

10744-SUTEL-SCS-2025

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 comunicar que en sesión extraordinaria 065-2025, celebrada el 11 de noviembre de 2025, mediante acuerdo 002-065-2025, de las 15:15 horas, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones aprobó por unanimidad, la siguiente resolución: -----

RCS-263-2025

**“SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR
LBT CT COMMUNICATIONS S.A. Y MILLICOM SPAIN S.L. EN CONTRA DE LA
RCS-211-2025”**

EXPEDIENTE L0159-STT-MOT-CN-01308-2024**RESULTANDO:**

1. El 10 de setiembre del 2025, el Consejo de la SUTEL, celebró la sesión ordinaria 050-2025, en la cual adoptó el acuerdo 011-050-2025, en la cual adoptó la resolución RCS-211-2025 *“RESOLUCIÓN DE ANÁLISIS DE COMPROMISOS EN NOTIFICACIÓN PREVIA DE CONCENTRACIÓN PRESENTADA POR LBT CT COMMUNICATIONS S.A. y MILLICOM SPAIN S.L.”* que en lo relevante dispuso lo siguiente: -----

“

(…)

10744-SUTEL-SCS-2025

- I. **ACOGER** el informe rendido por medio del oficio 08561-SUTEL-OTC-2025, “INFORME DE ANÁLISIS DE COMPROMISOS EN NOTIFICACIÓN PREVIA DE CONCENTRACIÓN PRESENTADA POR LBT CT COMMUNICATIONS S.A. y MILLICOM SPAIN S.L.”-----
 - II. **PROHIBIR** la concentración entre LBT CT COMMUNICATIONS S.A. y MILLICOM SPAIN S.L. tramitada en el expediente L0159-STT-MOT-CN-01308-2024 por considerar que los efectos negativos no pueden ser contrarrestados con los compromisos propuestos, ni con condiciones adicionales que establezca esta autoridad. -----
 - III. **PROTEGER** la información confidencial contenida en esta resolución de conformidad con las resoluciones ROTC-00118-SUTEL-2025 y ROTC-00119-SUTEL-2025. -----
 - IV. **AUTORIZAR** a la Dirección General de Competencia para que prepare las versiones correspondientes de esta resolución, de conformidad con lo establecido en las resoluciones ROTC-00118-SUTEL-2025 y ROTC-00119-SUTEL-2025.”-----
2. El 17 de setiembre del 2025, mediante documento de ingreso NI-12513-2025 el señor Edgar Odio Rohrmoser, Apoderado Especial de la empresa LBT CT COMMUNICATIONS S.A., cédula jurídica número 3-101-764945 (“LIBERTY”) y Uri Weinstok Mendelewicz, Apoderado Especial de la empresa MILLICOM SPAIN S.L (“MIC SPAIN”) presentaron solicitud de aclaración y adición de la resolución RCS-211-2025. -----

10744-SUTEL-SCS-2025

3. El 25 de setiembre del 2025, el Consejo de la SUTEL, celebró la sesión ordinaria 054-2025, en la cual adoptó la resolución RCS-224-2025 “*SE RESUELVE SOLICITUD DE ACLARACIÓN Y ADICION INTERPUESTO POR LBT CT COMMUNICATIONS S.A. Y MILLICOM SPAIN S.L EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN RCS-211-2025*” que dispuso lo siguiente: -----

“1. RECHAZAR la solicitud de adición y aclaración presentada por las empresas LBT CT COMMUNICATIONS S.A. Y MILLICOM SPAIN S.L. de la resolución RCS-211-2025 de las diez horas con veinticinco minutos del 10 de setiembre del 2025 emitida por el Consejo se la SUTEL.”-----

4. El 22 de octubre del 2025, mediante documento de ingreso NI-14129-2025 el señor Edgar Odio Rohrmoser, Apoderado Especial de la empresa LIBERTY y Uri Weinstok Mendelewicz, Apoderado Especial de la empresa MIC SPAIN presentan recurso de reposición en contra de la resolución RCS-211-2025. -----
5. El 11 de noviembre del 2025, la Unidad Jurídica emitió el informe 10733-SUTEL-UJ-2025 “*INFORME DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR LBT CT COMMUNICATIONS S.A. Y MILLICOM SPAIN S.L. EN CONTRA DE LA RCS-211-2025*”.-----

10744-SUTEL-SCS-2025

6. De conformidad con el inciso 12) del artículo 36 del Reglamento interno de organización y funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su órgano desconcentrado y el artículo 356 de la Ley General de la Administración Pública, corresponde a la Unidad Jurídica emitir el criterio jurídico para la atención de los recursos que deben ser conocidos por el Consejo de la SUTEL. -----

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Para efectos de resolver el presente asunto, este órgano decisor acoge en su totalidad el informe rendido por la Unidad Jurídica en su oficio 10733-SUTEL-UJ-2025 del 11 de noviembre 2025, y del cual se extrae lo siguiente: -----

“(...)

II. ANÁLISIS DEL RECURSO POR LA FORMA

1. NATURALEZA DEL RECURSO

*El recurso de reposición presentado por **EDGAR ODIO ROHRMOSER** actuando en calidad de apoderado especial de la empresa LBT CT COMMUNICATIONS S.A. y **URI WEINSTOK MENDELEWICZ** actuando en calidad de apoderado especial de la empresa MILLICOM SPAIN S.L. corresponde al recurso establecido en el artículo 99 de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia, Ley 9736. -----*

2. LEGITIMACIÓN

*Los señores **EDGAR ODIO ROHRMOSER** y **URI WEINSTOK MENDELEWICZ** se encuentran legitimados para presentar el recurso en cuestión dada su condición de apoderados especiales de las Partes notificantes de la concentración, según poderes aportados en el escrito presentado ante la SUTEL mediante NI-12884-2024. -----*

10744-SUTEL-SCS-2025**3. TEMPORALIDAD DEL RECURSO**

La resolución RCS-211-2025 fue notificada el 11 de setiembre del 2025, cuya adición y aclaración fue resuelta en la resolución RCS-224-2025 y notificada el 1 de octubre de 2025 y, el acto se recurre el 22 de octubre de 2025. -----

De conformidad con el artículo 99 de la Ley 9736, en contra de la resolución en segunda fase de un proceso de notificación de concentración cabe recurso de reposición, que se debe interponer dentro de un plazo de quince días hábiles siguientes a su notificación. -----

Del análisis comparativo entre la fecha de notificación del acto 1 de octubre de 2025 y la interposición del recurso 22 de octubre de 2025, con respecto al plazo de 15 días hábiles para recurrir otorgado en el artículo 99 de la Ley 9736, se concluye que el recurso de reposición se presentó en tiempo. -----

3. REPRESENTACIÓN

*El recurso fue suscrito por **EDGAR ODIO ROHRMOSER** actuando en calidad de apoderado especial de la empresa **LBT CT COMMUNICATIONS S.A.** y **URI WEINSTOK MENDELEWICZ** actuando en calidad de apoderado especial de la empresa **MILLICOM SPAIN S.L.** -----*

II. CRITERIO DE LA UNIDAD JURÍDICA

En este apartado se analizan cada uno de los argumentos del recurso de reposición. -----

En resumen, los argumentos son los siguientes: -----

10744-SUTEL-SCS-2025

“(...) los riesgos identificados por SUTEL eran perfectamente abordables mediante un paquete balanceado de medidas estructurales y conductuales, y la prohibición total de la operación no se encuentra justificada técnica ni económicamente. -----

Peor aún, la Resolución impugnada omite justificar y fundamentar las razones por las cuales no se puede contrarrestar los efectos de la transacción con compromisos adicionales. Así, se impone a las partes un acto gravamen, con la consecuencia más grave posible que prevé el ordenamiento en estos casos, sin su debida justificación y fundamentación (...)-----

La concentración debió ser autorizada por SUTEL sujeta a los compromisos propuestos por las Partes, o bien sujeta a los compromisos propuestos, pero con algunas modificaciones o condiciones adicionales que contempla la Ley y la Guía para el análisis de control de concentraciones de la SUTEL (...)-----

El rechazo de la concentración sin haber considerado compromisos adicionales o condiciones alternativas a las propuestas por las partes es contrario a la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades, disposiciones sobre los elementos esenciales del acto administrativo, contenidas en la Ley General de la Administración Pública”. -----

1. PRIMER ARGUMENTO: FALTA DE MOTIVO

Indican que la resolución impugnada no aplica correctamente las reglas de la ciencia y de la técnica y, además, omite del todo considerar modificaciones a la propuesta y remedios adicionales. Al respecto señalan que, esto no constituye una mera deficiencia formal, sino un defecto material que afecta el

10744-SUTEL-SCS-2025

elemento esencial del motivo, porque el fundamento de hecho y de derecho del rechazo, no se encuentra acreditado ni justificado. -----

Asimismo, manifiestan que la autoridad se limitó a afirmar de manera genérica, que los compromisos no eran suficientes para contrarrestar efectos negativos, sin exponer las razones técnicas que sustentan tal conclusión. -----

En resumen, explican los motivos principales por los cuales se realizó un análisis equivocado para cada compromiso propuesto y son los siguientes:-----

- ***Liberación de espacio en postería:*** *Primero, aunque SUTEL definió el mercado relevante geográfico como nacional, los efectos negativos que se señalaron para la concentración se ubican en zonas o cantones específicos, zonas que fueron incluidas en la propuesta de compromisos. Segundo, el plazo de [REDACTED] para la liberación de postes ya permitía generar condiciones de entrada y expansión de competidores para terceros operadores en zonas actualmente servidas de forma duplicada. Tercero, la implementación de medidas debe contar con el seguimiento del regulador, por lo que, ante la presencia de obstáculos producto de factores externos, se podría haber contemplado remedios alternativos. -----*
- ***Construcción de red FTTC y migración de usuarios:*** *La propuesta sí constituye un compromiso, porque establece los plazos en qué se hará y el área geográfica en que se desplegará la FTTC, generando competencia en un segmento del mercado. Asimismo, la SUTEL pierde de vista que la propuesta favorece a los usuarios que, en ausencia de concentración, no tendrán acceso a FTTH en un futuro cercano. -----*

10744-SUTEL-SCS-2025

- **Congelamiento de precios:** Este tipo de compromisos conductuales se ha considerado, en distintas operaciones de concentración en el mercado de telecomunicaciones, en complemento a las medidas estructurales. Por un lado, a pesar de que no se incluye en la propuesta, a clientes nuevos el efecto de estos es muy reducido y, el efecto arrastre en este tipo de mercados, es poco probable. Por otro lado, la diferencia en el plazo entre los compromisos estructurales y conductuales es consistente con la dinámica del mercado; no obstante, la SUTEL pudo haber impuesto alguna modificación en el alcance, en el plazo o bien, en las excepciones propuestas para este compromiso. -----
- **Uniformidad de condiciones comerciales:** La uniformidad de precios nacionales, sí es un compromiso, porque no existe una obligación regulatoria de aplicar precios homogéneos en todo el país, y esta medida protege a los usuarios en zonas menos competitivas. Además, las promociones regionales propuestas suelen ser temporales y no afectan la estructura de precios a largo plazo. -----

En atención a este argumento, manifestamos lo siguiente. -----

Primero, es importante tener claro los fines para los cuales la Ley General de Telecomunicaciones (Ley 8642) establece la obligatoriedad del control previo de concentraciones, a los que está sujeta la SUTEL, en particular el artículo 56 dispone: -----

*“Previo a realizar una concentración, los operadores de redes y los proveedores de servicios de telecomunicaciones deberán solicitar la autorización de la Sutel, a fin de que esta evalúe el impacto de la concentración sobre el mercado. **Dicha autorización se requerirá con el fin de evitar formas de prestación conjunta que se consideren nocivas a la competencia, los intereses de los usuarios o la libre competencia en el mercado de las telecomunicaciones.**” -----*

