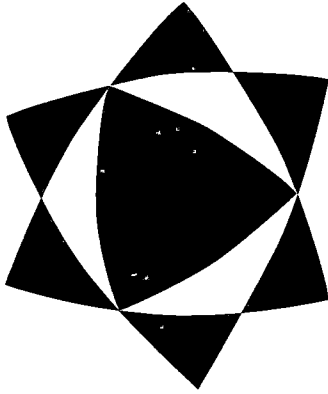


**Gestión #**

GCO-NRE-  
REL-00375-2018

**Gestión #**

GCO-NRE-  
REL-00375-2018



**sutel**

**SUPERINTENDENCIA DE  
TELECOMUNICACIONES**

**Solicitante**

Dirección General de Mercados

SUTEL

**Trámite**

Criterio para la definición de grupos

de interés económico.

**Observaciones:**

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

## AUTO DE APERTURA

El Departamento de Gestión Documental de la Superintendencia de Telecomunicaciones, en atención a la solicitud de la Dirección General de Mercados, procede a la apertura del expediente **GCO-NRE-REL-00375-2018**

**Promueve:**

**Superintendencia de Telecomunicaciones  
Dirección General de Mercados**

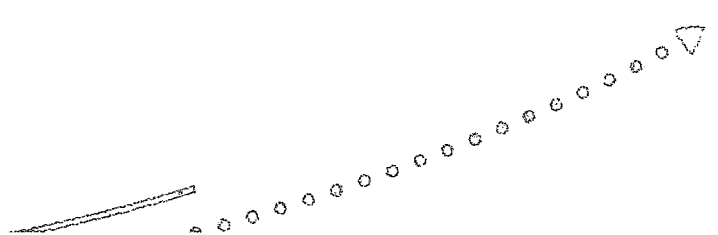
**Respecto A:**

**Criterio para la definición de grupos  
de interés económico.**



---

Tatiana Bejarano Muñoz  
**Especialista de Gestión Documental**



# Solicitud de Creación de Expedientes

Deryhan Muñoz

mar 20/02/2018 09:00 a.m.

Para: Alba Rodriguez <alba.rodriguez@sutel.go.cr>;

Cc: Tatiana Bejarano <tatiana.bejarano@sutel.go.cr>; Juan Carlos Ovaes <juancarlos.ovares@sutel.go.cr>; Cinthya Arias <cinthya.arias@sutel.go.cr>; Walther Herrera <walther.herrera@sutel.go.cr>; Victoria Rodriguez <victoria.rodriguez@sutel.go.cr>;

Estimada doña Alba:

Por medio del presente correo me permito solicitar la creación de los siguientes expedientes:

## Expediente 1

Nombre: Solicitud de intervención acceso a recursos escasos de postes

Tipo expediente: TELEVISORA DE COSTA RICA S.A. → Servicios de Telecomunicaciones → Telecomunicaciones → Acceso e Interconexión a la Red

Solicitante: CABLETICA

Documentos que lo integran:

- 01248-SUTEL-DGM-2018 (original)
- NI-01635-2018 (copia)

## Expediente 2

Nombre: Criterios para la Definición de Grupos de Interés Económico

Tipo expediente: Gestión del Conocimiento → Normativa Regulatoria → Regulaciones

Documentos que lo integran (originales):

- 01083-SUTEL-SCS-2017 (025-005-2017)
- 00741-SUTEL-DGM-2018
- 00996-SUTEL-SCS-2018 (acuerdo 009-007-2018)

Quedo atenta a cualquier consulta.

Gracias, saludos.



\*  
\* Deryhan Muñoz Barquero  
\* Dirección General de Mercados  
\* T. 4000-0070  
\* 800 - 88 - SUTEL  
\* 800 - 88 - 78835  
\* Apartado 151-1200  
\* San José - Costa Rica

06 de febrero del 2017  
**01083-SUTEL-SCS-2017**

Señores

Manuel Emilio Ruiz Gutiérrez, Presidente del Consejo  
Glenn Fallas, Director General de Calidad  
Walther Herrera Cantillo, Director General de Mercados  
Cinthy Arias Leitón, Jefa Dirección General de Mercados

Estimados señores:

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 inciso 10) del artículo 35 del Reglamento interno de organización y funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su órgano desconcentrado, me permito comunicarles que en la sesión ordinaria 005-2017 del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, celebrada el día 25 de enero del 2017, se adoptó, por mayoría, lo siguiente:

#### **ACUERDO 025-005-2017**

Solicitar a la Dirección General de Calidad y la Dirección General de Mercados que de manera conjunta, elaboren y sometan a consideración del Consejo una propuesta de procedimiento para la adecuada atención y trámite de las solicitudes de declaratoria de grupo de interés económico.

#### **NOTIFÍQUESE**

La anterior transcripción se realiza a efectos de comunicar el acuerdo citado adoptado por el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, mismo que se encuentra firme.-

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

LUIS ALBERTO CASCANTE ALVARADO (FIRMA) Firmado digitalmente por LUIS ALBERTO CASCANTE ALVARADO (FIRMA)  
Fecha: 2017.02.07 08:50:34 -05'00'

**Luis Alberto Cascante Alvarado**  
**Secretario del Consejo**

EXP: FOR-SUTEL-CSC-CON-CGL-00046-2017

**Arlyn Alvarado**

---

**De:** Notificaciones  
**Enviado el:** martes 7 de febrero de 2017 09:56 a.m.  
**Para:** Manuel Emilio Ruiz; 'glenn.fallas@sutel.go.cr'; Walther Herrera; Cinthya Arias  
**Asunto:** Comunicado de acuerdo 025-005-2017  
**Datos adjuntos:** 01083-SUTEL-SCS-2017 (025-005-2017).pdf



Saludos Cordiales,

Arlyn Alvarado Segura  
Asistente del Consejo  
Teléfono: +506 4000-0010  
Fax: +506 2215-6208  
Apartado 151-1200



31 de enero de 2018  
00741-SUTEL-DGM-2018

Señores  
Miembros del Consejo  
Superintendencia de Telecomunicaciones

## CRITERIOS PARA LA DECLARATORIA DE UN GRUPO DE INTERES ECONÓMICO

Estimados señores:

La Dirección General de Mercados (DGM) y la Dirección General de Calidad (DGC) en cumplimiento de las funciones establecidas en los artículos 41, 42, 43 y 44 del Reglamento Interno de Organización y Funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su Órgano Desconcentrado (RIOF), y de conformidad con lo requerido por el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) en los acuerdos 025-005-2017 de la sesión ordinaria 005-2017, celebrada el 25 de enero de 2017, 026-081-2017 de la sesión ordinaria 081-2017, celebrada el 15 de noviembre de 2017 y 014-089-2017 de la sesión ordinaria 089-2017, celebrada el 13 de diciembre de 2018, rinden el siguiente informe para su consideración.

### 1. ANTECEDENTES

- 1.1. Que el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones mediante acuerdo 25-005-2017 de la sesión 005-2017 del 25 de enero de 2017, comunicado mediante oficio 01803-SUTEL-SCS-2017 del 6 de febrero de 2017, solicitó *"a la Dirección General de Calidad y la Dirección General de Mercados que de manera conjunta, elaboren y sometan a consideración del Consejo una propuesta de procedimiento para la adecuada atención y trámite de solicitudes de declaratoria de grupo de interés económico"*.
- 1.2. Que el 09 de noviembre de 2017, las Direcciones Generales de Calidad y Mercados, presentaron para consideración del Consejo de la SUTEL el informe 9184-SUTEL-DGM-2017 en cumplimiento de lo requerido en el acuerdo 025-005-2017 de la sesión ordinaria 005-2017, celebrada el 25 de enero de 2017.
- 1.3. Que el 30 de noviembre de 2017, mediante oficio 9751-SUTEL-SCS-2017, se notificó el acuerdo 026-081-2017 de la sesión ordinaria 081-2017, celebrada el 15 de noviembre de 2017, donde el Consejo de la SUTEL solicita, en relación con el oficio 9184-SUTEL-DGM-2017 que se *"efectúen los ajustes que correspondan al informe conocido en esta oportunidad para el cumplimiento de lo dispuesto en el acuerdo 025-005-2017, de la sesión ordinaria 005-2017, celebrada el 25 de enero del 2017, con el propósito de que diseñen un procedimiento interno para la atención y trámite de solicitudes de declaratoria de grupo de interés económico, se establezcan los lineamientos de trabajo entre las Direcciones Generales, los plazos y en caso de requerirse información externa, se analicen las figuras que correspondan de acuerdo con la norma aplicable y presenten el respectivo informe para consideración del Consejo en una próxima sesión"*.



