

**7539-SUTEL-SCS-2019**

El suscrito, Secretario del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, en ejercicio de las competencias que le atribuye el inciso b) del artículo 50 de la Ley General de la Administración Pública, Ley 6227, y el artículo 35 del Reglamento Interno de Organización y Funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su Órgano Desconcentrado, me permito comunicarle(s) que en sesión ordinaria 053-2019, celebrada el 22 de agosto del 2019, mediante acuerdo 020-053-2019, de las 14:25 horas, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones aprobó por unanimidad, la siguiente resolución:

**RCS-221-2019**

**“SE RESUELVE SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN DE CONCENTRACIÓN PRESENTADA POR  
MILLICOM CABLE COSTA RICA, S. A. PARA LA ADQUISICIÓN DEL CAPITAL  
ACCIONARIO PROPIEDAD DE TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC, S.A.**

**EXPEDIENTE M0391-STT-MOT-CN-00693-2019****RESULTANDO**

1. Que el 09 de abril del 2019 (NI-04336-2019) los señores Andrey Dorado Arias, cédula de identidad 2-565-345, actuando como apoderado especial de TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC, S.A. (Telefónica CR), cédula jurídica 3-101-610198; Edilberto Morales Tribaldos, cédula de residencia 15910713908 y José Daniel Gómez Pérez, pasaporte español XDC835083, actuando en su condición de apoderados generalísimos de MILLICOM CABLE COSTA RICA, S.A. (Millicom CR), cédula de persona jurídica 3-101-577518; presentaron ante la SUTEL solicitud de autorización de concentración entre las empresas Telefónica CR y Millicom CR. (Folios 2 a 70)
2. Que el 30 de abril del 2019 mediante oficio 03643-SUTEL-DGM-2019 la DGM realizó una prevención para que MILLICOM CABLE COSTA RICA, S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA, S.A. completaran los requisitos que debe contener una solicitud de autorización de concentración, según lo establecido en el artículo 26 del RRCT. (Folios 71 a 78)
3. Que el 02 de mayo del 2019 mediante oficio 03690-SUTEL-DGM-2019 la DGM realizó a la Unidad de Gestión Documental una solicitud de traslado de información al expediente público. (Folio 79 a 80)
4. Que el 02 de mayo del 2019 mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019 la DGM realizó una solicitud de información a los siguientes proveedores: ALFAMAT DE COSTA RICA S.A., AMERICAN DATA, ANDITEL INTERNATIONAL AI S.A, AT&T SERVICIOS DE COMUNICACIÓN DE COSTA RICA S.A., AVOXI HOLDINGS S.R.L., BLUE SAT SERVICIOS ADMINISTRADOS DE TELECOMUNICACIONES S.A., BOOMERANG WIRELESS, S.A., BT LATAM COSTA RICA, CABLE ARENAL DEL LAGO, S.A., CABLE BRUS S.A., CABLE CARIBE S.A., CABLE CENTRO, S.A., CABLE COSTA, S.A., CABLE PLUS, S.R.L., CABLE SUIZA, S.A., CABLE SUR, S.A., CABLE TALAMANCA, S.A., CABLE ZARCERO, S.A., CABLEVISIÓN, CABLEVISION DE OCCIDENTE, CALL MY WAY S.A., CLARO CR TELECOMUNICACIONES, CODISA SOFTWARE CORPORATION S.A., COLUMBUS NETWORKS DE COSTA RICA S.R.L., COMERCIALIZADORA COSTARRICENSE DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS, COMEX S.A., COMERCIALIZADORA DENNISALOM DEL SUR S.A., COMUNICACIONES INTEGRALES ANI S.A., CONECTA DEVELOPMENTS S.A., CONSORCIO NACIONAL DE EMPRESAS DE ELECTRIFICACION DE COSTA RICA R.L., CONTINUM DATACENTER S.A., COOPEALFARO RUIZ R.L., COOPEGUANACASTE, COOPELESCA R.L., COOPESANTOS R.L., COSTA NET S.A., CRISP, CRWIFI, LTDA., CVM QUICKSTEP SOLUTIONS S.A., ESPH, F.O.H.C CONEXUS S.A., FASTNET NETWORK SOLUTIONS S.A., FIBER TO THE HOME (FTTH), FIBERTNET (ULTRA HIGH SPEED INTERNET COSTA RICA), GCI SERVICE PROVIDER S.A., GECKOTECH S.A., GOLD DATA COSTA RICA S.A., GRUPO KONECTIVA LATAM S.A., GRUPO TELCO DE CENTROAMERICA S.A., GYA CELULAR INTERNACIONAL S.A., IBW Comunicaciones S.A., IDEAS GLORIS S.A., IDNET S.A., INASOL INALAMBRICA SOLUCIONES S.A., ICE, INVERSIONES BRUS MALIS, LTDA., ITELLUM LTDA., JASEC, LEVEL3, METROWIRELESS, MOVIL TECHNOLOGY SOLUTIONS S.A., OBCR

**7539-SUTEL-SCS-2019**

ORANGE BUSINESS COSTA RICA S.A., OTHOS TELECOMUNICACIONES S.A., P.L.S.I. FIBERNET, S.A., P.R.D. INTERNACIONAL, S.A., PROMITEL COSTA RICA, S.A., RACSA, RED CENTROAMERICANA DE TELECOMUNICACIONES S.A., RED PUNTO COM TECHNOLOGIES, S.A., REDES INALAMBRICAS DE COSTA RICA, S.A., REICO, REICO (E-DIAY S.A.), RSL TELECOM, SAN CARLOS WIRELESS S.A., SERVICIOS DIRECTOS DE SATELITE, S.A., SERVICIOS FEMAROCA T.V. S.A., SERVICIOS TECNOLOGICOS ANTARES S.A., SERVILINK, S.A., SERVITEL CORPORACION, S.A., SISTEMA DE RED CMM E.I.R.L., SISTEMAS FRATEC, S.A., SKY FIBER COSTA RICA, S.A., SUPER CABLE GRUPO T EN T, S.A., SUPER WIRELESS, T.D.T. S.A., TECNICOS EN TELECOMUNICACIONES S.A.L., TECNOLOGÍA Y SISTEMAS WILCASJI S.A., TELECABLE S.A., TICARIBE S.A., TRANSDATELECOM, UFINET, WIZARD COMMUNICATIONS S.A., WORLDCOM DE C.R. S.A. (Folios 87 a 93)

5. Que el 03 de mayo del 2019 mediante correo electrónico (NI-05161-2019) el señor David Gazel Salazar solicitó el expediente M0391-STT-MOT-CN-00693-2019. (Folio 81)
6. Que el 06 de mayo del 2019 (NI-5195-2019) mediante nota 74\_CMW\_19 el señor Ignacio Prada Prada, Director de CallMy Way NY, S.A. dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019. (Folio 82)
7. Que el 06 de mayo del 2019 (NI-05250-2019) vía correo electrónico el señor Daniel Quirós Zúñiga, oficial de cumplimiento Legal de Cuestamoras Salud, realizó una solicitud de copia de expediente M0391-STT-MOT-CN -00693-2019. (Folio 83)
8. Que el 06 de mayo del 2019 (NI-05252-2019) vía correo electrónico el señor David Gazel, Analista de Asuntos Regulatorios, realizó una solicitud de copia de expediente M0391-STT-MOT-CN -00693-2019. (Folio 84)
9. Que el 06 de mayo del 2019 (NI-05261-2019) mediante oficio Coopelesca-GG-263-2019 la señora Noylin Maria Cruz Suarez, Gerente General a.i. de COOPELESCA R.L. dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019 (Folio 85 y 86).
10. Que el 07 de mayo del 2019 (NI-05303-2019) vía correo electrónico la señora Lucía Fernández Ortiz de la empresa CLARO realizó una solicitud de copia del expediente M0391-STT-MOT-CN-00693-2019. (Folio 94 y 95)
11. Que el 07 de mayo del 2019 (NI-05308-2019) vía correo electrónico el señor Carlos Beita Apú de la empresa CABLE SUR dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019. (Folio 96 y 97)
12. Que el 07 de mayo del 2019 (NI-05319-2019) vía correo electrónico el señor Anghel Barth Nasralh realizó solicitud de copia de la versión pública del expediente M0391-STT-MOT-CN-00693-2019. (Folio 98)
13. Que el de 07 mayo del 2019 (NI-05320-2019) mediante documento CSC-SU004-2019 el señor Johnny Xatruch Benavides, representante legal de CODISA SOFTWARE CORPORATION, S.A. dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019. (Folio 99 a 103)
14. Que el 07 de mayo del 2019 (NI-05321-2019) mediante documento IG-SU004-2019 el señor Johnny Xatruch Benavides, representante legal de IDEAS GLORIS, S.A. dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019. (Folio 104 a 108)
15. Que el 07 de mayo del 2019 (NI-05322-2019) mediante documento UENTIC-IS-26-2019 el señor Manrique Jiménez Matamoros de Ingeniería de Servicios de la empresa IBUX de la ESPH dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019. (Folio 109 a 112)

**7539-SUTEL-SCS-2019**

16. Que el 08 de mayo del 2019 vía correo electrónico el área de Gestión Documental de la SUTEL dio respuesta a lo solicitado mediante el NI-05303-2019. (Folio 113)
17. Que el 08 de mayo del 2019 (NI-05366-2019) mediante documento Coopelesca-GG-267-2019 el señor Omar Miranda Murillo, Gerente General de COOPELESCA R.L. dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019. (Folio 114 a 116)
18. Que el 08 de mayo del 2019 (NI-05380-2019) vía correo electrónico la señora Vera Fallas Navarro de la Unidad de Estrategia del ICE realizó una solicitud de copia del expediente M0391-STT-MOT-CN-00693-2019. (Folio 117)
19. Que el 08 de mayo del 2019 de conformidad con la información que consta en el documento de control de reuniones se realizó la reunión programada para las 02:00 p.m. en la cual participaron los abogados de las partes notificantes y funcionarios de la SUTEL en las oficinas de la SUTEL. (Folio 118)
20. Que el 08 de mayo del 2019 (NI-05404-2019) mediante documento CB-10-2019 el señor Danilo Fernández Castillo, representante legal de CABLE BRUNCA dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019. (Folio 119 a 121)
21. Que el de 09 mayo del 2019 (NI-05443-2019) vía correo electrónico el señor Carlos Castillo Aguilar, Gestión de Proyectos de CONECTA DEVELOPMENTS, dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019. (Folio 122 a 125)
22. Que el de mayo del 2019 (NI-05455-2019) mediante documento CONE-GG-043-2019 el señor Erick Andrés Rojas Salazar, Gerente General de CONELECTRICAS R.L. dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019. (Folio 126 a 128)
23. Que el de 09 mayo del 2019 (NI-05466-2019) vía correo electrónico el señor Arturo Saénz Soto, representante legal de AMERICAN DATA dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019. (Folio 129 a 131)
24. Que el 10 de mayo del 2019 (NI-05530-2019) vía correo electrónico la señora Elena Rodríguez, del Departamento Administrativo de CABLEBRUS S.A. dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019. (Folio 132)
25. Que el 10 de mayo del 2019 (NI-05531-2019) vía correo electrónico el señor Pablo Byron, Asuntos Regulatorios de la empresa CENTURYLINK COSTA RICA S.R.L. dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019. (Folio 133)
26. Que el 10 de mayo del 2019 (NI-05536-2019) vía correo electrónico el señor Andrés Oviedo Guzmán realizó una solicitud de prórroga del plazo otorgado mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019. (Folio 135 a 136)
27. Que el 10 de mayo del 2019 (NI-05542-2019) mediante documento sin número, el señor Gerardo Chacón Chaverri, Apoderado de la empresa TELECABLE S.A. realizó una solicitud de prórroga del plazo otorgado mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019. (Folio 137)
28. Que el 10 de mayo del 2019 (NI-05550-2019) vía correo electrónico el señor Sergio Augusto Jiménez Arguedas, de la empresa GCI SERVICE PROVIDER S.A., dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019. (Folio 138 a 140)
29. Que el 10 de mayo del 2019 (NI-05554-2019) mediante documento CVGG-139-2019, el señor Ignacio Sandí Retana, Gerente General a.i., de la empresa CABLE VISIÓN DE COSTA RICA CVCR, S.A. dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019. (Folio 141 a 144)

7539-SUTEL-SCS-2019

30. Que el 10 de mayo del 2019 (NI-05571-2019) mediante documento 2019-264-433 el señor José Luis Navarro Vargas, Director de Relaciones Regulatorias del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD realizó una solicitud de prórroga del plazo concedido mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019. (Folio 145 a 146)
31. Que el 10 de mayo del 2019 (NI-05577-2019) vía correo electrónico la señora María Brown, encargada de la empresa CABLE TALAMANCA, S.A. dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019. (Folio 147 a 149)
32. Que el 13 de mayo del 2019 (NI-05643-2019) mediante documento AJ-302-2019, la señora Iliana Rodríguez Quirós, Asesora Jurídica de la empresa RADIOGRAFICA COSTARRICENSE realizó una solicitud de prórroga del plazo concedido mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019. (Folio 150 a 151)
33. Que el 13 de mayo del 2019 (NI-05644-2019) vía correo electrónico el señor Fernando Alfaro Chamberlain de la empresa SERVICIOS DIRECTOS DE SATELITE S.A. dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019. (Folio 152 y 153)
34. Que el 13 de mayo del 2019 mediante oficio 04040-SUTEL-DGM-2019 la DGM dio respuesta a la solicitud de prórroga presentada mediante NI-05536-2019. (Folio 154 a 155)
35. Que el 13 de mayo del 2019 mediante oficio 04041-SUTEL-DGM-2019 la DGM dio respuesta a la solicitud de prórroga presentada mediante NI-5542-2019. (Folio 156 a 157)
36. Que el 15 de mayo del 2019 (NI-05744-2019) mediante documento sin número los señores Adriana Castro Alfaro, apoderada especial de MILLICOM y Andrey Dorado Arias, apoderado especial de TELEFONICA DE COSTA RICA dieron respuesta parcial a la prevención realizada por la DGM mediante el oficio 03643-SUTEL-DGM-2019. (Folio 158 a 205)
37. Que el 15 de mayo del 2019 (NI-05775-2019) mediante documento sin número, el señor Gerardo Chacón Chaverri, apoderado de la empresa TELECABLE S.A. dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019. (Folio 206 a 210)
38. Que el 16 de mayo del 2019 mediante oficio 04190-SUTEL-DGM-2019 la DGM dio respuesta a la solicitud de prórroga presentada mediante el NI-05643-2019. (Folio 211 y 212)
39. Que el 16 de mayo del 2019 mediante oficio 04191-SUTEL-DGM-2019 la DGM dio respuesta a la solicitud de prórroga presentada mediante el NI-5571-2019. (Folio 213 y 214)
40. Que el 17 de mayo del 2019 (NI-05896-2019) mediante documento RI-0135-2019, el señor Andrés Oviedo Guzmán, Gerente de Regulatorio e Interconexión de la empresa CLARO dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019. (Folio 215 a 219)
41. Que el 21 de mayo del 2019 (NI-06009-2019) mediante documento 264-450-2019 el señor Jose Luis Navarro Vargas, Director de Relaciones Regulatorias del INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019. (Folio 220 a 224)
42. Que el 21 de mayo del 2019 (NI-06019-2019) mediante documento AJ-321-2019 la señora Iliana Rodríguez Quirós, Directora de la empresa RADIOGRAFICA COSTARRICENSE, S.A. dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019. (Folio 225 a 228)
43. Que el 23 de mayo del 2019 mediante oficio 04410-SUTEL-DGM-2019 la DGM realizó para que MILLICOM CABLE COSTA RICA, S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA, S.A. completaran los requisitos

**7539-SUTEL-SCS-2019**

solicitados mediante oficio 03643-SUTEL-DGM-2019. (Folio 229 a 232)

44. Que el 23 de mayo del 2019 mediante oficio 04413-SUTEL-DGM-2019 la DGM realizó un recordatorio de la solicitud de información realizada mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019. (Folio 233 a 244)
45. Que el 24 de mayo del 2019 (NI-06219-2019) vía correo electrónico el señor Carlos Leiva Fallas, Gerente de la empresa CABLE CENTRO dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 04413-SUTEL-DGM-2019. (Folio 245 y 246)
46. Que el 24 de mayo del 2019 (NI-06228-2019) vía correo electrónico la señora Karen Fuentes, asistente administrativa de la empresa BLUESAT dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 04413-SUTEL-DGM-2019. (Folio 247 a 249)
47. Que el 27 de mayo del 2019 (NI-06256-2019) vía correo electrónico la señora Evelyn Castro Jiménez, Gerente Comercial Sector Público, de la empresa CODISA SOFTWARE CORPORATION, S.A. reenvía la respuesta a lo solicitado mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019. (Folio 250 a 253)
48. Que el 27 de mayo del 2019 (NI-06257-2019) el señor Randall Rojas Jiménez, Gerente de Servicios de la empresa IDEAS GLORIS, S.A. reenvía la respuesta a lo solicitado mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019. (Folio 254 a 257)
49. Que el 27 de mayo del 2019 (NI-06297-2019) vía correo electrónico el señor Cristobal Chacín Gil, Gerente General de la empresa METROWIRELESS, dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 04413-SUTEL-DGM-2019. (Folio 258 y 259)
50. Que el 28 de mayo del 2019 (NI-06310-2019) vía correo electrónico Jorge Frater, Presidente de la empresa SISTEMAS FRATEC, S.A. dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 04413-SUTEL-DGM-2019. (Folio 260 y 261)
51. Que el 28 de mayo del 2019 (NI-06346-2019) mediante documento SF-009-2019, el señor Eduardo Mora Barrantes, representante legal de la empresa SERVICIOS FEMAROCA TV S.A. dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 04413-SUTEL-DGM-2019. (Folio 262 y 263)
52. Que el 29 de mayo del 2019 (NI-06415-2019) vía correo electrónico el señor Mauricio Hidalgo Araya, apoderado generalísimo de la empresa TRANSDATELECOM S.A. dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 03691-SUTEL-DGM-2019. (Folio 264 a 266)
53. Que el 29 de mayo del 2019 (NI-06428-2019) vía correo electrónico el señor Jaime Goldenberg, Director de Operaciones de la empresa RSL TELECOM dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 04413-SUTEL-DGM-2019. (Folio 267 a 269)
54. Que el 29 de mayo del 2019 (NI-06436-2019) vía correo electrónico el señor José Alberto Plácido Salazar, Presidente de la empresa COSTA NET, S.A. dio respuesta a lo solicitado mediante los oficios 03691-SUTEL-DGM-2019 y 04413-SUTEL-DGM-2019. (Folio 270 a 273)
55. Que el 30 de mayo del 2019 (NI-06484-2019) vía correo electrónico el señor Jose Eduardo Palacio Gutiérrez, Gerente General de la empresa UFINET dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 04413-SUTEL-DGM-2019. (Folio 274 a 276)
56. Que el 03 de junio del 2019 (NI-06571-2019) mediante documento CS-007-19, el señor Félix A. Castro Amaya, Presidente de la empresa SERVILINK S.A. dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 04413-SUTEL-DGM-2019. (Folio 277 a 279)
57. Que el 05 de junio del 2019 (NI-06698-2019) vía correo electrónico, la señora Adriana Castro, apoderada

**7539-SUTEL-SCS-2019**

especial de MILLICOM CABLE COSTA RICA S.A. solicitó que se le informara sobre los operadores y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones que presentaron observaciones sobre la operación propuesta. (Folio 280)

58. Que el 05 de junio del 2019 vía correo electrónico se le dio respuesta a la información requerida por la señora Adriana Castro mediante el NI-06698-2019. (Folio 281)
59. Que el 07 de junio del 2019 (NI-06831-2019) mediante documento sin número, los señores Luis Manuel Castro Ventura, apoderado especial de la empresa MILLICOM CABLE COSTA RICA S.A. y Carlos Ubico Durán, apoderado especial de la empresa TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC, S.A. dan respuesta a la información requerida por la DGM mediante oficio 04410-SUTEL-DGM-2019. (Folio 282 a 293)
60. Que el 14 de junio del 2019 mediante oficio 05262-SUTEL-DGM-2019 la DGM le requirió a las partes MILLICOM CABLE COSTA RICA S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC, S.A. aclarar la información presentada mediante el NI-06831-2019. (Folio 294 a 297)
61. Que el 14 de junio del 2019 (NI-07177-2019) vía correo electrónico el señor Johnny Quesada Cascante, Director de Infocomunicaciones de la empresa COOPESANTOS dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 04413-SUTEL-DGM-2019. (Folio 298 a 300)
62. Que el 18 de junio del 2019 (NI-07292-2019) vía correo electrónico se realizó una solicitud de reunión por parte del señor José Pablo Rivera Ibarra de la empresa TELEFONICA DE COSTA RICA, S.A., por lo que se coordinó la reunión para el día 19 de junio del 2019 en las instalaciones de la SUTEL de 1:00 pm a 2:00 pm. (Folio 301 a 303)
63. Que el 19 de junio del 2019 de conformidad con la información que consta en el documento de control de reuniones se realizó la reunión programada en la cual participaron representantes de TELEFÓNICA DE COSTA RICA S.A. y funcionarios de la SUTEL en las oficinas de la SUTEL. (Folio 304)
64. Que el de junio del 2019 (NI-07473-2019) mediante documento sin número los señores Adriana Castro Alfaro, apodera especial de MILLICOM CABLE COSTA RICA S.A. y Andrey Dorado Arias, apoderado especial de TELEFONICA DE COSTA RICA dieron respuesta a la solicitud de aclaración realizada por la DGM mediante oficio 05262-SUTEL-DGM-2019. (Folio 305 a 308)
65. Que el 25 de junio del 2019 mediante oficio 05642-SUTEL-DGM-2019 se les comunicó a las partes notificantes MILLICOM CABLE COSTA RICA S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC, S.A. que, a partir del 21 de junio del 2019 se tiene por completa la información requerida para la solicitud de autorización de la concentración, fecha en que se empieza a contabilizar el plazo para resolver por parte de Sutel. (Folio 309 a 311)
66. Que el de 25 junio del 2019 se publicó un aviso de la solicitud de autorización de concentración presentada ante la SUTEL por las empresas MILLICOM CABLE COSTA RICA S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC, S.A., en la página de Internet de la SUTEL <https://sutel.go.cr/avisos/solicitud-de-concentracion-de-telefonica-de-costa-rica-tc-s-y-millicom-spain-sl> invitando a todos los interesados a presentar la información que estimen relevante dentro de un plazo de 05 días hábiles posterior a esta publicación. (Folio 312 a 314)
67. Que el 04 de julio del 2019 (NI-08078-2019) vía correo electrónico la señora Aracelly Zeledón, Administradora de la empresa COSTA RICA INTERNET SERVICE PROVIDER S.A. dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 04413-SUTEL-DGM-2019. (Folio 315 a 319)
68. Que el 05 de julio de 2019, mediante oficio 06042-SUTEL-DGM-2019, la DGM solicitó a la Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM), formal criterio en relación con la solicitud de autorización de concentración presentada ante la SUTEL por las empresas MILLICOM CABLE COSTA RICA S.A. y

