

10073-SUTEL-SCS-2018

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 080-2018 celebrada el 28 de noviembre del 2018, mediante acuerdo 026-080-2018, de las 15:00 horas, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones aprobó por unanimidad, la siguiente resolución:

RCS-381-2018

**“SE RESUELVE SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN DE CONCENTRACIÓN PRESENTADA
POR UFINET COSTA RICA S.A. PARA LA ADQUISICIÓN DEL 100%
DEL CAPITAL ACCIONARIO DE SUPER WIRELESS T.D.T. S. A.”**

EXPEDIENTE U0047-STT-MOT-CN-01447-2018

RESULTANDO

1. Que el 13 de setiembre de 2018, mediante escrito sin número (NI-09289-2018), las empresas UFINET COSTA RICA S.A. (UFINET), SUPER WIRELESS T.D.T S.A. (SW) y TRANSDATELECOM S.A. (TDT) notificaron ante la SUTEL solicitud de autorización previa de concentración relativa a la adquisición del 100% del capital accionario de SW por parte de UFINET (folios 002 al 263).
2. Que el 17 de setiembre de 2018, mediante escrito sin número (NI-09416-2018), las empresas UFINET, SW y TDT presentaron ante la SUTEL versión pública de notificación de concentración (folios 264 al 283).
3. Que el 18 de setiembre de 2018, mediante oficio 07715-SUTEL-DGM-2018, la Dirección General de Mercados (DGM) solicitó a las partes notificantes de la concentración una reunión para discutir sobre los alcances de la transacción notificada (folios 284 al 285).
4. Que el 21 de setiembre de 2018, se celebró en las instalaciones del Consejo de la SUTEL reunión relativa a la operación de concentración notificada por las empresas UFINET, SW y TDT, de la que participaron representantes de las partes notificantes, personal de la DGM y Miembros del Consejo de la SUTEL (folio 286).
5. Que el 25 de setiembre de 2018, mediante oficio 07927-SUTEL-DGM-2018, la DGM requirió a las partes notificantes de la operación de concentración completar los requisitos referentes a la solicitud de autorización de concentración presentada para la adquisición del 100% del capital accionario de SW por parte de UFINET (folios 287 al 294).
6. Que el 10 de octubre de 2018, mediante escrito sin número (NI-10370-2018), las empresas UFINET, SW y TDT respondieron a la prevención hecha mediante nota 07927-SUTEL-DGM-2018, aportando los requisitos pendientes (folios 295 al 324).
7. Que el 12 de octubre del 2018 mediante el oficio 08489-SUTEL-DGM-2018 se le comunicó a UFINET, SW y TDT que a partir del 10 de octubre del 2018 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 325 a 327)
8. Que el 12 de octubre del 2018 se publicó un extracto de la solicitud de autorización de concentración presentada ante la SUTEL por las empresas UFINET, SW y TDT, en la página de internet de la SUTEL <https://sutel.go.cr/avisos/autorizacion-de-concentracion-de-las-empresas-ufinet-costa-rica-sa-y-super-wireless-tdt-sa> 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 328 a 329)