31 de enero de 2018

00741-SUTEL-DGM-2018

- 1.4. Que el 07 de diciembre de 2017, las Direcciones Generales de Calidad y Mercados, presentaron para consideración del Consejo de la SUTEL el informe 9971-SUTEL-DGM-2017 en cumplimiento de lo requerido en el acuerdo 026-081-2017 de la sesión ordinaria 081-2017, celebrada el 15 de noviembre de 2017.
- 1.5. Que el 21 de diciembre de 2017, mediante oficio 10346-SUTEL-SCS-2017, se notificó el acuerdo 014-089-2017 de la sesión ordinaria 089-2017, celebrada el 21 de diciembre de 2017, donde el Consejo de la SUTEL indica lo siguiente:

*"(...)*

1. *Dar por recibido y rechazar el oficio 9971-SUTEL-DGM-2017 del 7 de diciembre del 2017, por cuyo medio la Dirección General de Mercados y la Dirección General de Calidad remiten una ampliación del oficio 09184-SUTEL-DGM-2017, en relación con las funciones establecidas en los artículos 41, 42, 43 y 44 del Reglamento Interno de Organización y Funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su Órgano Desconcentrado (RIOF), y de conformidad con lo requerido por el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) en los acuerdos 025-005-2017 de la sesión ordinaria 005-2017, celebrada el 25 de enero de 2017, y 026-081-2017 de la sesión ordinaria 081-2017, celebrada el 15 de noviembre de 2017, en relación con los Grupos de Interés Económico.*
2. *Dejar establecido que en caso de que se requiera un estudio relacionado con los Grupos de Interés Económico por parte de alguna otra Dirección, se deberá solicitar a la Dirección General de Mercados el informe correspondiente.*
3. *Solicitar a la Dirección General de Mercados y a la Dirección General de Calidad que, a la luz de lo indicado en el numeral anterior, procedan a ajustar la propuesta de acuerdo sometida en esta oportunidad en relación los Grupos de Interés Económico".*

- 1.6. Que el 25 de enero de 2018, las Direcciones Generales de Calidad y Mercados, presentaron para consideración del Consejo de la SUTEL el informe 00545-SUTEL-DGM-2018 en cumplimiento de lo requerido en el acuerdo 014-089-2017 de la sesión ordinaria 089-2017, celebrada el 13 de diciembre de 2017.

## 2. COMPETENCIA DE LA SUTEL

- 2.1. Que mediante artículos 1 y 38 de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones, Ley 8660, se creó el sector de telecomunicaciones, así como del órgano encargado de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, sea la SUTEL.
- 2.2. Que, en concordancia con lo anterior, el artículo 59 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley 7593, establece que le corresponde a la SUTEL regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, para lo cual se registrará por lo dispuesto en la misma Ley y en las demás disposiciones legales y reglamentarias que resulten aplicables.



31 de enero de 2018

00741-SUTEL-DGM-2018

- 2.3. Que el artículo 6 inciso 9) de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642, establece que una grupo económico se define como *"agrupación de sociedades que se manifiesta mediante una unidad de decisión, es decir, la reunión de todos los elementos de mando o dirección empresarial por medio de un centro de operaciones, y se exterioriza mediante dos movimientos básicos: el criterio de unidad de dirección, ya sea por subordinación o por colaboración entre empresas, o el criterio de dependencia económica de las sociedades que se agrupan, sin importar que la personalidad jurídica de las sociedades se vea afectada, o que su patrimonio sea objeto de transferencia"*.
- 2.4. Que las razones que justifican la necesidad de conocer sobre la existencia de un GIE en la tramitación de un determinado procedimiento son distintas en cada caso y no se constituye en un objetivo en sí mismo, sino que deviene de una necesidad identificada en un proceso particular, necesidad que, en términos generales, tiene la finalidad de evitar los abusos de la personalidad jurídica en relación con el tema objeto de análisis.
- 2.5. Que la Ley 8642 sólo hace referencia al concepto de grupo económico en el artículo 6 inciso 9, donde se define dicho concepto según se cita de previo, y que en el artículo 68, establece que para efectos de imponer una sanción la SUTEL deberá valorar si el infractor forma parte de un grupo económico.
- 2.6. Que el marco legal y regulatorio de las telecomunicaciones no establece procedimientos adicionales en los cuales la SUTEL debe considerar o declarar la existencia de un GIE. Sin embargo, tal como se expuso en el punto 3. de este acuerdo, hay una serie de procesos en los cuales resulta pertinente y necesario para la SUTEL conocer si un determinado conjunto de empresas constituyen un GIE, entre otros casos, sin que se constituya en una lista expresa, se pueden mencionar la tramitación de los procedimientos relacionados a los artículos 12 (concesión por concurso), 20 (cesión), 21 (reasignación), 26 (permisos), 36 (asignación proyectos FONATEL), 54 (prácticas monopolísticas), 56 (concentraciones) y 60 (intervenciones acceso e interconexión) de la Ley 8642 y 73 inciso i) de la Ley 7593 (definición mercados relevantes).
- 2.7. Que la declaratoria de un GIE no debe ser hecha de manera aislada, toda vez que no constituye un fin en sí mismo, sino que es parte de las acciones propias que corresponde determinar en algunos procedimientos específicos, como los indicados de previo.
- 2.8. Que cuando resulte necesario determinar la existencia de un GIE esto debe tramitarse como un procedimiento accesorio dentro de un procedimiento principal.
- 2.9. Que lo anterior evidencia que es una necesidad de la SUTEL determinar la existencia de GIE en determinados procesos regulatorios.
- 2.10. Que de conformidad con el artículo 59 de la Ley 7593, la SUTEL es un órgano de desconcentración máxima adscrito a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, con personalidad jurídica instrumental.





31 de enero de 2018

**00741-SUTEL-DGM-2018**

2.11. Que la SUTEL es el órgano competente para analizar y determinar la existencia de GIE entre operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones, todo con fundamento en lo dispuesto en los artículos 59 de la Ley 7593 y 6 inciso 9) de la Ley 8642.

2.12. Que sin perjuicio de lo anterior toda solicitud de declaración respecto de una agrupación de sociedades que podría constituir un GIE, para efectos de títulos habilitantes relacionados con el uso y explotación del espectro, deberá ser presentada ante el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, y remitida a la SUTEL, en aplicación de los artículos 11, 12 y 26 de la Ley General de Telecomunicaciones.

### **3. SOBRE LOS MOTIVOS PARA LA EMISIÓN DE LOS CRITERIOS PARA LA DECLARATORIA DE UN GIE**

3.1. Que existe una necesidad por parte de la SUTEL de llevar a cabo el análisis sobre la existencia o no de un GIE en determinados procesos regulatorios.

3.2. Que en este análisis la SUTEL deberá velar por el cumplimiento de las obligaciones legalmente conferidas en la Ley 8642.

3.3. Que de conformidad con la mejor práctica nacional e internacional en esta materia, se requiere que el regulador del sector determine de manera previa los criterios que empleará en sus análisis para la declaratoria de un GIE, ya que esto proveerá predictibilidad y consistencia en la tramitación de eventuales procesos de esta naturaleza a lo largo del tiempo.

3.4. Que mediante la publicación de los criterios para la definición de un GIE se busca hacer del conocimiento de los distintos agentes del mercado la naturaleza del análisis que llevaría a cabo la SUTEL, garantizando de este modo el cumplimiento del principio de transparencia contenido en el artículo 3 inciso d) de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642.

3.5. Que el establecimiento, la consulta y publicación de los presentes criterios garantiza no sólo que los análisis efectuados por la SUTEL en esta materia sean conducidos de manera objetiva, estructurada y transparente, sino también que los resultados que se alcancen sean consistentes con una metodología previamente establecida y conocida por el mercado.

3.6. Que en virtud de los elementos desarrollados de previo y en atención de lo solicitado por el Consejo de la SUTEL se considera no sólo que es pertinente sino también necesario emitir un documento que contenga los criterios e información que requerirá la SUTEL para la declaratoria de un GIE.

3.7. Que por lo anterior y en apego a los principios de transparencia, consistencia y seguridad jurídica, se deben establecer una serie de lineamientos para la tramitación de la declaratoria de un GIE.

3.8. Que por lo anterior el Consejo de la SUTEL para efectos de consistencia en la tramitación de los procesos para la declaratoria de un GIE consideró que no sólo es necesario contar con un procedimiento interno para la tramitación de eventuales procesos de declaratoria de un GIE



31 de enero de 2018  
00741-SUTEL-DGM-2018

que delimite entre otros, responsables y roles, sino también con una serie de criterios que definan los lineamientos de análisis que llevará a cabo la SUTEL en esta materia.