**7539-SUTEL-SCS-2019**

TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC, S.A. (Folio 320 a 434)

69. Que el 09 de julio de 2019 (NI-8267-2019) vía correo electrónico el señor Daniel Quirós Zúñiga solicitó acceso al expediente. (Folio 435)
70. Que el 10 de julio de 2019 (NI-8377-2019) vía correo electrónico la señora Ana Rodríguez, apoderada especial administrativa de MILLICOM CABLE COSTA RICA S.A. solicitó acceso al expediente. (Folio 436 a 437)
71. Que el 22 de julio de 2019, mediante oficio 06594-SUTEL-DGM-2019 la DGM realizó una solicitud de información a los siguientes proveedores: CABLETICA S.A. (Folio 438 a 440)
72. Que el 11 de julio agosto del 2019 mediante oficio 06213-SUTEL-DGM-2019 se rindió el informe técnico sobre la ampliación de plazo para resolver la concentración. (Folios 441 a 449)
73. Que el 19 de julio del 2019 mediante el oficio 06517-SUTEL-DGM-2019 la DGM, emitió informe sobre confidencialidad de las piezas del expediente M0391-STT-MOT-CN-00693-2019. (Folios 450 a 469)
74. Que el 23 de julio del 2019 el Consejo de la SUTEL mediante resolución RCS-192-2019 de las 12:45 horas resolvió sobre la confidencialidad de las piezas del expediente donde se gestiona autorización de concentración entre las empresas TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC, S. A. y MILLICOM CABLE COSTA RICA, S.A., expediente M0391-STT-MOT-CN-00693-2019. (Folios 509 a 528)
75. Que el 19 de agosto del 2018 el Consejo de la SUTEL mediante el acuerdo 017-045-2019 resolvió ampliar a 45 días hábiles el plazo para resolver la solicitud de autorización de concentración. (Folios 470 a 473)
76. Que el 26 de julio de 2019 (NI-08920-2019) la COPROCOM se comunicó en lo conducente el acuerdo contenido en el artículo cinco del acta de la sesión ordinaria número 27-2019 de las diecisiete horas con treinta minutos del veintitrés de julio de dos mil diecinueve. (Folios 474 a 475)
77. Que el 29 de julio de 2019 (NI-8978-2019) la COPROCOM comunicó la Opinión OP-18-19, que corresponde al acuerdo contenido en el artículo cinco del acta de la sesión ordinaria número 27-2019 de las diecisiete horas con treinta minutos del veintitrés de julio de dos mil diecinueve. (Folios 476 a 503)
78. Que el 30 de julio de 2019 (NI-8978-2019) la COPROCOM comunicó Fe de Erratas adoptada en la Sesión Ordinaria N° 27-2019 del martes 16 de julio de 2019 en relación con el punto D) de la Opinión OP-18-19. (Folios 504 a 505)
79. Que el 30 de julio de 2019 (NI-09216-2019) vía correo electrónico y mediante documento CT-Reg0063-2019 el señor José Gutiérrez Salazar, Gerente de Regulación, Comunicación de la empresa CABLETICA S.A. dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 06594-SUTEL-DGM-2019. (Folios 506 a 508)
80. Que el 6 de agosto de 2019 (NI-09393-2019) la COPROCOM comunicó la Resolución de Error Material de las 11 horas del 6 de agosto del 2019. (Folios 529 a 530)
81. Que el 09 de agosto del 2019, mediante oficio 07078-SUTEL-DGM-2019, la DGM presentó para valoración del Consejo de la SUTEL su "INFORME FINAL DE RECOMENDACIÓN SOBRE LA SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN DE CONCENTRACIÓN PRESENTADA POR MILLICOM CABLE COSTA RICA, S.A. Y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC, S.A."
82. Que se han llevado a cabo las diligencias útiles y necesarias para el dictado de la presente resolución.

7539-SUTEL-SCS-2019

**CONSIDERANDO****PRIMERO: SOBRE LAS CONCENTRACIONES QUE DEBEN AUTORIZARSE PREVIAMENTE POR PARTE DE SUTEL**

El artículo 52 de la Ley 8642, establece que la operación de redes y la prestación de servicios de telecomunicaciones, estarán sujetas a un régimen sectorial de competencia, el cual se regirá por lo establecido en esta Ley y de manera supletoria, por los criterios dispuestos en el capítulo III de la Ley de Promoción de Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Ley 7472).

Así, la Ley 8642 en su artículo 56 define a una concentración económica como la fusión, la adquisición del control accionario, las alianzas o cualquier otro acto en virtud del cual se concentren las sociedades, las asociaciones, las acciones, el capital social, los fideicomisos o los activos en general, que se realicen entre operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones que han sido independientes entre sí. Siendo entonces que de manera previa a realizar una concentración, los operadores de redes y los proveedores de servicios de telecomunicaciones, deberán solicitar la autorización de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), a fin de que esta evalúe el impacto de la concentración sobre el mercado, con el objetivo de evitar formas de prestación conjunta que se consideren nocivas a la competencia, los intereses de los usuarios o la libre concurrencia en el mercado de las telecomunicaciones.

De conformidad con la normativa (artículos 56 y concordantes de la Ley 8642 y 27 del Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones del 6 de octubre del 2008), previo a emitir su resolución la SUTEL deberá conocer el criterio técnico de la COPROCOM.

Asimismo, el artículo 56 de la Ley 8642, determina que la Sutel no autorizará las concentraciones que resulten en una adquisición de poder sustancial o incremento de la posibilidad de ejercer poder sustancial en el mercado relevante, de conformidad con los artículos 14, 15 y 16 de la Ley 7472; que faciliten la coordinación expresa o tácita entre operadores o proveedores, o produzcan resultados adversos para los usuarios finales. No obstante, la Sutel podrá valorar si la concentración es necesaria para alcanzar economías de escala, desarrollar eficiencias o para evitar la salida, en perjuicio de los usuarios, de un operador o proveedor, y cualquier otra circunstancia prevista reglamentariamente. En este orden de ideas, el artículo 57 de la Ley 8642 establece expresamente las condiciones que podrá imponer la SUTEL para la autorización de las concentraciones, en caso de que se consideren necesarias.

Ahora bien, el Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones del 6 de octubre del 2008 (RRCT) en los artículos del 23 al 29, desarrolla aspectos establecidos en la Ley 8642 tales como: los requisitos con los que debe contar la solicitud de autorización de concentración, el análisis a efectuar de la misma, el trámite que esta debe seguir, los presupuestos de presunción favorable aplicables al sector de telecomunicaciones, los supuestos en que se puede dar la presentación de compromisos y el procedimiento que se debe llevar a cabo en caso de que se impongan condiciones a la autorización de concentración.

**SEGUNDO: TRANSACCIÓN CUYA AUTORIZACIÓN SE SOLICITA****A. Partes**

- i. Empresa compradora.

MILLICOM INTERNATIONAL CELLULAR, S.A. (*Millicom International*), es una compañía multinacional con sede en el Gran Ducado de Luxemburgo, con una gama de servicios que engloba comunicaciones fijas y móviles, televisión por cable y satélite, servicios financieros móviles, así como de contenido<sup>1</sup>, ofrecidos bajo las marcas TIGO y TIGO Business.

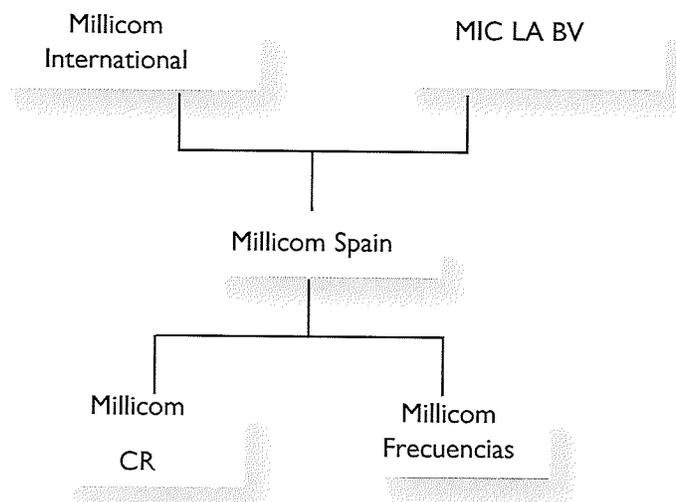
<sup>1</sup> Tomada de la página web <https://www.millicom.com/our-company/brands> el 24 de mayo del 2019, 11:50 a.m.

**7539-SUTEL-SCS-2019**

Millicom International está presente en todos los países centroamericanos, además de Panamá, Colombia, Paraguay, Bolivia en la parte sur de América, así como en Tanzania y Chad en el continente africano.

Millicom International es copropietaria de MILLICOM SPAIN S.L. (*Millicom Spain*) sociedad constituida de conformidad con las leyes del Reino de España (folio 6), que a su vez es dueña de dos compañías en Costa Rica, MILLICOM CABLE COSTA RICA, S.A. (*Millicom CR*), cédula jurídica 3-101-577518 y MILLICOM FRECUENCIAS COSTA RICA S.R.L. (*Millicom Frecuencias*), cédula jurídica 3-101-577518<sup>2</sup> (folio 7), detalle en la Figura I.

Figura I. Millicom International: Estructura accionaria antes de la transacción. Mayo, 2019



Fuente: Elaboración propia con información del expediente M0391-STT-MOT-CN-00693-2019, folio 11.

Millicom CR inició operaciones en Costa Rica en el año 2008, al comprar la operación de la compañía Amzak Capital Management, que para ese momento operaba en el mercado costarricense de televisión por suscripción, con la marca Amnet.

En el 2009, con la apertura del mercado de telecomunicaciones, es autorizado como proveedor mediante resoluciones del Consejo de la SUTEL números RCS-102-2009 y posteriormente amplía servicios mediante RCS-012-2011 (folio 372 y 409 expediente OT-00003-2009).

TIGO es la marca distintiva de dicha compañía en el mercado costarricense, ofreciendo bajo esta una serie de servicios de telecomunicaciones<sup>3</sup>:

- Servicios minoristas:
  - televisión por suscripción
  - acceso a Internet
  - telefonía fija
- Servicios empresariales:
  - transferencia de datos (VPN, enlaces, líneas dedicadas)
  - acceso a Internet
- Servicios mayoristas:
  - líneas dedicadas
  - acceso y transporte de capacidad de salida internacional.

<sup>2</sup> Anteriormente OTOCHE, S.R.L.

<sup>3</sup> Tigo también ofrecen otros servicios que no son de telecomunicaciones.

7539-SUTEL-SCS-2019

El servicio de televisión por suscripción lo ofrece en dos modalidades, híbrido de fibra coaxial (HFC)<sup>4</sup> y por medio de la recepción directa por el telespectador (DTH) (folio 28), con clientes en el 100% de los cantones del país, aunque no necesariamente en todos los distritos y poblados.

En cuanto al servicio de Internet, para clientes residenciales es ofrecido a través de cable coaxial, cable de fibra óptica o cobre (folio 29); para el segmento empresarial es brindado sobre fibra óptica o una combinación de redes (HFC) (folio 30). Es prestado en 58 cantones del país (folio 034 y 035), pero no precisamente incluyen en su totalidad los distritos y poblados de la localidad.

Por su parte, el servicio de telefonía fija está basada en la tecnología VoIP, también conocida como voz sobre IP que es la encargada de transformar la voz en paquetes de datos para que se puedan enviar a través de Internet (folio 29), y es ofrecida en 52 cantones.

Si bien Millicom CR ha expandido de forma paulatina sus servicios de telecomunicaciones en el país<sup>5</sup>, y a nivel mundial como grupo posee más de 21 millones de clientes en servicios móviles<sup>6</sup>, actualmente en Costa Rica no poseen ningún cliente en telefonía celular.

Posteriormente, la apertura en el sector telecomunicaciones trajo consigo la obligación de realizar una serie de tareas para llevar a cabo la apertura del servicio de telecomunicaciones móviles. De tal manera, en el año 2010 el Poder Ejecutivo efectuó la primera licitación de bandas de espectro radioeléctrico. Las empresas Claro y Telefónica, las únicas oferentes, resultaron las adjudicatarias, convirtiéndose en las primeras en ingresar al mercado móvil a competir con el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Posteriormente, en el año 2017, se efectuó la subasta de las bandas que quedaron pendientes de asignar del primer concurso, y a pesar de que Millicom CR mostró un interés inicial<sup>7</sup> en participar en dicho concurso finalmente no participó en el mismo de tal manera que nuevamente fueron Claro y Telefónica las adjudicadas.

Así, la compañía Millicom CR actualmente no tiene asignadas en Costa Rica bandas de espectro radioeléctrico, que le permitan la propagación de las señales de telecomunicaciones móviles y su título habilitante únicamente le faculta en la actualidad para brindar los siguientes servicios de telecomunicaciones:

- Servicios minoristas:
  - televisión por suscripción
  - acceso a Internet
  - telefonía fija
- Servicios empresariales:
  - transferencia de datos (VPN, enlaces, líneas dedicadas)
  - acceso a Internet
- Servicios mayoristas:
  - líneas dedicadas
  - acceso y transporte de capacidad de salida internacional.

ii. Empresa vendedora.

TELEFÓNICA S.A. (*Telefónica España*) es una sociedad constituida y existente de conformidad con las leyes del Reino de España, que a nivel mundial brinda servicios de telecomunicaciones móviles, fijos, banda ancha y televisión. Por medio de la marca *Movistar* tiene presencia en España, Argentina, Chile, Uruguay, Perú, Ecuador, Venezuela, México, Panamá, Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Nicaragua<sup>8</sup>, entre tanto en el

<sup>4</sup> Incorpora tanto fibra óptica como cable coaxial para crear una red de banda ancha.

<sup>5</sup> Incluso recientemente la compañía adquirió Cable Max en Cañas y Cable Zarcero, aunque esta última no se finiquitó.

<sup>6</sup> Referencia tomada de la página web <https://www.millicom.com/what-we-do/mobile/> el 29 de mayo del 2019, a las 07:46 a.m.

<sup>7</sup> Lo que se evidencia de las consultas que realizó en relación con la publicación del cartel.

<sup>8</sup> La operación de venta de la empresa Telefónica tiene carácter regional, sin embargo, en algunos países la transacción aún se encuentra en proceso.

7539-SUTEL-SCS-2019

Reino Unido y Alemania utiliza la denominación O2; y finalmente en Brasil maneja el nombre comercial *Vivo*<sup>9</sup>.

Telefónica España en nuestro país es propietaria de TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC, S.A. (*Telefónica CR*), cédula de persona jurídica 3-101-610198, [REDACTED]

Figura II. Telefónica España: Estructura accionaria antes de la transacción. Mayo, 2019

**CONFIDENCIAL**

*Telefónica CR*<sup>10</sup> es un operador de redes y proveedor de servicios de telecomunicaciones, concesionario del espectro radioeléctrico según Acuerdo Ejecutivo 01-2011-MINAET, y autorizado mediante resoluciones del Consejo de la SUTEL número RCS-079-2011 y RCS-158-21011 (folio 112 y folio 281 expediente OT-033-2011), que bajo la marca Movistar ofrece los siguientes servicios de telecomunicaciones:

- Servicios minoristas :
  - televisión por suscripción
  - telecomunicaciones móviles
  - Wi-Fi móvil
- Servicios empresariales:
  - transferencia de datos (VPN, enlaces, líneas dedicadas)
  - Internet fijo
  - telefonía fija

Particularmente, a nivel mayorista *Telefónica CR* únicamente ofrece los servicios de terminación fija y móvil.

Para brindar dichos servicios *Telefónica CR* utiliza un modelo de tercerización de infraestructura, de tal [REDACTED]

En cuanto al servicio de televisión por suscripción, según datos del Área de Análisis de Mercados de la SUTEL la empresa empezó a brindar el servicio en el año 2017, contando inicialmente con clientes sólo en 13 cantones, lo cual se amplió en el 2018 a los 81 cantones del país. La compañía retransmite desde un satélite de comunicaciones una señal de televisión emitida desde un punto de la Tierra, de forma que esta llega a otras partes (DTH), siendo posible brindar el servicio en cualquier parte del país (folio 25), aunque por políticas

<sup>9</sup> Referencia tomada de la página web [https://www.telefonica.com/es/web/about\\_telefonica/nuestras\\_marcas](https://www.telefonica.com/es/web/about_telefonica/nuestras_marcas) el 27 de mayo del 2019, 10:02 a.m.

<sup>10</sup> A inicios de su operación la empresa se denominó Azules y Platas, S. A., luego adoptó su nombre al conglomerado de empresas del grupo.

7539-SUTEL-SCS-2019

de la empresa no se ofrece en ciertos barrios o sectores<sup>11</sup>.

Respecto al servicio de telecomunicaciones móviles, Telefónica CR tiene trayectoria de una década, ofreciéndolo actualmente en todo el territorio nacional (folio 22).

Por otra parte, la empresa brinda desde mayo del 2015 un servicio comercialmente conocido como WiFi móvil<sup>12</sup> (folio 283). Dicho servicio utiliza la misma red móvil de Telefónica CR, y posee las características de un dispositivo móvil (folio 306).

Por su parte, el servicio de Internet empresarial fijo se brinda sobre fibra óptica o HFC (folio 26), en donde es solicitado por la clientela, dado que la compañía posee una cobertura de acceso en todo el territorio nacional (folio 26).

En cuanto a telefonía fija, la modalidad ofrecida es únicamente para empresas, es voz sobre protocolo de Internet (VOIP) y aunque tiene cobertura autorizada a nivel nacional (folio 24), según datos del Área de Análisis Económico de SUTEL, el servicio posee clientes activos en 28 de los cantones del país.

iii. Empresas relacionadas.

Millicom CR es propietaria de la empresa Millicom Frecuencias, sociedad concesionaria de las frecuencias del espectro radioeléctrico, que según indica el notificante no desarrolla actividades comerciales, ni presta servicios a terceros (folio 007).

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

i. Tipo de concentración.

La transacción consiste en la compra del 100% del capital social de Telefónica CR por parte de Millicom España (folio 7), de tal manera, el comprador

La materialización de la concentración no supondrá

Así de aprobarse la concentración, específicamente, se dará un traslape entre ciertos servicios de telecomunicaciones: telefonía fija, televisión por suscripción y conectividad empresarial (efectos horizontales). Asimismo, la unión establecida generará la extensión de la actividad de Millicom CR a un servicio que hasta el momento no ofrecía en el mercado nacional, telefonía celular (efectos de conglomerado de producto).

De tal manera, se estima que la concentración no sólo generará que competidores reales entre sí se unan bajo la figura de un mismo grupo económico, sino que también generará efectos de expansión de producto, por lo que, el presente análisis se enfocará en determinar si los cambios resultantes de la integración de las empresas Millicom CR y Telefónica CR por una misma casa matriz, generará efectos adversos o nocivos,

<sup>11</sup> Referencia tomada de la página web <https://movistar.cr/tv>, sección *Términos y Condiciones Movistar Play, ¿Puedo instalar DTH (Televisión) en cualquier parte del País?*, el 06 de junio del 2019 a las 10:43. Tejarcillos, Triángulo de la Solidaridad, Las Tenis de León XIII, El Infiernillo, Los Diques, Campiña Vieja, La Milpa, Los Molinos, Guararí, Limón 2000, Cienegueta, Los Lirios, Atlántida, Ceibón y El 5.

<sup>12</sup> Referencia tomada de la página web <https://movistar.cr/wifi-movil> el 7 de julio del 2019

7539-SUTEL-SCS-2019

sobre la competencia<sup>13</sup> en el mercado de telecomunicaciones costarricense.

Las “Guías de análisis de concentraciones sector telecomunicaciones” de la SUTEL indican que las concentraciones horizontales pueden obstaculizar de forma significativa la competencia efectiva, por medio de dos efectos:

- Efectos unilaterales o no coordinados, dado que la operación facilita la capacidad de las firmas concentradas de ejercer poder de mercado, de modo independiente. Adicionalmente, puede existir un efecto indirecto, dado que los restantes participantes del mercado podrían acompañar el aumento de precios, perjudicándose no sólo los clientes de las firmas que se concentran, sino todos los clientes del mercado.
- Efectos coordinados, resultado de que la operación altera la estructura e incentivos en el mercado relevante, se facilita o promueve la interacción coordinada entre todos o los principales participantes, en perjuicio de los clientes.

En relación con las concentraciones de conglomerado las Guías de la SUTEL señalan dos principales efectos anticompetitivos adversos:

- Exclusión de competidores a través de ventas atadas, resultado de que los clientes sólo pueden comprar un determinado producto (el producto atado o vinculado) si, a su vez, compran otro (el producto vinculante). Además, podrían ocurrir las ventas en paquete, cuando los clientes reciben descuentos o compensaciones por la compra conjunta de dos productos<sup>14</sup>. En ambos casos, la exclusión anticompetitiva será viable si la firma integrada cuenta con un grado significativo de poder de mercado en al menos uno de los mercados relevantes involucrados.
- Efectos de cartera generados cuando los clientes valoran acceder a una determinada cartera o variedad de productos y comprarlos conjuntamente. En este caso la exclusión será viable si existen costos fijos significativos asociados a la provisión de la variedad de productos que los consumidores valoran y pocas empresas con capacidad de ofrecer la variedad requerida. Además, el éxito estará asociado a que la firma pueda evitar vender productos individuales.