10744-SUTEL-SCS-2025

En similar sentido, la Guía para Análisis de Concentraciones (SUTEL, 2022) establece que el propósito principal de la revisión de concentraciones económicas es proteger la competencia, de previo a que ocurran los hechos, para evitar posibles consecuencias negativas que algunas de estas transacciones podrían provocar a la dinámica del mercado y, por extensión, a los consumidores. -----

Asimismo, se debe tener presente que este control previo se justifica en el hecho de que, por lo general, “(...) es muy difícil deshacer una transacción ya consumada, por lo que, si los efectos negativos efectivamente se producen, no habría posibilidad razonable de volver atrás” (SUTEL, 2022, p.8). -----

Lo anterior, evidencia no sólo la importancia de las autoridades de competencia de realizar un análisis ex ante riguroso de estas operaciones, además, identificar si con la operación se producirían efectos futuros contrarios a la competencia y, en el caso de que existan, analizar si existen compromisos que puedan eliminar o mitigar este efecto; sino también el deber de la SUTEL en esta materia, el cual está centrado en la protección del proceso competitivo y los intereses de los usuarios finales.-----

Para el caso en análisis, en la RCS-211-2025, específicamente en el Considerando II, apartado Segundo: Sobre el análisis de los compromisos, punto 6 (pp. 27-49), se realizó un análisis pormenorizado de cada uno de los cinco compromisos presentados, desgranando cada uno de los principios que el ordenamiento jurídico dispone que deben analizarse, según lo establecido en los artículos 103 y 104 de la Ley 9736, y los artículos 152 y 154 del Reglamento a la Ley N° 9736 Fortalecimiento de las autoridades de competencia de Costa Rica. -----

10744-SUTEL-SCS-2025

Los compromisos siempre deben estar diseñados con el objetivo de contrarrestar los efectos negativos previsibles de la transacción, en este sentido, de previo a valorar los argumentos de las Partes, y para tenerlo claro se extrae de la RCS-211-2025 los principales efectos anticompetitivos identificados:-----

- Aumento significativo de concentración en una serie de mercados que ya se encontraban concentrados como lo son los servicios de internet fijo residencial, televisión por suscripción y servicios empaquetados (mercados relevantes), lo que reduce sustancialmente la competencia existente en estos mercados en perjuicio de los intereses de los consumidores. -----*
- La transacción elimina la competencia sustancial entre dos de los principales competidores de los mercados relevantes, lo que disminuye sustancialmente la competencia afectando la dinámica en estos mercados de forma tal que genera efectos adversos para los consumidores. -----*
- La transacción crea una posición dominante en la empresa resultante en los mercados relevantes, lo cual permitiría a la empresa aumentar el precio, disminuir la innovación o perjudicar de otro modo a los consumidores como resultado de la disminución de la presión competitiva que provoca la transacción. -----*
- Los alcances de la cláusula de no competencia establecidos por las Partes exceden lo razonable para la realización de la concentración, estableciendo restricciones innecesarias a la competencia en otros mercados relacionados con el alcance de la transacción. -----*
- Las eficiencias alegadas serían insuficientes para compensar el obstáculo significativo a la competencia efectiva en los mercados fijos analizados. -----*
- La transacción obstaculizaría significativamente la competencia efectiva en los mercados relevantes al producir efectos unilaterales de naturaleza horizontal. -----*

Ahora bien, en relación con la supuesta equivocación de la SUTEL en el análisis técnico de los compromisos se aclaran los siguientes aspectos:-----

10744-SUTEL-SCS-2025

- **Liberación de espacio en postería**

Tal como se dispone en la resolución recurrida y se mantiene en este acto, este siempre fue el compromiso estructural que se consideró cumplía con el criterio de “Necesidad” para contrarrestar los efectos anticompetitivos principales derivados de la posible transacción. -----

En relación con este, efectivamente el mercado relevante geográfico fue definido como nacional, puesto que tal y como se indicó en la RCS-211-2025, la concentración podría generar un problema, no solo para ciertas zonas o cantones del país, sino que, el alcance de los efectos anticompetitivos es nacional. Por lo tanto, la propuesta de compromisos presentada por las partes, según el análisis realizado por SUTEL, se torna insuficiente al abarcar solamente ciertas zonas del país. -----

A pesar de lo anterior, alegan que los efectos anticompetitivos que la SUTEL señala, se pueden ubicar en cantones o zonas específicos que ya fueron incluidas en la propuesta de compromisos, asimismo en sus alegatos realizan un nuevo análisis de cómo sería la competencia posterior a la concentración, con base en los resultados del Estudio Cantonal de Competencia publicado por SUTEL en el mes de octubre 2025.

En este sentido, es importante aclarar que el Estudio Cantonal de Competencia en Servicios de Telecomunicaciones, es una metodología que realizó la Dirección General de Competencia en la que se muestra la intensidad competitiva en los servicios de internet fijo, televisión por suscripción y telefonía móvil para un año o periodo en específico. -----

Es importante tener claro que este estudio es una fotografía que muestra una realidad competitiva con la existencia del operador Tigo prestando servicios en el mercado, en ese sentido, sus conclusiones no se pueden extrapolar a una realidad de mercado en la que se ha perdido un competidor relevante. -----

Los primeros resultados de ese estudio ilustran la competencia cantonal para el año 2024; es decir, los resultados del estudio, no se relacionan con la operación de concentración que se analizó, ni podrían

10744-SUTEL-SCS-2025

mostrar o analizar cómo sería la competencia a futuro, en ausencia de algún competidor (en este caso, Tigo), pues este estudio no consiste en un análisis prospectivo o predictivo. -----

*Al no ser este un estudio prospectivo o predictivo, sería incorrecto utilizarlo como base para indicar que la competencia en el futuro va o no a cambiar. Como bien se indicó antes, este estudio es un análisis de corte transversal realizado con un conjunto de datos para un periodo específico, no se puede saber con los datos ilustrados en ese estudio los efectos sobre la competencia que la transacción podría generar en ciertas zonas, como equivocadamente lo señalan en el recurso. **Es importante tener claro que una operación de concentración genera un cambio futuro en el mercado, en este caso, un cambio en el futuro donde se estaría perdiendo a Tigo como operador.** -----*

Segundo, conforme con la doctrina y las buenas prácticas en la materia, se extrae de la Guía para el Análisis de Concentraciones (SUTEL, 2022) que las condiciones o remedios deben resolver los efectos anticompetitivos rápidamente, por motivos de razonabilidad y proporcionalidad, así como, para evitar que las condiciones se vuelvan irrelevantes a través del tiempo, o que, generen barreras a la competencia. De esta forma, las condiciones deben ir de la mano con los efectos anticompetitivos. -----

Asimismo, SUTEL con base en el principio de efectividad (SUTEL, 2022, p.67) “(...) dará preferencia a compromisos que surtan efectos más rápidamente, por encima de aquellos que presenten soluciones en plazos largos o inciertos”, también para que los remedios sean adecuados, contempla los riesgos inherentes a su adopción, entre ellos dificultades y posibles fallas en su implementación y supervisión. ---

En relación con el plazo para las condiciones impuestas, según se extrae del artículo 103 de la Ley 9736, es determinado por la SUTEL con base en la naturaleza de cada operación y ese plazo como máximo, corresponde a 10 años. -----

*En atención a este aspecto, se debe aclarar que efectivamente, el plazo máximo que, **puede** imponerse para una condición es de 10 años; este plazo, es potestativo precisamente porque debe analizarse que sea específico, proporcional y eficiente para paliar los efectos anticompetitivos identificados. En este caso*

10744-SUTEL-SCS-2025

la resolución fue clara al disponer: “... el deber de la SUTEL en este caso va más allá de determinar si el plazo ofrecido está justificado o no, ya que la SUTEL debe garantizar que el plazo ofrecido para la liberación sea el adecuado para permitir la expansión de otros competidores que puedan restaurar la pérdida de competencia provocada por la transacción. Sin embargo, no es posible acreditar que exista una correspondencia entre el plazo en que se materializarían los compromisos y el plazo en que ocurrirían los efectos negativos, y por tanto los compromisos no resultan proporcionales para resolver el problema de competencia identificado.”. -----

Es decir, aunque la normativa disponga la posibilidad de llegar a establecer un plazo de 10 años para los compromisos de las concentraciones, dicha potestad no es una obligación que comprometa a la autoridad. Es decir, tal plazo existe para que la autoridad pueda proteger al mercado en los casos en que resulte pertinente luego de una transacción, pero no para consentir compromisos que por su propia extensión son incapaces de resolver de manera efectiva y eficiente las preocupaciones en materia de competencia que genera una transacción. -----

Por otro lado, la doctrina y las buenas prácticas evidencian que los plazos tan extensos están destinados más a condiciones conductuales, lo cual es consistente con las Guías de Coprocom (COPROCOM, 2024)¹. Igualmente, podía analizarse su aplicación para compromisos estructurales en casos muy extremos y situaciones excepcionales, piénsese, por ejemplo, pandemias, tiempos de crisis o de advenimiento de condiciones económicas. -----

En la propuesta de compromisos, se estableció que la liberación de espacio en los postes se realizaría en [REDACTED], específicamente, que en los primeros [REDACTED] se liberaría un [REDACTED] del espacio en postes, llegando a un [REDACTED]. Al respecto, las partes fueron insistentes en solicitar la comprensión de la autoridad, respecto a los plazos propuestos y a la necesidad de poder administrarlos según las dificultades que se fueran presentando en cada caso. -----

¹ COPROCOM.2024. Guía de Notificación y Análisis de Concentraciones Económicas. p.70.

10744-SUTEL-SCS-2025

Para valorar la efectividad del plazo del compromiso propuesto para resolver los problemas de competencia evidenciados debe validarse que este es conteste con el plazo en el que se materializarían los riesgos a la competencia detectados, así la SUTEL prevé que los daños a la competencia producto de la transacción, se darían en [REDACTED] - tras la materialización de la transacción. De tal forma que, si los compromisos tardan demasiado en completarse o existe un riesgo de ampliación de plazo, la pérdida de presión competitiva ya habrá tenido efecto y será de difícil o imposible reparación. Como se verá más adelante, a partir de la información proporcionada y valorada, no resulta posible modificar estos plazos con la finalidad de reducirlos. -----

En tal sentido la SUTEL como autoridad de competencia debe actuar con cautela, especialmente, en un servicio tan esencial como lo es el internet fijo y velar por el interés general, considerando que el daño que se podría ocasionar al consumidor no sería reversible. -----

Por otra parte, tal y como se señaló en la resolución recurrida, el plazo de liberación de postes no solo es extenso, sino que también es incierto. Lo anterior, debido incluso a factores externos (como permisos con los dueños de postería y coordinaciones con los usuarios) que, si bien la SUTEL puede dar seguimiento al compromiso como señalan en el recurso, no puede procurar que se cumpla. De tal forma ante la falta de certeza de que incluso el plazo [REDACTED] se cumpla, según lo evidencian las propias partes en su escrito de ofrecimiento de compromisos, el deber de la SUTEL debe ser procurar mantener las condiciones competitivas del mercado; por tanto, solicitar un plazo inferior de ejecución de este compromiso sería muy riesgoso ante la falta de certeza de su cumplimiento. -----

En esta misma línea, señalan que se hizo un esfuerzo para justificar la razonabilidad de todos los elementos de la propuesta, incluyendo el plazo de implementación y que esto no quería decir que los

10744-SUTEL-SCS-2025

compromisos no pudieran ser implementados en un plazo menor si las partes lograban dedicar recursos adicionales para su implementación. -----

Debe resaltarse aquí que la resolución impugnada, lejos de cuestionar la razonabilidad del plazo propuesto, por el contrario, acepta como válidos los argumentos de las partes, ante la evidencia aportada por estas, y por tanto con la convicción de que dichos argumentos aportados por las partes eran reales, basó su decisión de prohibición. -----