- 3.9. Que por lo anterior se considera pertinente remitir el presente oficio como complemento al informe 00545-SUTEL-DGM-2018, de tal forma que puedan establecerse por parte del Consejo de la SUTEL tanto el procedimiento para la declaratoria de un GIE como los criterios que se emplearán en dicho análisis.

#### 4. ANALISIS GENERAL SOBRE LOS GRUPOS DE INTERÉS ECONÓMICO

##### 4.1. Sobre la figura del grupo de interés económico en la legislación costarricense<sup>1</sup>

La Ley General de Telecomunicaciones, Ley No. 8642, define qué se debe entender por grupo económico y lo hace de la siguiente manera:

*“Artículo 6.- Definiciones. Para los efectos de esta Ley se define lo siguiente:*

*[...]*

*9) Grupo económico: agrupación de sociedades que se manifiesta mediante una unidad de decisión, es decir, la reunión de todos los elementos de mando o dirección empresarial por medio de un centro de operaciones, y se exterioriza mediante dos movimientos básicos: el criterio de unidad de dirección, ya sea por subordinación o por colaboración entre empresas, o el criterio de dependencia económica de las sociedades que se agrupan, sin importar que la personalidad jurídica de las sociedades se vea afectada, o que su patrimonio sea objeto de transferencia”. (El resaltado es intencional)*

Para efectos de tener claridad en el término “grupo económico”, se debe considerar que éste es también conocido como grupo o agrupación de interés económico (GIE).

El artículo 2 del Reglamento a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, define las siguientes figuras que resultan de interés:

*“Empresas relacionadas: Empresas que forman parte de un grupo, en el cual una de ellas tiene el control económico sobre la otra, o están sujetas al control común por parte de otra empresa.*

*Grupo económico: agrupación de personas físicas, jurídicas o unidades de producción económicas, con carácter permanente, bajo un poder o control único que regule o condicione la actividad”*

En este sentido, la Comisión para Promover la Competencia, mediante la Opinión 02-16 de las 19:10 horas del 12 de enero del 2016, sobre empresas relacionadas señaló que:

*“De conformidad con la normativa de competencia existe la figura de lo que doctrinalmente se denomina empresas relacionadas o grupo de interés económico, que son aquellas empresas que forman parte de un grupo, en el cual una de ellas tiene el control económico sobre la otra,*

<sup>1</sup> En el Anexo de este informe se presente una referencia sobre la figura del grupo de interés económico en la legislación internacional.



31 de enero de 2018

00741-SUTEL-DGM-2018

o están sujetas al control común por parte de otra empresa, es decir, son empresas permanentes que están bajo un poder o control único que regula o condiciona la actividad económica de todas ellas, a través de situaciones de derecho, en pos de un objetivo común.

En ese sentido, a pesar de la personalidad jurídica independiente de cada una de las empresas, éstas se comportan funcionalmente como una sola en el mercado, lo que implica la pérdida de la libertad individual de actuación, considerando lo anterior, la autonomía jurídica de las sociedades carece de contenido material, y ésta podría ser la explicación jurídica del comportamiento de las empresas” (lo destacado es intencional).

Por su parte la Contraloría General de la República en su informe DFOE-DI-1409 del 20 de junio de 2013 indicó lo siguiente sobre los GIE:

“...se puede concluir que estamos en presencia de un grupo de interés económico cuando existe un conjunto o concentración de empresas, aparentemente autónomas o independientes entre sí, que sin embargo se entrelazan para formar un todo único, un complejo unitario, en tanto responden a un único interés, actúan bajo una dirección económica única y operan en una misma actividad o como parte de un ciclo productivo. Asimismo, también como conclusión obtenida de lo analizado en esta sección puede afirmarse que el sentido de esos precedentes invita a no quedarse en la pura forma, sino a considerar los elementos adicionales que puedan brindar indicios y así identificar al grupo económico como un todo y, por lo tanto, que las circunstancias de una empresa se comuniquen a otra u otras que forman el grupo, lo cual obliga a concebir a la empresa –entendida como el conjunto de todas sus partes o componentes– como un todo, más allá de su forma, aspecto en el cual por ejemplo se admite la teoría del levantamiento del velo social para alcanzar y juzgar los actos de la empresa en su real expresión. El grupo de interés económico o conglomerado de empresas supera, entonces, un tema formal para concentrarse en un tema de la realidad bajo la cual está organizada la empresa. Para ello, como vemos, basta que se tenga una unidad de dirección, bajo un objetivo común, aunque se trate de empresas que aparentemente no estén coaligadas. Distintos elementos podrían servir de apoyo para determinar la conexidad existente entre las distintas empresas, tales como socios comunes, ligámenes gerenciales, cadenas de producción y comercialización, distintos roles entre las empresas coaligadas (especialización), entre otros” (lo destacado es intencional).

Ahora bien, a nivel jurisprudencial tanto la Sala Primera como la Sala Segunda se han pronunciado sobre la figura de GIE. La Sala Primera en el voto No. 261-2008, de las 08:05 horas del 11 de abril del 2008 definió el GIE de la siguiente manera:

“(...) Las agrupaciones de interés económico, suponen la existencia de varias empresas que, conservando su entidad jurídica y patrimonios propios, están unidas por vínculos diversos, en virtud de los cuales, una de ellas, la sociedad controladora (“madre”), gobierna la gestión de una o más filiales. (...)” (El resaltado es intencional)

Por su lado, la Sala Segunda sobre los GIE ha dado las siguientes definiciones:

“El grupo de interés económico se caracteriza por los intereses en común de varias empresas que, desde el punto de vista formal aparecen como sociedades distintas. Al respecto se ha



**sutel** SUPERINTENDENCIA DE  
TELECOMUNICACIONES

31 de enero de 2018

00741-SUTEL-DGM-2018

definido el "grupo de empresas", desde el punto de vista de la doctrina española, como "...el conjunto de empresas aparentemente autónomas pero sometidas a una dirección económica única" (CI: Champaud (1962), p. 195 y A. Pla Rodríguez (1981), p.187 citados por Edurne Terradillos Ormaetxea: Los grupos de Empresas ante la Jurisprudencia Social Española, Tirant lo blanch: Colección Laboral, Valencia, España, 2000, p. 17). Entre los puntos de conexión importantes entre las empresas que forman los denominados "grupos de interés económico", según la doctrina, están: contar con un mismo representante para todas las sociedades y denominaciones parecidas, como ocurrió en el caso de estudio; que las mismas personas tengan participaciones sociales en las sociedades involucradas (caso del padre del actor, quien aparece como socio mayoritario de El Gallo Mágico S.A., según lo dice la codemandada en la contestación); y que haya confusión patrimonial (ver, entre otros, a DOBSON (Juan). El Abuso de la Personalidad Jurídica. Buenos Aires, Ediciones Depalma, Primera Edición, 1985, p. 661 y OLIVENCIA RUIZ (Manuel). La Confusión de Patrimonios y el artículo 285 del Código de Comercio, Estudios de Derecho Mercantil. En Homenaje a Rodrigo Uría, Editorial Civita S. A. Primera Edición, 1978, pp. 496-524)." (Sala Segunda, voto N°98-2005 de las 10:15 horas del 16 de febrero de 2005) (El resaltado es intencional)

"La doctrina española define al grupo de empresas como "...el conjunto de empresas aparentemente autónomas pero sometidas a una dirección económica única" (Champaud (1962), p. 195 y A. Plá Rodríguez (1981), p. 187, citados por Edurne Terradillos Ormaetxea: Los grupos de Empresas ante la Jurisprudencia Social Española, Tirant lo Blanch, Colección Laboral, Valencia, España, 2000, p. 17). Dentro de los puntos de conexión entre las compañías que forman los denominados "grupos de interés económico", según la doctrina, están: contar con un mismo representante, tener denominaciones parecidas, que las mismas personas tengan participaciones sociales en las sociedades involucradas, que haya confusión patrimonial, el compartir servicios tales como una misma línea telefónica, tener el mismo lugar de operaciones, la utilización indistinta de los bienes, no llevar contabilidades separadas, la existencia de una unidad de decisión, la prestación de avales, fianzas y garantías cruzadas entre las sociedades y anunciarse en conjunto (véanse, entre otros, DOBSON (Juan), El abuso de la personalidad jurídica, Buenos Aires, Ediciones Depalma, primera edición, 1985, p. 661; OLIVENCIA RUIZ (Manuel), La confusión de patrimonios y el artículo 285 del Código de Comercio, Estudios de Derecho Mercantil en Homenaje a Rodrigo Uría, Editorial Civita S. A., primera edición, 1978, pp. 496-524; y FASSI (Santiago) y GEBHARDT (Marcelo), Concursos, Buenos Aires, Editorial Astrea, cuarta edición, 1993, p. 663)." (Sala Segunda, voto N° 210-2010 de las 9:05 horas del 12 de febrero del 2010) (El resaltado es intencional)