10073-SUTEL-SCS-2018

9. Que el 16 de octubre del 2018 (NI-10650-2018) la señora Ana Rodríguez Zamora, vía correo electrónico, contestó a una consulta que se realizó por este mismo medio el 11 de octubre por la funcionaria Deryhan Muñoz Barquero. (Folio 331 a 332)
10. Que el 22 de octubre del 2018 (NI-10820-2018) la señora Ana Rodríguez Zamora, vía correo electrónico, presentó aclaraciones al documento presentado el 10 de octubre (NI-10370-2018). (Folio 334 a 335)
11. Que el 23 de octubre de 2018 mediante oficio 08745-SUTEL-DGM-2018, la DGM solicitó formal criterio a la Comisión para Promover la Competencia sobre la solicitud de concentración presentada por la empresa UFINET COSTA RICA, S.A. y se está a la espera de su informe una vez cumplido el plazo de ley. (Folios 336 al 371)
12. Que el 02 de noviembre de 2018 mediante oficio 09174-SUTEL-DGM-2018, la DGM emitió su "Informe sobre confidencialidad de las piezas del expediente U0047-STT-MOT-CN-01447-2018". (Folios 372 al 381)
13. Que el 15 de noviembre de 2018 se comunicó la resolución del Consejo de la SUTEL RCS-353-2018 de las 12:45 horas del 09 de noviembre de 2018 mediante la cual "Se resuelve confidencialidad de piezas del expediente bajo el cual se tramita la solicitud de concentración de las empresas UFINET COSTA RICA S.A. (UFINET). SUPER WIRELESS T.D.T. S.A. (SW) y TRANSDATELECOM S.A. (TDT)". (Folio 382 al 392)
14. Que el 14 de noviembre de 2018 mediante oficio 09493-SUTEL-DGM-2018, la DGM emitió su informe "Declaratoria de especial complejidad de la solicitud de autorización de concentración presentada por las empresas UFINET COSTA RICA S.A., SUPER WIRELESS T.D.T. S.A. y TRANSDATELECOM S.A.".
15. Que el 15 de noviembre de 2018, la señora Ana Rodríguez Zamora, vía correo electrónico, solicitó copia de la versión pública del oficio 08745-SUTEL-DGM-2018. (Folio 393)
16. Que el 16 de noviembre de 2018, mediante Acta de Notificación AN-COPROCOM 0333-2018, se comunicó acuerdo de acta 044-2018, artículo 5, acuerdo 5 conteniendo Opinión 022-2018 de la COPROCOM en relación con la solicitud de autorización de concentración presentada por UFINET COSRA RICA S.A. para la adquisición del cien por ciento (100%) del capital social de SUPER WIRELESS T.D.T. S.A. (Folio 395 al 415)
17. Que el 19 de noviembre de 2018, mediante oficio 09627-SUTEL-SCS-2018, se comunicó el acuerdo 021-075-2018 de la sesión 075-2018 del 15 de noviembre de 2018 mediante el cual se declaró como de especial complejidad la solicitud de autorización de concentración presentada por las empresas UFINET COSTA RICA S.A., SUPER WIRELESS T.D.T. S.A. y TRANSDATELECOM S.A.
18. Que el 23 de noviembre de 2018, mediante oficio 09782-SUTEL-DGM-2018, la DGM presentó para valoración del Consejo de la SUTEL su "Informe final de recomendación sobre la solicitud de autorización de concentración económica presentada por UFINET COSTA RICA S.A. para la adquisición del 100% del capital accionario de SUPER WIRELESS T.D.T. S.A.".
19. Que se han llevado a cabo las diligencias útiles y necesarias para el dictado de la presente resolución.

CONSIDERANDO

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

De conformidad con el artículo 56 de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642, se entiende por concentración la fusión, la adquisición del control accionario, las alianzas o cualquier otro acto en virtud del cual se concentren las sociedades, las asociaciones, las acciones, el capital social, los fideicomisos o los activos en

10073-SUTEL-SCS-2018

general, que se realicen entre operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones que han sido independientes entre sí.

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

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

SEGUNDO: TRANSACCIÓN CUYA AUTORIZACIÓN SE SOLICITA

1.1. Partes

1.1.1. Empresa compradora.

UFINET COSTA RICA, S.A. (UFINET), cédula jurídica 3-101-587190, es una empresa de telecomunicaciones que posee una red de fibra óptica desplegada en diversos países para brindar servicios de conectividad. En Costa Rica, UFINET es un proveedor de servicios de telecomunicaciones autorizado mediante resoluciones del Consejo de la SUTEL RCS-182-2011 de las 11:50 horas del 17 de agosto del 2011 y RCS-061-2016 de las 16:20 horas del 16 de marzo del 2016, el cual se encuentra facultado para ofrecer servicios de enlaces inalámbricos punto a punto, acceso a internet y acarreo de datos de carácter mayorista por medio de enlaces inalámbricos en bandas de frecuencia de uso libre en todo el territorio nacional.

