordantes del RLGT.

<sup>21</sup> Que para el servicio de enlaces inalámbricos serían torres de telecomunicaciones.

<sup>22</sup> Serna, Pablo y González Aldo. Principios de Competencia en Facilidades Esenciales. Foro Latinoamericano de Competencia. San José, Costa Rica.

<sup>23</sup> Memoria de Cálculo que respalda el cargo de "cubicación en torres" incluido en la Oferta de Interconexión por Referencia del ICE, aprobada por la SUTEL en el RCS-059-2014, de las 15:45 horas del 28 de marzo de 2014.

el arriendo de esta a terceros<sup>24</sup> para dar el servicio de forma inalámbrica.

Otro aspecto básico en la construcción de infraestructura propia, es el trámite asociado a los permisos de construcción, que si bien normalmente implican un proceso establecido, dependiendo de la municipalidad, su obtención se ve subyugada a particularidades que cada una de ellas considere pertinente en lo que respecta a la construcción de torres de telecomunicaciones.

Finalmente, en cuanto a la infraestructura propia de telecomunicaciones, en vista de que no es fácilmente trasladable o aprovechable en otras actividades, estas inversiones se convierten en un costo hundido significativo.

En conclusión, lo antes expuesto parece indicar que de ser necesaria la construcción de infraestructura esto podría constituirse en una barrera de entrada para brindar el servicio.

### C. Existencia y poder de competidores.

La oferta actual en el mercado de enlaces mayoristas es ofrecida por 6 empresas, siendo REICO la líder y UFINET la tercera en cantidad de clientes. Al permitirse la fusión entre UFINET y REICO, la compradora alcanzaría el 65% de cuota del mercado (ver Cuadro IV).

Cuadro IV. Mercado de servicio de enlaces:  
 Cuota de mercado cuantificada por cantidad de usuarios por operador  
 Segmento mayorista. Costa Rica. Año 2014.

Empresa	Cuota de participación
REICO	47,3%
A	[0 - 20]%
UFINET	17,8%
B	[0 - 20]%
C	[0 - 20]%
D	[0 - 20]%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia con información de la Sutel, Dirección General de Mercados.

Las restantes empresas no sobrepasan el 20% de participación de mercado, sin embargo, constituyen una presión competitiva que podrían reaccionar ante la posibilidad de efectos anticompetitivos generados por la fusión.

Así las cosas un incremento significativo de precio resultado de la fusión UFINET y REICO podría promover la rivalidad necesaria no solo para que las compañías existentes reaccionen en su política comercial, es decir las empresas A, B, C y D del Cuadro IV, sino también para la entrada de nuevos participantes.

Ciertamente toda empresa con capacidad de satisfacer las mismas necesidades que satisfacen los servicios de las ya existentes en el mercado puede ser un competidor potencial en el mercado de enlaces mayorista. Asimismo, para que una empresa entrante tenga la posibilidad de ingresar y salir sin pérdidas significativas, los costos hundidos se convierten en un tema relevante, por lo que evidentemente una compañía que se encuentre ante esa posibilidad puede llegar a ser competidora en el mercado, aunque en el momento del análisis no lo sea, es decir, un competidor potencial.

Así las empresas que actualmente operan en el segmento corporativo de enlaces se conviertan en competidores potenciales, dado que encuentran pocas barreras de entrada y salida, puesta que ya tienen una red desplegada para el servicio corporativo no hay problema en usarla a nivel mayorista.

Justamente el mercado de enlaces a nivel nacional, incluyendo tanto corporativo como mayorista, está caracterizado por tener más de 30 empresas, ver detalle en Cuadro V, con diversidad de oferta en cuanto a precio, tipo de conexiones, servicio al cliente, cobertura, entre otros.

Cuadro V. Mercado de servicio de enlaces:  
 Cuota de mercado cuantificada por cantidad de usuarios por operador.  
 Segmento mayorista y corporativo. Costa Rica. Año 2014.