Finalmente, el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Cuarta en el voto No. 0115-2015 de las 15 horas del 13 de noviembre del 2015 señaló lo siguiente sobre los GIE:

"Es decir, aunque existen personas formalmente independientes, surge un GIE porque hay personas entrelazadas por un mismo interés o dirección unificada. Sin embargo, no basta una mera coordinación entre los componentes; deben presentarse elementos de control en el negocio. La influencia en órganos de administración, promocionarse en conjunto, compartir servicios públicos (número telefónico, apartado postal), emisión de directrices o nombramiento de personal por parte de una de las firmas, concentración de las finanzas y control del capital social, entre otros. En caso de determinarse que una empresa forma parte de un GIE, vía



31 de enero de 2018  
00741-SUTEL-DGM-2018

*jurisprudencial se ha establecido que esta empresa es responsable por lo efectuado por otro componente de su negocio; de manera que para efectos jurídicos se considera una unidad”*

Sobre los alcances de los grupos económicos la Sala Primera de la Corte Suprema señaló:

*“Esta forma de organización, absolutamente legítima en tanto se ubica en el ejercicio de la autonomía de la voluntad, libertad de comercio y libertad de asociación, sin embargo, no debe ser usada en fraude de ley. Por ello, la doctrina mayoritaria señala que la independencia jurídica que ostentan los miembros del grupo, no puede constituir mampara para propiciar menoscabos al principio de responsabilidad patrimonial. (...) Con todo, ese fraude de ley se evita a través de la declaratoria de existencia de un grupo de interés económico, el que se justifica en que funciona como una única entidad económica y por lo tanto, de ese modo debe responder” (...)* (no. 985, de las 8:20 horas del 19 de diciembre de 2006) En el mismo sentido ver el voto N° 1565-A-S1-10 de las 9:55 horas del 23 de diciembre del 2010.

Con base en lo anterior, es posible extraer que **un GIE es un grupo de dos o más personas, ya sean físicas o jurídicas, que se encuentran vinculadas en diversos aspectos como financieros, administrativos o patrimoniales entre sí.**

Asimismo, ese extrae que **la principal condición que caracteriza a un GIE es la unidad de dirección y la existencia de un control económico** (criterio de dependencia económica).

#### 4.2. Sobre las formas en que se puede constituir un grupo de interés económico

Hay que tener presente que un GIE puede llegar a constituirse de diferentes formas, sea de hecho o de derecho. Aquí cobra especial relevancia la figura de las empresas vinculadas, la cual ha sido desarrollada por la jurisprudencia como sigue:<sup>2</sup>

*“...En estas, generalmente los propietarios del capital accionario son las mismas personas y existe una compañía (que se denomina “madre”) que controla el grupo (“holding”). Se buscó regular las concentraciones de capital y poderío económico. En los años noventa tomo importancia el tema en torno a la figura de los grupos financieros bancarias (...) Las agrupaciones de interés económico, suponen la existencia de varias empresas que, conservando su entidad jurídica y patrimonios propios, están unidas por vínculos diversos, en virtud de los cuales, una de ellas, la sociedad controladora (“madre”), gobierna al gestión de una o más filiales. Sin embargo, no siempre que se refiera a estas entidades se alude en exclusiva a su tamaño, sino que existen otras características que surgen en función de su naturaleza o peculiaridades de los vínculos entre las distintas compañías comprendidas. Importa aquí, al denominada “agrupación”, que comprende una forma de vinculación sencilla, donde no se presentan relaciones internas de dominación, sino figuras de: cooperación, entrecruzamiento de directivos (...), tipos de participación minoritarias que no implican control y otras similares.*

<sup>2</sup> Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, Resolución No. 261-2008, de las ocho horas con cinco minutos del once de abril de dos mil ocho



31 de enero de 2018

00741-SUTEL-DGM-2018

En razón de las distintas formas que pueden adoptar las empresas en su actividad es importante establecer criterios objetivos que puedan ser considerados para declarar que una persona jurídica forma parte de un GIE.

#### 4.3. Sobre los elementos que configuran un grupo de interés económico

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley No. 8642, los criterios que deben ser considerados para declarar que una persona jurídica forma parte de un GIE son la unidad de decisión, materializada a través de la unidad de dirección (por subordinación o colaboración) y/o la dependencia económica (control económico).

La Sala Segunda en su voto N° 210-2010 de las 9:05 horas del 12 de febrero del 2010) estableció algunos elementos que pueden ser valorados para determinar la existencia de un GIE:

*“La doctrina española define al grupo de empresas como “...el conjunto de empresas aparentemente autónomas pero sometidas a una dirección económica única” (Champaud (1962), p. 195 y A. Plá Rodríguez (1981), p. 187, citados por Edurne Terradillos Ormaetxea: Los grupos de Empresas ante la Jurisprudencia Social Española, Tirant lo Blanch, Colección Laboral, Valencia, España, 2000, p. 17). Dentro de los puntos de conexión entre las compañías que forman los denominados “grupos de interés económico”, según la doctrina, están: **contar con un mismo representante, tener denominaciones parecidas, que las mismas personas tengan participaciones sociales en las sociedades involucradas, que haya confusión patrimonial, el compartir servicios tales como una misma línea telefónica, tener el mismo lugar de operaciones, la utilización indistinta de los bienes, no llevar contabilidades separadas, la existencia de una unidad de decisión, la prestación de avales, fianzas y garantías cruzadas entre las sociedades y anunciarse en conjunto** (véanse, entre otros, DOBSON (Juan), *El abuso de la personalidad jurídica*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, primera edición, 1985, p. 661; OLIVENCIA RUIZ (Manuel), *La confusión de patrimonios y el artículo 285 del Código de Comercio, Estudios de Derecho Mercantil en Homenaje a Rodrigo Uría*, Editorial Civita S. A., primera edición, 1978, pp. 496-524; y FASSI (Santiago) y GEBHARDT (Marcelo), *Concursos*, Buenos Aires, Editorial Astrea, cuarta edición, 1993, p. 663).”* ( El resaltado es intencional)

Por su parte, la Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal, Ley 9416, define algunos criterios para determinar la existencia de influencia sustantiva o control:

*“Artículo 5.- Suministro de información de personas jurídicas y otras estructuras jurídicas  
Las personas jurídicas o estructuras jurídicas domiciliadas en el país, por medio de su representante legal, deberán proporcionar al Banco Central de Costa Rica el registro o la indicación de los accionistas y beneficiarios finales que tengan una participación sustantiva.  
Se entenderá por beneficiario final o efectivo la persona física que ejerce una influencia sustantiva o control, directo o indirecto, sobre la persona jurídica o estructura jurídica de manera que cuente con la mayoría de los derechos de voto de los accionistas o socios, tenga el derecho a designar o cesar a la mayor parte de los órganos de administración, dirección o supervisión, o que posea la condición de control de esa empresa en virtud de sus estatutos. Se entenderá por control indirecto tener control sobre personas jurídicas que finalmente tienen participación en la persona jurídica o estructura jurídica nacional y, el directo, la posibilidad de tener acciones o participaciones suficientes para controlar la persona jurídica o estructura jurídica nacional. En*



31 de enero de 2018  
00741-SUTEL-DGM-2018

*el caso de personas o estructuras jurídicas domiciliadas en Costa Rica, cuya participación accionaria sustantiva del capital social pertenezca, total o parcialmente, a entidades jurídicas domiciliadas en el extranjero, cuando resulte imposible identificar al beneficiario final, de acuerdo con lo dispuesto en este capítulo, habiendo agotado todos los medios de identificación y siempre que no haya motivo de sospecha, se presumirá que el beneficiario final es el administrador.*

*Se entenderá por participación sustantiva la tenencia de acciones y participaciones en un porcentaje igual o mayor al límite que a estos efectos fijará reglamentariamente el Ministerio de Hacienda, en atención a parámetros internacionales, y dentro de un rango del quince por ciento (15%) al veinticinco por ciento (25%) de participación con respecto al capital total de la persona jurídica o estructura jurídica. (...)" (El resaltado es intencional)*

De lo anterior se extrae que para analizar lo referente a la unidad de decisión se requiere al menos considerar lo siguiente:

- a) La participación accionaria, mayoritaria o minoría decisora, que permita la toma de decisiones:
  - i. Quien cuenta con la mayoría de los derechos de voto.
  - ii. Quien tiene el derecho a nombrar o remover a los órganos de administración, dirección o supervisión.
  - iii. Quien posea la condición de control de esa empresa en virtud de sus estatutos.
  - iv. Quien posee derechos de veto.
- b) La capacidad para ejercer una influencia dominante en la dirección o toma de decisiones de la entidad, por ejemplo, si tiene el derecho a designar o cesar a la mayor parte de los órganos de la administración
- c) La influencia dominante en las decisiones en razón de un acto o contrato
- d) El nivel en la cadena de valor que se encuentra a efecto de determinar el control de los insumos básicos de producción
- e) La compartición de servicios.