Según lo indicado por las partes (folio 275) la actividad principal de UFINET CR es el comercio, mantenimiento, cesión, transmisión y uso de la infraestructura de telecomunicaciones. Los principales servicios que brinda son servicios de acarreo de datos de carácter mayorista, acceso a internet, líneas arrendadas y redes virtuales privadas y enlaces punto a punto. **Estos servicios se brindan a clientes mayoristas (wholesale)** únicamente, es decir, UFINET es un *carrier de carriers*. **No brinda servicios a usuarios finales.** La empresa cuenta con una red de fibra óptica con cobertura nacional, con enlaces punto a punto o en anillo. Adicionalmente, presta servicios de transporte de capacidad gestionada extremo a extremo.

1.1.2. Empresa vendedora.

TRANSDATELECOM S.A. (TDT), cédula jurídica 3-101-303323, es un operador de telecomunicaciones, con autorización para ofrecer servicios de transferencia de datos, acceso a internet residencial y televisión por suscripción, desde el año 2009. Fue autorizada para prestar servicios de telecomunicaciones mediante resolución del Consejo de la SUTEL número RCS-193-2009 de las 16:05 horas del 05 de agosto de 2009. La empresa está autorizada para prestar los siguientes servicios de telecomunicaciones: transferencia de datos, voz sobre IP y televisión IP, en los cantones de: Escazú, Santa Ana, Tibás, Moravia, Montes de Oca, Puntarenas, Esparza, Montes de Oro, Aguirre, Parrita, Garabito, Flores, San Pablo, Liberia, Nicoya, Santa Cruz, Bagaces, Carrillo, Cañas, Abangares, Nandayure, La Cruz, Hojancha, Heredia, Santo Domingo, Belén, Alajuela, San Ramón, Grecia, San Mateo, Atenas, Naranjo, Palmare, Poás, Orotina, San Carlos, Alfaro Ruíz y Valverde Vega.

TDT, inició su operación en la zona occidente de Alajuela, ofreciendo los servicios de transferencia de datos, modalidad de enlaces y acceso a internet, telefonía fija, modalidad telefonía IP y televisión por suscripción, modalidad televisión por cable (CATV), además del diseño y construcción de redes sobre fibra óptica, redes RF, redes internas y entre otros.

10073-SUTEL-SCS-2018

Según lo indicado por las partes notificantes (folio 276) TDT actualmente ofrece servicios bajo la marca "Súper Cable" y ofrece a usuarios finales los servicios de televisión por suscripción, acceso a internet y telefonía IP, en la zona de Occidente de Alajuela. TDT se enfoca en el segmento minorista, sin embargo, cuenta también con una red de fibra óptica y postería, con la que se brinda el servicio de transferencia de datos a otros operadores, entre ellos a UFINET.

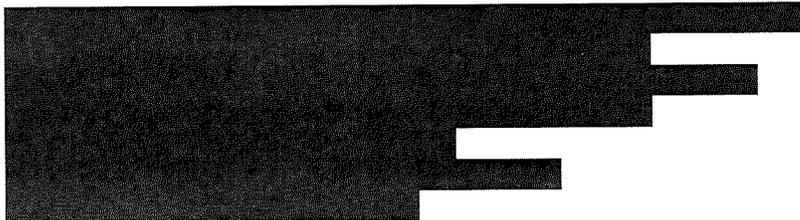
1.1.3. Empresa por adquirir.

SUPER WIRELESS T.D.T. S.A. (SW), cédula jurídica 3-101-651460, es un operador de telecomunicaciones que está autorizada por la SUTEL para prestar servicios de transferencia de datos, específicamente servicios de acceso a internet y canales punto a punto y punto a multipunto, fue autorizada por medio de resolución RCS-276-2013 de las 10:00 horas del 02 de octubre de 2013.

Actualmente SW presta servicios de enlaces punto a punto a varios clientes minoristas, a su vez es también titular de una serie de derechos esenciales para el acceso a la infraestructura de telecomunicaciones, que es esencial para la prestación de los servicios que presta

Según lo indicado por las partes notificantes (folios 276 y 277), SW presta servicios de transferencia de datos en modalidad de enlaces punto a punto por medios inalámbricos. SW no cuenta con red de telecomunicaciones desplegada; sin embargo, contrata un servicio de internet en algún punto específico donde TDT tiene disponibilidad, entregado en fibra óptica, y a partir de ahí ese internet o capacidad es revendido de manera inalámbrica a sus clientes.