<sup>24</sup> En el país hay una serie de empresas, que no son operadores de telecomunicaciones, que se han dedicado a la construcción de torres para su arriendo posterior a operadores de telecomunicaciones, mediante una relación meramente comercial que hasta la fecha ha estado fuera del alcance del Régimen de Acceso. Entre las empresas que ofrecen este servicio se encuentran American Tower, SBC y Continental Towers.

Empresa	Cuota de participación
REICO	3%
UFINET	1%
TRANSDATELECOM	1%
REICO Ltda.*	2%
A	[0-10]%
B	[0-10]%
C	[0-10]%
D	[0-10]%
E	[0-10]%
F	[0-10]%
G	[0-10]%
H	[0-10]%
I	[0-10]%
J	[0-10]%
K	[0-10]%
L	[0-10]%
M	[0-10]%
N	[0-10]%
O	[60-90]%
P	[0-10]%
Q	[0-10]%
R	[0-10]%
S	[0-10]%
T	[0-10]%
U	[0-10]%
V	[0-10]%
W	[0-10]%
X	[0-10]%
Y	[0-10]%
Z	[0-10]%
AA	[0-10]%
AB	[0-10]%
AC	[0-10]%
Total	100%

**\*Empresa que asumirá el segmento corporativo de REICO.**

**Fuente: Elaboración propia con información de la Sutel, Dirección General de Mercados**

La relación entre TRANSDATELECOM con UFINET podría tener implicaciones en el análisis, debido a que la confluencia de incentivos entre las empresas es tal que generan fuertes estímulos para coordinar en el mercado costarricense y de esta forma maximizar sus utilidades. De manera tal que este punto se evaluará a profundidad posteriormente, en el apartado **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia. ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** A. **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**

Resultado de la participación de los competidores potenciales, el panorama inicial del mercado de enlaces cambia en cuanto a la estructura.

En primer lugar, existe una diversificación notable en la oferta, encontrándose entre estos competidores potenciales, empresas con gran trayectoria en el mercado nacional con cierto posicionamiento.

En segundo lugar, la composición de las cuotas de participación cambia, siendo una empresa la que posee la mayor participación y las restantes compañías, entre estas REICO y UFINET, se encuentran muy distantes.

En tercer lugar, es un mercado con una concentración importante a nivel de cuota en un solo operador y la unión entre UFINET y REICO no varía significativamente este indicador, dado que el cambio es intrascendente.

Cuadro VI. Mercado de servicio de enlaces. Índice de Concentración HHI.  
 Segmento mayorista y corporativo.  
 Costa Rica. Año 2014.

HHI		
Pre Concentración	Post Concentración	Cambio
4252	4245	-7

**Fuente: Elaboración propia con información de la Sutel, Dirección General de Mercados.**

Los resultados del cambio en el HHI son explicados por la baja participación que tienen las compañías a fusionarse, de tal manera que la cuota de mercado se encuentra concentrada en una empresa no involucrada en la concentración. Además de que a pesar que UFINET absorbe la cartera mayorista de clientes de REICO se está incorporando un nuevo competidor en el mercado, REICO Ltda, que divide los clientes que antes estaban concentrados en una sola empresa.

Los datos evidencian que REICO posee una alta participación en el mercado mayorista, sin embargo, el analizar el mercado de enlaces en forma global, los competidores potenciales introducen nuevas presiones competitivas. Así todas las empresas que actualmente operan en el mercado corporativo poseen el potencial real para incursionar en el mercado mayorista.

Existiendo una alta posibilidad que las empresas que actualmente brindan los servicios de enlaces en el mercado corporativo incursionen en el segmento mayorista ante un posible abuso de poder de dominio generado por la fusión REICO y UFINET, por lo cual, la potencial entrada de nuevos competidores es capaz para mantener la “disciplina del mercado”, dado que las acciones de las empresas son limitadas por el contrapeso de ejercen en el mercado otros competidores, sean actuales o potenciales.