En ese sentido, para que la SUTEL proceda con el análisis de las solicitudes de declaratorias de grupos de interés económico, requiere como mínimo la siguiente documentación:

- a) Certificación de personería jurídica
- b) Certificación notarial de composición accionaria
- c) Descripción del modelo de negocio (incluyendo lo relativo a la utilización de activos de otra empresa para el desarrollo de la actividad productiva).



31 de enero de 2018

00741-SUTEL-DGM-2018

## 5. CONCLUSIONES

En virtud de lo desarrollado de previo se concluye lo siguiente:

- 5.1. Que un grupo de interés económico se refiere a aquella agrupación de sociedades que se manifiesta mediante una unidad de decisión, es decir, la reunión de todos los elementos de mando o dirección empresarial por medio de un centro de operaciones, y se exterioriza mediante dos movimientos básicos: el criterio de unidad de dirección, ya sea por subordinación o por colaboración entre empresas, o el criterio de dependencia económica de las sociedades que se agrupan, sin importar que la personalidad jurídica de las sociedades se vea afectada, o que su patrimonio sea objeto de transferencia.
- 5.2. Que las razones que justifican la necesidad de conocer sobre la existencia de un GIE en la tramitación de un determinado procedimiento son distintas en cada caso y no se constituye en un objetivo en sí mismo, sino que deviene de una necesidad identificada en un proceso particular, necesidad que, en términos generales, tiene la finalidad de evitar los abusos de la personalidad jurídica en relación con el tema objeto de análisis.
- 5.3. Que la Ley 8642 sólo hace referencia al concepto de grupo económico en el artículo 6 inciso 9, donde se define dicho concepto, y en el artículo 68, donde establece que para efectos de imponer una sanción la SUTEL deberá valorar si el infractor forma parte de un grupo económico.
- 5.4. Que el marco legal y regulatorio de las telecomunicaciones no establece procedimientos adicionales en los cuales la SUTEL debe considerar o declarar la existencia de un GIE. Sin embargo, hay una serie de procesos en los cuales resulta pertinente y necesario para la SUTEL conocer si un determinado conjunto de empresas podrían constituirse en un GIE, entre otros casos, sin que se constituya en una lista exhaustiva, se pueden mencionar la tramitación de los procedimientos relacionados a los artículos 12, 20, 21, 36, 54, 56 y 60 de la Ley 8642 y 73 inciso i) de la Ley No. 7593.
- 5.5. Que la declaratoria de un GIE no debe ser hecha de manera aislada, toda vez que no constituye un fin en sí mismo, sino que es parte de las acciones propias que corresponde determinar en algunos procedimientos específicos, como los indicados de previo.
- 5.6. Que para declarar que una agrupación de sociedades constituye un grupo de interés económico se debe analizar si entre ellas existe unidad de decisión.
- 5.7. Que para determinar la existencia de unidad de decisión debe valorar los criterios de unidad de dirección y/o el criterio de dependencia económica.
- 5.8. Que asimismo hay que analizar las relaciones financieras, administrativas o patrimoniales significativas entre sí.
- 5.9. Que para valorar los criterios de unidad de dirección y de dependencia económica, debe al menos esta Superintendencia considerar lo siguiente:





31 de enero de 2018  
00741-SUTEL-DGM-2018

- a) La participación accionaria, mayoritaria o minoría decisora, que permita la toma de decisiones:
  - i. quien cuenta con la mayoría de los derechos de voto,
  - ii. quien tiene el derecho a nombrar o remover a los órganos de administración, dirección o supervisión
  - iii. quien posea la condición de control de esa empresa en virtud de sus estatutos
  - iv. quien posee derechos de veto.
- b) La capacidad para ejercer una influencia dominante en la dirección o toma de decisiones de la entidad, por ejemplo, si tiene el derecho a designar o cesar a la mayor parte de los órganos de la administración
- c) La influencia dominante en las decisiones en razón de un acto o contrato
- d) El nivel en la cadena de valor que se encuentra a efecto de determinar el control los insumos básicos de producción
- e) La compartición de servicios.

**5.10.** Que para que la Superintendencia de Telecomunicaciones proceda con el análisis de las declaratorias de grupos de interés económico, requiere como mínimo la siguiente documentación:

- a) Certificación de personería jurídica
- b) Certificación notarial de composición accionaria
- c) Descripción del modelo de negocio (incluyendo lo relativo a la utilización de activos pertenecientes a otras empresas para el desarrollo de la actividad productiva).

## 6. RECOMENDACIONES

Por lo anterior, se recomienda al Consejo de la SUTEL valorar las siguientes recomendaciones:

**6.1.** Establecer que los elementos de valoración a ser empleados por la SUTEL en la declaratoria de un grupo de interés económico son los siguientes:

- a) Unidad de decisión.
- b) Unidad de dirección.
- c) Dependencia económica.

**6.2.** Disponer que en el análisis de los criterios de unidad de decisión y de dirección (subordinación o por colaboración) y el criterio de dependencia económica la SUTEL considerará los siguientes elementos:

- a) La participación accionaria, mayoritaria o minoría decisora, directo o indirecta, considerando:
  - i. Quien cuenta con la mayoría de los derechos de voto.
  - ii. Quien tiene el derecho a nombrar o remover a los órganos de administración, dirección o supervisión.
  - iii. Quien posea la condición de control de esa empresa en virtud de sus estatutos.
  - iv. Quien posee derechos de veto.



31 de enero de 2018  
00741-SUTEL-DGM-2018

- b) La capacidad para ejercer una influencia dominante en la dirección o toma de decisiones de la entidad, por ejemplo, si tiene el derecho a designar o cesar a la mayor parte de los órganos de la administración
- c) La influencia dominante en las decisiones en razón de un acto o contrato.
- d) El nivel en la cadena de valor que se encuentra a efecto de determinar el control de los insumos básicos de producción.
- e) La compartición de servicios.

6.3. Establecer que para el análisis de las solicitudes de declaratorias de grupos de interés económico la SUTEL requiere que los operadores y proveedores e interesados, aporten la siguiente documentación:

- a) Certificación de personería jurídica
- b) Certificación notarial de composición accionaria
- c) Descripción del modelo de negocio (incluyendo lo relativo a la utilización de activos pertenecientes a otras empresas para el desarrollo de la actividad productiva).

Atentamente,  
**SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES**

Por la Dirección General de Mercados:

*Deryhan M.B.*  
Deryhan Muñoz Barquero  
Economista

*Victoria Rodríguez Durán*  
Victoria Rodríguez Durán  
Abogada

*Cynthia Arias Leiton*  
Cynthia Arias Leiton  
Directora General de Mercados a.i.



**sutel**  
Telecomunicaciones  
para todos

Por la Dirección General de Calidad:

*Glenn Fallas Fallas*  
Glenn Fallas Fallas  
Director General de Calidad

DMB  
Expediente FOR-SUTEL-DGM-CGL-00061-2017  
Anexo: "Los Grupos de Interés Económico a nivel internacional."



31 de enero de 2018  
00741-SUTEL-DGM-2018

## ANEXO

### Los Grupos de Interés Económico a nivel internacional.

La figura de GIE es bien conocida internacionalmente, en Argentina, España, Francia, Uruguay entre otros, suponen la existencia de un GIE mediante un acuerdo contractual, en otros países, tal y como sucede en Costa Rica, la existencia de un acuerdo contractual no es requisito indispensable para considerar que las empresas conforman un GIE.