Asimismo, es titular de una serie de derechos esenciales, uso de espacios en postes y ductos, que se detallan a continuación:



1.1.4. Empresas relacionadas.

RSL Telecom (Panamá) S.A. (RSL), cédula jurídica 3-102-571936, opera en el mercado nacional desde el año 2009, enfocada en la prestación de servicios de telecomunicaciones al sector empresarial y mayorista. Fue autorizada para prestar servicios de telecomunicaciones de conformidad con la resolución del Consejo de la SUTEL RCS-501-2009.

RSL pasó a ser una filial de UFINET TELECOM S.A.U. en el año 2016, según autorización otorgada por el Consejo de la SUTEL en resolución RCS-196-2016 de las 14:30 horas del 14 de setiembre de 2016.

RSL opera en Centroamérica, Colombia y diversos países del Caribe, enfocada en el servicio de acarreo de datos a nivel mayorista, así como en el transporte de datos a nivel empresarial, por medio de la capacidad de ancho de banda que posee en el cable submarino MAYA-1, así como por medio del uso complementario de redes de terceros, alámbricas e inalámbricas.

Según lo indicado por las partes notificantes de la concentración, RSL sigue actuando como unidad empresarial independiente de UFINET. Los servicios ofrecidos por la compañía están basados en líneas privadas

10073-SUTEL-SCS-2018

internacionales (*Clear Channels*), redes privadas virtuales (*VPNs*) para el sector corporativo, puertos IP en Estados Unidos y servicios de colocación (*Colocation*) en Estados Unidos. Esta actividad la desarrolla principalmente a través de la sucursal en Costa Rica, la cual ofrece servicios de transmisión de datos, servicios punto a punto, acceso a Internet y servicios VPN a algunos de sus clientes en todo el territorio de Costa Rica, realizando interconexiones de larga distancia y "última milla".

1.2. Naturaleza y objetivo de la transacción.

1.2.1. Objetivo de la transacción.

Según lo indicado por las partes notificantes de la transacción en su escrito remitido en fecha 13 de setiembre de 2018, la transacción se origina por el siguiente motivo:

"La compra de SW por parte de UFINET CR obedece a que recientemente Transdatelecom, S. A. traspasó a favor de UFINET Latam S. L. U. (en adelante UFINET LATAM) la participación minoritaria (33,3%) que tenía en UFINET CR.

Con dicha operación, UFINET LATAM pasó a ser propietario del 100% de las acciones de UFINET CR.

Como consecuencia de lo anterior, el Grupo TDT y UFINET CR acordaron el traspaso aquí sometido a autorización, como una forma de garantizar la continuidad de la prestación de los servicios contratados" (folio 266).

Asimismo, las partes indican lo siguiente sobre el objetivo de la transacción:

"Descripción de la concentración

En esta transacción implica la cesión del 100% de las acciones de Super Wireless T. D. T. S. A. a favor de UFINET CR, que se perfeccionará cuando se cumplan las condiciones establecidas y esté autorizada, por medio de un contrato de cesión de acciones con las cláusulas normales de ese tipo de operación.

Justificación y objetivos

[REDACTED]

[REDACTED]

Siendo que el objeto de la transacción según lo definido en el contrato aportado por las partes se refiere a:

[REDACTED]

1.2.2. Tipo de concentración.

Como se desprende del objeto de la concentración indicado en el apartado anterior, UFINET pretende adquirir el 100% del capital accionario de SW, con el objetivo de hacer propios los derechos de acceso a recursos de infraestructura esencial y la red de fibra óptica desplegada sobre dichos derechos de acceso, mismos que a la

10073-SUTEL-SCS-2018

fecha ha venido arrendando a la empresa SW (folio 298).