Y si bien el análisis de concentraciones es altamente dependiente de las especificidades de cada caso, tanto la “Guía de análisis de concentraciones sector telecomunicaciones” de la SUTEL, así como el Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones, establecen una serie de elementos analíticos para determinar el efecto o impacto en el mercado de una concentración:

- Delimitar de los mercados relevantes para análisis de la operación.
  - Identificar de los participantes
  - Asignar de las cuotas de mercado
  - Determinar el grado de concentración.
  - Identificar del poder compensatorio de la demanda.
  - Identificar las barreras de entrada.
  - Estimar las posibles eficiencias y efectos pro-competitivos, alegados por las partes.
- ii. Objeto de la operación.

<sup>13</sup> Superintendencia de Telecomunicaciones (2014). “Guía de análisis de concentraciones sector de las telecomunicaciones”. Pág. 2. Documento ubicado en: <http://sutel.go.cr/guias-competencia>. El examen se denomina: “substantial lessening to competition test”, abreviado “SLC test”. Tiene su origen en la fórmula de la Sección 7 de la Clayton Act de los Estados Unidos y su interpretación por la jurisprudencia de las cortes estadounidenses. Luego, los lineamientos estadounidenses para el control de concentraciones horizontales de 1992 desarrollaron en detalle la metodología de este examen e históricamente han sido aplicados en las jurisdicciones donde prevalece el derecho anglosajón (Canadá, Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda). Actualmente la mayor parte de las jurisdicciones han adoptado este enfoque, incluyendo las de América Latina, que en general han tomado como base los lineamientos estadounidenses.

<sup>14</sup> Si bien estas estrategias de comercialización difieren en su forma, desde el punto de vista de la competencia son de efecto equivalente

7539-SUTEL-SCS-2019

En enero del 2019, Telefónica España informa su intención de abandonar su operación en el mercado centroamericano con el anuncio de la venta de su operación a CLARO en dos países, Guatemala y El Salvador<sup>15</sup>; el segundo anuncio vino un mes después, la adquisición de su filial en Nicaragua, Costa Rica y Panamá, por parte de Millicom Internacional<sup>16</sup> <sup>17</sup>.

De tal manera, la operación notificada es de carácter regional y materializa la salida de Telefónica España de Centroamérica. El vendedor señala que esto forma parte de la política de gestión de cartera de activos del grupo Telefónica, basada en una estrategia de creación de valor, optimización del retorno sobre el capital y posicionamiento estratégico. Además, indica que complementa el objetivo de reducción de deuda y fortalecimiento de balance por la vía orgánica, en un escenario de generación de caja creciente (folio 08 y 09).

El comprador indica que en Costa Rica la adquisición le permitirá ampliar su portafolio de servicios, incorporando los servicios de telecomunicaciones móviles al conjunto existente de servicios de cable y fijos. Además, señala que podrá enfrentar mejor los retos futuros que se esperan en la industria, producto del cambio tecnológico (folio 08).

### C. Restricciones accesorias.

Según consta en el contrato de compraventa de la transacción (Folio 66, Anexo 14.C Documentos comunes a las partes, 14.c.i Proyecto de Acto Jurídico, según consta en documentos electrónicos adjuntos al NI-04336-2019), [REDACTED] se mantendrán vigentes las siguientes obligaciones:

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Resulta pertinente señalar en materia de restricciones accesorias, que en la legislación comercial costarricense, las cláusulas de no competencia son válidas cuando se estipulan por un tiempo finito y razonable<sup>19</sup>, por lo que al ser valorada esta restricción con base en la regla de la razón, la misma se considera válida en el entendido de que está directamente relacionada con la compraventa notificada, forma parte integral de la transacción y es razonablemente necesaria para el adecuado funcionamiento de los objetivos

<sup>15</sup>Tomada de la web <https://www.telefonica.com/es/web/sala-de-prensa/-/telefonica-centroamerica-inversiones-acuerda-la-venta-de-telefonica-guatemala-y-el-salvador-a-america-movil-por-570-millones-de-euros> el 28 de mayo del 2019 a las 14:26.

<sup>16</sup> Tomada de la web <https://www.telefonica.com/es/web/sala-de-prensa/-/telefonica-alcanza-un-acuerdo-con-millicom-para-la-venta-de-telefonica-de-costa-rica-panama-y-nicaragua> el 28 de mayo del 2019 alas 14:28

<sup>17</sup> La compra en algunos países aún está pendiente de aprobación por parte de la autoridad de competencia.

<sup>18</sup> Contabilizados desde la fecha efectiva del cierre de la transacción

<sup>19</sup> Tribunal Segundo Civil de San José. Sección Segunda. Voto 171 de las 9:20 horas del 4 de mayo del 2001.

**7539-SUTEL-SCS-2019**

previstos en el acuerdo entre las empresas.

**TERCERO: SOBRE LA INFORMACIÓN Y ALEGATOS DE TERCEROS.**

Algunos operadores y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones externaron a la SUTEL que la concentración entre Millicom CR y Telefónica CR poseía, desde su criterio, efectos negativos<sup>20</sup>, específicamente estos operadores señalan:

- Con tanta competencia ha disminuido considerablemente nuestra clientela, las empresas Movistar y Tigo Star pasarían a ser de un solo dueño con mucho capital, lo cual no se puede llevar a cabo la competencia sana.
- En lugar de ganar o mantener una oferta más para el mercado costarricense se puede dar un monopolio.
- Tiene efectos perjudiciales debido al porcentaje de captación de clientes en relación con las otras empresas satelitales y móviles, debido a que ésta ya cuenta con empresas funcionando en el mismo mercado.
- La concentración tiene efectos perjudiciales en el mercado de telecomunicaciones, en especial a nivel del mercado corporativo, especialmente Internet fijo empresarial y telefonía fija IP.
- Ante una posible compra se conformaría una distribución del mercado con poder sustancial, Millicom pasaría a tener la mayoría de la participación, 52,8% en servicios de telefonía IP.
- Millicom consolidaría su participación en los mercados de Internet y telefonía en el sector corporativo, afectando la libre competencia de otros operadores, causando disrupción mediante barreras como el precio.
- Esta empresa podría abaratar aún más los precios de los servicios triple play residenciales, con prácticas agresivas de mercado, en virtud del músculo financiero que poseen, por tratarse de una empresa transnacional.
- Operadores pequeños y medianos pueden sufrir repercusiones ante la inminente guerra de precios y promociones en los servicios que se podrían otorgar, que pueden hacer que las operaciones sean financieramente sostenibles. Ya tenemos un ejemplo con la entrada de Liberty en el mercado, y la agresiva entrega de servicios a menor costo para los usuarios finales, no necesariamente asegurando la calidad de los servicios.

Por su parte, sin externar si la transacción tenía o no efectos negativos en el mercado de telecomunicaciones costarricense, algunas empresas operadoras de telecomunicaciones indicaron su opinión en cuanto a lo siguiente:

- Es relevante realizar un análisis pormenorizado de los indicios de la presencia de efectos coordinados y efectos no coordinados, entre ellos:
  - Analizar el impacto para el mercado al estar frente a dos empresas que poseen elevadas cuotas de mercado.
  - Ambas empresas son competidoras inmediatas en algunos mercados.
  - En algunos de los mercados impactados, la posibilidad para los clientes de cambiar de proveedor será limitada, especialmente al realizar el análisis desde el mercado geográfico.
- La concentración generará un aumento del poder significativo de mercado, por cuando ambos

<sup>20</sup> Solicitud de información realizada mediante los oficios 03691-DGM-2019 y 04413-DGM-2019.

**7539-SUTEL-SCS-2019**

operadores mantienen actualmente gran parte de los clientes de los mercados móvil, Internet y TV paga, lo que produce un alto riesgo de generar barreras de entrada a los mercados.

- La unión de ambas empresas aumentará y consolidará el control de la infraestructura esencial, canales de distribución y facilidades esenciales, juntas tendrán mayores ventajas tecnológicas por ser transacciones, lo que pone en riesgo la garantía de acceso a las instalaciones esenciales en condiciones equitativas y no discriminatorias.
- La concentración entre las dos empresas implicará un cambio de control sobre Telefónica CR, lo que les dará mayores recursos para establecer economías de escala y alcance lo que si bien se podría traducir en mejores para los clientes, tales disminuciones pueden darse por menores costos de los insumos que constituyan prácticas anticompetitivas como subsidios cruzados, exclusividad, imposición de precios, ventas atadas y precios predatorios, entre otros, por cuanto Millicom diversificará la oferta de servicios por medio de la participación en ambos mercados, minorista y mayorista.
- Con la unión de ambas empresas se conformará un conglomerado para los servicios de telefonía e Internet móvil que le otorgará mayores posibilidades de hacer alianzas estratégicas dentro y fuera del país con proveedores de servicios, especialmente contenido, que podrían restringir el acceso a otros competidores.
- Posibles efectos horizontales negativos en el mercado, ya que podría existir la probabilidad de que se produzca una coordinación entre las partes involucradas al reforzar una posición dominante colectiva, eliminando gran parte de la presión competitiva, al disponer del poder de mercado incrementando sin tener que recurrir a comportamientos coordinados o bien cambiando la naturaleza de la competencia de tal manera que resulte mucho más probable que empresas que previamente no coordinaban su comportamiento pasen a coordinarse y/o subir precios o perjudicar por otros medios la competencia efectiva. Una concentración también puede facilitar o hacer más estable o efectiva la coordinación entre empresas que ya se coordinaban antes de la concentración.

Finalmente, un operador considera que la transacción no tiene efectos negativos, y por el contrario, le atribuye beneficios a la transacción, entre estos:

- Contribuye a equilibrar la posición dominante que el operador incumbente tiene en los servicios de redes fijas, Internet y telecomunicaciones móviles fortaleciendo la competencia y contribuyendo a la reducción en las tarifas de los servicios de telecomunicaciones, complementando además su portafolio con los servicios de televisión por suscripción y video streaming.
- Telefónica carece de una red de transporte de datos propia, mientras que Tigo si ofrece este servicio, por lo que esperamos que esta ventaja genere una reducción en las tarifas del servicio de IP Transit hacia proveedores de servicios de Internet y en las tarifas de los planes de Internet móvil.

Por otra parte, por medio de la página web de la SUTEL, el 25 de junio del 2019 se publicó el aviso de la solicitud de concentración, informando a los interesados que contaban con un plazo de 5 días hábiles, para aportar la información que consideraran relevante para el respectivo análisis. Sin embargo, vencido el plazo, no se recibió ninguna información u observación al expediente.

Las opiniones y consideraciones presentadas por los interesados en el proceso de concentración se abordarán de manera pormenorizada en el análisis de fondo efectuado a continuación.

#### **CUARTO: SOBRE EL ANÁLISIS DE LA TRANSACCIÓN SOMETIDA A AUTORIZACIÓN.**

- I. Que para el análisis de la operación de concentración sometida a autorización conviene extraer del informe técnico presentado por la DGM mediante oficio 07078-SUTEL-DGM-2019, el cual es acogido

**7539-SUTEL-SCS-2019**

en su totalidad por este Consejo, lo siguiente:

[...]

## **6. SOBRE LOS MERCADOS INVOLUCRADOS EN LA OPERACIÓN.**

### **6.1. Valoración de los notificantes sobre la definición de mercado relevante.**

*Los notificantes indican que de conformidad con los servicios prestados por las partes, se considera que los mercados relevantes afectados por esta transacción, tanto en su dimensión de mercado de producto y de mercado geográfico son los siguientes (folio 036):*

#### **“ b. Mercados relevantes afectados:**

(...)

##### *i. Mercado de Producto:*

- *A nivel de usuario final: el de televisión por suscripción, telefonía fija, y el de acceso a Internet.*
- *A nivel empresarial: los servicios de conectividad empresarial.*
- *A nivel mayorista: el acceso y transporte de capacidad de salida internacional y los servicios de tráfico y terminación de llamada.*

##### *ii. Mercado Geográfico: Territorio Nacional.”*

*Si bien, en la sección específica utilizada por los notificantes no se incorpora el servicio de telecomunicaciones móviles, este sí es mencionado más adelante en una breve explicación como relevante (folio 040):*

*“vii. Servicios de telefonía móvil:<sup>13</sup>*

*Estos servicios incluyen la puesta a disposición de los recursos que permiten la prestación de servicios de telecomunicaciones y las facilidades adicionales asociadas a éstos, desde un origen móvil.”*

*Además, los notificantes realizan la indicación que para las definiciones de los mercados relevantes, con excepción de televisión por suscripción y de conectividad empresarial, se incluyen los mercados mencionados en la resolución RCS-307-2009.*

### **6.2. Valoración de la DGM sobre la definición de los mercados relevantes.**

*El análisis de concentraciones económicas es casuístico, por lo tanto, la definición precisa de "mercado" depende de los hechos particulares y de cómo la adquisición puede impactar en más de un mercado.*

*Por lo anterior, la DGM discrepa del planteamiento hecho por los notificantes en cuanto a los mercados relevantes, esto por la necesidad de configurar los mercados relevantes según las particularidades del caso y en concordancia en el artículo 14 de la Ley 7472.*

*Para la DGM, el ámbito de interés en que se enmarca la presente operación es la actividad comercial concerniente exclusivamente a los servicios de telecomunicaciones, desarrollados en el mercado costarricense, tanto por las empresas Millicom CR y Telefónica CR, que resultado de la concentración podrían cambiar la dinámica de competencia que prevalece hasta el momento en los diferentes mercados.*

*Concretamente, el Cuadro I. define los servicios de telecomunicaciones que desarrollan las empresas vinculadas en la concentración.*

**7539-SUTEL-SCS-2019**
**Cuadro I. Servicios de telecomunicaciones involucrados en la transacción. Costa Rica. Abril, 2018.**

Servicio de telecomunicaciones <sup>1/</sup>	Operador	
	Millicom CR	Telefónica CR
Telecomunicaciones móviles		√
Telefonía fija	√	√
Televisión por suscripción	√	√
Wifi móvil residencial		√
Internet fijo residencial	√	
Internet fijo empresarial	√	√
Transporte de datos	√	√
Líneas dedicadas mayoristas	√	
Acceso a capacidad de salida internacional	√	

**Nota:**
<sup>1/</sup> El símbolo √ indica que el servicio es efectuado por el operador.

**Fuente:** Elaboración propia con información aportada por las partes al expediente M0391-STT-MOT-CN-00693-2019 e información recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

La información del Cuadro I evidencia que:

- i. Millicom Internacional, por medio de Millicom CR y Telefónica CR, ofrecerá nueve servicios de telecomunicaciones en nuestro país.
- ii. La operación dará lugar a solapamientos horizontales en cuatro servicios: telefonía fija, televisión por suscripción, Internet fijo empresarial y transporte de datos.
- iii. La operación le permitirá a Millicom CR desarrollar una nueva actividad en su portafolio de servicios, telecomunicaciones móviles.
- iv. La operación no modificará la estructura preexistente en el mercado en el servicio de acceso a capacidad de salida internacional y líneas dedicadas a nivel mayorista.

De tal manera, la DGM se separa de la definición de mercados relevantes efectuados por las partes notificantes, en cuanto a que no existe afectación a nivel vertical en el mercado de acceso y transporte de capacidad de salida internacional, puesto que Telefónica CR, además de la interconexión, no brinda servicios mayoristas. Además, en cuanto al Internet fijo residencial, incluso en el folio 283 se afirma que Telefónica CR no lo ofrece, por lo cual, es un mercado que no posee efectos de carácter horizontal, aunque si de conglomerado, al ser un servicio regularmente empaquetado con otros.

Además, en el Cuadro II se detalla el alcance geográfico de los servicios brindados a nivel minorista por cobertura es detallada.

**Cuadro II. Cobertura geográfica de los servicios minoristas de telecomunicaciones involucrados en la transacción. Costa Rica. Abril, 2018.**

N.	Provincia	Cantón	Telecomunicaciones móviles		TV suscripción		Internet residencial		Telefonía fija	
			Millicom	Telefónica	Millicom	Telefónica	Millicom	Telefónica	Millicom	Telefónica
1	San José	San José								
2	San José	Escazú								
3	San José	Desamparados								
4	San José	Puriscal								
5	San José	Tarrazú								
6	San José	Aserri								
7	San José	Mora								
8	San José	Goicochea								
9	San José	Santa Ana								
10	San José	Alajuelita								
11	San José	Vasquez de Cor.								
12	San José	Acosta								

**CONFIDENCIAL**

**7539-SUTEL-SCS-2019**

N.	Provincia	Cantón	Telecomunicaciones móviles		TV suscripción		Internet residencial		Telefonía fija	
			Millicom	Telefónica	Millicom	Telefónica	Millicom	Telefónica	Millicom	Telefónica
13	San José	Tibás								
14	San José	Moravia								
15	San José	Montes de Oca								
16	San José	Turrubares								
17	San José	Dota								
18	San José	Curri								
19	San José	Pérez								
20	San José	León Cortés								
21	Alajuela	Alajuela								
22	Alajuela	San Ramón								
23	Alajuela	Grecia								
24	Alajuela	San Mateo								
25	Alajuela	Atenas								
26	Alajuela	Naranjo								
27	Alajuela	Palmares								
28	Alajuela	Poás								
29	Alajuela	Orotina								
30	Alajuela	San Carlos								
31	Alajuela	Zarceró								
32	Alajuela	Valverde Vega								
33	Alajuela	Upala								
34	Alajuela	Los Chiles								
35	Alajuela	Guatuso								
36	Cartago	Cartago								
37	Cartago	Paraíso								
38	Cartago	La Unión								
39	Cartago	Jiménez								
40	Cartago	Turrialba								
41	Cartago	Alvarado								
42	Cartago	Oreamuno								
43	Cartago	El Guarco								
44	Heredía	Heredía								
45	Heredía	Barva								
46	Heredía	Snto Domingo								
47	Heredía	Santa Bárbara								
48	Heredía	San Rafael								
49	Heredía	San Isidro								
50	Heredía	Belén								
51	Heredía	Flores								
52	Heredía	San Pablo								
53	Heredía	Sarapiquí								
54	Guanacaste	Libería								
55	Guanacaste	Nicoya								
56	Guanacaste	Santa Cruz								
57	Guanacaste	Bagaces								
58	Guanacaste	Carrillo								
59	Guanacaste	Cañas								
60	Guanacaste	Abangares								
61	Guanacaste	Tilarán								
62	Guanacaste	Nandayure								
63	Guanacaste	La Cruz								
64	Guanacaste	Hojancha								
65	Puntarenas	Puntarenas								
66	Puntarenas	Esparza								
67	Puntarenas	Buenos Aires								
68	Puntarenas	Montes de Oro								

**7539-SUTEL-SCS-2019**

N.	Provincia	Cantón	Telecomunicaciones móviles		TV suscripción		Internet residencial		Telefonía fija	
			Millicom	Telefónica	Millicom	Telefónica	Millicom	Telefónica	Millicom	Telefónica
69	Puntarenas	Osa								
70	Puntarenas	Aguirre								
71	Puntarenas	Golfito								
72	Puntarenas	Coto Brus								
73	Puntarenas	Parrita								
74	Puntarenas	Corredores								
75	Puntarenas	Garabito								
76	Limón	Limón								
77	Limón	Pococí								
78	Limón	Siquirres								
79	Limón	Talamanca								
80	Limón	Matina								
81	Limón	Guácimo								

Nota:

<sup>1/</sup> El símbolo el símbolo √ indica que el servicio es brindado.

Fuente:

Elaboración propia con información aportada por las partes al expediente M0391-STT-MOT-CN-00693-2019, información tomada de la página web <https://movistar.cr/cobertura-internet-en-casa>, el 06 de junio del 2019 a las 10:55 a.m. e información recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

La información del Cuadro II; **Error! No se encuentra el origen de la referencia.** evidencia que:

- i. Con excepción del servicio de telecomunicaciones móviles, Millicom posee una cobertura más amplia en todos los servicios que poseen solapamientos horizontales, aunque la unión le permitirá incluir algunos cantones en su portafolio de servicios.

El Cuadro II evidencia que el impacto en los servicios brindados por las partes involucradas en la transacción será disímil dependiendo de la cobertura del servicio por parte de los involucrados en la transacción así como de las presiones competitivas, de manera tal, se discrepa de la parte notificante al definir para todos los mercados un alcance nacional.

Por otro lado, debido a la naturaleza de servicios de carácter empresarial, en cuanto a su demanda y oferta no se incluyen en el Cuadro II (este punto será desarrollado en los mercados relevantes). Además, se incluye la modalidad de servicio ofrecida por Telefónica CR denominada como Wi-Fi móvil, debido a que no es posible determinar la ubicación de los clientes, pero más allá de esta particularidad, para poder valorar los traslapes o no a nivel horizontal es necesario entrar en la evaluación de las características técnicas de este servicio (folio 306 y 307):

Capacidad de descarga de datos:	Limitada
Terminal asociada:	Móvil (104 x 64x 12.9 mm y 89 gramos de peso)
Fuente de energía:	Batería (6 horas de conexión)
Zona de cobertura:	Cubierta por la torre de telecomunicaciones
Restricción geográfica:	No existe restricción al acceso de radio bases
Ubicación de clientes:	No determinada

En cuanto al servicio de Internet se debe recordar que su uso depende de la descarga de datos a la hora de su uso. Cuando las actividades de los usuarios son intensivas en el uso del ancho de banda, tal como, descargar películas, libros y música, así como actividades de investigación, existe preferencia el uso de la modalidad fija, dado que los datos móviles son limitados. Por el contrario, si las actividades son menos intensivas en ancho de banda, tal como, leer noticias, revisar redes sociales o utilizar el e-mail, la opción móvil es la más común. Incluso la evidencia estadística muestra que el Internet móvil no es sustituto sino más bien un complemento con el fijo, al percibir los usuarios costarricenses que las conexiones tienen diferentes usos.