#### **D. Comportamiento reciente**

No se tiene evidencia alguna de que a nivel nacional, ya sea UFINET o REICO, efectúen actualmente o que llevaron a cabo en el pasado algún tipo de comportamiento en busca de desplazar la competencia o de abusar su participación de mercado.

### **QUINTO: Posibles efectos de la transacción en el mercado.**

#### **A. Posibles efectos negativos.**

Si bien es cierto de aprobarse la concentración entre REICO y UFINET existe un aumento en la cuota de mercado de la empresa compradora en el mercado de enlaces mayorista, en sí una alta participación de mercado no es un problema, sino lo es el poder de mercado que pueda ejercer esa empresa, actuando de manera independiente de sus competidores y clientes, sin afectar su posición en el mercado.

Justamente una empresa ostenta poder de mercado cuando unilateralmente tiene la capacidad e incentivos para fijar precios o cantidad de servicios ofrecidos, sin que los competidores y consumidores tengan la posibilidad de reaccionar.

Precisamente en este caso en particular la cantidad y características de los competidores actuales y potenciales hacen presumir que las fuerzas del mercado contrarrestarían cualquier comportamiento como el supra indicado, por lo cual, es poco probable que la fusión entre REICO y UFINET tenga efectos negativos en el mercado de enlaces mayoristas.

Otro punto a valorar es la relación existe entre TRANSDATELECOM y UFINET, dado que la primera empresa posee un 25% del capital accionario de la segunda, y sus posibles implicaciones en el nivel de competencia del mercado. En cuanto a la relación señalada se debe resaltar que desde la perspectiva de derecho de la competencia, son competidoras potenciales entre sí en el mercado nacional. Así TRANSDATELECOM es accionista de una empresa que podría ser su competidora.

Por su parte, REICO y TRANSDATELECOM actualmente sí son competidoras directas, dado que ambas brindan sus servicios de enlaces en el mercado corporativo, sin embargo, de aprobarse la transacción se debe recordar que dicho segmento pasará a ser propiedad de la nueva empresa REICO Ltda.

Las concentraciones horizontales pueden generar efectos coordinados, resultado indirecto del cambio en la naturaleza de la competencia, y en consecuencia resulta mucho más probable que empresas que previamente no coordinaban su comportamiento pasen a coordinarse y a afectar la competencia efectiva.

Se considera que al darse la fusión podría existir la probabilidad de que se produzca una coordinación entre las partes involucradas al reforzar una posición dominante colectiva.

“39. En algunos mercados, la estructura puede ser tal que las empresas consideren posible, económicamente racional, y por tanto preferible, adoptar una estrategia de mercado a largo plazo destinada a vender a precios incrementados. Una fusión en un mercado concentrado puede obstaculizar de forma significativa la competencia efectiva, a través de la creación o el refuerzo de una posición dominante colectiva, debido a que aumenta la probabilidad de que las empresas puedan coordinar su comportamiento y subir los precios, incluso sin

*necesidad de concluir un acuerdo o de recurrir a una práctica concertada en el sentido del artículo 81 del Tratado CE (55). Una concentración también puede facilitar o hacer más estable o efectiva la coordinación entre empresas que ya se coordinaban antes de la concentración, bien sea robusteciendo la coordinación o permitiendo que las empresas acuerden unos precios aún más altos.*

*40. La coordinación puede revestir diversas formas. En algunos mercados, la coordinación más probable puede implicar el mantenimiento de los precios por encima del nivel competitivo. En otros, puede estar destinada a limitar la producción o el volumen de nueva capacidad introducida en el mercado. La coordinación entre empresas también puede consistir en un reparto del mercado, por ejemplo por zonas geográficas o en función de otras características del cliente, o en la adjudicación de contratos en mercados de licitación.”<sup>25</sup>*