Las partes notificantes indican lo siguiente sobre el tipo de concentración que representa la operación sometida a autorización:

“Esta concentración tiene potenciales efectos verticales, pues implica un cambio de control de derechos esenciales (acceso a postera y ductos) necesarios para el acceso a la infraestructura requerida en la prestación de los servicios de transferencia de datos. Dichos derechos son, hasta la presente operación planteada, propiedad del Grupo TDT mediante los cuales dicho grupo opera redes y presta servicios de telecomunicaciones” (folio 266).

Asimismo, añaden:

“Tipo de concentración

Según la descripción de las actividades de las partes, se concluye que estamos ante una concentración cuyos efectos son efectos verticales.

Si bien en el plano horizontal SW es competidor potencial de UFINET CR en el servicio de transferencia de datos a nivel nacional, lo cierto es que no hay ningún efecto en el mercado” (folios 279 y 280).

Sobre el tipo de concentración, la DGM comparte el planteamiento de las partes en cuanto a que los principales efectos que se derivarían de la operación de concentración son de carácter vertical, también se comparte el hecho de que la operación carece de efectos horizontales, toda vez que según lo indicado SW no posee clientes de servicios mayoristas¹, sino solamente clientes minoristas del servicio de enlaces punto a punto, los cuales serán trasladados a otra empresa, que podría ser TDT o cualquier otra de preferencia de cada usuario (folio 268), mientras que UFINET no posee clientes minoristas² (folio 275), por lo cual no existe ningún servicio en el cual se existe una concurrencia de las operaciones de ambas empresas.

En virtud de lo descrito anteriormente se concluye que la operación de concentración sometida a autorización posee los siguientes tipos de efectos:

- Efectos verticales: en la provisión de los servicios mayoristas de acceso y transporte de capacidad de salida internacional y líneas dedicadas, respecto del servicio mayorista de acceso a infraestructura que soporta redes de telecomunicaciones.
- Efectos horizontales: en el servicio mayorista de acceso a infraestructura que soporta redes de telecomunicaciones.

Las concentraciones verticales se presentan entre empresas ubicadas en niveles de la cadena de producción distintas, siendo que el producto o servicio ofrecido por una es insumo intermedio para el producto final o servicios ofrecidos por la otra, con lo cual se da una integración vertical a lo largo de la cadena de valor. Las “Guías de Análisis de Concentraciones Sector Telecomunicaciones” indican que:

“... el análisis de una concentración vertical requiere definir al menos dos mercados relevantes de producto y geográfico, situados aguas arriba y debajo de una cadena de producción. En el mercado aguas arriba se fabrica o comercializa un producto o servicio que es insumo del producto o servicio que se fabrica y comercializa aguas abajo.

Existen dos principales efectos anticompetitivos adversos, atribuibles a operaciones de concentración vertical, a saber: la exclusión (total o parcial) de competidores del acceso a insumos (input foreclosure) y la exclusión (total o parcial) de competidores del acceso a una masa crítica de clientela (customer foreclosure).

En ambos casos, en general se trata de una empresa que tiene poder de mercado en una de las etapas de la producción, sobre cuya base intenta ganar poder de mercado en una etapa contigua de la cadena, lo que suelen

¹ En el sector telecomunicaciones los servicios mayoristas son los servicios que se prestan entre operadores de telecomunicaciones, es decir, que son ofrecidos por un operador de telecomunicaciones y cuyo comprador es otro operador de telecomunicaciones.

² Los servicios minoristas son aquellos que son ofrecidos por un operador de telecomunicaciones y cuyo comprador es un usuario final.

10073-SUTEL-SCS-2018

considerarse estrategias de extensión del poder de mercado o "apalancamiento" (leverage)".

Concordantemente la "Guía de Análisis de Concentraciones del Sector de las Telecomunicaciones" publicada por la SUTEL establece que "las concentraciones verticales y de conglomerado, a diferencia de las horizontales, no implican la pérdida de competencia directa entre empresas y tienen menor probabilidad de provocar resultados anticompetitivos. Por el contrario, estas integraciones pueden producir ahorros significativos de costos pasibles de traducirse en mejoras de la ecuación calidad/precio ofrecida a los clientes".