En adelante se expondrán algunas referencias internacionales relacionadas con los GIE:

- México

Ejemplo de lo anterior es el caso mexicano, el cual en el artículo 3 inciso I) de la Ley Federal de Competencia Económica define el concepto de agente económico, para que sea entendido de la siguiente manera:

*"Toda persona física o moral, con o sin fines de lucro, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos, o cualquier otra forma de participación en la actividad económica"*

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la constitucionalidad de dicho artículo, estableciendo que los GIE constituyen agentes económicos según lo establece el artículo 3 inciso I) de la Ley Federal de Competencia Económica, en dicha resolución se establece:

*"Por otra parte, pero muy relacionado con lo anterior, resulta importante hacer un pronunciamiento en relación a los grupos económicos, a quienes, en un momento dado, puede considerárseles como un agente económico. Es factible hablar de un grupo económico cuando un conjunto de personas físicas o morales, entidades o dependencias, entre otras, tiene intereses comerciales y financieros afines y coordinan sus actividades para lograr el objetivo común, o bien, se unen para la realización de un fin determinado, en aras de obtener dichos intereses comerciales y financieros comunes. En estos casos, es necesario analizar el comportamiento colectivo de las empresas o personas que conforman ese grupo, pues el simple hecho de que estén organizados como tal, no implica que necesariamente todos sus componentes se encuentran vinculados a un grado tal que no puedan actuar de manera aislada e independiente ente sí, o bien, sin el conocimiento de algunas actividades que no les sean propias a sus funciones y que sólo correspondan a dos o más componentes dentro del grupo económico."<sup>3</sup> (El resaltado es intencional)*

En este sentido, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito también se ha referido a los grupos de interés económico:

<sup>3</sup> Amparo de revisión 169/2007 del 24 de octubre de 2007, disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/Detallepub.aspx?AsuntoID=89607&SinBotonRegresar=1>



31 de enero de 2018  
00741-SUTEL-DGM-2018

*"En materia de competencia económica se está ante un grupo de 'interés económico cuando un conjunto de personas físicas o morales tienen intereses comerciales, y financieros afines, y coordinan sus actividades para lograr un determinado objetivo común. Así, aunado a los elementos de interés- -comercial y financiero- y de coordinación de actividades, concurren otros como son el control, la autonomía y la unidad de comportamiento en el mercado. En esa tesitura, el control puede ser real si se refiere a la conducción efectiva de una empresa controladora hacia sus subsidiarias, o bien, latente cuando sea potencial la posibilidad de efectuarlo por medio de medidas persuasivas que pueden darse entre las empresas aun cuando no exista vínculo jurídico centralizado y jerarquizado, pero sí un poder real. Bajo esta modalidad -poder latente- es que la autonomía jurídica de las sociedades carece de contenido material, imponiéndose los intereses del grupo o de la entidad económica, entendida como organización unitaria de elementos personales, materiales e inmateriales que persigue de manera duradera un fin económico determinado acorde a los intereses de las sociedades integrantes, es decir, a pesar de la personalidad jurídica propia de cada una de las empresas, éstas se comportan funcionalmente como una sola en el mercado, lo que implica la pérdida de la libertad individual de actuación. Por lo tanto, para considerar que existe un grupo económico y que puede tener el carácter de agente económico, para efectos de la Ley Federal de Competencia Económica, se debe analizar si una persona, directa o indirectamente, coordina las actividades del grupo para operar en los mercados y, además, puede ejercer una influencia decisiva o control sobre la otra, en los términos anotados, sin que sea necesario que se den de manera concomitante"<sup>4</sup> (El resaltado es intencional)*

Con base en las sentencias citadas anteriormente el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL) determina al grupo de interés económico del que forman parte Grupo Televisa S.A.B y lo hace de la siguiente manera:

**"OCTAVO.- INTEGRACIÓN DEL GRUPO DE INTERÉS ECONÓMICO GIETV.**

[...]

*Al haber quedado plenamente acreditado que el 100% de la programación de cinco afiliadas independientes corresponde a canales de GN y que más del 40% de la programación transmitida de veintitrés afiliadas independientes es de GN, se considera que sí existe una coordinación o unidad de comportamiento en el mercado en la medida en que existe un poder real, una influencia decisiva de Grupo Televisa y sus subsidiarias o afiliadas propias o de participación mayoritaria, es decir, GN, sobre las afiliadas independientes. Lo anterior en virtud de que las actividades comerciales de las afiliadas independientes se realizan preponderantemente con Grupo Televisa, sus subsidiarias, afiliadas propias o de participación mayoritaria, o dependen de éstos, y tienen como finalidad la realización de intereses comerciales y financieros comunes."<sup>5</sup> (Pág. 609)*

Resalta de esta conclusión que los conceptos base por los cuales se determina quienes pertenecen a un GIE, en la legislación mexicana, son la coordinación o la unidad de comportamiento, ambas en la medida que exista un poder real, una influencia decisiva, y este poder tiene como finalidad la realización de intereses comerciales y financieros comunes.

<sup>4</sup> Tesis de jurisprudencia -o sentencia, como se le denomina en Costa Rica- No. 1.4o.A. J/66 con el número de registro 168.470, disponible en Noveno Época. Registro: 168470. SJF y su Gaceta, XXVIII, Noviembre de 2008. Página: 1244.

<sup>5</sup> VERSIÓN PÚBLICA DEL ACUERDO P/IFT/EXT/060314/77.  
[http://www.ift.org.mx/sites/default/files/p\\_ift\\_ext\\_060314\\_77.pdf](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/p_ift_ext_060314_77.pdf) Pág. 590-609



31 de enero de 2018  
00741-SUTEL-DGM-2018

- Colombia

El grupo empresarial como es llamado en Colombia, se encuentra regulado mediante la Ley No. 222 de 1995 "por la cual se modifica el libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones" y la Ley No. 1116 de 2006 "por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones"; en ellos se definen los conceptos de situación de control y de grupo empresarial y los correspondientes efectos, tales como la inscripción en el Registro Mercantil, la consolidación de estados financieros, la posibilidad de hacer efectiva la responsabilidad subsidiaria de la matriz o controlante en casos de liquidación de las subordinadas, la prohibición de imbricación y la facultad de los organismos de inspección, vigilancia y control para comprobar la realidad de las operaciones, imponer multas y ordenar la suspensión de tales operaciones<sup>6</sup>.

La Ley No. 222 del 20 de diciembre de 1995, en su artículo 28 define:

*Artículo 28. Grupo empresarial.*

*Se entenderá que existe unidad de propósito y dirección cuando la existencia y actividades de todas las entidades persigan la consecución de un objetivo determinado por la matriz o controlante en virtud de la dirección que ejerce sobre el conjunto, sin perjuicio del desarrollo individual del objeto social o actividad de cada una de ellas.*

*Corresponderá a la Superintendencia de Sociedades, o en su caso a la de Valores o Bancaria, determinar la existencia del grupo empresarial cuando exista discrepancia sobre los supuestos que lo originan.*

Ahora bien, en este sentido y con respecto a los supuestos que originan un grupo empresarial la misma ley establece los criterios a considerar, en el caso de la subordinación, el artículo 27 de esta norma, la cual modificó el artículo 261 del Código de Comercio colombiano, establece:

*Artículo 261. Será subordinada una sociedad cuando se encuentre en uno o más de los siguientes casos:*

- 1. Cuando más del cincuenta por ciento (50%) del capital pertenezca a la matriz, directamente o por intermedio o con el concurso de sus subordinadas, o de las subordinadas de éstas. Para tal efecto, no se computarán las acciones con dividendo preferencial y sin derecho a voto.*
- 2. Cuando la matriz y las subordinadas tengan conjunta o separadamente el derecho de emitir los votos constitutivos de la mayoría mínima decisoria en la junta de socios o en la asamblea, o tengan el número de votos necesario para elegir la mayoría de miembros de la junta directiva, si la hubiere.*
- 3. Cuando la matriz, directamente o por intermedio o con el concurso de las subordinadas, en razón de un acto o negocio con la sociedad controlada o con sus socios, ejerza influencia dominante en las decisiones de los órganos de administración de la sociedad.*

*PARAGRAFO 1o. Igualmente habrá subordinación, para todos los efectos legales, cuando el control conforme a los supuestos previstos en el presente artículo, sea ejercido por una o varias personas naturales o jurídicas de naturaleza no societaria, bien sea directamente o por*

<sup>6</sup>Superintendencia de Sociedades. GUÍA PRÁCTICA RÉGIMEN DE MATRICES Y SUBORDINADAS. Colombia.  
<http://www.supersociedades.gov.co/imagenes/comunicaciones/114719%20-%20GUIA%20MATRICES%20BAJA.pdf>



31 de enero de 2018  
00741-SUTEL-DGM-2018

*intermedio o con el concurso de entidades en las cuales éstas posean más del cincuenta por ciento (50%) del capital o configure la mayoría mínima para la toma de decisiones o ejerzan influencia dominante en la dirección o toma de decisiones de la entidad.*

*PARAGRAFO 2o. Así mismo, una sociedad se considera subordinada cuando el control sea ejercido por otra sociedad, por intermedio o con el concurso de alguna o algunas de las entidades mencionadas en el parágrafo anterior.*

En este sentido, la Superintendencia de Sociedades establece que en la subordinación