*Al respecto, se debe aclarar que, en las reuniones sostenidas, las Partes manifestaron la imposibilidad de reducir el plazo por razones técnicas y de razonabilidad, en esta línea indicaron “es un proceso altamente intensivo en tiempo, recursos y coordinación técnica”, por tal motivo la SUTEL, en la RCS-211-2025 se indicó en relación con este compromiso: “(...) no parece haber espacio para llevarlo a cabo en un ámbito temporal que se relacione con los efectos de la transacción”, “(...) **recomendar otro plazo resultaría contrario a la técnica y la razonabilidad en la realidad del mercado**”. -----*

Es hasta ahora, que las Partes en el recurso hacen ver que, si invirtieran recursos adicionales, los compromisos podrían ser implementados en un plazo menor; no obstante, no consta en el expediente ni en el recurso interpuesto elementos que garanticen que ahora se pueda reducir el plazo, tampoco se aportan cronogramas de cuáles serían los plazos exactos de reducción ni cómo se ejecutarían. Lo anterior no es consistente con la oferta de compromisos, y el hecho de que esa nueva propuesta pueda resultar razonable y sobre todo proporcional y posible de cumplir sin permitir que se materialicen los efectos de la transacción. -----

10744-SUTEL-SCS-2025

*Por último, es necesario aclarar el rol de la autoridad de competencia en este proceso que consiste en velar y desarrollar todo el proceso de análisis previsto en la regulación con el fin de **evitar formas de prestación conjunta que se consideren nocivas a la competencia, los intereses de los usuarios o la libre competencia en el mercado de las telecomunicaciones.** -----*

La transacción es interés de las partes -privado- y son las partes quienes deben procurar aportar elementos a la autoridad para comprobar que no se genera ninguna de esas consecuencias negativas o de ofrecer los compromisos que permitan resolverlos cuando se ha identificado que la transacción podría afectar la competencia de los mercados, como se hizo en este caso. -----

Recuérdese aquí que la autoridad de competencia vela por un interés público tutelado constitucionalmente -artículo 46- que está por encima de los intereses privados. En esta tesitura, son las partes quienes deben procurar dar a la autoridad los elementos necesarios para garantizar que la transacción no afecte el interés público, como bien jurídico superior tutelado. -----

En este caso, identificados los posibles efectos negativos para los usuarios de servicios de telecomunicaciones, la estrategia de las partes se enfocó en reforzar, sin haber dejado espacio a la duda, de la razonabilidad del plazo en el que podían ejecutar el compromiso necesario para paliar esos efectos.

*En ese sentido, no se comparte que la autoridad de competencia deba hacer un análisis de todas las condiciones **posibles** previstas ni por la ley, ni por las guías, ya que son solamente escenarios que **pueden** considerarse según el caso bajo análisis. Lo pretendido por las partes en este recurso equivale a pretender que sean las autoridades de competencia las encargadas de viabilizar sus transacciones. -----*

10744-SUTEL-SCS-2025

*Así, de estimarlo conveniente **y posible**, la ley le permite a la SUTEL proponer cambios a los compromisos presentados, incluso, proponer nuevos compromisos si es que considerara que algún otro cumplía con los principios establecidos en la normativa y detallados en recurso. -----*

Las Partes a lo largo del proceso de análisis argumentaron que la transacción les permitiría alcanzar una escala eficiente en términos de volumen y cobertura geográfica, para acelerar el despliegue de la red de fibra óptica, objetivo de la transacción, punto medular para valorar otras condiciones adicionales por parte de la SUTEL. -----

Escenarios alternativos de compromisos que involucraran restricciones de prestación, desinversión o cesión – sea a nivel de cartera de clientes, servicios o de medios de transmisión - en los mercados relevantes específicos donde se identificaron riesgos asociados a la transacción se consideró que comprometían su naturaleza y objetivos. -----

A diferencia de los medios de transmisión anteriores, las redes actuales – tal como fibra o coaxial - unifican la transmisión de diferentes servicios tal como voz, datos, video, entre otros, sobre una misma estructura basada en protocolos IP. Esto significa que en los mercados relevantes con riesgos asociados a la transacción los servicios se distribuyen utilizando la misma infraestructura física diferenciándose únicamente en protocolos capacidades lógicas y configuraciones de red no en redes separadas para cada servicio en consecuencia la red de acceso el enlace transporte la gestión la atención al cliente y los sistemas de facturación y soporte a operan de forma integrada. Es una industria que destaca por las sinergias entre servicios, determinantes para el dinamismo y posicionamiento en el mercado. -----

10744-SUTEL-SCS-2025

Desde el punto de vista económico esta integración es lo que permite aprovechar economías de escala, red y alcance por esta razón no es técnica ni económicamente coherente valorar escenarios alternativos cuando las Partes requieren la escala actual para cumplir el objetivo de la transacción, los usuarios están integralmente vinculados en una misma infraestructura que sustenta varios servicios simultáneamente. Por otro lado, separar o segmentar infraestructura física podría obligar a duplicar operaciones, sistema soporte, de infraestructura comercial y en algunos casos esto elevaría los costos reduciría la eficiencia y debilitaría las ventajas competitivas que buscan las Partes con la transacción. -----

Al respecto del tema de desinversión de la red, existe un antecedente - RCS-149-2015 - donde la SUTEL descartó al ser un remedio estructural gravoso para el mercado, provocando justamente lo que se quería evitar, un menoscabo al nivel de competencia en los mercados de televisión por suscripción e internet. Indicó que "los conceptos de economías de escala, de red y de alcance se vuelve vitales para el éxito de una compañía, dado que vienen a jugar un papel determinante en el desempeño de un operador en el mercado." -----

Debido a lo anterior, la valoración de escenarios alternativos se realizó en función del objetivo de la transacción y los efectos anticompetitivos que generaba la entidad resultante, por ello en la RCS-211-2025 (p.57-58), la SUTEL estableció que la condición capaz de resolver los efectos negativos de la transacción se vinculaba a la liberación de espacio es postes que permitiera el restablecimiento de la competencia a través de la expansión de un nuevo operador creíble. Sin embargo, esta liberación debía ejecutarse máximo en el plazo en que se espera que se materialicen los efectos negativos de la transacción en el mercado, claramente menor al ofrecido. -----

10744-SUTEL-SCS-2025

Así este compromiso, que es el que se consideró necesario para las condiciones del caso, no podía acogerse en el plazo ofrecido por las partes por no resultar eficiente ni efectivo para resolver los efectos negativos, ya que la mayor liberación de espacio se realizaría una vez que ya se hubieran realizado los efectos negativos y por tanto los mismos no compensarían dichos efectos negativos.-----

Asimismo, como ya se ha desarrollado la SUTEL no podía solicitar el cumplimiento de este compromiso en un plazo menor porque eso hubiera resultado contrario a la técnica y la conveniencia, según la propia argumentación de las mismas partes.-----

Así, el haber solicitado el cumplimiento de este compromiso en un plazo menor, considerando la imposibilidad e inconvenientes para poder ser ejecutado, equivalía a que la misma SUTEL expusiera a los usuarios y al mercado a la materialización de los efectos que había identificado.-----

De esta forma, la responsabilidad de presentar compromisos que cumplan con los principios de necesidad, especificidad, proporcionalidad, factibilidad y practicidad corresponde a las Partes, que son las interesadas en que se autorice la operación de concentración, la función de la SUTEL, como autoridad sectorial de competencia, es proteger la competencia y por extensión a los usuarios finales. El actuar de la autoridad de competencia, en este caso el Consejo, se ve orientado a verificar que los compromisos superen el juicio del cumplimiento de los principios señalados (de necesidad, especificidad, proporcionalidad, factibilidad y practicidad), demostrando por qué ninguna combinación de las medidas resultaba viable.-----

La SUTEL para emitir la resolución recurrida valoró alternativas que razonablemente consideraba tenían la posibilidad de resolver los efectos negativos y ser compatibles con el objetivo buscado por las Partes,

10744-SUTEL-SCS-2025

sin embargo, como se indicó, pretender achacarle a la SUTEL la obligación de valorar un universo de opciones que no resultaran viables ni convenientes desde su perspectiva, es trasladar la carga de demostrar que los compromisos son adecuados para resolver los problemas de competencia de las partes a la autoridad de competencia. Siendo, que el deber legal de la SUTEL es el de proteger al mercado de efectos negativos a la competencia y los usuarios, y no viabilizar una transacción de interés privado de las partes. -----

- **Construcción de red FTTC y migración de usuarios**

Primero es importante reiterar lo que se entiende por un compromiso estructural, en tal sentido, la Guía de Análisis de Concentraciones (SUTEL, 2022, p.67) los define como: “medidas correctivas que tienen el objetivo de mantener o restaurar la estructura competitiva en el mercado (...)”. Asimismo, COPROCOM (2024, p.69) señala que “(...) los remedios estructurales reciben su denominación porque inciden en forma permanente sobre la estructura del mercado y se destacan por su efectividad para contrarrestar la creación o fortalecimiento de una posición dominante”. -----

En la RCS-211-2025 se indicó que, el compromiso de modernizar el medio de transmisión de los servicios de telecomunicaciones no modifica la estructura de mercado, ni contrarresta la creación o fortalecimiento de la posición dominante que adquiriría la nueva empresa consolidada, posterior a la concentración, por lo que, no cumple con el criterio esencial para ser considerado como un compromiso estructural. -----

Los recurrentes señalan: “(...) la propuesta sí constituye un compromiso porque establece claramente los plazos en que se hará y el área geográfica en que se desplegará la FTTH”; sin embargo, SUTEL considera como lo manifestó en la RCS-211-2025, que la empresa resultante tendría incentivos propios para realizar esta modernización del medio de transmisión, por lo que, al parecer, ocurría independientemente de si se condiciona la transacción. En ese sentido, si bien la modernización del medio de transmisión de los

10744-SUTEL-SCS-2025

servicios de telecomunicaciones puede generar ciertos beneficios, no modifica la estructura del mercado, ni restablece la presión competitiva afectada por la concentración. -----

Por otra parte, es importante aclarar que para que un compromiso sea adecuado según la Guía para el Análisis de Concentraciones (SUTEL, 2022) debe cumplir con los principios de necesidad, especificidad, proporcionalidad, efectividad, factibilidad y practicidad. Es decir, no cualquier compromiso ofrecido por las partes es un compromiso adecuado, sino que debe cumplir estas características para garantizar que los mismos en su integralidad resuelven los efectos negativos de la transacción en el mercado. Siguiendo estos principios en la RCS-211-2025 se determinó "(...) se considera que la modernización del medio de transmisión de servicios de telecomunicaciones no es un compromiso que cumpla con los principios y condiciones requeridos para acogerlo"; asimismo COPROCOM en su Opinión 013-2025 determinó "No cumple proporcionalidad, eficiencia ni eficacia, es transparente, pero sin consistencia". -----

La modernización de los medios de transmisión y consecuente migración de usuarios ya es parte de las estrategias que han empezado a implementar operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones, como parte de la constante evolución del sector. Puntualmente, del Informe Anual de Estadísticas del Sector de Telecomunicaciones (SUTEL, 2024) se desprende lo siguiente: "(...) las ofertas comerciales de telecomunicaciones fijas continúan evolucionando, mostrando una transformación dinámica del mercado. (...) Asimismo, se observa una clara tendencia hacia la adopción de fibra óptica (...)".

La anterior afirmación se puede ver reflejada en los mapas de banda ancha², a través de los cuales se puede identificar la oferta de los servicios de Internet; estos datos reflejan que mientras que existen cinco operadores que ofrecen como medio de acceso HFC existen 29 que ofrecen FTTH. Asimismo, la tendencia

² https://sutel.go.cr/pagina/mapa-de-banda-ancha-en-costa-rica?_gl=1*62j5m8*_ga*OTYwNTMwODUwLjE3NTE0N...