En particular, la opción ofrecida por Telefónica CR facilita su movilidad no solo por su tamaño y peso, sino por la

**7539-SUTEL-SCS-2019**

batería del dispositivo que proporciona hasta 6 horas de conexión, de manera tal que el cliente puede desplazarse con el dispositivo y tener la conexión de existir una torre de telecomunicaciones de la compañía disponible.

Y es que se debe recordar que el servicio de acceso a **Internet fijo** corresponde a una red global que provee una variedad de información y facilidades de comunicación, consiste en la interconexión de redes usando protocolos de comunicación estándar, con origen en una **ubicación fija o con un rango de movilidad limitado**, que está asociada con la opción de **capacidad ilimitada de datos**.

De la tal manera, aunque no puede considerarse un sustituto perfecto de la opción móvil y en términos de uso comparte similitudes con el Internet fijo y es una opción que es ofrecida por Telefónica CR como de uso residencial<sup>21</sup>, **para este caso en particular**, se considera que las características técnicas hacen al Wi-Fi móvil una opción más bien de índole móvil, incorporándose dichos clientes al mercado de telecomunicaciones móviles para sus análisis, donde incluso la empresa los (folio 283).

Por otro lado, las necesidades de los usuarios que demandan el servicio de Internet fijo, así como la oferta de las empresas, evidencian características particulares para los clientes residenciales y los empresariales. Los primeros demandan un servicio definido como homogéneo, existiendo paquetes preestablecidos en cuanto a velocidad y precio. En contraste, los usuarios empresariales tienen necesidades individuales, demandando "servicios a la medida", usualmente demandados con otros servicios tal como transporte de datos o de valor agregado, además de que como parte de la contratación se establecen acuerdos específicos a nivel de servicio (SLA) para los servicios post-venta y reparación de averías entre otros. En virtud de lo anterior, es pertinente segmentar el servicio de Internet fijo residencial del servicio de Internet fijo empresarial.

Así las cosas, el servicio de Internet fijo residencial no es afectado por la transacción a nivel de traslape horizontal, y no se entrará a valorar en ese sentido, sino a nivel de conglomerado, además, del Internet empresarial, que será abordado en el mercado relevante apropiado con efectos horizontales.

De tal manera, identificados los servicios involucrados en la transacción, así como su cobertura geográfica, se definirán los mercados relevantes, tomando en consideración los criterios definidos en el artículo 14 Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley 7472. En lo que interesa los siguientes criterios:

- a) Las posibilidades de sustituir el bien o el servicio de que se trate, por otro de origen nacional o **extranjero**, considerando las posibilidades tecnológicas, el grado en que los consumidores cuenten con sustitutos y el tiempo requerido para efectuar tal sustitución.
- b) Los costos de distribución del bien mismo, sus insumos relevantes, sus complementos y sustitutos, desde otros lugares del territorio nacional y del **extranjero**; para ello se tendrán en cuenta los fletes, los seguros, los aranceles y las restricciones que no sean arancelarias, así como las limitaciones impuestas por los agentes económicos o sus organizaciones y el tiempo requerido para abastecer el mercado desde otros sitios.
- c) **Los costos y las posibilidades de los consumidores para acudir a otros mercados.**
- d) Las restricciones normativas, nacionales o **internacionales**, que limiten el acceso de los consumidores a las fuentes de abastecimiento alternativas, o el de los proveedores a los clientes alternativos". (Resaltado propio)

Cabe destacar que para este caso en particular, la posibilidad de la sustituibilidad de alguno de los servicios de telecomunicaciones minoristas involucrados en la transacción por uno de origen extranjero se ve restringida por las limitaciones técnicas asociadas a la cobertura de red, siendo una barrera infranqueable la compra en los mercados internacionales.

De tal manera, no se entrarán en valoraciones que impliquen mercados extranjeros, y particularmente no se abordará del todo el inciso c). En cuanto a los restantes incisos a), b) y d), el análisis de sustituibilidad desde el punto de vista de la demanda se centrará en el carácter intercambiable de los servicios de telecomunicaciones desde la perspectiva del usuario. Por su parte, la sustituibilidad desde el punto de vista de la oferta se realizará por la probabilidad de que las empresas que no operen en este momento en el mercado de servicios pertinentes decidan entrar en el corto plazo.

<sup>21</sup> Tomada del Web <https://movistar.cr/wifi-movil> el 28 de junio del 2019 a las 17:30

7539-SUTEL-SCS-2019

**1) Mercado relevante de telecomunicaciones móviles a nivel nacional.**

El servicio de **telefonía móvil** elimina la conexión física, es a través de ondas electromagnéticas que de manera inalámbrica se da la comunicación. Y pese a que inicialmente el servicio se enfocaba exclusivamente en el transporte de voz, el desarrollo tecnológico permitió implementar diferentes generaciones de redes, 2G, 3G y 4G, que posibilitaron una serie de servicios conexos, tal como el envío de mensajes de texto y la transferencia de datos<sup>22</sup>, evolucionando su denominación a telecomunicaciones móviles.

En cuanto a la posibilidad de sustitución por parte del consumidor de los servicios de llamadas móviles, mensajes y transferencia de datos por otros, la última encuesta de sustituibilidad efectuada por la SUTEL<sup>23</sup> evidencia que los servicios fijos no son sustitutos de los servicios móviles. Particularmente, un 77,7% de los usuarios de telefonía móvil y un 73,6% de los usuarios de Internet móvil indicaron que ante un aumento permanente del 10% en el precio de su servicio no estarían dispuestos a sustituir el servicio móvil por uno de naturaleza fija (inciso a, Artículo 14, Ley 7472).

En cuanto a la posibilidad de que operadores o proveedores de otras tecnologías o servicios ingresen a brindar servicios móviles, en primer lugar, existe una barrera de entrada infranqueable que corresponde a la necesidad de una concesión de espectro radioeléctrico, que además de ser un bien demanial es escaso, y por lo tanto, el Estado vela por su apropiado uso (inciso d, Artículo 14, Ley 7472).

Precisamente, fue por eso por lo que posterior a la apertura en telecomunicaciones, la SUTEL en el año 2009 efectuó el concurso para la primera asignación de espectro radioeléctrico para brindar el servicio de telefonía móvil. Posteriormente, de los segmentos que quedaron libres de la primera licitación, nuevamente se efectuó una segunda en el 2017, quedando adjudicados el 100% los bloques. De tal manera, que en este momento no existen segmentos de espectro radioeléctrico disponibles, por lo cual, no se vislumbra ningún concurso en el corto plazo<sup>24</sup> y con esto la entrada de ninguna empresa.

En segundo lugar, la posibilidad que otros operadores brinden servicios móviles bajo la figura de operador móvil virtual (OMV), se ve supeditada a que las empresas que sí poseen espectro asignado (ICE, Claro o Telefónica CR) compartan un bien escaso y básico para la prestación de servicios de telecomunicaciones proceso que en general, de darse, podría tomarse su tiempo por las condiciones del negocio pues se requeriría un plazo determinado para la negociación respectiva de acuerdos, registro de operador móvil virtual (habilitación), acuerdos de acceso e interconexión, homologación de contratos de usuario final, solicitud de nueración, entre otros. Además, se debe recordar que los OMV que surgieron inicialmente, FullMóvil y TuyoMóvil, no pasaron de tener una participación residual, nunca superaron el 1%, incluso ya cerraron operaciones. Así que no se consideran que otras compañías sin asignación de espectro ingresen al mercado en el corto plazo (inciso b, Artículo 14, Ley 7472). Esto producto de la propia estrategia de nicho de mercado de las empresas.

Otro aspecto para considerar es que particularmente los servicios de llamadas móvil, envío de mensajes (SMS/MMS) y la transferencia de datos, no son ni contratados por los usuarios, ni ofrecidos de manera independiente por los operadores, sino que forman parte de una oferta conjunta del servicio de acceso a la red móvil que permite la convergencia de servicios. Esto por cuanto la tecnología ha avanzado al punto que el mercado que en un inicio fue solo voz, ahora es considerando de **telecomunicaciones móviles**, teniendo así las diferentes ofertas disponibles en el mercado características tecnológicas, niveles de calidad y precios similares (inciso a, Artículo 14, Ley 7472).

En cuanto al alcance geográfico, la cobertura de las redes que poseen los operadores para brindar las telecomunicaciones móviles incluyen todo el país, y se considera las presiones competitivas son idénticas a lo largo del territorio, por ende, se define el mercado relevante geográfico nacional (inciso b, Artículo 14, Ley 7472).

**2) Mercado relevante de telefonía fija a nivel cantonal.**

El servicio de **telefonía fija** es aquel que proporciona acceso al sistema telefónico nacional, para la realización de comunicaciones vocales con origen en una ubicación fija o con un rango de movilidad limitado.

<sup>22</sup> Si bien en su momento existieron operadores virtuales, a través de redes satelitales, su participación fue residual.

<sup>23</sup> Licitación abreviada N° 2015LA-000006-SUTEL "Contratación de servicios estadísticos para la elaboración de una encuesta a hogares que permita analizar el acceso, uso y percepción de los usuarios finales para servicios de telecomunicaciones".

<sup>24</sup> Aunque es de esperar que con el apagón analógico se deban reasignar nuevos bloques.

**7539-SUTEL-SCS-2019**

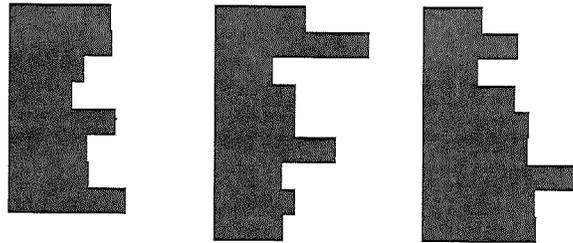
*En función de la tecnología de acceso, el servicio fijo puede ser prestado por medio de conmutación de circuitos o en conmutación de paquetes de datos. Además, existen diferentes redes para brindarlo, tal como conmutada (RTPC), redes híbridas de fibra y coaxial (HFC), redes de fibra óptica (FTTx), redes inalámbricas y redes satelitales. Sin embargo, sin importar la tecnología de acceso así como la red, es prestado indistintamente, conduciéndose al mismo tipo de servicio en características, niveles de calidad y precios (inciso b, Artículo 14, Ley 7472).*

*Por su parte, desde el punto de vista del usuario, la encuesta de sustituibilidad realizada por la SUTEL<sup>25</sup> indica que un 61,8% de los encuestados considerara que la telefonía fija no le brinda el mismo servicio que la telefonía móvil. Además de que un 59% de los usuarios de la encuesta indicó que a pesar de que se genere un incremento permanente del 10% en el precio del servicio de telefonía fija lo mantendría. De tal manera, existe un porcentaje muy significativo de los usuarios que consideran que dichos servicios no son sustitutos. Además, la encuesta también arroja que hay un 67,3% de los hogares individuales que cuentan tanto con una línea telefónica fija como con una línea telefónica móvil, lo que evidencia más bien que entre ambos servicios aún prevalece una relación de complementariedad más que de sustituibilidad (inciso a, Artículo 14, Ley 7472).*

*En cuanto a la sustitución desde el punto de vista de la oferta, los operadores que estén interesados en ingresar en este mercado requieren realizar una inversión adicional para prestarlo además del proceso de asignación de numeración, lo cual evidentemente puede retrasar su entrada, razón por la cual no se considera necesario incluir dentro de este mercado relevante proveedores que actualmente no se encuentran operando pero que cuentan con el título habilitante respectivo para ofrecer el servicio (inciso d, Artículo 14, Ley 7472).*

*La operación supondrá afectación donde existe expansión en el servicio producto de la unión de las dos empresas, puntualmente en 20 cantones existe unión y en 8 cantones Millicom ampliará sus servicios (inciso b, Artículo 14, Ley 7472).*

*Dado que según la cobertura de las redes instaladas el servicio de telefonía fija presenta limitaciones técnicas de oferta en un área geográfica particular, en el país coexisten diferencias en la dinámica comercial y por ende en las presiones competitivas, de manera tal que se define que la concentración geográficamente afecta particularmente a los cantones de:*



### **3) Mercado relevante de televisión por suscripción a nivel cantonal.**

*El servicio de **televisión por suscripción** corresponde a la transmisión o retransmisión de señales audiovisuales a clientes finales, utilizando frecuencias del espectro radioeléctrico o directamente del satélite<sup>26</sup>. Para acceder al servicio debe mediar un contrato entre el suscriptor y el proveedor del servicio, estableciéndose las condiciones de la suscripción.*

*En nuestro país el servicio es brindado por medio de cable, satélite e IPTV, y entre las tres tecnologías no existe una diferencia significativa a nivel de características, parrilla de canales y precios, de manera tal, que en caso de ser necesario el usuario puede desplazarse entre distintas tecnologías, considerándose todas sustitutas perfectas entre sí, e integrándose en un solo mercado (inciso b, Artículo 14, Ley 7472).*

<sup>25</sup> Licitación abreviada N° 2015LA-000006-SUTEL "Contratación de servicios estadísticos para la elaboración de una encuesta a hogares que permita analizar el acceso, uso y percepción de los usuarios finales para servicios de telecomunicaciones".

<sup>26</sup> Artículo 5 inciso 31 del Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones, Decreto 34765-MINAET

**7539-SUTEL-SCS-2019**

*En cuanto a la televisión abierta, es de libre acceso aunque su programación es limitada y en su mayoría se restringe a producciones que poseen cierto tiempo de producidas o incluso retrasmirtiéndose por años. Aparte se encuentran los servicios over de top (OTT), tal como Netflix, que tecnológicamente posee ciertos requisitos mínimos para que su funcionamiento, tal como, una conexión a Internet que además, por cuestiones de calidad, debe ser de un ancho de banda mínimo. Por las características señaladas se considera que estos dos servicios son independientes del servicio de televisión por suscripción (inciso a, Artículo 14, Ley 7472).*

*Acerca del alcance geográfico, en este caso, se debe considerar que Millicom CR gracias a su red posee clientes en los 81 cantones del país, y por su parte Telefónica CR, por el tipo de tecnología bajo la cual ofrece su producto (antena) ya posee clientes en todo el territorio, teniendo ambas empresas cobertura nacional.*

*Así esta transacción tiene un impacto en los 81 cantones del país aunque de manera diferente, en virtud de que el servicio de televisión por suscripción presenta limitaciones técnicas de oferta, en función de la cobertura geográfica de las redes de los distintos operadores, que implica diferencias en la dinámica comercial a nivel cantonal<sup>27</sup>, por lo cual, el mercado geográfico es determinado a nivel cantonal (inciso b, Artículo 14, Ley 7472).*

### **1) Mercado relevante de Internet residencial a nivel cantonal.**

*El servicio de acceso a Internet fijo residencial corresponde a una red global que provee una variedad de información y facilidades de comunicación, consistente en la interconexión de redes usando protocolos de comunicación estándar, con origen en una ubicación fija o con un rango de movilidad limitado. La resolución RCS-258-2016 de las 14:20 horas del 23 de noviembre del 2016, lo define "como aquel permanente de acceso residencial a Internet disponible desde una ubicación fija o con un rango de movilidad limitado".*

*El usuario final cuenta con las siguientes opciones tecnológicas para obtener el servicio de acceso a Internet fijo residencial: RDSI, xDSL, HFC, FTTx, inalámbricas (WiMAX, WiFi y Satelital) y soluciones móvil-fijo. (inciso a, artículo 14 Ley 7472). Sin embargo, de las opciones tecnológicas anteriores es claro que las tecnologías satelitales, dados sus costos de implementación, los cuales, al ser mucho más elevados respecto a los de otras tecnologías inalámbricas llevan a precios mayores, no se consideran sustituibles desde el punto de vista de la demanda del servicio de Internet desde ubicaciones fijas (inciso b, artículo 14, Ley 7472).*

*Para el resto de las opciones tecnológicas se tiene que los precios, velocidades y condiciones de calidad ofrecidos por los proveedores, independientemente de la tecnología usada, se ubican en niveles muy similares. Lo anterior permite concluir que, en virtud de las características, velocidades, niveles de sobresuscripción, precios y usos, se considera que las siguientes tecnologías forman parte del mismo mercado relevante, al ser todas sustitutos desde el lado de la demanda; ADSL, cable coaxial y conexiones fijas inalámbricas (inciso b, artículo 14, Ley 7472).*

*Cabe destacar, que los servicios de Internet móvil no son considerados como sustitutos del servicio de Internet fijo, ya que la evidencia estadística de encuestas previas realizadas por la SUTEL muestra que ambos servicios son considerados como complementos por parte de la población costarricense, al percibir los usuarios que las conexiones a Internet fijas y móviles tienen diferentes usos (inciso c, artículo 14, Ley 7472).*

*Ahora bien, a diferencia de los otros servicios descritos, al prestar atención a las necesidades de los usuarios del servicio de Internet fijo, quedan en evidencia características particulares de los clientes residenciales y los empresariales. Las necesidades residenciales son más homogéneas que las empresariales, por lo cual, se abordan por medio de paquetes preestablecidos en cuanto a parámetros tales como velocidad y precio. En contraste, el sector empresarial posee necesidades más personalizadas, lo que hace demandar "servicios a la medida", que usualmente van unidos con otros servicios de valor agregado, además de acuerdos a nivel de servicio específicos (SLA) para los servicios post-venta y reparación de averías entre otros.*

*Precisamente, las condiciones de competencia en cada segmento implican mercados distintos de acceso a Internet fijo, lo cual a su vez también se confirma por el hecho de que el diseño mismo de las ofertas comerciales y las necesidades específicas de cada segmento impiden que los usuarios de uno y otro segmento puedan acceder a las ofertas diseñadas para el otro segmento, lo que hace ambos tipos de servicios insustituibles entre sí.*

*En lo que respecta a los requisitos legales asociados a la prestación del servicio bajo estudio, estos emanan de*

<sup>27</sup> Área geográfica más pequeña con que se cuenta disponibilidad de datos.

**7539-SUTEL-SCS-2019**

lo dispuesto en los artículos 11 y 23 de la Ley 8642 y su respectiva concordancia con los artículos 21 y 37 del Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones, los cuales establecen que los operadores o proveedores de telecomunicaciones deberán contar con la respectiva autorización por parte del Poder Ejecutivo en el caso de las concesiones y de la SUTEL en el caso de las autorizaciones, para ofrecer servicios de telecomunicaciones en el mercado costarricense, por lo que las fuentes de abastecimiento alternativas de los consumidores se limitan a aquellos operadores que se encuentren debidamente autorizados (inciso d, artículo 14, Ley 7472).

En este caso, no existe una coincidencia entre el servicio de Internet residencial de Millicom CR y Telefónica CR, sin embargo, Millicom CR posee clientes en 58 cantones (inciso b, artículo 14, Ley 7472).

## **2) Mercado relevante de conectividad empresarial a nivel nacional.**

Tal y como se indicó en el apartado anterior, a nivel del servicio de Internet fijo los clientes empresariales poseen particularidades que lo diferencian de los clientes del sector residencial (inciso a, Artículo 14, Ley 7472):

- i) La contratación del servicio se da posterior a un proceso de negociación, donde la decisión de comprar regularmente es tomada por un grupo de funcionarios.
- ii) Las ofertas comerciales son personalizadas, elaboradas a partir de las necesidades del comprador.
- iii) La oferta efectuada por el vendedor incluye algún servicio de valor agregado, tal como, venta de hardware, desarrollo especializado de software, administración de redes, asesoría técnica, seguridad electrónica, servicios de almacenaje de información, entre otros.

En este punto conviene recordar que tanto el servicio de Internet fijo empresarial como el transporte de datos brindan una solución que le permite a las empresas transferir información entre dos o más puntos, y precisamente la vinculación horizontal de ambos servicios conforma el mercado denominado "conectividad empresarial".

Para el sector empresarial costarricense, operadores y proveedores de telecomunicaciones han basado sus soluciones en la utilización de fibra óptica o en enlaces inalámbricos por medio de antenas, y a su vez ofrecen modelos de conexión punto a punto, punto a multipunto, hasta conexiones lógicas como las redes privadas virtuales. Así el abanico de posibilidades para los usuarios empresariales incluye desde el arrendamiento de enlaces físicos dedicados, segmentaciones lógicas de los mismos, hasta la posibilidad de aumentar la seguridad del trasiego de sus datos (inciso a, Artículo 14, Ley 7472).

Por su parte, otro rasgo particular del mercado de servicio empresarial es la cobertura; cuando un usuario final ubicado en alguna zona del país en que el operador no posee red, este realiza las gestiones necesarias para solventar las necesidades del cliente, ya sea desplegar red propia en la zona hasta arrendar un segmento de red de otro operador que sí posea cobertura, por lo que se puede asegurar que hay disponibilidad de este servicio a nivel nacional (inciso b, Artículo 14, Ley 7472). Lo anterior se da por la magnitud del negocio que cada cliente empresarial representa, lo cual es radicalmente distinto en el caso del servicio residencial, donde la existencia de un usuario que demande el servicio en zonas donde no hay cobertura, no justifica por sí solo, el despliegue de redes o la búsqueda de acuerdos con otros operadores.