*Sin embargo, para que una coordinación sea exitosa debe estar a salvo de la reacción de las empresas fuera del acuerdo.*

*En este caso en particular, el mercado costarricense de enlaces está integrado por aproximadamente 30 empresas, y las compañías involucradas en la transacción ostentan una participación menor al 5%. Así las opciones del consumidor son considerables, además una empresa fuera de la concentración posee una importante participación además de poder de reacción al ser dueña de infraestructura para brindar el servicio de enlaces, lo que haría suponer que son capaces y tienen incentivo para responder de la forma requerida ante una coordinación.*

*Por lo tanto, tomando en consideración lo arriba expuesto, la probabilidad de que las empresas involucradas en la transacción puedan realizar efectos coordinados, entre ellas o con otros competidores, en el mercado costarricense de enlaces se ve realmente reducida.*

#### **B. Posibles eficiencias y efectos pro-competitivos.**

*El notificante indica que la transacción tiene efectos pro competitivos, pues reduce el índice de dominancia, permitirá una competencia más robusta en el mercado relevante y el usuario final se beneficiará con una cobertura más amplia, nuevos servicios, con redundancia y estabilidad en su prestación.*

*En cuanto a las eficiencias, el artículo 24 del Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones indica que para que la Sutel tenga en cuenta las eficiencias económicas previstas en el artículo 19 de dicho Reglamento, el notificante deberá describir su naturaleza y efectos, cuantificando los mismos cuando sea posible así como el plazo en que prevé que se desarrollen, acreditando todos estos aspectos con los medios a su alcance. Sin embargo, en cuanto a los documentos aportados al expediente administrativo, el notificante no se efectúa mayor valoración sobre las eficiencias de la concentración*

*Aparte, en cuanto a los cálculos del índice de dominancia elaborados por el notificante, se debe aclarar que dichos cálculos están basados en datos estimados y en una definición de mercado relevante establecida por el notificante; así que no es posible valorar este efecto como pro competitivo.*

#### **SEXTO: Opinión de Coprocom.**

*En la Opinión 016-15 de las 18 horas 15 minutos del 08 de setiembre del 2015 la Coprocom emitió criterio respecto a la solicitud de autorización de concentración presentada por las empresas UFINET y REICO en el siguiente sentido:*

*[...]*

- a. La adquisición de poder sustancial o incremento de la posibilidad de ejercer poder sustancial en el mercado costarricense de enlaces mayoristas por parte de UFINET tras la compra del 100% de las acciones de REICO, es poco factible dada la cuota de participación actual de ambas empresas en el mercado de enlaces mayorista y corporativo, la versatilidad de la tecnología empleada en la prestación de ambos servicios, la cantidad de oferentes activos en la industria (32 compañías de acuerdo al oficio N° 05481-SUTEL-DGM-2015) y la estructura actual del mercado donde sobresale un operador tradicional ajeno a UFINET y REICO.*
- b. La facilitación o el incremento en la capacidad de coordinación expresa o tácita entre operadores o proveedores y/o la probabilidad de ejecución de dicha coordinación posterior a la adquisición del 100% de las acciones de REICO por parte de UFINET, se mantendrá invariable dada la presencia del mismo número de oferentes pre y post concentración en la industria (32), la capacidad técnica de los oferentes*

<sup>25</sup> Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas.

de enlaces corporativos de ofrecer enlaces mayoristas y la presencia del ICE como operador dominante en la industria.

- c. La concentración entre UFINET y REICO no presenta características que indiquen la disminución, daño o impedimento de la competencia o la libre concurrencia en el mercado de los enlaces mayoristas y corporativos.