10744-SUTEL-SCS-2025

se ilustra a través de la cantidad de clientes, mientras que 684.477 de usuarios tienen internet a través de fibra óptica solamente 435.165 tienen a través de coaxial. -----

Finalmente, las Partes señalan que: "(...) SUTEL pierde de vista algo muy valioso y es que la propuesta favorece a los usuarios, que, en ausencia de la concentración, no tendrán acceso a FTTH en un futuro cercano". Asimismo, no puede dejar de considerarse como se indicó por parte de la SUTEL en el análisis de contrafactual, en el caso de no materializarse esta transacción, tampoco se causa una afectación al mercado, porque la empresa adquiriente ya tenía en sus planes la ampliación y expansión de red de fibra óptica, en beneficio de los usuarios, mientras que en el caso de la empresa adquirida también cuenta con opciones para lograr un recambio tecnológico que permita ofrecer servicios de fibra óptica a sus usuarios.

Al respecto, debe quedar claro que SUTEL no pierde de vista el objetivo de la revisión de concentraciones económicas, el cual es proteger la competencia, en este sentido, el objetivo de esta autoridad es preservar la competencia actual y que producto de esa competencia, se mejore el bienestar del usuario final en términos de precio, calidad, variedad e innovación como resultado de la rivalidad entre competidores (SUTEL, 2022³). Aprobar la transacción en un entorno de incertidumbre sobre la posibilidad real de cumplir los compromisos en un plazo menor al originalmente ofrecido por las partes genera un riesgo de perder a un competidor importante y dañar el mercado de manera irreversible, lo que contradice el mandato de la SUTEL en materia de control previo de concentraciones, mismo que queda claro en el artículo 101 de la Ley 9736, el cual dispone: "Serán aprobadas por el Órgano Superior de la autoridad de competencia correspondiente las concentraciones que no tengan como objeto o efecto previsible obstaculizar de forma significativa la competencia en el mercado relevante afectado por la transacción, o en otros mercados similares o sustancialmente relacionados". -----

³ SUTEL. 2022. Guía para el análisis de concentraciones. Escazú, Costa Rica.

10744-SUTEL-SCS-2025

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

- **Congelamiento de precios**

De conformidad con el artículo 103 de la Ley 9736, los remedios o condiciones para mitigar los efectos anticompetitivos de una concentración, pueden ser de dos tipos:-----

- De estructura, los cuales como se indicó anteriormente, reciben su denominación porque inciden en forma permanente sobre la estructura del mercado y por esta razón, por lo general en el caso de concentraciones horizontales suelen ser preferibles. -----
- De conducta que tienen como objetivo limitar el comportamiento de las empresas en el(los) mercado(s) post-concentración. -----

Las Partes alegan que la SUTEL considera el compromiso ofrecido como insuficiente por aplicarse solo a clientes existentes y por su corta duración. -----

Efectivamente, la SUTEL considera que, al estar el compromiso dirigido únicamente a los clientes actuales de ambas Partes, no se contrarrestan las preocupaciones en cuanto a posibles incrementos de precios generalizados en los mercados relevantes afectados, lo cual implica que la entidad resultante, mantiene la posibilidad de realizar aumentos de precios dirigidos a los nuevos clientes. -----

Ahora bien, los recurrentes en su escrito recursivo señalan que esta limitación tendría un efecto reducido, dado que los mercados de banda ancha fija y televisión de pago se encuentran en una etapa de madurez. Asimismo, aportan nueva información donde señalan que, los suscriptores adicionales que se lograrían captar corresponden a [REDACTED]. -----

10744-SUTEL-SCS-2025

Como se ha reiterado, el objetivo de la revisión de concentraciones económicas se enfoca en proteger la competencia y por extensión, a los consumidores, en este caso, en los mercados de internet fijo residencial, televisión por suscripción y servicios empaquetados. Al respecto se debe considerar que el artículo 24 constitucional dispone que toda persona tiene el derecho fundamental del acceso a las telecomunicaciones, y tecnologías de la información y comunicaciones en todo el territorio nacional. Agrega que el Estado garantizará, protegerá y preservará este derecho. Consistentemente con esto se ha indicado: "(...) el internet se ha convertido en un servicio esencial para los consumidores" (SUTEL, 2022, p.4⁴). Partiendo de lo anterior, la SUTEL debe cumplir con su deber de evitar cualquier práctica anticompetitiva o concentración económica que modifique la estructura de mercado y tenga el potencial de afectar los derechos constitucionales de las personas, incluyendo la calidad de vida (Artículo 21 y 50 de la Constitución Política) y el acceso a la información (Artículo 30 de la Constitución Política).-----

A tal efecto, al ser estos servicios de vital importancia tanto para los clientes actuales como para los nuevos usuarios, los efectos anticompetitivos podrían generar daños irreversibles en el mercado, por ejemplo, a través de incremento de precios, incremento de la brecha digital, dificultades en educación, barreras de acceso al empleo, salud, entre otros.-----

Asimismo, se reitera que el compromiso ofrecido, debe garantizar la no discriminación, pues la SUTEL, no puede avalar un compromiso donde se puede perjudicar a un grupo de usuarios al no asegurarles las mismas condiciones de servicio y calidad que a los otros, lo anterior siguiendo el principio de universalidad⁵ establecido en el artículo 3 de la Ley 8642, Ley General de Telecomunicaciones.-----

En relación con la duración del compromiso, en el recurso indican que el plazo de [REDACTED] planteado para este compromiso es consistente con la dinámica de implementación de los compromisos estructurales, porque para [REDACTED] del compromiso ya se habrá liberado aproximadamente [REDACTED] la postería, y

⁴ SUTEL. 2022. Estadísticas en el Sector de las Telecomunicaciones, Costa Rica

⁵ Universalidad: prestación de un mínimo de servicios de telecomunicaciones a los habitantes de todas las zonas y regiones del país, sin discriminación alguna en condiciones adecuadas de calidad y precio.

10744-SUTEL-SCS-2025

██████████ al finalizar ██████████ Además, que el congelamiento de precios cubre la etapa inicial más sensible, mientras que la liberación progresiva de infraestructura refuerza gradualmente la presión competitiva, garantizando la sostenibilidad de las condiciones de mercado a lo largo del tiempo. -----

Primero, según la información aportada por las Partes la liberación de espacio en la red de postería por ██████████ es la siguiente: -----

Cuadro 1.

Avance en la liberación de espacio en la red de postería ██████████

██████████	██████████ ██████████	██████████ ██████████ ██████████
I	██████████	██████████
II	██████████	██████████
III	██████████	██████████
IV	██████████	██████████
V	██████████	██████████

Fuente: RCS-211-2025, p.31

Como ya ha planteado la SUTEL, los principales efectos anticompetitivos de la transacción se darían en los ██████████, y si efectivamente se revisa el cronograma de liberación de postes, ██████████ solamente se habrá liberado ██████████ postes y, ██████████ como se plantea en el recurso presentado. -----

10744-SUTEL-SCS-2025

En este sentido, el compromiso propuesto por un plazo de solamente [REDACTED] no es consistente con la dinámica de implementación de los compromisos estructurales ofrecidos y, por tanto, no cubre la etapa inicial más sensible de la transacción. En la RCS-211-2025 se indicó que "(...) la necesidad de este compromiso deriva de la garantía de mantenimiento de precios en el mercado durante el plazo de liberación de espacio en postes y crecimiento de terceros competidores hasta alcanzar una condición de operador creíble en el mercado"; por tal motivo, este compromiso conductual por un plazo [REDACTED], no contrarresta las preocupaciones de la SUTEL en cuanto a posibles incrementos de precios generalizados en los mercados relevantes afectados. -----

Por otro lado, es importante aclarar que en el caso de concentraciones económicas se debe analizar caso por caso, desde este punto de vista no se puede generalizar el plazo establecido para remedios o condiciones estructurales o conductuales aplicado en otras operaciones y jurisdicciones como el caso de T-Mobile/Sprint (2018) o Vodafone/Three UK (2024). Lo anterior, debido a que las legislaciones de competencia, los mercados relevantes, las cuotas de mercado, así como, los efectos anticompetitivos son diferentes entre países, sectores y transacciones. En otras palabras, los efectos de una concentración y la necesidad de un compromiso o el plazo en el que se requiere no son uniformes a nivel global, estos dependen de la estructura particular de cada mercado. -----

Por último, se reitera que la responsabilidad de presentar compromisos que contrarresten los efectos anticompetitivos corresponde a las Partes, que son las interesadas en que se autorice la operación de concentración, la función de la SUTEL como autoridad sectorial de competencia es proteger la competencia y por extensión a los usuarios finales. -----

10744-SUTEL-SCS-2025

En ese sentido, aunque SUTEL podía haber variado el compromiso ofrecido, lo cierto es que al ser este un compromiso colateral o accesorio, para el mantenimiento de la competencia mientras se implementaba el compromiso principal, y ante la imposibilidad de implementar el compromiso principal en un plazo adecuado, el ajuste de los compromisos accesorios resultaba irrelevante e innecesario para la decisión sobre la transacción. -----

En relación con las excepciones, los recurrentes sostienen "(...) SUTEL también cuestionó las excepciones planteadas por la Propuesta presentada por las Partes sobre la aplicación de los compromisos". Al respecto, manifiestan que la SUTEL pudo limitar o eliminar esas excepciones; pero agregan que el análisis de la SUTEL sobre este punto también es técnicamente incorrecto. -----

En relación con las cuatro excepciones: upselling o cross-selling, ajustes inflacionarios, variaciones en el tipo de cambio y eventos de fuerza mayor, las Partes sostienen que cualquier ajuste de precios, requiere la aprobación previa de la SUTEL, que estas fueron debidamente justificadas y que se subrayó su carácter de excepcional; que en este sentido extraña que sean consideradas como excesivas por la SUTEL. -----

SUTEL reitera que la medida de precios propuesta posee un alcance limitado, al detallar una serie de excepciones que, aunado a las características del compromiso (plazo y alcance limitado) no contrarresta los efectos anticompetitivos de la transacción. Es decir, el compromiso tal y como está planteado, no cumple con el principio de efectividad, aunque las excepciones planteadas fueran a ser utilizadas de manera excepcional. -----

- **Sobre la uniformidad en la oferta comercial a nivel nacional**

Las Partes alegan que mantener tarifas uniformes a nivel nacional [REDACTED] protege a los usuarios en zonas menos competitivas, además, manifiestan que vincular los precios de las áreas menos competitivas con los de las regiones donde la competencia es más fuerte, protege a los usuarios de

10744-SUTEL-SCS-2025

posibles aumentos injustificados y, que esto sí es un compromiso en el entendido de que, no existe una obligación regulatoria de aplicar precios homogéneos en todo el país. Aunado a lo anterior, del informe de Frontier se extrae que [REDACTED]

[REDACTED] -----

Si bien no existe una obligación de uniformidad de la oferta comercial a nivel nacional, lo cierto es que esta uniformidad ha sido la práctica del mercado costarricense por los últimos diez años. La rivalidad competitiva del mercado, que ocurre a nivel nacional, ha llevado a esta circunstancia en materia de oferta comercial. Por tanto, aunque esto no sea una obligación regulatoria, lo cierto es que es la práctica comercial usual y normal del mercado, por lo cual desde la perspectiva de SUTEL ofrecer una oferta uniforme no resulta en un compromiso que venga a compensar los efectos negativos de la transacción. --

Por tanto, el argumento de las partes no es de recibo, en virtud de que, en una concentración económica, los remedios o condiciones deben ser proporcionales y específicos a los efectos anticompetitivos identificados. -----

En este sentido, se mantiene lo esgrimido en la RCS-211-2025 en relación con "(...) en el mercado costarricense los proveedores de servicios de telecomunicaciones diseñan y comercializan su oferta comercial bajo un esquema de condiciones uniformes para todo el territorio nacional, sin establecer diferenciación geográfica en precios, paquetes o beneficios", en este sentido esta medida refleja una actividad habitual del mercado y no un compromiso ofrecido para contrarrestar un efecto anticompetitivo.