## **7. SOBRE EL PODER SUSTANCIAL EN LOS MERCADOS RELEVANTES DEFINIDOS.**

### **7.1. Mercado de telecomunicaciones móviles.**

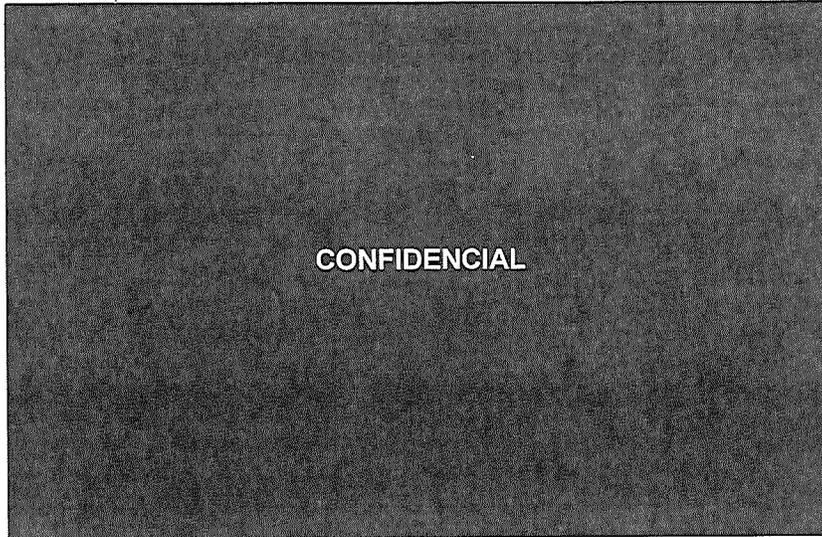
#### **A. Participación en el mercado relevante.**

Es claro que el mercado de telecomunicaciones móviles representa la joya de la Corona para Millicom CR. Es una división que resulta especialmente valiosa en esta operación de concentración, ya que no solo le permite sumar un servicio más a su portafolio de productos, sino que le da la posibilidad de ofrecer servicios combinados fijos y móviles a los usuarios finales. Esto es especialmente importante pues de momento el empaquetamiento de servicios se ha dado en especial en doble play.

Telefónica CR con una década en el servicio de telecomunicaciones móviles en el mercado nacional, ha evolucionado y si bien sus cuotas de participación han fluctuado a lo largo del tiempo, mantienen una tendencia al incremento, despuntando el año 2018 como el de mayor participación, aunque sin superar el 30%, ver detalle en el Gráfico I.

7539-SUTEL-SCS-2019

Gráfico I. Mercado de telecomunicaciones móviles: Telefónica CR. Cuota de participación de mercado, cuantificada por cantidad de usuarios. Costa Rica. Período 2014 - 2018.



Fuente: Elaboración propia con información recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

**B. Índice de concentración del mercado.**

Si bien el mercado de telecomunicaciones móviles ha presentado una significativa desconcentración desde el año 2010, su nivel de concentración aún supera los 2.500 puntos, ver Cuadro III, ubicándose, según los parámetros internacionales y los propios precedentes de la SUTEL, en la categoría de altamente concentrado, sin embargo, esta es una condición previa a la transacción entre las partes, por lo tanto, la SUTEL no debe por medio de una solicitud de autorización de concentración obligar a las partes a mejorar las condiciones de competencia de un mercado, sino a mantener las existentes al momento del análisis.

Cuadro III. Mercado de telecomunicaciones móviles. Índice Herfindahl-Hirschman. Período 2018.

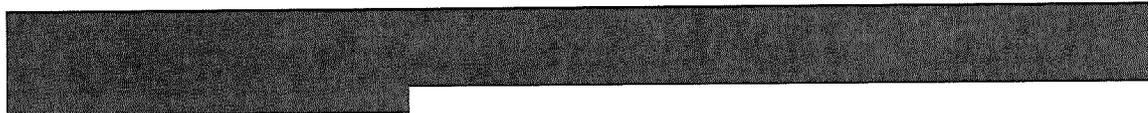
Año	HHI Pre-concentración	HHI Post-concentración	Delta
2018	3.954	3.954	0

Fuente:

Elaboración propia con información recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

En este mercado relevante más allá de afectación a nivel horizontal, los efectos detrás de esta transacción ciertamente son de **conglomerado**.

La tendencia en este momento en los mercados internacionales es aprovechar la convergencia de las redes, para ofrecer paquetes de servicio completo, dirigiéndose las estrategias a la integración horizontal con énfasis en aplicaciones y servicios de telecomunicaciones, así como de valor agregado. Realidad que ya está presente en algunos países, por ejemplo en España donde existe una oferta de paquetes cuádruple que incluye telefonía fija y móvil, Internet fijo y móvil; inclusive hasta quintuple, que agrega al paquete anterior el servicio de televisión por suscripción<sup>28</sup>.



<sup>28</sup> En España se desagrega el servicio de telecomunicaciones móviles en datos y minutos, por lo tanto, se ven como dos servicios distintos.

**7539-SUTEL-SCS-2019**
**C. Barreras de entrada.**

Si un nuevo participante ajeno al mundo de las telecomunicaciones pretendiera ingresar a brindar servicios móviles en el mercado costarricense, no solo debería enfrentar la alta inversión de una red ligada a un plazo largo de recuperación, lidiar para el posicionamiento de la marca, además de lograr llegar al punto donde logra desarrollar de economías de escala y alcance conforme expandió su red y cantidad de clientes, sino que además debe obtener acceso al espectro radioeléctrico mediante el otorgamiento de una concesión por parte del Poder Ejecutivo.

De tal manera, para el nuevo entrante existen tres alternativas, el acceso directamente al espectro, la negociación con un proveedor que ya lo tenga asignado o como una tercera opción la compra de un operador activo en telecomunicaciones móviles.

La primera opción no es factible en el corto plazo ya que el Estado, por medio de dos licitaciones públicas, distribuyó el 100% de las bandas electromagnéticas que se encontraban disponibles para los servicios de telecomunicaciones móviles entre tres empresas, ICE, Claro y Telefónica CR.

Por su parte, en cuanto a la segunda opción, si bien convertirse en un operador móvil virtual es una posibilidad, que conlleva un proceso de negociación, donde otro operador le cede parte de su frecuencia, la evidencia muestra que los OMV nunca lograron posicionarse en el mercado, por el contrario, los dos que venían operando en el mercado costarricense cerraron sus operaciones en los años 2018 y 2019.

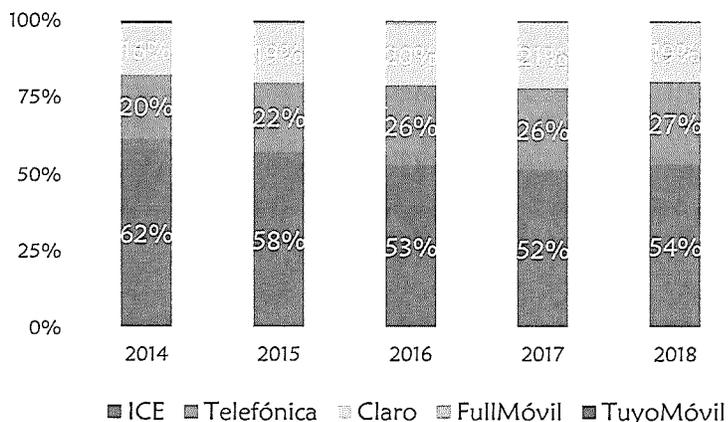
Y en cuanto a la tercera opción, la compra de un operador de telecomunicaciones implica el desarrollo de un proceso de negociación por parte de las empresas y un proceso de autorización por parte de las autoridades, tanto en lo que corresponde a la autorización de la concentración como a la autorización de parte del Poder Ejecutivo en lo que respecta a materia regulatoria del espectro radioeléctrico, lo que podría implicar un largo proceso de trámites de negociación y administrativos.

Así que si bien para el servicio de telecomunicaciones móviles, existen una serie de elementos que pueden ser considerados como barrera de entrada, la principal e infranqueable es el acceso al espectro radioeléctrico.

**D. Existencia y poder de competidores.**

En el mercado costarricense varios operadores brindan servicios de telecomunicaciones móviles, siendo el ICE el que posee la mayor participación, seguido con cuotas distantes por Telefónica CR y Claro, además de cuotas residuales los OMV, que ya para este año dejarán de existir según se detalla párrafos abajo, detalle en el Gráfico II.

Gráfico II. Mercado de telecomunicaciones móviles: Cuota de participación de mercado, cuantificada por cantidad de usuarios. Costa Rica. Período 2014 - 2018.



Fuente:

Elaboración propia con información recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL

7539-SUTEL-SCS-2019

Así desde la apertura en telecomunicaciones, se ha dado una re-distribución de las cuotas de participación, proceso que aún hoy se mantiene, y que desde el año 2014 ha posicionado a Telefónica como el segundo operador en importancia a nivel de suscriptores.

En cuanto a los OMV, no son considerados como una presión en la dinámica competitiva actual, dado que Televisora de Costa Rica S.A., en diciembre del 2018 anunció el cierre de operaciones con la marca TuyoMóvil, y prácticamente de seguido RACSA que operaba comercialmente como FullMóvil, abandonó el mercado a partir del mes de abril de este año<sup>29</sup>, así los clientes de dichas compañías migraran a otro operador.

En cuanto a los servicios integrados, actualmente, ninguna oferta comercial a nivel nacional vincula los servicios móviles con los fijos.

En el caso del ICE los paquetes ofertados son doble play en telefonía e Internet fijos, y el triple play, que lo integra los anteriores servicios más la televisión por suscripción<sup>30</sup>. Por su parte, Claro igualmente ofrece doble play en telefonía fija y televisión por suscripción<sup>31</sup>, y el triple play con Internet fijo<sup>32</sup>. Y finalmente, Telefónica no posee oferta integrada para ninguno de sus servicios.

Por su parte, operadores de redes fijas, tal como Cabletica o Telecable, no brindan servicios de telecomunicaciones móviles (detalle en el apartado C. Barreras de Entrada) por lo cual, están en una imposibilidad técnica para ofrecer paquetes en combinación fijo-móvil, por lo cual, si las condiciones se mantienen como hasta ahora<sup>33</sup>, sus empaquetamientos seguirían sin variación en cuanto a los servicios que circunscriben, doble y triple play.

#### **E. Comportamiento reciente.**

No se tiene evidencia de que a nivel nacional, ya sea Telefónica CR o Millicom CR, efectúen o efectuaran en el pasado algún tipo de comportamiento en busca de desplazar la competencia o de abusar de su participación de mercado en telecomunicaciones móviles.

#### **7.2. Mercado de telefonía fija.**

##### **A. Participación en el mercado relevante.**

Millicom CR empezó a brindar el servicio de telefonía fija en el mercado nacional en el año 2011, y Telefónica CR inició su actividad al año siguiente, ambas bajo la modalidad IP. Ninguna supera, ni individualmente ni en conjunto, [REDACTED] de cuota de participación en el mercado de servicio telefónico fijo a nivel nacional; y si bien sus cuotas de mercado han fluctuado y se han incrementado, su crecimiento no ha sido significativo, ver detalle en el Gráfico III.

<sup>29</sup> Referencia tomada de la página <http://www.fullmovil.cr/> el 19 de junio del 2019 a las 07:19 horas

<sup>30</sup> Referencia tomada de la página [https://www.kolbi.cr/wps/portal/kolbi\\_dev/hogares](https://www.kolbi.cr/wps/portal/kolbi_dev/hogares) el 02 de julio del 2019 a las 10:45 a.m.

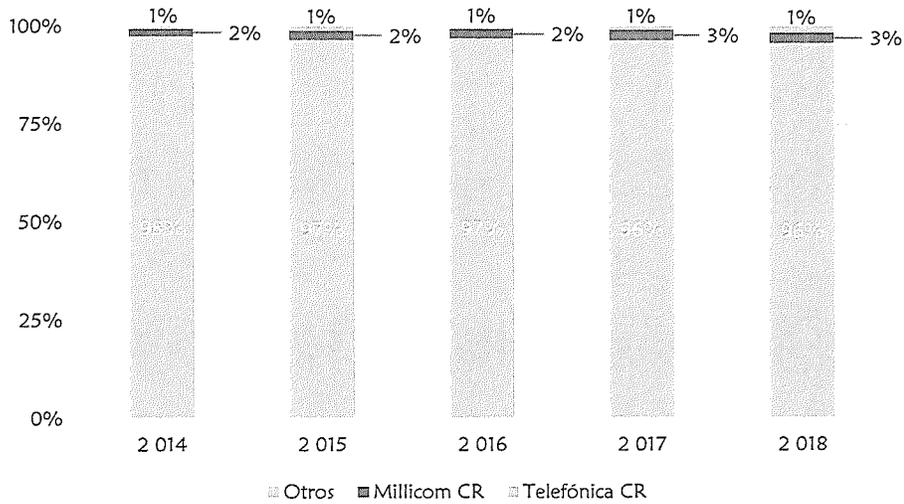
<sup>31</sup> Referencia tomada de la página <https://www.claro.cr/personas/servicios/servicios-hogar/todo-claro/2-play/> el 02 de julio del 2019 a las 10:50 a.m.

<sup>32</sup> Referencia tomada de la página <https://www.claro.cr/personas/servicios/servicios-hogar/todo-claro/3-play/> el 02 de julio del 2019 a las 10:51 a.m.

<sup>33</sup> Posterior al encendido digital se está a la espera de una nueva asignación de bandas de espectro.

**7539-SUTEL-SCS-2019**

Gráfico III. Mercado de telefonía fija: Telefónica CR-Millicom CR. Cuota de participación de mercado, cuantificada por cantidad de usuarios. Costa Rica. Período 2014 - 2018.



Fuente:  
Elaboración propia con información recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL

Puntualmente ambas empresas coinciden en la oferta del servicio de telefonía fija en 20 cantones, además la concentración le permitirá a Millicom CR ampliar su servicio a otros 8, detalle en Cuadro IV.

Cuadro IV. Mercado de telefonía fija: Telefónica CR-Millicom CR. Incremento en la cuota de participación de mercado, cuantificada por cantidad de usuarios, por operador, por cantón afectado por la concentración. Costa Rica. Año 2018.

Cantón	Millicom CR	Telefónica CR	Millicom CR + Telefónica CR
<b>CONFIDENCIAL</b>			

**7539-SUTEL-SCS-2019**

Cantón	Millicom CR	Telefónica CR	Millicom CR + Telefónica CR
[Redacted]			
[Redacted]			

*Nota:*

*1/ En los últimos ocho cantones Millicom CR no posee cuota de participación, más bien amplía su territorio de cobertura.*

*Fuente:*

*Elaboración propia con información recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL*



**B. Índice de concentración del mercado.**

*Las empresas involucradas en la transacción ofrecen el mismo servicio, por lo cual, la concentración si posee efectos de carácter horizontal en este mercado relevante, sin embargo, posterior a la concentración las cuotas de participación de mercado no tendrán un cambio insignificante debido a las bajas cuotas de participación, de manera tal que el Índice Herfindahl-Hirschman (HHI) se mantiene prácticamente inalterado y a nivel nacional con un delta de ocho, ver detalle Cuadro V.*

*Cuadro V. Mercado de telefonía fija. Índice Herfindahl-Hirschman. Año 2018.*

Año	HHI Pre-concentración	HHI Post-concentración	Delta
2018	8090	8098	8

*Fuente:*

*Elaboración propia con información recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL*

*Si bien desde la apertura los niveles de competencia han cambiado, los datos evidencian que el mercado de telefonía fija es altamente concentrado, sin embargo, esta es una situación previa a la transacción entre Telefónica CR y Millicom CR y dado que la cuota adquirida es tan insignificante que se considera redundante entrar en valoraciones cantonales del HHI (ver detalle de la cuota adquirida en el Cuadro IV).*

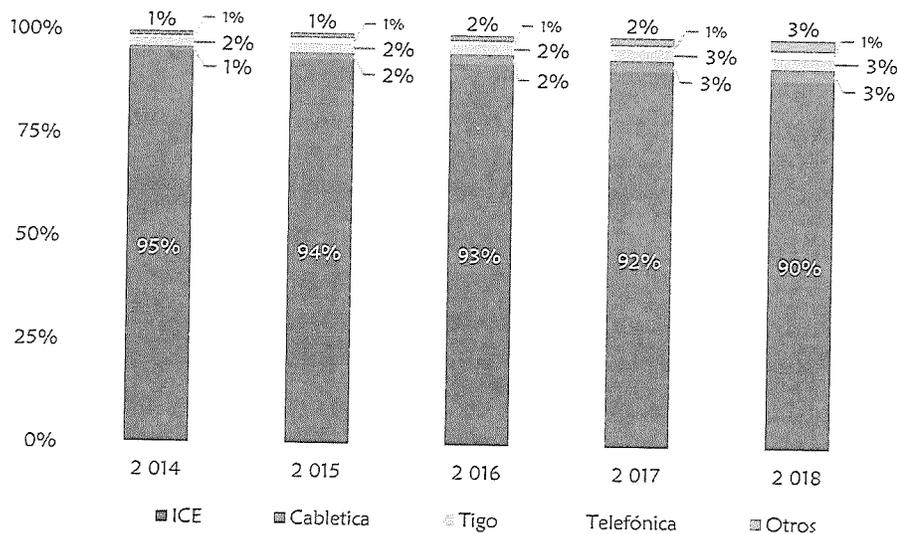
**C. Barreras de entrada.**

*Este mercado relevante, como cualquiera de telecomunicaciones, es intensivo en capital, requiriendo altos niveles de inversión iniciales, además de inversiones continuas, con plazos de recuperación en el largo plazo. Al mismo tiempo, es una industria con altos costos hundidos que enfrenta la indivisibilidad de la inversión.*

**7539-SUTEL-SCS-2019**
**D. Existencia y poder de competidores.**

Desde la apertura en telecomunicaciones, el mercado de telefonía fija es uno de los que mayor dinamismo ha presentado en cantidad de empresas participantes. Al 2018 ascendían a dieciocho, y a excepción del ICE, todas funcionan bajo la modalidad IP. Sin embargo, en términos de cuota de mercado la transformación no ha sido significativa, el ICE continúa con un porcentaje superior al 90%, aunque su participación viene a la baja en contraposición a las restantes empresas, detalle Gráfico IV.

Gráfico IV. Mercado de telefonía fija: Cuota de participación de mercado, cuantificada por cantidad de usuarios. Costa Rica. Período 2014 - 2018.



Fuente:

Elaboración propia con información recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL

Puntualmente, para despejar cualquier duda sobre la presión competitiva que sobrellevarían las empresas concentradas en los cantones donde se concentran, el detalle para el año 2018 se encuentra en el Cuadro VI.

Cuadro VI. Mercado de telefonía fija: Cuota de participación de mercado, cuantificada por cantidad de usuarios, por operador, por cantón afectado por la concentración. Costa Rica. Año 2018.

Cantón	Millicom CR + Telefónica CR	ICE	Televisora	Telecable	Otros <sup>1/</sup>	Total
<b>CONFIDENCIAL</b>						

7539-SUTEL-SCS-2019

**CONFIDENCIAL**

Nota:

<sup>1/</sup>En la categoría de otros se incluyen 18 empresas que a nivel nacional ni superan el 1% del mercado.

Fuente:

Elaboración propia con información recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL

Tal información evidencia, que la cuota adquirida no es significativa, además que los restantes operadores podrían hacerle frente a cualquier comportamiento resultado de la unión Telefónica CR y Millicom CR, no solo por tener una mayor cuota de mercado sino por la capacidad de reacción que poseen por sus características, tal como, el ICE.

En relación con la oferta comercial de las empresas, se debe señalar que el servicio de telefonía fija fue el primero que se unió a los servicios empaquetados, así los operadores empezaron a reformular sus planes para atraer usuarios. Algunos ejemplos de empaquetamientos que involucran telefonía fija son:

- Doble Play ( telefonía fija + TV por suscripción): ICE – Claro
- Doble Play (telefonía fija + Internet fijo): ICE
- Triple Play (telefonía fija + TV por suscripción + Internet fijo): ICE, Claro, Cabletica

Así que si bien, el empaquetamiento es una realidad en servicio de telefonía fija, es un servicio que viene a menos en el mercado, y que la norma entre los operadores no es su ofrecimiento en conjunto. En consecuencia, la cantidad de empresas ofrecen de manera individual el servicio de telefonía fija supera a las que lo ofrecen empaquetado.

#### **E. Comportamiento reciente.**

No se tiene evidencia de que a nivel nacional, ya sea Telefónica CR o Millicom CR, efectúen o efectuarán en el pasado algún tipo de comportamiento en busca de desplazar la competencia o de abusar su participación de mercado de telefonía fija.

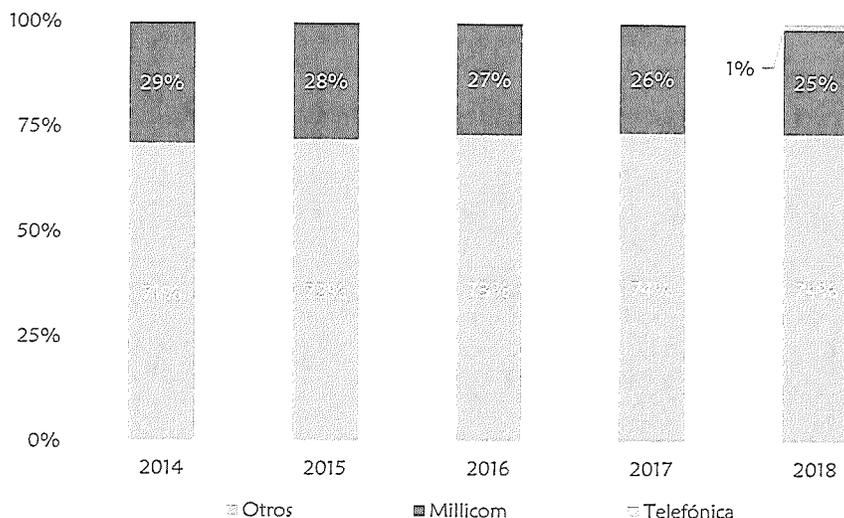
#### **7.3. Mercado de televisión por suscripción.**

##### **A. Participación en el mercado relevante.**

Telefónica CR es debutante en el servicio de televisión por suscripción a nivel nacional ya que inició en el año 2017 con menos de 100 clientes (folio 13), y aunque ya para el año siguiente contaba con clientes en todo el territorio nacional, su participación aún es pequeña. Por su parte, Millicom CR posee mayor trayectoria en este servicio y en el último quinquenio se nota una disminución en su cuota de participación, ver detalle en el Gráfico V.

**7539-SUTEL-SCS-2019**

Gráfico V. Mercado de televisión por suscripción. Telefónica CR-Millicom CR. Cuota de participación de mercado, cuantificada por cantidad de usuarios. Costa Rica. Período 2014 - 2018.