*“se considera que el poder de decisión de una sociedad sometido a la voluntad de otra u otras personas es el criterio determinante de la situación de control o subordinación. Allí también se introduce en nuestro sistema societario, el concepto del control individual y el concepto del control conjunto o compartido. La norma adicionalmente señala la posibilidad de ejercer el control en forma directa o en forma indirecta, esto es a través de la filial, para llegar a la subsidiaria”.<sup>7</sup>*

Este mismo órgano, en relación con lo establecido por la ley, resume los supuestos de subordinación para el control societario, bajo las siguientes modalidades:

1. *Control interno por participación: Se verifica cuando se posea más del cincuenta por ciento (50%) del capital en la subordinada, sea directamente o por intermedio o con el concurso de las subordinadas, o las subordinadas de estas.*
2. *Control interno por el derecho a emitir votos constitutivos de mayoría mínima decisoria: Esta modalidad se presenta cuando se tiene el poder de voto en las juntas de socios o en las asambleas de accionistas, o por tener el número de votos necesario para elegir la mayoría de los miembros de junta directiva, si la hubiere.*
3. *Control externo: Esta forma de control también se ha denominado “subordinación contractual” y se verifica mediante el ejercicio de influencia dominante en las decisiones de los órganos de administración, en razón de un acto o negocio celebrado con la sociedad controlada o con sus socios.*

*El legislador también estableció la posibilidad de operación de negocios de sociedades subordinadas mediante el llamado control no societario, el cual es ejercido por una o varias personas naturales o jurídicas de naturaleza no societaria, sea directa o indirectamente, conforme a los supuestos previstos de control, en los términos del parágrafo del artículo 261 del Código de Comercio, modificado por el artículo 27 de la Ley 222 de 1995, siempre que se verifique que el controlante, en cualquier caso:*

*» Posea más del cincuenta por ciento (50%) del capital.*

*» Configure la mayoría mínima decisoria para la toma de decisiones.*

*» Ejerza influencia dominante en la dirección o toma de decisiones de la entidad.*

*También se admite la subordinación societaria indirecta cuando el control sea ejercido por intermedio o con el concurso de las entidades de naturaleza no societaria*

<sup>7</sup> Superintendencia de Sociedades. GUÍA PRÁCTICA RÉGIMEN DE MATRICES Y SUBORDINADAS. Colombia.  
<http://www.supersociedades.gov.co/imagenes/comunicaciones/114719%20-%20GUIA%20MATRICES%20BAJA.pdf>



31 de enero de 2018  
00741-SUTEL-DGM-2018

Así, el Manual aclara que las presunciones de subordinación no son taxativas, lo importante es la realidad del control, de tal manera que este puede presentarse aun cuando se encuentre atomizado el capital social o el controlante no tenga la calidad de socio.

De igual forma, el Manual establece que el concepto de unidad de propósito y dirección:

*“se exterioriza en aquellos grupos en que, por ejemplo, además de tener administradores comunes, se verifican procesos de integración vertical o de integración horizontal, como cuando una sociedad compra cueros, otra los procesa, otra fábrica zapatos, otra fábrica gelatina y otra comercializa dichos productos, o cuando se determinan políticas comunes (administrativas, financieras, laborales, etc.). También cuando existan políticas comunes administrativas, contables, en materia de recursos humanos, en planeación, que evidencien que finalmente existen importantes objetivos comunes”*

- España

En España se regulan los grupos de sociedades y el artículo 42 del Código de Comercio<sup>8</sup> los define de la siguiente manera:

*“(…)*

*Existe un grupo cuando una sociedad ostente o pueda ostentar, directa o indirectamente, el control de otra u otras. En particular, se presumirá que existe control cuando una sociedad, que se calificará como dominante, se encuentre en relación con otra sociedad, que se calificará como dependiente, en alguna de las siguientes situaciones:*

- a) Posea la mayoría de los derechos de voto.*
- b) Tenga la facultad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración.*
- c) Pueda disponer, en virtud de acuerdos celebrados con terceros, de la mayoría de los derechos de voto.*
- d) Haya designado con sus votos a la mayoría de los miembros del órgano de administración, que desempeñen su cargo en el momento en que deban formularse las cuentas consolidadas y durante los dos ejercicios inmediatamente anteriores. En particular, se presumirá esta circunstancia cuando la mayoría de los miembros del órgano de administración de la sociedad dominada sean miembros del órgano de administración o altos directivos de la sociedad dominante o de otra dominada por ésta. Este supuesto no dará lugar a la consolidación si la sociedad cuyos administradores han sido nombrados, está vinculada a otra en alguno de los casos previstos en las dos primeras letras de este apartado.*

*A los efectos de este apartado, a los derechos de voto de la entidad dominante se añadirán los que posea a través de otras sociedades dependientes o a través de personas que actúen en su*

<sup>8</sup> Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1885-6627>



31 de enero de 2018  
00741-SUTEL-DGM-2018

*propio nombre pero por cuenta de la entidad dominante o de otras dependientes o aquellos de los que disponga concertadamente con cualquier otra persona.*

(...)"

Otra figura, que hay mencionar es la de agrupaciones de interés económico, la cual consiste en forma de cooperación interempresarial. En España está regulada en la Ley No. 12/1991, de 29 de abril<sup>9</sup>. En el preámbulo de dicha ley se indica que *"la Agrupación de Interés Económico constituye una nueva figura asociativa creada con el fin de facilitar o desarrollar la actividad económica de sus miembros (...) y consiste en la imposibilidad de sustituir la actividad de sus miembros, permitiendo cualquier actividad vinculada a la de aquéllos que no se oponga a esa limitación"*

Por su parte, la Unión Europea está regulada en el Reglamento (CEE) 2137/1985 del Consejo, de 25 de julio. En este reglamento se señala que las Agrupación de Interés Económico tienen la finalidad de facilitar o desarrollar la actividad económica de sus miembros.

En relación con el proceso de revisión de mercados relevantes instruido por el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones (*Sutel*) mediante el acuerdo 021-068-2016 de la sesión ordinaria 068-2016 celebrada el 23 de noviembre de 2016, de conformidad con lo establecido por el artículo 12 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones, la Dirección General de Mercados (DGM), en cumplimiento de las funciones establecidas en los artículos 43 y 44 del Reglamento Interno de Organización y Funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su Órgano Desconcentrado (RIOF) presenta para valoración del Consejo de la Sutel, su recomendación sobre la confidencialidad de piezas del expediente GCO-DGM-MRE-01553-2016.

<sup>9</sup> Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1991-10511>



8 de febrero del 2018  
00996-SUTEL-SCS-2018

Señores  
Gilbert Camacho Mora  
Walther Herrera Céspedes  
Cinthya Arias Leitón

Estimados señores:

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 inciso 10) del artículo 35 del Reglamento Interno de Organización y Funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su Órgano Desconcentrado, me permito comunicarles que en la sesión ordinaria 007-2018 del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, celebrada el 01 de febrero del 2018, se adoptó, por unanimidad, lo siguiente:

**ACUERDO 009-007-2018**

**CONSIDERANDO:**

- I. Que el artículo 6 inciso 9) de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley No. 8642, establece que una grupo económico se define como *"agrupación de sociedades que se manifiesta mediante una unidad de decisión, es decir, la reunión de todos los elementos de mando o dirección empresarial por medio de un centro de operaciones, y se exterioriza mediante dos movimientos básicos: el criterio de unidad de dirección, ya sea por subordinación o por colaboración entre empresas, o el criterio de dependencia económica de las sociedades que se agrupan, sin importar que la personalidad jurídica de las sociedades se vea afectada, o que su patrimonio sea objeto de transferencia"*.
- II. Que el objetivo de determinar que una agrupación de sociedades constituye un GIE, tiene la finalidad de imponer obligaciones o sentar responsabilidades a efectos de evitar los abusos de la personalidad jurídica de conformidad con lo dispuesto en la Ley No. 8642.
- III. Que las razones que justifican la necesidad de conocer sobre la existencia de un GIE en la tramitación de un determinado procedimiento son distintas en cada caso y no se constituye en un objetivo en sí mismo, sino que deviene de una necesidad identificada en un proceso particular, necesidad que, en términos generales, tiene la finalidad de evitar los abusos de la personalidad jurídica en relación con el tema objeto de análisis.
- IV. Que la Ley No. 8642 sólo hace referencia al concepto de grupo económico en el artículo 6 inciso 9, donde se define dicho concepto según se cita de previo, y que en el artículo 68, establece que para efectos de imponer una sanción la SUTEL deberá valorar si el infractor forma parte de un grupo económico.
- V. Que el marco legal y regulatorio de las telecomunicaciones no establece procedimientos adicionales en los cuales la SUTEL debe considerar o declarar la existencia de un GIE. Sin embargo, tal como se expuso en el punto 3. de este acuerdo, hay una serie de procesos en los cuales resulta pertinente y necesario para la SUTEL conocer si un determinado conjunto de empresas constituyen un GIE. Entre otros casos, sin que se constituya en una lista exhaustiva, se pueden mencionar la tramitación de los procedimientos relacionados a los artículos 12 (concesión por concurso), 20 (cesión), 21 (reasignación), 26 (permisos), 36 (asignación proyectos FONATEL), 54 (prácticas monopolísticas), 56 (concentraciones) y 60 (intervenciones acceso e interconexión) de la Ley 8642 y 73 inciso i) de la Ley No. 7593 (definición mercados relevantes).
- VI. Que la declaratoria de un GIE no debe ser hecha de manera aislada, toda vez que no constituye un fin en sí mismo, sino que es parte de las acciones propias que corresponde determinar en algunos procedimientos específicos, como los indicados de previo.