En relación con lo planteado en el informe de Frontier, SUTEL considera que un compromiso es adecuado, solamente si restaura la situación competitiva a un nivel equivalente al que existía antes de la transacción, es decir, si es efectivo y proporcional. En relación con este aspecto, se extrae de la RCS-211-2025 que, al revisar la SUTEL los principios generales que debe tener una medida correctiva (artículo 104 de la Ley 9736) se determinó que, tal y como está planteada, esa medida no aborda las causas estructurales del riesgo del aumento de precios, no está relacionada directamente con los efectos anticompetitivos de la

10744-SUTEL-SCS-2025

transacción, no asegura que se restaure la presión competitiva perdida por la concentración y, no es concreto en los parámetros de verificación; por tanto, en la práctica, la medida no es adecuada para contrarrestar los efectos anticompetitivos derivados de la transacción. -----

Por otra parte, las Partes indican en su propuesta de compromisos que "... la Empresa podrá ofrecer precios promocionales más bajos por región, según sea la dinámica competitiva del mercado, para lo cual podrá realizar todo tipo de promociones, descuentos o campañas tácticas por región o a nivel nacional."", a tal efecto en la RCS-211-2025 se indicó: "La falta de precisión puede generar espacios de interpretación que compliquen la fiscalización del cumplimiento" -----

En relación con este aspecto, en el recurso se aclara que la medida propuesta no equivale a una política estructurada de precios diferenciados por zonas, señalan que estas acciones suelen ser temporales y responden a objetivos comerciales inmediatos, sin reflejar necesariamente, las condiciones estructurales de cada región. A tal efecto, sigue siendo omiso para SUTEL, los parámetros de verificación de esta medida y el detalle que incluirían los informes semestrales, como el cumplimiento o no de la no discriminación. -----

En conclusión, tal y como fueron planteados los compromisos, SUTEL reitera que no cumplen con los principios generales (requisitos) que debe observar la SUTEL para aprobar una medida correctiva y, por tanto, no son adecuados por los siguientes motivos: -----

- *La liberación de postes propuesta, en la cual, [REDACTED] se habría liberado solo un [REDACTED] y al [REDACTED] solo un [REDACTED], no contrarresta los efectos anticompetitivos que produciría la entidad resultante, en este sentido, no se garantiza que otros competidores puedan crecer en el corto plazo. Se reitera lo manifestado en la RCS-211-2025 "(...) la condición capaz de resolver los problemas de competencia encontrados se vinculaba a una liberación rápida de espacio en postes que pudiera permitir que otro competidor del mercado creciera en el corto plazo para convertirse*

10744-SUTEL-SCS-2025

en un competidor creíble y así contrarrestar los efectos negativos de la transacción en la competencia del mercado (...). -----

- *Si el compromiso de liberación de espacio en postes no es adecuado (liberación rápida), la existencia de otros compromisos conductuales que lo complementen, no aporta en el ejercicio de contrarrestar los efectos negativos generados por la transacción, puesto que en una concentración horizontal, son los compromisos estructurales los que pueden contrarrestar los efectos anticompetitivos y los conductuales solo lo complementan. Nótese aquí además que, efectivamente y tal como lo ofrecieron las partes, los compromisos conductuales se analizaron conjuntamente con el compromiso estructural identificado como “necesario” para paliar los efectos anticompetitivos previsibles de esta transacción. -----*
- *El compromiso de congelamiento de precios que se propone como complementario a la liberación de postes es limitado en plazo, alcance y verificación; aunque el grupo de usuarios que se podrían ver afectado (nuevos usuarios) fuera poco, los servicios involucrados son de particular interés para los usuarios y, se estaría provocando un daño irreversible en el mercado, incrementando la brecha digital, generando desigualdad de acceso, entre otros. Asimismo, el hecho de que el plazo de este compromiso sea inferior al compromiso estructural, no va de la mano con la dinámica del mercado, a tal efecto no es proporcional. Además, existen falencias en la forma en que este compromiso podría ser monitoreado, por tanto, es inadecuado para complementar el compromiso estructural, así como, para restaurar por sí solo la presión competitiva perdida por la concentración. -----*
- *El hecho de que las excepciones al compromiso de congelamiento de precios se consideren limitadas, van de la mano con la ineficacia que tiene esta condición para complementar el compromiso de liberación de postes, asimismo, dadas las limitaciones planteadas en relación con este compromiso la existencia de excepciones solo lo vuelven más ineficaz. -----*

10744-SUTEL-SCS-2025

- *El despliegue de FTTH no es un compromiso estructural, aunque se haya definido un plazo y zonas meta, puesto que para que sea considerado como compromiso estructural, debe mantener o restaurar la estructura competitiva del mercado contrarrestando los efectos anticompetitivos identificados. -----*
- *La uniformidad de la oferta nacional no es un compromiso adecuado, puesto que es una condición que ya se aplica en el país, en este sentido no implica una obligación para la entidad resultante, además no está relacionado directamente con los efectos anticompetitivos de la transacción, por tanto, no es efectivo. -----*
- *Adicionalmente, también se debe considerar que en la Opinión 013-2025, COPROCOM al igual que la SUTEL, manifiesta que los compromisos propuestos por las Partes no cumplen con los principios de proporcionalidad, eficiencia, eficacia, ni consistencia. -----*

*Aquí es importante hacer notar que según lo establecido en el artículo 101 de la Ley 9736, Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia, las autoridades de competencia **solo podrán autorizar las transacciones que no tengan efectos negativos en el mercado**, y en este caso, las condiciones que ofrecieron las Partes no resuelven estos efectos. -----*

Lo anterior, debido, principalmente a que el plazo que se ofreció para la liberación de espacio en postes no coincidía con el momento en el que se prevé se materializarían los efectos negativos, que son básicamente [REDACTED]. Por tal motivo, y cumpliendo con las funciones asignadas por Ley SUTEL no puede autorizar la concentración con las limitantes presentadas en los compromisos ofrecidos, especialmente referente al compromiso estructural de liberación de espacio en los postes la cual no parece poder llevarse a cabo en un plazo consistente con los efectos anticompetitivos. -----

“Artículo 101- Análisis de concentraciones

10744-SUTEL-SCS-2025

Serán aprobadas por el Órgano Superior de la autoridad de competencia correspondiente las concentraciones que no tengan como objeto o efecto previsible obstaculizar de forma significativa la competencia en el mercado relevante afectado por la transacción, o en otros mercados similares o sustancialmente relacionados. -----

Los indicios para determinar cuándo una concentración puede obstaculizar de forma significativa la competencia, serán definidos por las autoridades mediante reglamento ejecutivo de la presente ley. -----

La valoración de la autoridad de competencia correspondiente considerará la creación o el refuerzo del poder sustancial, si se posibilita la coordinación entre agentes económicos y si se generan resultados adversos para los consumidores. -----

En el análisis de las concentraciones, la autoridad de competencia correspondiente utilizará los criterios establecidos en la Ley N.º 7472, Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, de 20 de diciembre de 1994 y sus reglamentos, relacionados con la determinación del mercado relevante y con la existencia del poder sustancial en este. -----

Si se determina que la concentración tiene el objeto o efecto anteriormente indicado, la autoridad de competencia correspondiente, para aprobarla, deberá valorar: -----

(...)

c) Si los efectos anticompetitivos pueden ser contrarrestados por las condiciones impuestas por el Órgano Superior correspondiente. -----

d) Cualquier otra circunstancia que a juicio del Órgano Superior respectivo proteja los intereses de los consumidores nacionales. -----

Ahora bien, las Partes en su recurso realizan una serie de modificaciones y proponen algunos nuevos compromisos, los cuales desde la perspectiva de SUTEL tampoco contrarrestan los efectos

10744-SUTEL-SCS-2025

anticompetitivos que produciría la concentración, en el entendido, de que “(...) a juicio de la SUTEL la condición capaz de resolver los problemas de competencia encontrados se vincula a una liberación rápida de espacio en postes que pudiera permitir que otro competidor del mercado creciera en el corto plazo para convertirse en un competidor creíble y así contrarrestar los efectos negativos de la transacción” (RCS-211-2025, p.57). -----

Sobre estos nuevos compromisos, debe tenerse presente que la Ley 9736 no dispone como tal un ejercicio de presentación de nuevos compromisos por parte de las partes notificantes en etapa recursiva, ya que el recurso de reconsideración, versa sobre los elementos analizados por la administración en el momento de emisión de la resolución. -----

Al respecto, el momento procesal oportuno para presentar compromisos según el artículo 98 de la Ley 9736 es la segunda fase, en respuesta al traslado del análisis de la Autoridad sobre los efectos anticompetitivos identificados a las Partes. -----

El artículo 98 de la Ley 9736, establece: -----

“ARTICULO 98- Notificación a los solicitantes de inicio de la segunda fase

En los casos en que se inicie la segunda fase conforme al artículo anterior, el Órgano Superior de la autoridad de competencia correspondiente notificará a los solicitantes una resolución en la que:

- 1. Se informe sobre los motivos por los que la transacción podría potencialmente generar riesgos al proceso de competencia, que ameritan la apertura de la segunda fase, concediendo un plazo de diez días hábiles para que formulen alegaciones que considere convenientes. -----*

(...)”

10744-SUTEL-SCS-2025

Así, en dicha etapa las Partes presentaron los compromisos y con base en el artículo 99, el OTC los analizó y determinó prohibir en este caso la concentración, al considerar que los efectos negativos en el mercado no podían ser contrarrestados con compromisos que pudiesen ofrecer los solicitantes. -----

Por su parte, la etapa actual del proceso (análisis del recurso de reposición), tiene como tarea reexaminar la decisión adoptada, más no sobre cosas nuevas, sin embargo, en aras de un espíritu de revisión profundo y no formalista, la SUTEL procede a analizar la pertinencia de los nuevos compromisos propuestos por las partes. -----

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

10744-SUTEL-SCS-2025

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- I [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- I [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

En relación con las modificaciones y compromisos adicionales propuestos, la SUTEL considera que los mismos no cumplen con los principios de necesidad, especificidad y efectividad, en el entendido de que, lo que se requiere con los compromisos para que se contrarresten los efectos negativos de la transacción es que, faciliten la entrada de competidores que puedan crecer en el corto plazo para poder convertirse en competidores creíbles en los primeros años posteriores a la transacción; y esto solo lo podría generar un compromiso estructural robusto como lo es la liberación acelerada del espacio en postes. -----

Respecto al compromiso de [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

10744-SUTEL-SCS-2025

[REDACTED]

[REDACTED]

Lo mismo sucede con [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Por otra parte, si bien, las Partes mencionan la fusión de Orange/Jazztel (2015), como se indicó anteriormente, las concentraciones económicas se debe analizar caso por caso, porque existen diferencias entre las legislaciones de competencias, mercados relevantes definidos, efectos anticompetitivos identificados, entre otros; por tanto, no se podría afirmar que la desinversión que se aprobó en Europa es equivalente a la que se realizaría en Costa Rica. -----

Por último, en relación con las modificaciones de los compromisos conductuales se reitera que, estos son complementarios a los compromisos estructurales, por tanto, en ausencia de un ajuste en el plazo de la liberación de espacio en los postes ninguna modificación de las ofrecidas podría compensar los efectos negativos de la transacción o restaurar la presión competitiva en los mercados. -----

Por tanto, aún con las modificaciones a los compromisos presentadas por las Partes SUTEL mantiene su posición de que la concentración entre Liberty y Tigo, no se debe autorizar, en el entendido de que genera efectos anticompetitivos que no se pueden contrarrestar con los compromisos ofrecidos, ni con las modificaciones propuestas. Se debe recordar que el objetivo de la SUTEL en la revisión de concentraciones es proteger la competencia e incurrir en un error tipo II (Falso negativo)⁶ sería muy perjudicial para el mercado y por extensión para los consumidores y esta autoridad debe actuar con cautela cuando están en juego el bienestar del consumidor. -----

⁶ Se aprueba una concentración económica cuando se debería haber rechazado porque ocasionada daños en la competencia.