Fuente:

Elaboración propia con información recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL

De darse la concentración, la unión entre las involucradas no superaría el ██████ del mercado a nivel nacional, y a nivel cantonal, la unión de ambas empresas le permitirá a Millicom CR incrementar su participación aunque de manera residual, ver detalle en el Cuadro VII.

Cuadro VII. Mercado de televisión por suscripción: Telefónica CR-Millicom CR. Incremento en la cuota de participación de mercado, cuantificada por cantidad de usuarios, por cantón afectado por la concentración. Costa Rica. Año 2018.

Cantón	Millicom CR	Telefónica CR	Millicom CR + Telefónica CR
<b>CONFIDENCIAL</b>			

7539-SUTEL-SCS-2019

*Cantón**Millicom CR**Telefónica CR**Millicom CR +  
Telefónica CR***CONFIDENCIAL**

7539-SUTEL-SCS-2019

Cantón	Millicom CR	Telefónica CR	Millicom CR + Telefónica CR
<b>CONFIDENCIAL</b>			

Fuente:

Elaboración propia con información recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL

Se debe notar que la compra de Telefónica CR le generará a Millicom CR adquirir en el [ ] de los cantones una porcentaje igual o inferior al [ ] y en los restantes no supera la adquisición del [ ] Porcentajes que a priori no parecen otorgarle a la empresa la posibilidad de afectar negativamente el nivel de competencia del mercado.

**B. Índice de concentración del mercado.**

La transacción implica que en más del [ ] de los cantones Millicom CR adquiera como máximo un [ ] del mercado, cambio considerado no significativo, por lo cual, no se entrarán en valoraciones del nivel de concentración a nivel cantonal por considerarse trivial, y se hace la referencia únicamente al nivel de concentración grupal, donde el delta es de 61 puntos, nivel considerado de no afectación a la dinámica competitiva, ver detalle en el Cuadro VIII.

**7539-SUTEL-SCS-2019**

Cuadro VIII. Mercado de televisión por suscripción. Índice Herfindahl-Hirschman para los cantones afectados por la transacción. Año 2018.

Año	HHI Pre-concentración	HHI Post-concentración	Delta
2018	1777	1838	61

Fuente:  
Elaboración propia con información recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL

**C. Barreras de entrada.**

El servicio de televisión por suscripción requiere alcanzar una masa crítica de clientes para poder aprovechar las economías de red, escala y alcance, situación que podrían constituir un impedimento para incursionar en el servicio o en la expansión de las redes existentes.

Además, como se ha mencionado de previo, esta actividad es intensiva en capital, requiriendo altos niveles de inversión iniciales, además de inversiones continuas, con plazos de recuperación en el largo plazo. Al mismo tiempo, es una industria con altos costos hundidos que enfrenta la indivisibilidad de la inversión.

**D. Existencia y poder de competidores.**

Del Cuadro IX debe tenerse presente que en [redacted] de los cantones, el porcentaje de compra le permite un incremento del [redacted] a Millicom CR, un porcentaje considerado bajo. Además, se evidencia por cantón la cantidad de operadores así como su participación de mercado, considerándose que existe un contrapeso que contrarrestaría las actuaciones de la compradora.

Cuadro IX. Mercado de televisión por suscripción. Participación de mercado, cuantificada por cantidad de usuarios, por cantón, por operador. Costa Rica. Año 2018.

Cantón	Δ	Millicom CR + Telefónica CR	Telecable	Cabletica	Claro	SKY	ICE	Otros (21)	Total
CONFIDENCIAL									

7539-SUTEL-SCS-2019

<i>Cantón</i>	$\Delta$	<i>Millicom CR + Telefónica CR</i>	<i>Telecable</i>	<i>Cabletica</i>	<i>Claro</i>	<i>SKY</i>	<i>ICE</i>	<i>Otros (21)</i>	<i>Total</i>
<b>CONFIDENCIAL</b>									

**7539-SUTEL-SCS-2019**

Cantón	Δ	Millicom CR + Telefónica CR	Telecable	Cabletica	Claro	SKY	ICE	Otros (21)	Total

Fuente:

Elaboración propia con información recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

En relación con la oferta comercial en televisión por suscripción, es un servicio que regularmente forma parte del empaquetamiento de los operadores, donde la evolución se ha dado desde compañías con alcance nacional hasta las cooperativas o empresas regionales. Algunos ejemplos son:

- Doble Play (TV por suscripción + Internet fijo): Millicom CR + Telefónica CR, ICE, Claro, Cabletica, Telecable, Coopelesca, CableSantos, Super Cable, Coopeguanacaste, Cable Pacayas.
- Doble Play (TV por suscripción + telefonía fija): ICE, Claro
- Triple Play (TV por suscripción + telefonía fija + Internet fijo): ICE, Claro, Cabletica

De manera tal, el empaquetamiento está presente en este servicio como estrategia comercial, sin embargo, también es ofrecido de manera individual, incluso existen operadores especializados, tal como SKY y Cable Plus, por lo cual, hasta este momento, al parecer para permanecer en el mercado el empaquetamiento no es obligatorio.

Finalmente, de la revisión no exhaustiva de las ofertas empaquetadas, surge una señal, existe una mayor oferta por parte de los operadores de empaquetamiento en doble play de televisión por suscripción e Internet fijo, que con telefonía fija.

#### **E. Comportamiento reciente.**

No se tiene evidencia de que a nivel nacional, ya sea Telefónica CR o Millicom CR, efectúen o efectuaran en el pasado algún tipo de comportamiento en busca de desplazar la competencia o de abusar su participación de mercado de televisión por suscripción.

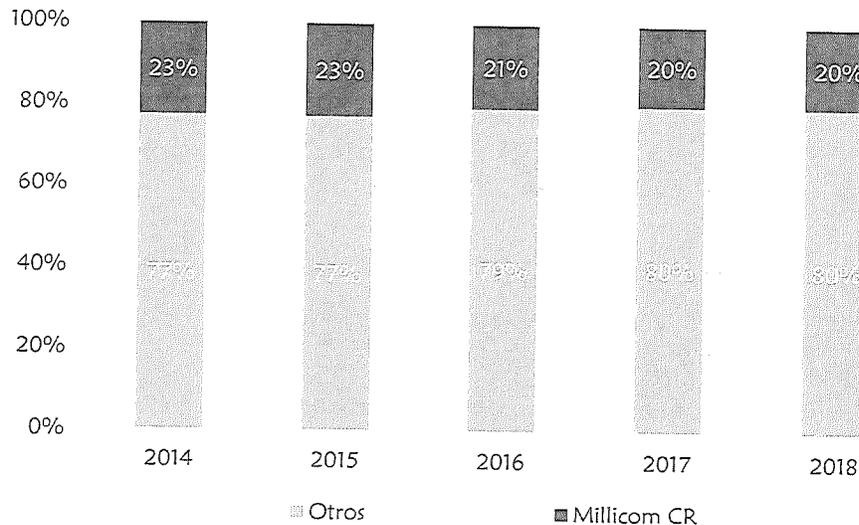
#### **7.4. Mercado de Internet fijo residencial**

##### **A. Participación en el mercado relevante.**

Millicom CR posee trayectoria en el servicio de Internet fijo residencial y se vislumbra una tendencia a la baja en su participación en el último quinquenio. Por su parte Telefónica CR no lo ofrece, así que, la participación de la compradora no variará resultado de la transacción.

**7539-SUTEL-SCS-2019**

Gráfico VI. Mercado de Internet fijo residencial. Millicom CR. Cuota de participación de mercado, cuantificada por cantidad de usuarios. Costa Rica. Período 2014 - 2018.



Fuente:

Elaboración propia con información recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

**B. Índice de concentración.**

En este mercado relevante la afectación no es a nivel horizontal, por lo tanto, no existe ninguna variación a nivel del HHI y en su delta. Sin embargo, se dará un cambio en la dinámica competitiva que está ligada al empaquetamiento de este servicio con telecomunicaciones móviles, efectos a nivel de **conglomerado**, que será abordada más adelante.

**C. Barreras de entrada.**

En términos generales, la empresa Millicom CR destaca en su escrito NI-04336-2019, la existencia de barreras legales y reglamentarias, los altos costos de inversión y costos hundidos; y, el acceso a recursos escasos para el despliegue de las redes que soportarán los servicios a prestar (postería y ductos), como las principales barreras de entrada a la industria bajo análisis. El gestionante hace la salvedad de que ninguna de estas condiciones resulta en un impedimento infranqueable para la expansión de operaciones por parte de competidores actuales o para la incorporación al mercado de nuevos agentes económicos (folio 48).

En el caso del servicio de acceso a Internet fijo residencial, existe como requisito legal para la prestación del servicio que los operadores o proveedores de telecomunicaciones deberán contar con la respectiva autorización por parte de la SUTEL para ofrecer sus servicios en el mercado costarricense (artículo 23 de la Ley 8642 y artículo 37 del Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones).

Este servicio requiere alcanzar una masa crítica de clientes para poder aprovechar las economías de red, escala y alcance, situación que podrían constituir un impedimento para incursionar en el servicio o en la expansión de las redes existentes. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que el régimen de acceso e interconexión dispuesto en la Ley 8642 garantiza el suministro a insumos esenciales de redes públicas de telecomunicaciones. Según lo señalado en el artículo 59 de la Ley de cita, la SUTEL deberá asegurar que el acceso e interconexión sean provistos en forma oportuna y en términos y condiciones no discriminatorias, razonables, transparentes y proporcionados al uso pretendido.

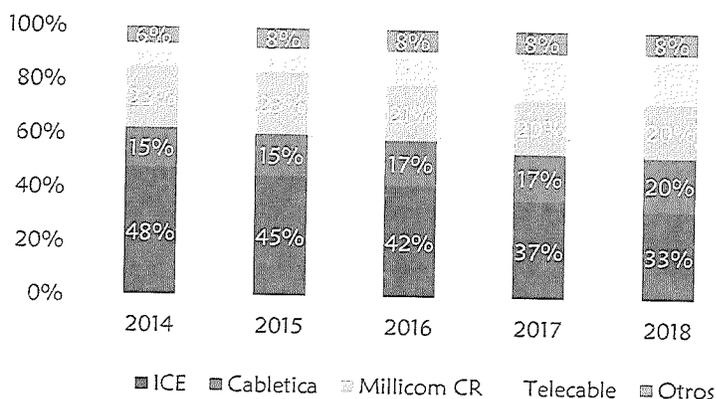
Además, como se ha mencionado de previo, esta actividad es intensiva en capital, requiriendo altos niveles de inversión iniciales, además de inversiones continuas, con plazos de recuperación en el largo plazo. Al mismo tiempo, es una industria con altos costos hundidos que enfrenta la indivisibilidad de la inversión.

7539-SUTEL-SCS-2019

**D. Existencia y poder de competidores.**

El Gráfico VII evidencia que a nivel nacional se ha dado una redistribución de la cuota de participación, y muestra una cantidad de operadores considerable.

Gráfico VII. Mercado de Internet residencial fijo. Cuota de participación de mercado, cuantificada por cantidad de usuarios. Costa Rica. Período 2014 - 2018.



Fuente:

Elaboración propia con información recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

Finalmente, en cuanto a la oferta comercial en Internet fijo es posible su contratación individualizada, pero también los operadores que poseen la facilidad técnica ofrecen este servicio empaquetado con otros de índole fijo, aunque como ya se mencionó es encontrado con más frecuencia unido a televisión por suscripción.

**E. Comportamiento reciente.**

No se tiene evidencia de que a nivel nacional Millicom CR, efectúe o efectuara en el pasado algún tipo de comportamiento contrario a la Ley 8642, en busca de desplazar la competencia o de abusar su participación de mercado de acceso a Internet fijo residencial.

**7.5. Mercado de conectividad empresarial.**

**A. Participación en el mercado relevante.**

Tanto Millicom CR como Telefónica CR poseen una división independiente especializada en el segmento corporativo, ofreciendo los servicios de Internet de banda ancha y transporte de datos<sup>34</sup>, servicios ligados horizontalmente.

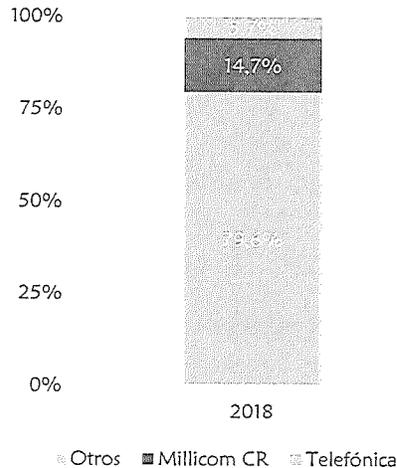
Las empresas ligadas a la concentración se han transformado para satisfacer las necesidades a nivel empresarial, evolucionando de un negocio especializado en telecomunicaciones, a un servicio diversificado y complementario con servicios de valor agregado, tales como, aplicaciones, seguridad, almacenamiento de datos, entre otros.

De darse la concentración Millicom CR adquiriría un porcentaje que le permitiría alcanzar alrededor de [ ] del mercado de conectividad empresarial, ver Gráfico VIII.

<sup>34</sup> Referencia tomada de las páginas <https://movistar.cr/web/empresas/home> y <http://www.tigobusiness.cr/> el 25 de junio del 2019 a las 17:53

**7539-SUTEL-SCS-2019**

Gráfico VIII. Mercado de conectividad empresarial. Telefónica CR-Millicom CR. Cuota de participación de mercado, cuantificada por ingresos. Costa Rica. Año 2018.



Fuente: Elaboración propia con información recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

**B. Índice de concentración del mercado.**

Como es de esperarse al darse una concentración, el HHI se incrementa resultado de la agrupación de las participaciones de mercado, ver Cuadro X, sin embargo, no es de esperar que tenga incidencia directa sobre la estructura de mercado.

Cuadro X. Mercado de conectividad empresarial. Índice Herfindahl-Hirschman. Año 2018.

Año	HHI Pre-concentración	HHI Post-concentración	Delta
2018	2367	2534	167

Fuente: Elaboración propia con información recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

Según los anteriores parámetros, previo a la concentración, el mercado de conectividad empresarial ya presentaba un grado de concentración medio y posterior a la transacción estaría pasando al parámetro de altamente concentrado, dado que si bien es un mercado que se ha dinamizado, el ICE continúa con una cuota de participación elevada y Millicom CR persistiría en segundo lugar después de la transacción.

Pese al cambio observado en el HHI, no es esperable que esta transacción genere problemas de competencia en este mercado, dado que el porcentaje de participación de Millicom CR escasamente alcanza el 20%. Precisamente, la Comunidad Europea "(...) considera que unas cuotas de mercado bajas son generalmente un buen indicio de una falta de poder de mercado importante. Según la experiencia de la Comisión, **no es probable que haya dominación si la cuota de mercado de la empresa en el mercado de referencia es inferior al 40 %.**"<sup>35</sup> (El resaltado es propio).

No obstante, para despejar cualquier duda sobre los efectos en este mercado, se complementará el análisis con la valoración de los elementos desarrollados a continuación.

<sup>35</sup> Comunicación de la Comisión — Orientaciones sobre las prioridades de control de la Comisión en su aplicación del artículo 82 del Tratado CE a la conducta excluyente abusiva de las empresas dominantes, 2009, pag. C 45/9.

**7539-SUTEL-SCS-2019**
**C. Barreras de entrada.**

*El transporte de datos a nivel nacional requiere del uso de infraestructura, tal como, redes de telecomunicaciones, postera, ductos, sea propia o de un tercero. Por lo cual, el operador posee la opción de desplegar su propia infraestructura o alquilar la de un tercero. En caso de que se incline por la primera opción, como ya se ha señalado, está asociado a un alto costo de inversión, costos hundidos con una recuperación en el largo plazo. Por su parte, la segunda opción implica iniciar procesos de negociación con terceros, donde la saturación<sup>36</sup> o procesos desgastantes podrían constituirse un impedimento de entrada, debido a que la demanda de servicios empresariales requiere rapidez en su respuesta.*

*Otro aspecto es la necesidad de contar servicios diversificados, dado que el uso compartido a nivel de servicios sobre la misma red hace que los costos de inversión de servicios de conectividad empresarial decrezcan.*

**D. Existencia y poder de competidores.**

*La cantidad actual de operadores del mercado de conectividad empresarial asciende a más de veinte empresas competidores de Telefónica CR y Millicom CR, detalle en el Cuadro XI.*

*Cuadro XI. Mercado de conectividad empresarial. Cuota de participación de mercado cuantificada por ingresos. Costa Rica. Año 2018.*

<i>Empresa</i>	<i>Participación de mercado</i>
<b>CONFIDENCIAL</b>	

*Fuente: Elaboración propia con información recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.*

*Los datos del Cuadro XI evidencian que el mercado posee diversidad de participantes, que de cierta manera han generado una re-distribución de las cuotas de participación y de darse la fusión, constituyen una presión competitiva importante pues podrían reaccionar ante la posibilidad de efectos anticompetitivos, aunque es evidente que el ICE continúa siendo el líder de este mercado a nivel de ingresos.*

*Así las cosas, ante un eventual abuso de poder en los servicios de conectividad empresarial por parte de las fusionadas, existe una alta posibilidad de que las restantes compañías promuevan una estrategia comercial para atraer clientes, y se conviertan en el contrapeso oportuno para mantener la "disciplina del mercado".*

**E. Comportamiento reciente**

*No se tiene evidencia alguna de que, a nivel nacional, ya sea Millicom CR o Telefónica CR, efectúen actualmente o que hayan llevado a cabo en el pasado algún tipo de comportamiento en busca de desplazar la competencia o de abusar su participación de mercado de conectividad empresarial.*

<sup>36</sup> Hasta el momento la SUTEL no posee conocimiento de negativas fundamentadas en este argumento.

7539-SUTEL-SCS-2019

## 8. POSIBLES EFECTOS DE LA TRANSACCIÓN EN EL MERCADO.

Las partes indican que la operación genera los siguientes tipos de efectos:

"(...)

- Efectos horizontales en la prestación de servicios de televisión por suscripción, acceso a internet, telefonía fija y servicios de conectividad empresarial.
- Efectos de conglomerado con respecto a los servicios de telefonía y acceso a internet móviles.
- Efectos verticales en la provisión del servicio de acceso y transporte de capacidad de salida internacional.

En ninguno de esos niveles se generan efectos anticompetitivos." (folio 47)

La DGM considera que resultado de los mercados relevantes afectados, de aprobarse la transacción implicaría dos niveles de afectación:

1. Mercados con efectos horizontales: telefonía fija, televisión por suscripción y conectividad empresarial.
2. Mercados con efectos de conglomerado, a nivel de línea de producto en telecomunicaciones móviles.

### 8.1. Efectos de carácter horizontal: efectos coordinados y efectos no coordinados

**8.1.1. Efectos no coordinados:** se dan cuando una empresa ostenta poder de mercado cuando unilateralmente tiene la capacidad e incentivos para fijar precios, cantidad o condiciones en los servicios ofrecidos, sin que los competidores y consumidores tengan la posibilidad de reaccionar

El mercado de telefonía fija presenta niveles altos de concentración en todos los cantones relevantes para el análisis, sin embargo, esto no es consecuencia directa de la transacción analizada, sino que es el resultado de un operador específico y ajeno a la transición que posee cuotas superiores al 80% en los 28 cantones de interés, ver detalle en el Cuadro VI, y más bien en esos territorios Millicom CR no supera [REDACTED] y al comprar a Telefónica CR adquiere una cuota [REDACTED] mercado, ver Cuadro IV, en esos términos no es esperable que su comportamiento cambie en el mercado. Además, particularmente en este mercado destaca la presencia de múltiples oferentes, y de ser necesario responderán como agentes económicos disciplinadores del mercado, ver detalle Cuadro VI.

De tal manera, **en el mercado de telefonía fija se presume que la transacción no tiene efectos unilaterales adversos sobre la competencia.**

El mercado de televisión por suscripción posterior a la concentración presenta niveles disímiles de competencia, fluctuando los parámetros a nivel cantonal, siendo necesario en este nivel del análisis retomar lo indicado por la "Guía de Análisis de Concentraciones en el Sector Telecomunicaciones":

**"Operaciones que se presumen sin efectos adversos sobre la competencia:** i) operaciones que involucran incrementos del HHI menores a 100 puntos y ii) operaciones que resultan en mercados desconcentrados (HHI de hasta 1500 puntos).

**Operaciones que se presumen potencialmente lesivas de la competencia:** i) operaciones que resultan en mercados moderadamente concentrados (HHI entre 1500 y 2500 puntos) y que implican un incremento del HHI mayor a 100 puntos y ii) operaciones que resultan en mercados altamente concentrados (HHI mayor a 2500 puntos), con incrementos del HHI entre 100 y 200 puntos.

**Operaciones que pueden fortalecer el poder de mercado:** operaciones que resultan en mercados altamente concentrados (HHI mayor a 2500 puntos), con incrementos del HHI mayores a 200 puntos. Dentro de este conjunto, se destacan aquellas en las cuales la firma que se integra podría alcanzar una participación del 50% o más, que se presume crean una posición dominante de mercado<sup>34</sup>. (El resaltado es propio).

Así que se debe mencionar que en 19 cantones medianamente concentrados post concentración, el delta está por debajo de los 100 puntos, dado que con la compra de Telefónica CR el porcentaje de mercado adquirido [REDACTED] aparte de que la participación de Millicom CR [REDACTED], ver detalles en el Cuadro VII, existiendo por lo cual, otros operadores participantes en los territorios e incluso con participaciones superiores. De manera que el aumento en la participación de mercado en esos cantones específicos es tan

7539-SUTEL-SCS-2019

pequeño que no es esperable que se produzcan cambios en la dinámica competitiva del mercado que le permita a Millicom CR efectuar un eventual abuso de su posición y por ende, no supone una posible afectación a la competencia.