Por lo antes expuesto, **este órgano recomienda la aprobación de la compra-venta sometida a estudio.**” (Lo resaltado es intencional)

**SÉPTIMO: Conclusión.**

- i. Que la operación de concentración sometida a autorización involucra dos procedimientos interrelacionados: La empresa UFINET adquirirá la totalidad de las acciones de REICO, sin embargo, la transacción únicamente involucra la adquisición de las redes de REICO y los clientes del segmento mayorista, debido a que la compañía REICO efectuará la cesión de la cartera de clientes corporativos a la empresa REICO, LDTA.
- ii. Que el mercado relevante afectado por la operación consultada es el servicio de enlaces en el segmento mayorista a nivel nacional.
- iii. Que la concentración sometida a autorización de la Sutel entre las empresas UFINET y REICO no resulta en la adquisición de poder sustancial en el mercado relevante definido.
- iv. Que la concentración sometida a autorización de la Sutel entre las empresas UFINET y REICO no resulta en el incremento de la posibilidad de ejercer poder sustancial en el mercado relevante definido.
- v. Que la concentración sometida a autorización de la Sutel entre las empresas UFINET y REICO no facilita la coordinación expresa o tácita entre operadores o proveedores.
- vi. Que la concentración sometida a autorización de la Sutel entre las empresas UFINET y REICO no produce resultados adversos para los usuarios finales.
- vii. Que la cesión de los clientes corporativos de la empresa REICO a REICO LTDA., no genera obstáculos para la competencia, ya que no genera solapamiento horizontal ni vertical de actividades entre las partes de la operación. Esto condicionado a la obtención de REICO LTDA de la correspondiente autorización por parte de la Sutel.
- viii. Que la opinión de la Coprocom emitida mediante Opinión 016-15, de las 18 horas con 15 minutos del ocho de setiembre del 2015 recomienda la aprobación de la solicitud de autorización de concentración presentada por las empresas UFINET y REICO.

En virtud de los elementos desarrollados de previo, es criterio de la Dirección General de Mercados que se debe autorizar sin ningún tipo de condición la solicitud de concentración presentada por las empresas UFINET COSTA RICA, S.A. cédula jurídica 3-101-587190 y REDES INALÁMBRICAS DE COSTA RICA, S.A., cédula jurídica 3-101-348082, la cual se tramita en el expediente administrativo SUTEL U0047-STT-MOT-CN-01229-2015. [...]”

**POR TANTO**

Con fundamento en la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642 y su Reglamento; Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley 7593; Ley General de la Administración Pública, Ley 6227.

**EL CONSEJO DE LA  
SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES  
RESUELVE:**

**AUTORIZAR** la concentración entre las empresas UFINET COSTA RICA, S.A. cédula jurídica 3-101-587190 y REDES INALÁMBRICAS DE COSTA RICA, S.A., cédula 3-101-348082, tramitada en el expediente SUTEL U0047-STT-MOT-CN-01229-2015.

En cumplimiento de lo que ordena el artículo 345 de la Ley General de la Administración Pública, se indica que contra esta resolución cabe el recurso ordinario de revocatoria o reposición ante el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, a quien corresponde resolverlo y deberá interponerse en el plazo de tres días hábiles, contados a partir del día siguiente a la publicación de la presente resolución.

**ACUERDO FIRME  
NOTIFÍQUESE**

*La anterior transcripción se realiza a efectos de comunicar el acuerdo citado adoptado por el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones.*

Atentamente,

**CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES**

**Luis Alberto Cascante Alvarado  
Secretario del Consejo**

**CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN**

**RCS-175-2015**

**“SE RESUELVE SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN DE CONCENTRACIÓN PRESENTADA  
POR UFINET COSTA RICA, S. A. PARA LA ADQUISICIÓN DE REDES  
INALÁMBRICAS DE COSTA RICA, S. A.”**

**EXPEDIENTE U0047-STT-MOT-CN-01229-2015**

Se notifica la presente resolución a:

UFINET, por medio del correo electrónica [ACastro@blplegal.com](mailto:ACastro@blplegal.com)

NOTIFICA: \_\_\_\_\_ FIRMA: \_\_\_\_\_