10744-SUTEL-SCS-2025

2. SEGUNDO ARGUMENTO: OMISIÓN DEL ANÁLISIS DE CONDICIONES ADICIONALES

Las Partes señalan que de ninguna manera la propuesta de compromisos presentada es la única forma de contrarrestar los efectos negativos identificados por la SUTEL y, que por esta razón, el análisis que hace la RCS-211-2025 se queda corta al no considerar otras posibles alternativas de remedios. -----

Arguyen las Partes que, hay una omisión en el análisis de compromisos adicionales, por ende, una falta de fundamentación en el rechazo de la transacción afectando la validez del acto administrativo. -----

*Sostienen que con base en el artículo 100 de la Ley 9736 y 145 del Reglamento de la Ley de Fortalecimiento de las autoridades de competencia (Decreto ejecutivo 43305-MEIC), la SUTEL **tiene la obligación** de realizar un ejercicio de análisis de otras posibles condiciones que permitieran mitigar los efectos restrictivos de la concentración. -----*

Ante este argumento, como ya se adelantó no es razonable pretender que la SUTEL elabore todo un abanico de posibles escenarios para contrarrestar los efectos de la concentración solicitada. Los posibles escenarios deben ser presentados por quien solicita la autorización de concentración, siendo que son los recurrentes quienes conocen las posibilidades técnicas y jurídicas para llevar a cabo la transacción de manera correcta y apegada a la realidad. -----

La SUTEL en la resolución RCS-224-2025 que atiende la gestión de aclaración y adición, se refirió en la que no optó por análisis de condiciones adicionales señalando lo siguiente: -----

“ (...)

En cuanto a la posibilidad de establecer condiciones adicionales o alternativas a las presentadas por las Partes, a juicio de SUTEL la condición capaz de resolver los problemas de competencia encontrados se vinculaba a una liberación rápida de espacio en postes que pudiera permitir que otro competidor del mercado creciera en el corto plazo para convertirse en un competidor creíble y así contrarrestar los efectos negativos de la transacción en la competencia del mercado; sin embargo,

10744-SUTEL-SCS-2025

dadas las circunstancias expuestas por las Partes no parece haber posibilidad de llevar a cabo este remedio en un ámbito temporal menor, que sea consistente con el momento en el cual se materializarían los efectos negativos de la transacción en el mercado, por lo cual se considera que no resulta pertinente imponer como condición el cumplimiento del compromiso principal en un plazo menor ya que esta circunstancia resultaría inviable a nivel técnico. -----

Así, porque se comparte la razonabilidad de lo expuesto por las Partes en cuanto a los requerimientos financieros, en recursos, y los obstáculos que podría enfrentar, se considera que proponer otro plazo distinto al ofrecido resultaría contrario a la realidad del mercado, la técnica y la razonabilidad. En cuanto al ajuste a los compromisos accesorios, no se realiza la evaluación porque los mismos resultan insuficientes separados del principal para restaurar las condiciones competitivas del mercado, y por tanto su ajuste resulta irrelevante en la presente circunstancia. -----

Asimismo, después de la valoración realizada no se considera que existan otras condiciones adicionales, cuya naturaleza, alcance o plazo, puedan ser impuestas por la SUTEL sin desvirtuar o comprometer la naturaleza y objetivos de la transacción.” (p.57 y 58) -----

De los párrafos anteriormente citados, se desprende que el Consejo de la SUTEL realizó un análisis sobre las condiciones adicionales o alternativas distintas a los compromisos ofrecidos por las Partes, y se determinó que no existen condiciones o remedios alternativos que puedan implementarse para contrarrestar los efectos producidos por esta operación sin que se desvirtúe o comprometa la naturaleza y objetivos de la transacción.” -----

10744-SUTEL-SCS-2025

En tal sentido, también indican que de conformidad con el artículo 103 de la Ley 9736, la SUTEL debía valorar la imposición de algunas condiciones para autorizar la transacción con el fin, igualmente, de reducir o contrarrestar los posibles efectos. -----

Nuevamente, se insiste en que la SUTEL debía solventar los posibles efectos con las condiciones del artículo mencionado, sin embargo, la norma es facultativa para la SUTEL respecto a imponer -o no- otras condiciones que contrarresten los efectos. -----

El artículo 103 de la Ley 9736 establece:

*“El Órgano Superior de la autoridad de competencia correspondiente **podrá** imponer una o varias de las siguientes condiciones para la autorización de una concentración, con el fin de reducir o contrarrestar los posibles efectos anticompetitivos: (...)” -----*

*Esta norma dispone una **potestad** de la autoridad de imponer condiciones y enlista algunos supuestos -ampliados además en la guía de repetida referencia-, pero además incluye: “- Cualquier otra condición estructural, de conducta, o combinación de ellas, **que sea necesaria** para impedir, disminuir o contrarrestar los efectos anticompetitivos de la concentración-.” -----*

Como anteriormente se indicó, para acelerar el despliegue de la red de fibra óptica las partes requieren alcanzar una escala eficiente en términos de volumen y cobertura geográfica, de manera que, posibles escenarios alternativos de compromisos que afecten dicha escala anulan el fundamento económico de la transacción, dado que suponen renunciar a la esencia misma de la concentración. Por ello la RCS-211-2025 fue enfática en indicar que “después de la valoración realizada no se considera que existan otras

10744-SUTEL-SCS-2025

condiciones adicionales, cuya naturaleza, alcance o plazo, puedan ser impuestas por la SUTEL sin desvirtuar o comprometer la naturaleza y objetivos de la transacción". -----

*No resulta eficiente que ante la existencia de **una potestad** se desarrollen opciones hipotéticas que sean incompatibles con el objetivo mismo de la transacción, su propuesta por parte de la SUTEL vacía de sentido el proceso de análisis, su exigencia para aprobación de la transacción equivaldría a una negatoria tácita de la concentración y no una herramienta para impedir, disminuir o contrarrestar los efectos anticompetitivos de la concentración. -----*

*No sería razonable entender que es una **obligación** de la SUTEL analizar una por una las condiciones ahí enlistadas ni todos los escenarios posibles, esto prolonga innecesariamente el procedimiento, y conlleva a un uso ineficiente de los recursos de la institución. -----*

Además no resultan aplicables al caso valorar o no su pertinencia, y exponer las razones técnicas y jurídicas por las cuales acepta o no las condiciones, como indican los recurrentes. -----

En este caso, de nuevo, la resolución fue enfática en indicar cuál era condición que estimó necesaria y, precisamente, se analizó la posibilidad de imponer condiciones que la hicieran viable -como reducción de plazo y ampliación de la cobertura- pero, como también se indicó, las mismas partes aportaron fundamento de la inviabilidad del plazo en la zona propuesta de forma tal que era claro que era menos viable con un ámbito de cobertura mayor. -----

Además, la Guía para el Análisis de Concentraciones (SUTEL, 2022) también contiene una lista de condiciones posibles, pero nuevamente se indica que es una facultad de la SUTEL imponer o no esas condiciones. Asimismo, como anteriormente se indicó SUTEL realizó un análisis de las condiciones adicionales con base en la transacción y los efectos anticompetitivos que la entidad resultante podría generar. -----

10744-SUTEL-SCS-2025

Se debe recordar que el propósito del control de concentraciones es analizar las posibles consecuencias sobre la competencia y la libre concurrencia en el mercado de telecomunicaciones⁷, privando un interés público sobre el interés privado. En este caso, se logró determinar por parte de la SUTEL en el análisis de la segunda fase, que hay efectos negativos en la concentración, como la desprotección de los usuarios finales, así como, la desaparición de TIGO del mercado afectando el mercado de internet fijo. -----

De lo señalado anteriormente, se deben rechazar los argumentos señalados dado que el rechazo de la concentración no se da por no haber analizado condiciones alternativas, sino del análisis de los compromisos presentados que no resuelven los riesgos encontrados por la SUTEL. -----

A. FALTA DE MOTIVACIÓN

Las Partes señalan que los actos que imponen obligaciones limitan o deniegan derechos subjetivos deben ser debidamente motivados; y que al no estar la RCS-211-2025 motivada es nula por falta de motivo y ausencia de motivación. -----

En resumen, indican que la RCS-211-2025:-----

- *Incorre en un vicio evidente en la motivación, puesto que se limita a afirmar de forma genérica que “los compromisos presentados no son suficientes para contrarrestar los efectos negativos”, sin*

⁷ ARTÍCULO 90- Necesidad e independencia del análisis de competencia. La autoridad de competencia correspondiente analizará la transacción considerando las posibles consecuencias sobre la competencia y libre concurrencia en el mercado. El control de concentraciones en materia de competencia será independiente de las potestades que pueda tener otra entidad pública, en virtud de las leyes que sean aplicables a la transacción; lo anterior, cuando los agentes económicos involucrados cumplan con los criterios establecidos en este capítulo.

ARTÍCULO 94- Propósito del procedimiento y plazo para resolver. El procedimiento para el control de concentraciones constará de una primera fase que tendrá como propósito identificar si la concentración genera riesgos al proceso de competencia, en razón de sus posibles efectos en el mercado. De darse esta circunstancia, se dará inicio a una segunda fase, en la que se valorarán los posibles efectos de la transacción en los mercados potencialmente afectados por esta.

10744-SUTEL-SCS-2025

acompañar esa conclusión de un razonamiento técnico, fáctico o jurídico que permita comprender cómo llegó a esa determinación. -----

- No se desarrolla ningún razonamiento técnico que evidencie que se valoraron remedios estructurales o conductuales, ni se indican las razones por las cuales no es posible considerar modificaciones a la propuesta formulada, o la inclusión y/o formulación de remedios distintos. -----*
- No detalla qué remedios fueron efectivamente considerados, qué criterios técnicos o económicos se aplicaron para descartarlos, ni por qué la autoridad concluye que no existían otras condiciones posibles que permitieran autorizar la operación. -----*

En atención a esos argumentos, indicamos que la resolución RCS-211-2025 realiza un análisis de cada uno los compromisos y los efectos anticompetitivos identificados, no es de manera antojadiza que rechaza la transacción propuesta por las partes. Esa decisión es consecuencia del análisis y de la identificación de los riesgos y, sobre todo, los efectos anticompetitivos que no pueden ser contrarrestados, por lo que no es posible permitir que la concentración se autorice. -----

Como lo establece el ordenamiento jurídico, el acto administrativo que rechace la concentración debe estar motivado y fundamentado, conforme lo establece el artículo 100 de la Ley 9736 y 145 de su reglamento, sin embargo, las partes consideran que no se ha realizado un razonamiento técnico que así justifique su rechazo. -----

El artículo 134 de la Ley General de la Administración Pública (Ley 6227), define que: -----

10744-SUTEL-SCS-2025

"1. El acto administrativo deberá expresarse por escrito, salvo que su naturaleza las circunstancias exijan forma diversa. -----

2. El acto escrito deberá indicar el órgano agente, el derecho aplicable, la disposición, la fecha y firma mencionando el cargo del suscriptor."-----

El artículo 136 de la misma ley, establece que la "...motivación podrá consistir en la referencia explícita o inequívoca a los motivos de la petición del administrado, o bien a propuestas, dictámenes o resoluciones previas que hayan determinado realmente la adopción del acto, a condición de que se acompañe su copia."

Al tenor de lo anterior, existe un deber de la Administración Pública de atender al principio de legalidad establecido en el artículo 11 de la Constitución Política y el artículo 11 de la Ley 6227, de manera que las actuaciones administrativas realizadas por la SUTEL se encuentran cumpliendo las disposiciones legales establecidas para la emisión del acto administrativo correspondiente, sin violentar el debido proceso.-----

En atención expresa a dicho principio, la Sala Constitucional⁸ ha reconocido expresamente, como parte integral del debido proceso, el deber de la Administración de motivar los actos administrativos, en lo que interesa ha indicado: -----

"IV.- Sobre la motivación del acto administrativo. - Reiteradamente ha reconocido este Tribunal que existe para la Administración Pública la obligación de motivar los actos descritos en el artículo 136 de la Ley General de la Administración Pública, lo cual constituye un elemento integrante del debido proceso y en virtud de tal requerimiento, se hace necesario que la Administración brinde

⁸ Mencionado en el dictamen de la Procuraduría General de la República C-190-2007 del 12 de junio del 2007.