8 de febrero del 2018  
00996-SUTEL-SCS-2018

- VII. Que cuando resulte necesario determinar la existencia de un GIE esto debe tramitarse como un procedimiento accesorio dentro de un procedimiento principal.
- VIII. Que asimismo resulta pertinente, en apego a los principios de transparencia, consistencia y seguridad jurídica, establecer una serie de lineamientos para la tramitación de la declaratoria de un GIE.
- IX. Que en razón de lo anterior el Consejo de la SUTEL, mediante acuerdo 025-005-2017 de la sesión ordinaria 005-2017 solicitó "a la Dirección General de Calidad y la Dirección General de Mercados que de manera de conjunta, elaboren y sometan a consideración del Consejo una propuesta de procedimiento para la adecuada atención y trámite de solicitudes de declaratoria de grupo de interés económico".
- X. Que el 9 de noviembre de 2017, las Direcciones Generales de Calidad y Mercados, presentaron para consideración del Consejo de la SUTEL el informe 9184-SUTEL-DGM-2017 en cumplimiento de lo requerido en el acuerdo 025-005-2017 de la sesión ordinaria 005-2017, celebrada el 25 de enero de 2017.
- XI. Que el 30 de noviembre de 2017, mediante oficio 9751-SUTEL-SCS-2017, se notificó el acuerdo 026-081-2017 de la sesión ordinaria 081-2017, celebrada el 15 de noviembre de 2017, donde el Consejo de la SUTEL solicita, en relación con el oficio 9184-SUTEL-DGM-2017 que se "efectúen los ajustes que correspondan al informe conocido en esta oportunidad para el cumplimiento de lo dispuesto en el acuerdo 025-005-2017, de la sesión ordinaria 005-2017, celebrada el 25 de enero del 2017, con el propósito de que diseñen un procedimiento interno para la atención y trámite de solicitudes de declaratoria de grupo de interés económico, se establezcan los lineamientos de trabajo entre las Direcciones Generales, los plazos y en caso de requerirse información externa, se analicen las figuras que correspondan de acuerdo con la norma aplicable y presenten el respectivo informe para consideración del Consejo en una próxima sesión".
- XII. Que el 07 de diciembre de 2017, las Direcciones Generales de Calidad y Mercados, presentaron para consideración del Consejo de la SUTEL el informe 9971-SUTEL-DGM-2017 en cumplimiento de lo requerido en el acuerdo 026-081-2017 de la sesión ordinaria 081-2017, celebrada el 15 de noviembre de 2017.
- XIII. Que el 21 de diciembre de 2017, mediante oficio 10346-SUTEL-SCS-2017, se notificó el acuerdo 014-089-2017 de la sesión ordinaria 089-2017, celebrada el 21 de diciembre de 2017, donde el Consejo de la SUTEL indica lo siguiente:
- "
1. Dar por recibido y rechazar el oficio 9971-SUTEL-DGM-2017 del 7 de diciembre del 2017, por cuyo medio la Dirección General de Mercados y la Dirección General de Calidad remiten una ampliación del oficio 09184-SUTEL-DGM-2017, en relación con las funciones establecidas en los artículos 41, 42, 43 y 44 del Reglamento Interno de Organización y Funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su Órgano Desconcentrado (RIOF), y de conformidad con lo requerido por el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) en los acuerdos 025-005-2017 de la sesión ordinaria 005-2017, celebrada el 25 de enero de 2017, y 026-081-2017 de la sesión ordinaria 081-2017, celebrada el 15 de noviembre de 2017, en relación con los Grupos de Interés Económico.
  2. Dejar establecido que en caso de que se requiera un estudio relacionado con los Grupos de Interés Económico por parte de alguna otra Dirección, se deberá solicitar a la Dirección General de Mercados el informe correspondiente.
  3. Solicitar a la Dirección General de Mercados y a la Dirección General de Calidad que, a la luz de lo indicado en el numeral anterior, procedan a ajustar la propuesta de acuerdo sometida en esta oportunidad en relación los Grupos de Interés Económico".
- XIV. Que el 25 de enero del 2018, las Direcciones Generales de Calidad y Mercados, presentaron para consideración del Consejo de la SUTEL el informe 00545-SUTEL-DGM-2018 en cumplimiento de lo

8 de febrero del 2018  
00996-SUTEL-SCS-2018

requerido en el acuerdo 014-089-2017 de la sesión ordinaria 089-2017, celebrada el 13 de diciembre de 2017.

- XV.** Que las Direcciones Generales de Calidad y Mercados remitieron el oficio 00741-SUTEL-DGM-2018 como complemento al informe 00545-SUTEL-DGM-2018, de tal forma que puedan establecerse por parte del Consejo de la SUTEL tanto el procedimiento para la declaratoria de un GIE como los criterios o lineamientos que se emplearán en dicho análisis.
- XVI.** Que dichos lineamientos buscan hacer de conocimiento de los distintos agentes del mercado la naturaleza del análisis que llevaría a cabo la SUTEL para la declaratoria de un GIE, garantizando de este modo el cumplimiento del principio de transparencia contenido en el artículo 3 inciso d) de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642.
- XVII.** Que mediante la consulta de dichos criterios se garantiza no sólo que los análisis efectuados por la SUTEL en esta materia sean conducidos de manera objetiva, estructurada y transparente, sino también que los resultados que se alcancen sean consistentes con unos lineamientos conocidos por los agentes del mercado.

**RESUELVE:**

1. Dar por recibido el informe 00545-SUTEL-DGM-2018, del 25 de enero del 2018 y aprobar el procedimiento interno adjunto a dicho oficio, para la tramitación de la declaratoria de un Grupo de Interés Económico.
2. Dar por recibido el informe 00741-SUTEL-DGM-2018 mediante el cual las Direcciones Generales de Calidad y Mercados remiten al Consejo de la SUTEL los "*Criterios para el análisis de la declaratoria de un Grupo de Interés Económico*".
3. Instruir a la Dirección General de Mercados para que lleve a cabo las gestiones necesarias en relación con la consulta pública relativa a los "*Criterios para el análisis de la declaratoria de un Grupo de Interés Económico*", de conformidad con lo establecido en el artículo 361 de la Ley General de la Administración Pública, para lo cual deberá publicar un aviso en el diario oficial La Gaceta, para que quien lo desee, dentro del plazo de diez (10) días hábiles siguientes a dicha publicación, exponga por escrito las razones de hecho y derecho que considere pertinentes en relación con la consulta.

**NOTIFÍQUESE**

*La anterior transcripción se realiza a efectos de comunicar el acuerdo citado adoptado por el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, mismo que se encuentra firme. -*

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

Firmado digitalmente por LUIS  
ALBERTO CASCANTE ALVARADO  
(FIRMA)  
Fecha: 2018.02.09 10:18:55 -06'00'

**Luis Alberto Cascante Alvarado**  
**Secretario del Consejo**

Arlyn A.

Gestión: FOR-SUTEL-DGM-CGL-00061-2017

**Ariyn Alvarado**

---

**De:** Notificaciones  
**Enviado el:** viernes, 9 de febrero de 2018 10:59  
**Para:** Gilbert Camacho M; Walther Herrera; Cinthya Arias  
**Asunto:** Comunicado de acuerdo 009-007-2018  
**Datos adjuntos:** 00996-SUTEL-SCS-2018 (009-007-2018).pdf



\* Ariyn Alvarado Segura  
\* Secretaria del Consejo  
\* T. 4000-0010  
\* 800 - 88 - SUTEL  
\* 800 - 88 - 78835  
\* Apartado 151-1200  
\* San José - Costa Rica