Por otro lado, posteriormente a la concentración Millicom CR tendrá un máximo de cambio en la [REDACTED] cantones, lo que genera un delta inferior a los 100 puntos, lo que implica que la dinámica competitiva no variará y se presume la transacción sin efectos unilaterales adversos sobre la competencia.

En los cantones [REDACTED], donde se produce un cambio en el HHI superior a los 100 puntos, se debe tener presente que la cuota adquirida por Millicom, que es de [REDACTED], no le permitiría actuar unilateralmente en perjuicio de los usuarios dado que debe enfrentar la presión competitiva de operadores fuertes y consolidadas, con participaciones de mercado incluso mayores, ver Cuadro XII.

Cuadro XII. Mercado de televisión por suscripción. Resumen del impacto de la transición a nivel de participación de mercado, en los cantones de Hojancha, Turrubares y Montes de Oro. Costa Rica. Año 2018.

Cantón	Competidores / Participación
CONFIDENCIAL	

Fuente: Elaboración propia con información recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.

Los indicadores analizados previamente permiten concluir que **en el mercado de televisión por suscripción no tiene efectos unilaterales adversos sobre la competencia.**

En el **mercado de conectividad empresarial** la transacción implicaría que Millicom CR adquiriera una mayor cuota de mercado pero por debajo del [REDACTED] que implica un cambio en el delta superior a 100 puntos, pero que debe enfrentar una competencia directa de las empresas del Grupo ICE, las más grandes, que poseen poder de reacción con el respaldo de una robusta red a nivel nacional, además de ser parte de un consocio de cable submarino, con aterrizaje en Costa Rica. Así que no es esperable que la transacción tenga efectos negativos para la competencia, en detrimento del consumidor.

**Así, en el mercado de conectividad empresarial se concluye que la transacción no tiene efectos unilaterales adversos sobre la competencia.**

**8.1.2. Efectos coordinados:** son el resultado indirecto del cambio en la naturaleza de la competencia, resulta mucho más probable que empresas que previamente no coordinaban su comportamiento pasen a coordinarse y a afectar la competencia efectiva.

Se considera que en ninguno de los tres mercados con impacto a nivel horizontal se generan o favorece la aparición de incentivos para que se den efectos coordinados, en primer lugar, porque el cambio con la compra en Telefónica CR no es considerado significativo para que cambie la dinámica del mercado, pero puntualmente se considera que:

- No existe **viabilidad** en los acuerdos, resultado de la cantidad de operadores y la divergencia de intereses.

7539-SUTEL-SCS-2019

- No existe **sostenibilidad interna**, dado que los participantes de los mercados relevantes responden a estrategias comerciales diferentes, incluso poseen fuertes asimetrías en los mercados que atienden; además de operar bajo tecnologías diferentes.
- No existe **sostenibilidad externa** dado que los restantes competidores que operan fuera de la coordinación son fuertes y con posibilidad de expandir sus operaciones.

Por lo cual se concluye, que **la transacción analizada no produce efectos coordinados negativos en ninguno de los tres mercados relevantes.**

## 8.2. Efectos de conglomerado.

Millicom CR ha desarrollado en nuestro país una oferta comercial basada en servicios de índole fijo, por el contrario, el giro comercial de Telefónica CR ha estado enfocado en las telecomunicaciones móviles, permitiéndole esta transacción a la compradora la ampliación de su portafolio, en un mercado de comunicaciones que se consolida cada vez más hacia la convergencia de las redes fijas-móviles.

Si bien hasta el momento la convergencia fija – móvil no es la norma y es más bien considerada una excepción<sup>37</sup>, la tendencia a nivel mundial está encaminada a proveer servicios y aplicaciones de telecomunicaciones a través de redes convergentes, modificando esta modalidad no solo la oferta empresarial, sino que también propicia cambios en la forma en que los usuarios finales demandan sus servicios.

La Comisión Europea por medio de las "Directrices para la evaluación de las concentraciones no horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas" indica que para considerar que un operador se puede aprovechar de los efectos de conglomerado, examina<sup>38</sup>:

- Si la empresa resultante de la concentración tendría la capacidad de excluir a sus rivales
- Si tendría un incentivo económico para hacerlo y,
- Si una estrategia de cierre del mercado produciría un efecto perjudicial considerable sobre la competencia, en detrimento de los consumidores.

Por su parte, la Guía de Análisis de Concentraciones en el Sector Telecomunicaciones establece que las concentraciones de conglomerado pueden producir dos principales resultados anticompetitivos: exclusión de competidores a través de estrategias de ventas atadas (tying) o ventas en paquete (bundling) o a través de efectos de cartera (portfolio effects).

**8.2.1. Efecto de ventas atadas o en paquetes:** el primer efecto se genera cuando los consumidores sólo pueden comprar un determinado producto (el producto atado o vinculado) si, a su vez, compran otro (el producto vinculante). El segundo efecto ocurre cuando los clientes reciben descuentos o compensaciones por la compra conjunta de dos productos.

En Costa Rica el empaquetamiento es una práctica común entre operadores de telecomunicaciones, aunque hasta el momento se da exclusivamente en servicios fijos, ofertas doble play y triple play, combinaciones de televisión por suscripción, Internet y telefonía fijos. La convergencia en ofertas que incluyan fijo-móvil son una realidad ajena, aunque si existe la posibilidad actual de efectuarla por parte de un único operador, el ICE.

A nivel nacional, el ICE posee la red más robusta de fibra óptica, desplegada para servicios de usuario final, así como también para el backhaul y para el transporte de datos, además, tiene cobertura nacional en redes móviles de 2G y 3G y ha efectuado inversión para la transferencia de datos en 4G<sup>39</sup>, aspectos que lo posibilitan a brindar servicios convergentes, incluso en paquetes de cuádruple play.

Por su parte, si bien Claro y Telefónica CR brindan servicios fijos no poseen una red fija como tal. Sin embargo, la ausencia de red fija por parte de Telefónica CR no genera mayores consideraciones, ya que Millicom CR cuenta con una cobertura de fibra óptica de más de 5.200 kilómetros terrestres instalados en Costa Rica<sup>40</sup>. De tal manera,

<sup>37</sup> Case No COMP/M.6584 - VODAFONE/ CABLE & WIRELESS. Comisión Europea de Competencia.

<sup>38</sup> Directrices para la evaluación de las concentraciones no horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas. Párrafo 94. Diario Oficial de la Unión Europea C265 del 18 de octubre del 2008.

<sup>39</sup> Datos suministrados por el Área de Análisis Económico de la SUTEL.

<sup>40</sup> Referencia tomada de la página <http://www.tiqobusiness.cr/producto/corporaciones/enlaces-de-datos> el 02 de julio del 2019 a las 11:20 a.m.

**7539-SUTEL-SCS-2019**

*Millicom CR sería el operador alternativo al ICE, que además de estar facultado técnicamente,*

*Así que para el caso de la concentración económica en estudio la materialización de ventas atadas o en paquetes, no es un hecho derivado directamente de la adquisición, sino que es una práctica común en un mercado de redes, donde las economías de escala y alcance son básicas en la estrategia comercial, para triunfar en el modelo de negocio.*

*Precisamente, la adquisición le permite a Millicom CR ampliar su portafolio y ofrecer incluso paquetes de cuádruple play, compuestos por servicios fijos y móviles, sin embargo, no implica necesariamente adquirir poder de mercado.*

*La Comunidad Europea "(...) considera que unas cuotas de mercado bajas son generalmente un buen indicio de una falta de poder de mercado importante. Según la experiencia de la Comisión, **no es probable que haya dominación si la cuota de mercado de la empresa en el mercado de referencia es inferior al 40 %.**"<sup>41</sup> (El resaltado es propio). Y precisamente, el Cuadro XIII evidencia que Millicom CR carece de poder de mercado en todos los mercados relevantes asociados a la transacción a nivel de conglomerado<sup>42</sup>.*

Cuadro XIII. Mercados afectados a nivel de conglomerado de producto. Resumen del poder de mercado de Millicom. Costa Rica. Año 2018.

Mercado relevante	Participación de mercado Millicom CR	Competidores	Barreras de entrada
Telecomunicaciones móviles	<b>CONFIDENCIAL</b>		Altas
Telefonía fija			Medias
Internet fijo residencial			Medias
Conectividad empresarial			Medias
TV por suscripción			Medias

*Fuente: Elaboración propia con información recolectada por el Área de Análisis Económico de SUTEL.*

*Adicionalmente, tal y como se mencionó en secciones anteriores, Telefónica CR utiliza un modelo de tercerización de infraestructura, por lo que la concentración no genera que Millicom CR adquiera poder suficiente en cuanto a la infraestructura para evitar que las ofertas por parte de sus competidores se continúen dando.*

*Así dado que Millicom CR no posee poder de mercado, ni la capacidad de excluir a sus rivales y al menos el ICE está capacidad de replicar su oferta de paquetes para disciplinar su comportamiento, no es posible que **la transacción produzca efectos negativos de ventas atadas o en paquetes.***

**8.2.2. Efecto de portafolio:** *aparecen cuando los clientes valoran acceder a una determinada cartera o variedad de productos y comprarlos conjuntamente.*

*En general el efecto de portafolio es efectuado por una empresa que tiene poder de mercado en uno o más mercados relevantes, sobre cuya base intenta ganar poder de mercado otros mercados relacionados, lo que*

<sup>41</sup> Comunicación de la Comisión — Orientaciones sobre las prioridades de control de la Comisión en su aplicación del artículo 82 del Tratado CE a la conducta excluyente abusiva de las empresas dominantes, 2009, pag. C 45/9.

<sup>42</sup> No se entran en valoraciones geográficas, sino que se aborda el tema de la integralidad de los servicios a nivel nacional, dado que es esperable una estrategia a nivel nacional.

**7539-SUTEL-SCS-2019**

suelen considerarse estrategias de extensión del poder de mercado o "apalancamiento"<sup>43</sup>. En el caso de la transacción en análisis ha quedado demostrado que ni Telefónica CR ni Millicom CR tienen poder de mercado en el alguno de los servicios como para poder apalancar alguno de los otros servicios (ver detalle Cuadro XIV).

Además, la exclusión de cartera será más viable, en la medida en que la firma pueda circunscribirse a vender la cartera completa de productos y evitar vender productos individuales<sup>44</sup>, sin embargo para esta transacción no se cumple, dado que el mercado de las telecomunicaciones costarricense se caracteriza porque las empresas ofertan los productos individuales y el usuario los compra de manera individual, así que si bien existe la opción de empaquetamiento, el usuario no está en la obligación de suscribir un contrato para la compra de la cartera completa del portafolio de servicios ofrecidos, ver detalle en el Cuadro XIV.

Incluso al respecto existe referencia a nivel de la Comunidad Europea donde se indica que los servicios de comunicaciones unificadas podrían ser considerados como una oferta distinta de las ofertas de servicios individuales<sup>45</sup>. Es decir que responde a necesidades de un nicho de mercado distinto y por ende comercialmente hablando se manejan de forma diferente.

Cuadro XIV. Oferta de servicios de telecomunicaciones individuales y empaquetadas por operador<sup>1/</sup>. Costa Rica. Año 2018.

Servicio	Operador				
	Millicom CR + Telefónica CR	ICE	Claro	Cabletica	Telecable
Telecomunicaciones móviles	√	√	√		
Telefonía fija	√	√	√	√	√
Internet fijo	√	√	√	√	√
Televisión por suscripción	√	√	√	√	√
Doble Play (TV por suscripción + Internet fijo)	√	√	√	√	√
Doble Play (TV por suscripción + telefonía fija)		√	√		
Doble Play (telefonía fija + Internet fijo)		√			
Triple Play (telefonía fija + TV por suscripción + Internet fijo)		√	√	√	

Nota:

<sup>1/</sup>No se incluyen todos oferentes del mercado, sino únicamente aquellos que posee mayor cobertura a nivel de clientes en el territorio nacional.

Fuente: Elaboración propia con información recolectada de las ofertas publicadas en las páginas web de ICE, Claro, Telefónica CR Millicom CR, Cabletica y Telecable.

Así, posterior a la transacción los consumidores continuarán teniendo suficientes opciones para escoger proveedores de manera diferenciada, ya sea para los servicios móviles, como los servicios de televisión por suscripción, Internet y telefonía fijos, por cuanto los operadores continúan brindando dichos servicios.

Siendo entonces que se considera que la empresa resultante de la concentración no tendría ni la capacidad de excluir a todos sus rivales y que una estrategia de cierre del mercado no produciría un efecto perjudicial considerable sobre la competencia, en detrimento de los consumidores, por la capacidad de respuesta que tiene el mercado, tanto de parte de los consumidores como de los operadores de dar sus servicios de manera separada.

<sup>43</sup> Guía de Concentraciones del Sector Telecomunicaciones, pág. 47. SUTEL.

<sup>44</sup> Guía de Concentraciones en el Sector Telecomunicaciones, pág. 48. SUTEL.

<sup>45</sup> Case No COMP/M.6584 - VODAFONE/ CABLE & WIRELES. Comisión Europea.

7539-SUTEL-SCS-2019

De manera tal que se considera que **la transacción no produce efectos negativos de cartera ni portafolio.**

#### 9. POSIBLES EFICIENCIAS Y EFECTOS PRO-COMPETITIVOS

Los notificantes enumeran las siguientes eficiencias (folios 53 al 55):

- *Millicom tendrá la capacidad de aumentar las inversiones e innovación en los servicios de telecomunicaciones móviles, como complemento de su conjunto existente de servicios de cable y fijos para clientes comerciales y residenciales en Costa Rica.*
- *La transacción permite el desarrollo de infraestructura FMC (Convergencia Fija- Móvil, por sus siglas en inglés) crítica en el país, que ayuda a acelerar la entrada de 5G y conecta redes nacionales más sólidas a los esfuerzos FMC de Millicom en la región. La integración regional de tecnologías beneficiaria a los consumidores en cada mercado.*
- *Estas inversiones a innovaciones (en las que Telefónica no ha incursionado) generarán mayor competencia en los mercados y también beneficiarán a los consumidores en forma de sinergias de costos (eliminando los costos administrativos y de TI duplicados innecesarios) y las sinergias de ingresos (permitiendo trasladar las eficiencias mediante descuentos a los clientes en todos los productos).*
- *La transacción proporcionara también economías de escala a Millicom, permitiendo mayores niveles de inversión, creando más empleos, valor económico y redes de mayor velocidad.*
- *La inversión y las actualizaciones de las redes de los operadores generan reducciones en los costos de entrega de los servicios. A su vez, esto lleva a precios más bajos y aumentos en la demanda y los volúmenes.*
- *A nivel mundial, los operadores móviles, se enfrentan cada vez más a presiones competitivas significativas de tecnologías a industrias disruptivas externas. Por ejemplo, los servicios OTT presentan un impacto disruptivo en los ingresos de voz para los operadores móviles e impactan negativamente en las decisiones de inversión para 4G y en el futuro despliegue de redes de tecnología. Esta transacción permitiría hacer frente a estos nuevos retos, lo cual redundará en mayores beneficios para los usuarios*

*Si bien la DGM considera que las eficiencias carecen de la cuantificación establecidas en el artículo 24 del Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones, se considera que la operación puede implicar una serie de efectos positivos para los consumidores, en cuanto que la integración de redes fijas y móviles puede contribuir a que los usuarios cuenten con una oferta empaquetada fijo y móvil, lo que a su vez debería favorecer el nivel de competencia del mercado móvil*

#### 10. PONDERACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA TRANSACCIÓN Y DETERMINACIÓN DEL EFECTO NETO.

La transacción sometida a autorización posee los siguientes tipos de efectos:

1. *Horizontales en los mercados de telefonía fija, televisión por suscripción y conectividad empresarial.*
2. *Conglomerado en los mercados de telecomunicaciones móviles.*

En cuanto a los efectos de carácter horizontal se concluye lo siguiente:

- *Efectos no coordinados:*
  - *En el mercado de telefonía fija se presume que la transacción no tiene efectos unilaterales adversos sobre la competencia.*
  - *En el mercado de televisión por suscripción la transacción no tiene efectos unilaterales adversos sobre la competencia.*
  - *En el mercado de conectividad empresarial la transacción no tiene efectos unilaterales adversos sobre la competencia.*
- *Efectos coordinados: en ninguno de los tres mercados con impacto a nivel horizontal se generan o favorece la aparición de incentivos para que se den efectos coordinados, por las siguientes razones:*

**7539-SUTEL-SCS-2019**

- No existe viabilidad en los acuerdos, resultado de la cantidad de operadores y la divergencia de intereses.
- No existe sostenibilidad interna, dado que los participantes de los mercados relevantes responden a estrategias comerciales diferentes, incluso poseen fuertes asimetrías en los mercados que atienden; además de operar bajo tecnologías diferentes.
- No existe sostenibilidad externa dado que los restantes competidores que operan fuera de la coordinación son fuertes y con posibilidad de expandir sus operaciones.

Por lo cual se concluye, que la transacción analizada no produce efectos coordinados negativos en ninguno de los tres mercados relevantes.

En cuanto a los efectos de conglomerado que se producen entre los mercados de telecomunicaciones móviles e internet fijo residencial se concluye lo siguiente:

- *Efectos de cartera: las ventas atadas o en paquetes son una práctica común en un mercado de redes, donde las economías de escala y alcance son básicas en la estrategia comercial. Producto de la transacción Millicom CR no alcanza la capacidad de excluir a sus rivales, siendo que adicionalmente existen otros agentes en el mercado que están en la capacidad de replicar su oferta de paquetes para disciplinar su comportamiento, por lo que no se considera que la transacción produzca efectos negativos de ventas atadas o en paquetes.*
- *Efecto de portafolio: posterior a la transacción los consumidores continuarán teniendo suficientes opciones para escoger proveedores de manera diferenciada, ya sea para los servicios móviles, como los servicios de televisión por suscripción, Internet y telefonía fijos, por cuanto los operadores continúan brindando dichos servicios.*

Por lo cual se concluye que la empresa resultante de la concentración no tendría la capacidad de excluir a sus rivales y que una estrategia de cierre del mercado no produciría un efecto perjudicial considerable sobre la competencia, en detrimento de los consumidores, por la capacidad de respuesta que tiene el mercado. De manera tal que se considera que la transacción no produce efectos negativos de cartera ni portafolio.

En cuanto a las eficiencias, si bien la DGM considera que estas carecen de la cuantificación establecida en el artículo 24 del Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones, se considera que la operación sí podría implicar una serie de efectos positivos para los consumidores, derivado principalmente de la integración de redes fijas y móviles.

Así las cosas, es criterio de la DGM, considerando en primer lugar, que la operación de concentración sometida a autorización no posee efectos negativos; y en segundo lugar, que la transacción podría tener efectos positivos, que el **efecto neto de la transacción en el mercado podría resultar positivo.**

**11. OPINIÓN DE COPROCOM.**

En la Opinión 018-2019 de las 18 horas 53 minutos del 23 de julio del 2019, la COPROCOM concluyó lo siguiente:

- “
- A) A la luz de las consideraciones anteriores, el informe remitido por la SUTEL y la información aportada en el expediente, se comparte el criterio de la SUTEL respecto a la gestión presentada por Telefónica C.R. y Millicom C.R.
  - B) La Coprocom considera que la concentración cuya autorización se solicita no es susceptible de resultar en una adquisición de poder sustancial o incremento de la posibilidad de ejercer poder sustancial en el mercado relevante. De la información que consta en el expediente, no se desprende que actualmente pueda existir una coordinación expresa o tácita entre operadores o proveedores; ni que la concentración produzca resultados adversos para los usuarios finales.
  - C) La concentración analizada puede llevar a generar efectos positivos en el mercado. Adicionalmente podrían operar otras vías para este fin.
  - D) De la información que consta en el expediente no se desprende que actualmente puedan existir efectos

7539-SUTEL-SCS-2019

negativos”.

Asimismo, en su Opinión 018-2019 la COPROCOM emitió las siguientes recomendaciones respecto a la solicitud de autorización de concentración:

- “1. En lo que respecta a los mercados relevantes, se considera que el trato dado en algunos servicios de telecomunicaciones como mercados relevantes cantonales, podrían no reflejar las características ni la sustituibilidad de los agentes involucrados en la concentración, los cuales desarrollan sus actividades comerciales en todo el territorio nacional; no obstante, la valoración del mercado más restringido no presenta indicios de efectos por lo que su ampliación minimizaría cualquier efecto.
2. En lo que respecta a las eventuales barreras de entrada principalmente cuando se indica que no existen posibilidades de entrada a un nuevo operador dado la inexistencia en el mediano plazo de espectro radioeléctrico, se considera que se podría ahondar más en aspectos relevantes como el siguiente: porque siendo Millicom un operador de gran capacidad, no le sea viable, factible o posible desarrollar los servicios de telecomunicaciones como operador virtual, descartando dicha posibilidad cuando se indica que dicha modalidad no es posible.
3. Asociado al poder sustancial, se considera que resultado de que los mercados involucrados corresponden a las tecnologías, en muchas ocasiones de manera conjunta suman más poder que vistos separadamente, lo que hace necesario explorar si las participaciones relativas de los agentes por concentrarse actualmente reflejan la participación potencial de la concentración en un periodo de tiempo cercano y razonablemente predecible.
4. Aunado al punto anterior, se considera que, en la valoración de los efectos de los mercados, es relevante considerar no solo de manera individual dichos mercados sino realizar el análisis de los agentes como operadores integrales de servicios de telecomunicaciones aspecto que puede mostrar de una mejor manera el potencial real de los agentes involucrados en la concentración y de otros operadores competidores en los mercados que afecte a los consumidores finales.
5. En lo que respecta a posibles efectos anticompetitivos, señalados por terceras partes, se considera oportuno profundizar en dichos elementos, con la finalidad de descartar con toda claridad, posibles efectos anticompetitivos y el establecimiento de condiciones por riesgos asociados a proveedores o clientes, principalmente en los servicios empresariales y consumidores finales. Lo anterior es relevante, considerando que actualmente muchos operadores de telecomunicaciones están generando distribuciones exclusivas por ejemplo en actividades deportivas o similares, que hace importante, al menos verificar o cuantificar la existencia o no de los eventuales impactos en estos servicios de contratos de exclusividad.
6. Finalmente, se considera importante valorar si las facilidades de los usuarios actuales para trasladarse a otros operadores como resultado de la concentración sea claro, sencillo y factible para la mayoría, en caso de que quieran movilizarse de operador y de ser necesario establecer condiciones para hacerlo efectivo.