10744-SUTEL-SCS-2025

un criterio razonable respecto a los actos y resoluciones administrativas que adopte. Sobre este particular la Sala Constitucional ha reconocido lo siguiente: -----

"En cuanto a la motivación de los actos administrativos se debe entender como la fundamentación que deben dar las autoridades públicas del contenido del acto que emiten, tomando en cuenta los motivos de hecho y de derecho, y el fin que se pretende con la decisión. En reiterada jurisprudencia, este tribunal ha manifestado que la motivación de los actos administrativos es una exigencia del principio constitucional del debido proceso así como del derecho de defensa e implica una referencia a hechos y fundamentos de derecho, de manera que el administrado conozca los motivos por los cuales ha de ser sancionado o por los cuales se le deniega una gestión que afecta sus intereses o incluso sus derechos subjetivos". (Sentencia número 07924-99 de las diecisiete horas con cuarenta y ocho minutos del trece de octubre de mil novecientos noventa y nueve) -----

En el mismo sentido mediante sentencia de las quince horas treinta minutos del cuatro de agosto de mil novecientos noventa y nueve se dispuso en lo conducente: -----

"IV.- Sobre la motivación del acto administrativo: Reiteradamente ha dicho la Sala en su jurisprudencia que la motivación de los actos administrativos es una exigencia del debido proceso y del derecho de defensa, puesto que implica la obligación de otorgar al administrado un discurso justificativo que acompañe a un acto de un poder público que -como en este caso- deniegue una gestión interpuesta ante la Administración. Se trata de un medio de control democrático y difuso, ejercido por el administrado sobre la no arbitrariedad del modo en que se ejercen las potestades públicas, habida cuenta que en la exigencia constitucional de motivación de los actos

10744-SUTEL-SCS-2025

administrativos se descubre así una función supraprocesal de este instituto, que sitúa tal exigencia entre las consecuencias del principio constitucional del que es expresión, el principio de interdicción de la arbitrariedad de los actos públicos.-----

V.- El concepto mismo de motivación desde la perspectiva constitucional no puede ser asimilado a los simples requisitos de forma, por faltar en éstos y ser esencial en aquélla el significado, sentido o intención justificativa de toda motivación con relevancia jurídica. De esta manera, la motivación del acto administrativo como discurso justificativo de una decisión, se presenta más próxima a la motivación de la sentencia de lo que pudiera pensarse. Así, la justificación de una decisión conduce a justificar su contenido, lo cual permite desligar la motivación de "los motivos" (elemento del acto). Aunque por supuesto la motivación de la sentencia y la del acto administrativo difieren profundamente, se trata de una diferencia que no tiene mayor relevancia en lo que se refiere a las condiciones de ejercicio de cada tipo de poder jurídico, en un Estado democrático de derecho que pretenda realizar una sociedad democrática. La motivación del acto administrativo implica entonces que el mismo debe contener al menos la sucinta referencia a hechos y fundamentos de derecho, habida cuenta que el administrado necesariamente debe conocer las acciones u omisiones por las cuales ha de ser sancionado o simplemente se le deniega una gestión que pueda afectar la esfera de sus intereses legítimos o incluso de sus derechos subjetivos y la normativa que se le aplica." (Resolución de la Sala Constitucional N° 2003-07390 de las 15:28 horas del 22 de julio del 2003). (La negrita es del original). (En similar sentido, resoluciones números 2002-06080 de las 8:50 horas del 21 de junio del 2002 y 2004-13232 de las 18:24 horas del 23 de noviembre del 2004).-----

10744-SUTEL-SCS-2025

Siguiendo con lo señalado, la resolución RCS-211-2025 cumple con la motivación del acto en el siguiente sentido: -----

- a. Como la fundamentación que deben dar las autoridades públicas del contenido del acto que emiten: La SUTEL como autoridad sectorial de competencia realiza sus actuaciones conforme al principio de legalidad, fundamenta sus actuaciones conforme a la Ley 9736 y su reglamento. En este entendido, el análisis de la solicitud de concentración presentada por los recurrentes vela por el interés público, dado que como se analizó la concentración contiene efectos negativos que no convienen al mercado. -----*
- b. Tomando en cuenta los motivos de hecho y de derecho: la resolución RCS-211-2025 contiene los fundamentos técnicos y legales para proceder con el rechazo de la transacción. Como se ha indicado, no es de manera antojadiza, su análisis está vertido en el contenido del acto administrativo. -----*
- c. El fin que se pretende con la decisión: el acto emitido es legítimo, velando en si por el interés público sobre el interés privado. -----*

Resulta evidente que la resolución RCS-211-2025 mediante la cual se rechaza la concentración presentada por las partes, satisfacen la debida fundamentación relacionado el debido examen de cada uno de los compromisos y sus respectivos riesgos por lo anterior, este argumento debe ser rechazado.---

B. VICIO EN EL CONTENIDO DEL ACTO IMPUGNADO

Las Partes indican que, al hacer un análisis erróneo de los compromisos propuestos y al omitir la consideración y análisis de las condiciones adicionales para contrarrestar los efectos de la concentración, la SUTEL llega a la conclusión equivocada de que la concentración debe ser rechazada.-----

10744-SUTEL-SCS-2025

Como se indicó en el apartado Falta de motivación, no existe una omisión de analizar compromisos adicionales, que como bien se justificó en la solicitud de adición y aclaración:-----

“(...) dadas las circunstancias expuestas por las Partes no parece haber posibilidad de llevar a cabo este remedio en un ámbito temporal menor, que sea consistente con el momento en el cual se materializarían los efectos negativos de la transacción en el mercado, por lo cual se considera que no resulta pertinente imponer como condición el cumplimiento del compromiso principal en un plazo menor ya que esta circunstancia resultaría inviable a nivel técnico. -----

Así, porque se comparte la razonabilidad de lo expuesto por las Partes en cuanto a los requerimientos financieros, en recursos, y los obstáculos que podría enfrentar, se considera que proponer otro plazo distinto al ofrecido resultaría contrario a la realidad del mercado, la técnica y la razonabilidad. En cuanto al ajuste a los compromisos accesorios, no se realiza la evaluación porque los mismos resultan insuficientes separados del principal para restaurar las condiciones competitivas del mercado, y por tanto su ajuste resulta irrelevante en la presente circunstancia.”

Ante esta situación, el contenido del acto administrativo impugnado es lícito, posible, claro, preciso y abarca todas las cuestiones de hecho y derecho surgidas del motivo. Además de ser proporcional al fin legal que tiene la SUTEL como Autoridad Sectorial de Competencia, en defensa del interés público que priva en el control de concentraciones. -----

Por lo anterior, este argumento debe ser rechazado. -----

10744-SUTEL-SCS-2025**C. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD**

En resumen, las Partes señalan que la SUTEL en la RCS-211-2025 no explica que compromisos o remedios adicionales fueron analizados, qué criterios técnicos o económicos se utilizaron para evaluarlos, ni por qué se descartaron como inidóneos o insuficientes. -----

Señalan que esta omisión implica un incumplimiento del juicio de razonabilidad y proporcionalidad incurriendo en una afectación desmedida al ejercicio de derechos económicos, sin respaldo de una motivación razonada que explique la relación entre medio elegido y el fin tutelado. -----

Asimismo, indican que antes de negar una autorización o concentración, la Administración debe analizar la pertinencia de mecanismos intermedios que logren la finalidad pública sin anular totalmente el ejercicio de la actividad privada, y al no hacerlo, se actuó fuera de los límites de razonabilidad constitucional, sustituyendo el deber de análisis técnico por una decisión automática de rechazo, carente de examen de alternativas o ponderación de consecuencias. -----

Como bien se señaló en el apartado Falta de motivación, con la emisión de la resolución RCS-211-2025 se cumple con el principio de legalidad el cual no violenta el debido proceso. El acto administrativo es razonable y cumple con la concurrencia de los presupuestos del principio de razonabilidad y proporcionalidad gestado por la jurisprudencia constitucional. -----

En ese sentido se cumple con lo siguiente: -----

10744-SUTEL-SCS-2025

1. *Legitimidad: el objetivo pretendido es legítimo, igual disposición se cumple con el elemento motivo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 6227. -----*
2. *Idoneidad: la resolución RCS-211-2025 es apta para alcanzar el fin público que le es impuesto a la SUTEL para el control de concentraciones y cumple con el elemento motivo dispuesto en el artículo 131 de la Ley 6227. -----*
3. *Necesario: el rechazo de la concentración dispuesto en la resolución RCS-211-2025 es la medida más adecuada para no afectar la esfera jurídica de las personas, por lo que desarrolló en dicha resolución que habría una afectación en los usuarios finales que no puede pasar por alto. -----*
4. *Proporcional: la decisión de rechazar la concentración si es proporcional con el fin que persigue la SUTEL. -----*

No es cierto que la SUTEL actuó fuera de los límites de razonabilidad constitucional, omitiendo el análisis técnico tal y como lo quieren hacer ver los recurrentes en el sentido, de que es automática carente de examen de alternativas y ponderación de consecuencias. -----

La SUTEL analizó en este caso la información entregada por los interesados en obtener una autorización y fueron los propios interesados quienes la llevaron a ver que no era posible implementar los compromisos estructurales en un plazo consistente con la posible afectación de los usuarios (véase desarrollo previo sobre los argumentos de las partes acerca de la imposibilidad material señalada para el cumplimiento de las medidas en plazos más reducidos). -----

Además, se debe considerar que todos los alegatos señalados por los recurrentes no dan cabida a que la actuación de la SUTEL no cumple con principios ni fundamentación. Lo expuesto, debido a que, la COPROCOM en la opinión 013-2025 de las 13:16 horas del 21 de agosto del 2025, razonablemente

10744-SUTEL-SCS-2025

sustenta la identificación de posibles riesgos anticompetitivos en el mercado de internet fijo residencial en el territorio costarricense, los cuales no se consideran suficientemente mitigados por las medidas ofrecidas por las Partes, el cual se indicó en el informe 08561-SUTEL-OTC-2025 que sustenta la resolución RCS-211-2025 al señalar lo siguiente: -----

“(...) La COPROCOM, en síntesis, compartió el análisis llevado a cabo en primera fase por la SUTEL, con la excepción de que consideró necesario el análisis más profundo del mercado de internet empresarial, aunque concluyó que no había efectos previsibles en este. -----

En relación con los mercados en segunda fase, señaló en su criterio que no contaba con los insumos necesarios para evaluar de manera completa los posibles efectos horizontales en el mercado de distribución de contenidos de acontecimientos futbolísticos, ni disponía de datos sobre el mercado de publicidad televisiva. Asimismo, debido a la naturaleza interrelacionada de estos mercados con otros y considerando que estos constituyen a su criterio mercados de dos lados, indicó que el análisis no podía realizarse de forma aislada sin considerar la información faltante. -

Al respecto, sobre cada uno de los mercados, indicó, en síntesis: -----

Televisión por suscripción: La SUTEL analizó este mercado, concluyendo que la transacción aumentaría significativamente la concentración en un mercado moderadamente concentrado, eliminaría presión competitiva entre dos operadores relevantes y podría obstaculizar la competencia efectiva, al generar efectos unilaterales de naturaleza horizontal. (Resolución del Consejo de la SUTEL RCS-079-2025). -----

10744-SUTEL-SCS-2025

Distribución de contenidos de acontecimientos futbolísticos: La SUTEL incluyó este mercado en su análisis vertical, identificando la titularidad de derechos exclusivos por parte de TIGO SPORTS, pero concluyó que el contenido exclusivo no era de alta relevancia y que la empresa resultante no tendría capacidad de generar un cierre anticompetitivo (Resolución del Consejo de la SUTEL RCS-079-2025, pág. 188). -----

Publicidad televisiva: La SUTEL no realizó un análisis específico de este mercado. -----

Servicios móviles y fijos empaquetados: La SUTEL analizó el empaquetamiento fijo-móvil en el contexto de posibles efectos de conglomerado, concluyendo que el nivel actual de empaquetamiento convergente en el país es bajo y que no se prevé un efecto negativo significativo sobre competidores fijos (Resolución del Consejo de la SUTEL RCS-079-2025, pág. 182) -----

Servicios fijos empaquetados: la SUTEL concluyó que la transacción aumentaría significativamente la concentración en un mercado moderadamente concentrado, eliminaría presión competitiva entre dos operadores relevantes y podría obstaculizar la competencia efectiva, al generar efectos unilaterales de naturaleza horizontal. (Resolución del Consejo de la SUTEL RCS-079-2025) -----

Por otro lado, la SUTEL excluyó del análisis en segunda fase los siguientes mercados:-----

- 1. Terminación en redes fijas -----*
- 2. Líneas dedicadas mayoristas -----*
- 3. Internet fijo mayorista -----*

10744-SUTEL-SCS-2025

4. *Terminación en redes móviles* -----

5. *Capacidad internacional* -----

Esto, porque en la primera fase del procedimiento, ya había determinado su presunción favorable, por lo que no fueron objeto de análisis en la segunda etapa. COPROCOM coincidió con el análisis del realizado en primera fase por la SUTEL. (Opinión de COPROCOM, 013-2025, pág. 12-14) ----

Ahora bien, respecto del mercado de internet fijo residencial, COPROCOM coincidió con las estimaciones de participación de mercado calculadas por la SUTEL, en tanto provienen de información oficial reportada de manera estandarizada y verificable, a diferencia de las cifras aportadas por las Partes, cuya metodología no puede ser corroborada. -----

Con base en dichos datos, se concluyó que la operación implica un cambio estructural significativo, ya que el mercado, originalmente moderadamente concentrado, pasaría a estar altamente concentrado. Los incrementos en HHI, de 649 y 717 puntos según se mida por ingresos o por usuarios, superan ampliamente el umbral de 150 puntos que la Guía de Concentraciones de COPROCOM considera como señal de riesgo para la competencia. -----

El análisis identificó barreras de entrada significativas, principalmente vinculadas a la saturación de infraestructura esencial como postería y ductos, especialmente en zonas urbanas de alta demanda, además de las barreras que se encuentran en el ámbito estructural (inversiones de costo hundido, economías de escala y densidad, etc.), barreras de carácter estratégico y barreras regulatorias y administrativas. Igualmente, COPROCOM consideró que la concentración elimina la presión

10744-SUTEL-SCS-2025

competitiva directa entre dos actores relevantes, incrementando la probabilidad de efectos unilaterales como alzas de precios, reducción de la calidad o menor innovación, en perjuicio de los consumidores.-----

En este mismo análisis, COPROCOM evaluó las medidas estructurales y medidas conductuales ofrecidas por las Partes a la luz de los principios de proporcionalidad, eficiencia, eficacia, transparencia y consistencia, concluyendo que ninguna cumple de forma adecuada con los criterios establecidos en la de Notificación y Análisis de Concentraciones Económicas de la COPROCOM: “las medidas estructurales y conductuales analizadas no logran satisfacer ninguno de los principios sustantivos (proporcionalidad, eficiencia y eficacia) y sólo aportan un valor marginal en términos de transparencia, el cual además se ve limitado por la falta de consistencia.”. En el siguiente cuadro se sintetiza lo indicado: -----

Cuadro III. COPROCOM: Análisis de las medidas estructurales ofrecidas por las Partes

Medida	Descripción	Evaluación COPROCOM	Cumplimiento de principios
		<i>No responde a un</i>	
<i>Liberación de</i>	<i>Retiro de redes</i>	<i>daño derivado de la</i>	<i>No cumple</i>
<i>██████ postes fuera</i>	<i>redundantes HFC y</i>	<i>concentración, sino a</i>	<i>proporcionalidad, eficiencia</i>
<i>del GAM</i>	<i>liberación de una</i>	<i>condición ni</i>	<i>eficacia. Transparente,</i>
	<i>infraestructura pasiva</i>	<i>estructural</i>	<i>pero sin consistencia.</i>
		<i>preexistente.</i>	

10744-SUTEL-SCS-2025

Construcción de nueva red FTTH	Sustituir redes directamente a los coaxiales duplicadas por fibra óptica	Mejora tecnológica, pero no vinculada	No cumple
		efectos horizontales de transacción, sea la pérdida de rivalidad entre Tigo y Liberty.	proporcionalidad, eficiencia ni eficacia. Transparente, pero sin consistencia.
Migración de usuarios a FTTH	Cambio de tecnología en zonas con redes superpuestas	Beneficio técnico, pero no corrige riesgos competitivos centrales.	No cumple proporcionalidad, eficiencia ni eficacia. Transparente, pero sin consistencia.

Fuente: Elaboración propia con información del NI-11270-2025, documento folio inicial 2311.

Cuadro IV. COPROCOM: Análisis de las medidas conductuales ofrecidas por las Partes.

Medida	Descripción	Evaluación COPROCOM	Cumplimiento de principios
Mantenimiento de precios reales para clientes actuales	Congelamiento de tarifas, con excepciones como inflación, variaciones cambiarias, fuerza mayor y cambios voluntarios de plan	Protección limitada, No cubre nuevos clientes y admite múltiples excepciones.	No cumple proporcionalidad, eficiencia ni eficacia. Transparente, pero sin consistencia.

10744-SUTEL-SCS-2025

		No	aborda	No	cumple
		directamente	la		
Uniformidad de precios	Precios	regulares	pérdida de rivalidad	proporcionalidad,	
a nivel nacional	homogéneos	■	y actúa como	eficiencia ni eficacia.	
	■		regulación general	Transparente, pero sin	
			de precios.	consistencia.	

Fuente: Elaboración propia con información del NI-11270-2025, folio inicial 2311.

Sobre las restricciones accesorias, la COPROCOM indicó que la cláusula de no competencia aportada por los agentes económicos involucrados se encontraba, en principio, alineada con el marco legal y con los objetivos de la transacción, ya que contribuye a proteger la inversión del adquirente y a garantizar la estabilidad y el crecimiento de la empresa adquirida, evitando que los vendedores utilicen su conocimiento interno para competir de forma desleal en el corto plazo..."--

En ese sentido, COPROCOM también identificó un riesgo de aprobar la transacción con los compromisos, tal y como estaban planteados; asimismo, al considerar la SUTEL que no se podían contrarrestar estos efectos anticompetitivos con medidas alternativas según se analizó, no se podía aprobar la concentración presentada. En ese sentido, este argumento debe ser rechazado. -----

IV. DE LAS PRETENSIONES SOLICITADAS

Las Partes solicitan como pretensión principal: -----

10744-SUTEL-SCS-2025

“Por las razones expuestas, se solicita declarar con lugar el recurso de reposición, y anular y/o revocar la Resolución RCS- 211-2025, ordenando la emisión de un nuevo pronunciamiento debidamente motivado que valore adecuadamente los compromisos presentados por las Partes y acepte los compromisos propuestos por las partes, ya que son idóneos y adecuados para compensar los efectos de esta transacción.” -----

Como subsidiaria: -----

“Subsidiariamente, y sin perjuicio de las objeciones formuladas respecto de la motivación y valoración contenidas en la resolución impugnada, las Partes manifiestan expresamente su disposición a que esta autoridad, en ejercicio de sus potestades y conforme a la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia, su Reglamento y la Guía de Análisis de Concentraciones de SUTEL, analice y considere: (i) el redimensionamiento de los compromisos propuestos, incluyendo ajustes de alcance, secuencia, tiempos, hitos verificables, supervisión independiente y métricas objetivas de cumplimiento; y/o (ii) remedios adicionales o alternativos de naturaleza estructural, conductual o mixta; y/o todo ello bajo los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, procurando la menor distorsión posible y la máxima efectividad para atender los riesgos identificados. -----

Además, y en el entendido de que esta autoridad podría considerar que los compromisos inicialmente presentados no eran suficientes o idóneos, las Partes manifiestan su plena disposición a que SUTEL, en el marco de sus potestades legales, analice alternativas o ajustes de naturaleza similar a los identificados por Frontier Economics en su informe técnico (octubre 2025), entre ellos: -----

-

10744-SUTEL-SCS-2025

I [REDACTED]
[REDACTED]
I [REDACTED]
[REDACTED]
I [REDACTED]
[REDACTED]

Como se ha indicado, este es el escenario que corresponde cuando la autoridad considera que los compromisos propuestos son insuficientes para contrarrestar los efectos negativos de la concentración; seguido e la valoración que harán las Partes para determinar si aceptan o no, conforme lo dispone el último párrafo del artículo 100 de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia.”-----

En atención a las pretensiones señaladas por las partes se rechaza la principal, y por ende, la subsidiaria, por todas las razones anteriormente desarrolladas. -----

V. FIRMEZA DEL ACUERDO

Por disposición del artículo 56 de la Ley 6227, los acuerdos que alcance el Consejo de la Sutel deben estar contenidos en el acta de la sesión en la que se adopten y ésta a su vez será aprobada en la sesión ordinaria siguiente.-----

Excepcionalmente, el Consejo de la Sutel puede disponer la firmeza del acuerdo sin necesidad de aprobación posterior, para lo cual requerirá de la votación de dos terceras partes de la totalidad de sus miembros.-----

10744-SUTEL-SCS-2025

La declaratoria en firme de un acto sin aprobación posterior, supone la supresión de la posibilidad de interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 55 de la misma Ley 6227. -----

Bajo este entendido, se sugiere valorar la conveniencia de conocer el presente informe y declarar en firme su disposición, así por tratarse de un procedimiento administrativo sujeto a plazos reducidos. -----

VI. RECOMENDACIÓN

A partir de lo analizado en el presente informe, se recomienda al Consejo de la Sutel, lo siguiente: -----

- 1. DECLARAR SIN LUGAR**, el recurso de reposición interpuesto por EDGAR ODIO ROHRMOSER actuando en calidad de apoderado especial de la empresa LBT CT COMMUNICATIONS S.A. y URI WEINSTOK MENDELEWICZ actuando en calidad de apoderado especial de la empresa MILLICOM SPAIN S.L. en contra de la resolución RCS-211-2025. -----
- 2. DECLARAR en firme el acuerdo que se adopte.** -----

SEGUNDO: Se dispone la declaratoria en firme de este acuerdo. -----

POR TANTO

EL CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

RESUELVE:

- 1. DECLARAR SIN LUGAR**, el recurso de reposición interpuesto por EDGAR ODIO ROHRMOSER actuando en calidad de apoderado especial de la empresa LBT CT COMMUNICATIONS S.A. y URI WEINSTOK MENDELEWICZ actuando en calidad de apoderado especial de la empresa MILLICOM SPAIN S.L. en contra de la resolución RCS-211-2025. -----

10744-SUTEL-SCS-2025

2. DAR por agotada la vía administrativa. -----

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 (FIRMA)

Firmado digitalmente por

LUIS ALBERTO CASCANTE

ALVARADO (FIRMA)

Fecha: 2025.11.12 09:53:35

-06'00'

Luis Alberto Cascante Alvarado**Secretario del Consejo**

10744-SUTEL-SCS-2025

CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN**RCS-263-2025**

**“SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR
LBT CT COMMUNICATIONS S.A. Y MILLICOM SPAIN S.L. EN CONTRA DE LA
RCS-211-2025”**

EXPEDIENTE L0159-STT-MOT-CN-01308-2024

Se notifica la presente resolución a los siguientes correos:

notificaciones.faycalegal@fayca.com

legal@lla.com

uweinstok@blplegal.com