Asimismo, es relevante hacer del conocimiento de la SUTEL, que esta Comisión se encuentra en la mayor disposición de colaborar con la SUTEL a través de elementos técnicos si así lo requiere, en caso de que el órgano decisor, considere relevante implementar algún tipo de medida de conducta con el fin de mitigar eventuales efectos con la menor afectación a las condiciones de competencia y libre concurrencia que deban de operar en los mercados de telecomunicaciones”.

En relación con las recomendaciones anteriores, conviene indicar lo siguiente:

- Sobre la definición de mercados relevantes cantonales.

La COPROCOM recomienda valorar una definición del mercado relevante a nivel nacional ya que la SUTEL definió los mercados relevantes de redes fijas, en particular el de telefonía fija y televisión por suscripción, como mercados de alcance cantonal.

En transacciones de naturaleza similar la Comisión Europea<sup>46</sup> ha considerado que la definición precisa del

<sup>46</sup> Case COMP/M.5730. Telefonica/Hansanet Telekommunikation; y Case No COMP/M.6584 - VODAFONE/ CABLE & WIRELESS

**7539-SUTEL-SCS-2019**

*mercado relevante puede ser abierta siempre que la transacción no genere preocupaciones competitivas bajo una definición alternativa de mercado relevante.*

*En este caso, ampliar el mercado relevante a nivel nacional, haría que los posibles efectos negativos de la transacción fueran aún menores de lo que resultan en una definición cantonal, la cual es una definición más estrecha del mercado relevante. En este sentido los niveles de concentración y de cambio en el HHI en los mercados analizados serían inferiores a los aquí analizados al considerar una mayor cantidad de participantes del mercado, por ejemplo, al considerar el mercado geográfico a nivel nacional el cambio en el HHI sería de 61 puntos en el mercado de televisión por suscripción y de 8 puntos en el mercado de telefonía fija, lo que de conformidad con la "Guía de análisis de concentraciones sector telecomunicaciones", implica que la transacción no tiene el potencial de causar efectos negativos de carácter horizontal en dichos mercados.*

*Esto es reconocido por la propia COPROCOM quien en su Opinión 018-2019 indica que "la valoración del mercado más restringido no presenta indicios de efectos por lo que su ampliación minimizaría cualquier efecto".*

*En ese sentido, la transacción no plantea problemas de competencia bajo ninguna de las dos definiciones del mercado, por lo cual, se considera que adoptar una u otra definición del mercado relevante a nivel geográfico no resulta en un cambio en el resultado del análisis de la transacción.*

- *Sobre la inexistencia en el mediano plazo de espectro radioeléctrico y el por qué Millicom no optó por desarrollar los servicios de telecomunicaciones como operador virtual.*

*De conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 8642 de previo a realizar una concentración al operador de telecomunicaciones lo que le corresponde es "solicitar la autorización de la SUTEL", mientras que lo que le corresponde a la SUTEL es "evaluar el impacto de la concentración sobre el mercado", con el fin de "evitar formas de prestación conjunta que se consideren nocivas a la competencia, los intereses de los usuarios o la libre concurrencia en el mercado de las telecomunicaciones".*

*En ese sentido, en este proceso de autorización no corresponde a la SUTEL evaluar el por qué Millicom CR no consideró ingresar al mercado móvil costarricense como un operador móvil virtual (OMV), sino que lo que corresponde es evaluar si la transacción sometida a autorización genera o no formas de prestación conjunta que se consideren nocivas a la competencia, los intereses de los usuarios o la libre concurrencia en el mercado de las telecomunicaciones<sup>47</sup>.*

*Así las cosas, los elementos analizados por la SUTEL son conformes con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 8642, en su Reglamento y también en la "Guía de análisis de concentraciones sector telecomunicaciones".*

- *Sobre el poder sustancial, las participaciones relativas de los agentes por concentrarse y el análisis integral de los servicios de telecomunicaciones involucrados en la transacción y la eventual afectación a los consumidores finales.*

*Los elementos señalados por la COPROCOM se encuentran incluidos en el análisis realizado por la SUTEL, en particular en el apartado referente al análisis de los efectos de conglomerado, donde se analiza en detalle la posibilidad que le otorga la concentración a Millicom CR de desarrollar efectos de cartera y de portafolio, mediante la oferta concurrente de distintos servicios de telecomunicaciones, y el eventual impacto que podría tener dicha situación en la competencia del mercado, considerando en particular la existencia de otros agentes de mercado que están en la capacidad de replicar la oferta conjunta que Millicom CR podrá desarrollar producto de la transacción. El análisis realizado permite concluir a la SUTEL que la empresa resultante de la concentración no tendría la capacidad de excluir a sus rivales y que una estrategia de cierre del mercado no produciría un efecto perjudicial considerable sobre la competencia, en detrimento de los consumidores, por la capacidad de respuesta que tiene el mercado.*

*En cuanto al tema de la eventual afectación a los consumidores finales conviene rescatar que ni la SUTEL, ni tampoco la COPROCOM en su Opinión 018-2019, encuentran que la transacción pueda tener efectos adversos para los consumidores, en particular al indicar que de la información que consta en el expediente, no se*

<sup>47</sup> Como se ha indicado anteriormente, un operador móvil virtual actúa a nivel de nichos específicos y la decisión de operar o no bajo un esquema de esa naturaleza por parte de Millicom CR constituye una decisión meramente comercial que no compete al regulador ni a la autoridad de competencia entrar a valorar.

**7539-SUTEL-SCS-2019**

desprende “que la concentración produzca resultados adversos para los usuarios finales”.

- Sobre los posibles efectos anticompetitivos señalados por terceras partes y las distribuciones exclusivas de actividades deportivas o similares.

En relación con los posibles efectos anticompetitivos señalados por terceras partes fueron adecuadamente considerados por la SUTEL en su análisis, sin embargo, el análisis llevado a cabo por la SUTEL y por la propia COPROCOM, quien concluye que “de la información que consta en el expediente no se desprende que actualmente puedan existir efectos negativos”, permite determinar que la transacción no tiene el potencial de generar un efecto perjudicial para el nivel de competencia del mercado o para los usuarios finales.

A su vez, sobre el tema de las distribuciones exclusivas de actividades deportivas o similares, COPROCOM solicita verificar o cuantificar la existencia o no de los eventuales impactos que producen dichos contratos de exclusividad. Sobre este tema, conviene tener presente que el mismo se refiere a una situación de mercado previa, es decir, no derivada o afectada por la transacción sometida a autorización.

En ese sentido, si COPROCOM considera que resulta relevante “verificar o cuantificar la existencia o no de los eventuales impactos en estos servicios de contratos de exclusividad [de actividades deportivas o similares]”, dicha situación debe ser analizada en el marco de una investigación particular para tales propósitos, y no en el marco de la solicitud de autorización de la presente transacción.

Conviene a su vez resaltar que SUTEL carece de competencia para analizar la situación señalada por la COPROCOM, toda vez que de conformidad con los Votos 25-2016 de las 19:20 horas del 10 de mayo del 2016 y 35-2016 de las 19:10 del 21 de junio de 2016 de la COPROCOM, esa Comisión es la competente para conocer sobre los mercados de publicidad, contenido y espacios radiales.

- Sobre las facilidades de los usuarios actuales para trasladarse a otros operadores como resultado de la concentración.

En relación con el hecho señalado por la COPROCOM en cuanto a que SUTEL debe valorar las facilidades de los usuarios actuales para trasladarse a otros operadores como resultado de la concentración y de ser necesario establecer condiciones para hacerlo efectivo, se considera pertinente indicar que, en caso de que la transacción llegue a materializarse, SUTEL valorará este y otros elementos desde la perspectiva de sus facultades regulatorias y de conformidad con lo dispuesto en el Régimen de Protección al Usuario Final de los Servicios de Telecomunicaciones. Sin embargo, por un tema de separación entre las facultades con que cuenta la SUTEL, no se considera pertinente incorporar elementos de naturaleza regulatoria dentro de los análisis de competencia.

- Sobre la eventual imposición de obligaciones.

En relación con el ofrecimiento de la COPROCOM de colaborar con la SUTEL en caso de que el órgano decisor, considere relevante implementar algún tipo de medida de conducta con el fin de mitigar eventuales efectos con la menor afectación a las condiciones de competencia y libre concurrencia que deban de operar en los mercados de telecomunicaciones, se considera necesario indicar que en la actual transacción no procede la imposición de ningún tipo de condición o remedio conductual dado que ni SUTEL ni tampoco COPROCOM, quien concluye que “la concentración cuya autorización se solicita no es susceptible de resultar en una adquisición de poder sustancial o incremento de la posibilidad de ejercer poder sustancial en el mercado relevante... no se desprende que actualmente pueda existir una coordinación expresa o tácita entre operadores o proveedores; ni que la concentración produzca resultados adversos para los usuarios finales”, encuentran que la transacción tenga el potencial de generar efectos negativos en los mercados de telecomunicaciones analizados, que deban ser contrarrestados mediante la imposición de algún tipo de condición conductual o estructural<sup>48</sup>.

## **12. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

En virtud de lo anterior se concluye lo siguiente:

<sup>48</sup> La “Guía de Análisis de Concentraciones Sector Telecomunicaciones de esta Superintendencia” establece lo siguiente sobre la imposición de condiciones en una concentración: “El propósito de las condiciones es compensar los efectos anticompetitivos de una concentración, para restaurar o mantener las condiciones de competencia en el mercado. Este no es un mecanismo de regulación de mercados”.

**7539-SUTEL-SCS-2019**

- i. *Que la operación sometida a autorización consiste en la compra del 100% del capital social de Telefónica CR por parte de Millicom España.*
- ii. *Que el objetivo de Millicom CR al adquirir el capital social de Telefónica CR es ampliar su portafolio de servicios, incorporando los servicios de telecomunicaciones móviles al conjunto existente de servicios de cable y fijos. Además, conviene tener presente que en enero del 2019 Telefónica España informa su intención de abandonar su operación en el mercado centroamericano, de tal manera, la operación notificada es de carácter regional y materializa la salida de Telefónica España de Centroamérica.*
- iii. *Que se distinguen dos tipos de efectos principales derivados de la transacción:*
  - a. *Efectos horizontales.*
  - b. *Efectos de conglomerado.*
- iv. *Que los mercados relevantes afectados por la concentración son los siguientes:*
  - a. *Servicio de televisión por suscripción a nivel cantonal*
  - b. *Servicio de telefonía fija a nivel cantonal*
  - c. *Servicio de conectividad empresarial a nivel nacional*
  - d. *Servicio de telecomunicaciones móviles a nivel nacional*
  - e. *Servicio de internet fijo residencial a nivel cantonal*
- v. *Que del análisis de la concentración económica sometida a autorización, la ponderación prospectiva de los efectos de la transacción y la determinación de su efecto neto en el mercado, no se desprenden indicios de la existencia de potenciales efectos anticompetitivos derivados de la adquisición del 100% del capital social de Telefónica CR por parte de Millicom España, que resulten contrarios al esquema de control previo de concentraciones económicas de la SUTEL, los cuales impidan la aprobación de la transacción en estudio.*
- vi. *Que por lo anterior se concluye que la concentración sometida a autorización:*
  - a. *No resulta en la adquisición de poder sustancial en los mercados relevantes definidos.*
  - b. *No resulta en el incremento de la posibilidad de ejercer poder sustancial en el mercado relevante definido.*
  - c. *No produce resultados adversos para los usuarios finales.*
- vii. *Que las eficiencias indicadas por las partes incumplen con las características establecidas en el artículo 24 del Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones, sin embargo, se considera que la operación sí podría implicar una serie de efectos positivos para los consumidores, derivados principalmente de la integración de redes fijas y móviles.*
- viii. *Que en la Opinión 018-2019 de las 18 horas 53 minutos del 23 de julio del 2019, la COPROCOM emitió criterio respecto a la solicitud de autorización de concentración presentada, en el siguiente sentido:*
  - A) *A la luz de las consideraciones anteriores, el informe remitido por la SUTEL y la información aportada en el expediente, se comparte el criterio de la SUTEL respecto a la gestión presentada por Telefónica C.R. y Millicom C.R.*
  - B) *La Coprocom considera que la concentración cuya autorización se solicita no es susceptible de resultar en una adquisición de poder sustancial o incremento de la posibilidad de ejercer poder sustancial en el mercado relevante. De la información que consta en el expediente, no se desprende que actualmente pueda existir una coordinación expresa o tácita entre operadores o proveedores; ni que la concentración produzca resultados adversos para los usuarios finales.*
  - C) *La concentración analizada puede llevar a generar efectos positivos en el mercado. Adicionalmente podrían operar otras vías para este fin.*
  - D) *De la información que consta en el expediente no se desprende que actualmente puedan existir*

**7539-SUTEL-SCS-2019**

*efectos negativos”.*

*En virtud de los elementos desarrollados de previo, es criterio de la Dirección General de Mercados, que se debe autorizar sin ningún tipo de condición la solicitud de concentración presentada por las empresas MILLICOM CABLE COSTA RICA, S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. que consiste en la compra del 100% del capital social de TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. por parte de MILLICOM SPAIN S.L., tramitada en el expediente administrativo M0391-STT-MOT-CN-00693-2019.”*

- II. Que adicionalmente de conformidad con los artículos 55 y 56 de la Ley N° 8642 de previo a resolver sobre una solicitud de autorización de concentración la SUTEL debe considerar el criterio técnico de la COPROCOM
- III. Que la COPROCOM, en su Opinión 018-2019 de las 18 horas 53 minutos del 23 de julio del 2019, la COPROCOM emitió criterio respecto a la solicitud de autorización de concentración presentada, en el siguiente sentido:
  - A) *A la luz de las consideraciones anteriores, el informe remitido por la SUTEL y la información aportada en el expediente, se comparte el criterio de la SUTEL respecto a la gestión presentada por Telefónica C.R. y Millicom C.R.*
  - B) *La Coprocom considera que la concentración cuya autorización se solicita no es susceptible de resultar en una adquisición de poder sustancial o incremento de la posibilidad de ejercer poder sustancial en el mercado relevante. De la información que consta en el expediente, no se desprende que actualmente pueda existir una coordinación expresa o tácita entre operadores o proveedores; ni que la concentración produzca resultados adversos para los usuarios finales.*
  - C) *La concentración analizada puede llevar a generar efectos positivos en el mercado. Adicionalmente podrían operar otras vías para este fin.*
  - D) *De la información que consta en el expediente no se desprende que actualmente puedan existir efectos negativos”.*
- IV. Que en virtud de los Resultandos y Considerandos que preceden, lo procedente es autorizar sin ningún tipo de condición la solicitud de concentración presentada por las empresas MILLICOM CABLE COSTA RICA, S.A. y TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. que consiste en la compra del 100% del capital social de TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC S.A. por parte de MILLICOM SPAIN S.L., tramitada en el expediente administrativo M0391-STT-MOT-CN-00693-2019.
- V. Que la presente resolución no prejuzga ni resuelve sobre el trámite que se debe presentar por las partes notificantes en el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) relativo a la cesión de acciones de los contratos de concesión de las frecuencias del espectro radioeléctrico otorgadas a favor de TELEFÓNICA COSTA RICA, TC. S.A. y del cual esta Superintendencia debe rendir criterio técnico a solicitud del MICITT.
- VI. Que adicionalmente de conformidad con lo establecido en el punto 4 de la parte dispositiva de la resolución el Consejo de la SUTEL RCS-192-2019 de las 12:45 horas del 23 de julio del 2019 y los motivos expuestos en dicha resolución en relación con la naturaleza de determinada información empleada en el análisis de la solicitud de autorización de concentración que versa sobre capital social, distribución accionaria, ingresos y estados financieros, participaciones del mercado, cobertura, clientes, competidores, situación de las empresas, detalles de tráfico y características de contratos negociados, y que se puede catalogar como información con un valor comercial, cuya divulgación podría conferir un privilegio indebido o una oportunidad para dañar ilegítimamente a la parte que la suministró, se considera que por el principio de paralelismo de las formas es menester:

7539-SUTEL-SCS-2019

1. Declarar como confidencial, con acceso únicamente a SUTEL, por un plazo de cinco (5) años los siguientes documentos contenidos en el expediente M0391-STT-MOT-CN-00693-2019 y que versan sobre:
  - a. Documento NI-5531-2019 conteniendo el detalle de la siguiente información:
    - i. Información de ingresos de un tercero (Folios 134)
  - b. Documento NI-07177-2019 conteniendo el detalle de la siguiente información:
    - i. Información de ingresos de un tercero (Folios 299 y 300)
  - c. Documento NI-09216-2019, conteniendo el detalle de la siguiente información:
    - i. información de ingresos de un tercero (Folios 506 a 508)
  - d. Oficio 07078-SUTEL-DGM-2019, así como la información derivada de dicho informe que consta en la presente resolución, conteniendo el detalle de la siguiente información:
    - i. Participación accionaria (página 13, 15)
    - ii. Infraestructura (página 14)
    - iii. Estrategia comercial (página 15, 32, 55)
    - iv. Proyecto de Acto Jurídico (página 17)
    - v. Cantidad de usuarios por cantón (página 22, 23, 28, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 52, 53)
    - vi. Participación estimada por cantón o ingresos (página 31, 35, 49, 50, 52, 53, 56)
2. Declarar como confidencial, con acceso únicamente a Millicom Cable Costa Rica, S.A. y Telefónica de Costa Rica TC, S.A., por un plazo de cinco (5) años los siguientes documentos contenidos en el expediente M0391-STT-MOT-CN-00693-2019 y que versan sobre:
  - a. Opinión COPROCOM OP-18-2019, conteniendo el detalle de la siguiente información:
    - i. Participación accionaria (Folio 484, 486)
    - ii. Proyecto de Acto Jurídico (Folio 487, 499)

**POR TANTO**

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

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

1. **AUTORIZAR** la solicitud de concentración presentada por las empresas MILLICOM CABLE COSTA RICA, S.A. para la adquisición de acciones de TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC, S.A.
2. **ESTABLECER** que MILLICOM CABLE COSTA RICA, S.A. deberá informar oficialmente a la Superintendencia de Telecomunicaciones, el momento a partir del cual se realice de manera efectiva la operación de concentración aquí autorizada.
3. **INDICAR** que la presente resolución no prejuzga ni resuelve sobre el trámite que se debe presentar por las partes notificantes en el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) relativo a la cesión de acciones de los contratos de concesión de las frecuencias del espectro radioeléctrico otorgadas a favor de TELEFÓNICA COSTA RICA, TC. S.A. y del cual esta Superintendencia debe rendir criterio técnico a solicitud del MICITT.

7539-SUTEL-SCS-2019

4. **DECLARAR** confidencial de conformidad con lo establecido en el punto 4. de la parte dispositiva de la resolución del Consejo de la SUTEL RCS-192-2019 de las 12:45 horas del 23 de julio del 2019 aquella información contenida en los siguientes documentos:
- a) Declarar como confidencial, por un plazo de cinco (5) años, con acceso únicamente a SUTEL, los siguientes documentos contenidos en el expediente M0391-STT-MOT-CN-00693-2019 y que versan sobre:
    - a. Documento NI-5531-2019 conteniendo el detalle de la siguiente información:
      - i. Información de ingresos de un tercero (Folios 134)
    - b. Documento NI-07177-2019 conteniendo el detalle de la siguiente información:
      - i. Información de ingresos de un tercero (Folios 299 y 300)
    - c. Documento NI-09216-2019 conteniendo el detalle de la siguiente información:
      - i. información de ingresos de un tercero (Folios 506 a 508)
    - b. Oficio 07078-SUTEL-DGM-2019, así como la información derivada de dicho informe que consta en la presente resolución, conteniendo el detalle de la siguiente información:
      - ii. Participación accionaria (página 13, 15)
      - iii. Infraestructura (página 14)
      - iv. Estrategia comercial (página 15, 32, 55)
      - v. Proyecto de Acto Jurídico (página 17)
      - vi. Cantidad de usuarios por cantón (página 22, 23, 28, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 52, 53)
      - vii. Participación estimada por cantón o ingresos (página 31, 35, 49, 50, 52, 53, 56)
  - b) Declarar como confidencial, por un plazo de cinco (5) años con acceso únicamente a Millicom Cable Costa Rica, S.A. y Telefónica de Costa Rica TC, S.A., los siguientes documentos contenidos en el expediente M0391-STT-MOT-CN-00693-2019 y que versan sobre:
    - a. Opinión COPROCOM OP-18-2019, conteniendo el detalle de la siguiente información:
      - viii. Participación accionaria (Folio 484, 486)
      - ix. Proyecto de Acto Jurídico (Folio 487, 499)

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

**ACUERDO FIRME  
NOTIFÍQUESE**

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

**Atentamente,  
CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES**

LUIS ALBERTO CASCANTE Firmado digitalmente por LUIS ALBERTO  
CASCANTE ALVARADO (FIRMA)  
Fecha: 2019.08.23 10:20:29 -06'00'  
ALVARADO (FIRMA)

**Luis Alberto Cascante Alvarado**  
Secretario del Consejo

7539-SUTEL-SCS-2019

RCS-221-2019

**“SE RESUELVE SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN DE CONCENTRACIÓN PRESENTADA POR  
MILLICOM CABLE COSTA RICA, S. A. PARA LA ADQUISICIÓN DEL CAPITAL  
ACCIONARIO PROPIEDAD DE TELEFÓNICA DE COSTA RICA TC, S.A.**

**EXPEDIENTE M0391-STT-MOT-CN-00693-2019**

Se notifica la presente resolución a:

**Registro Nacional de Telecomunicaciones** por medio del correo electrónico:  
[InscripcionesdelConsejoSutel@sutel.go.cr](mailto:InscripcionesdelConsejoSutel@sutel.go.cr)

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