Por su parte, las concentraciones horizontales involucran empresas que antes competían por comercializar sus bienes o servicios en el mismo mercado. La "Guías de Análisis de Concentraciones Sector Telecomunicaciones" de la SUTEL, indica que hay esencialmente dos maneras en que las concentraciones horizontales pueden obstaculizar de forma significativa la competencia efectiva, en particular al crear o reforzar una posición dominante:

- **"Efectos unilaterales o no coordinados:** la operación facilita la capacidad de las firmas concentradas de ejercer poder de mercado, de modo independiente, es decir sin ver amenazada su estrategia por la reacción de sus clientes, competidores o consumidores finales.

Por un lado, existe un efecto directo. Con la concentración es posible aumentar el precio de una de las empresas y retener total o parcialmente a los clientes que reaccionan negativamente al aumento de precios mediante la empresa vinculada. Adicionalmente, puede existir un efecto indirecto. 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:** la operación altera la estructura e incentivos en el mercado relevante, de modo tal que se facilita o promueve la interacción coordinada entre todos o los principales participantes, en perjuicio de los clientes".

TERCERO: 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 09782-SUTEL-DGM-2018, el cual es acogido en su totalidad por este Consejo, lo siguiente:

"

5. MERCADOS RELEVANTES INVOLUCRADOS EN LA TRANSACCIÓN

5.1. Valoración de los notificantes sobre la definición de mercado relevante.

En su escrito del 13 de setiembre de 2018 (NI-09289-2018) las empresas notificantes de la transacción indican lo siguiente en relación con la definición de los mercados relevantes de la transacción sometida a autorización:

"Mercado de Producto: El mercado relevante que involucra la Transacción es el de los derechos esenciales para el acceso a la infraestructura necesaria para la prestación del servicio de transferencia de datos a nivel nacional.

Ahora bien, se considera que esta delimitación se puede dejar abierta, en virtud de que, aun limitando ese mercado al nivel del acceso a la postiería y ductos, existen numerosos competidores, las partes implicadas en esta Transacción no cuentan con poder en ese mercado y la estructura de este no sufre cambio alguno en la realidad (por cuanto ya UFINET CR hacía uso de los derechos de SW).

Mercado Geográfico: En términos geográficos, el Mercado Relevante está constituido por el territorio de Costa Rica, en virtud de las siguientes consideraciones:

- De conformidad con la Guía Oficial de SUTEL para el análisis de concentraciones, la cobertura de redes es la que determina el mercado relevante.
- Ambas empresas cuentan con autorización de SUTEL para operar y prestar servicios de transferencia de datos a nivel nacional.
- La red de fibra óptica de UFINET CR, junto con la que usa de TDT y otros proveedores mayoristas están desplegadas a través todo el territorio nacional, por lo que tienen derechos de acceso a infraestructura a nivel nacional.
- La competencia, incluyendo al principal operador que es el ICE, tiene también una cobertura nacional.
- SUTEL administra la regulación de las telecomunicaciones en términos nacionales.

Dado el tamaño del país y sus condiciones de competencia, no se encuentran razones para valorar un mercado relevante más estrecho.

Sin perjuicio de lo anterior, en la siguiente sección se procede a realizar una valoración propia sobre cuál o cuáles son los mercados afectados por la concentración sometida a autorización" (folios 277 y 278).

Asimismo, sobre dicha definición de mercado relevante mediante escrito de fecha 10 de octubre de 2018 aclaran lo siguiente:

"En esta operación UFINET CR está adquiriendo la compañía con todos sus activos, incluida la red desplegada sobre sus derechos de acceso.

Como es bien sabido por esa autoridad, UFINET CR ya cuenta con fibra desplegada a nivel nacional (la cobertura detallada se provee como Anexo a esta respuesta).

De esta forma, en esta compra podría considerarse que existe un traslape en la titularidad de la infraestructura necesaria para prestar el servicio de transferencia de datos a nivel nacional. A pesar de lo anterior, con esta adquisición no se genera afectación alguna en el mercado, ya que UFINET CR., como se ha venido diciendo, es el único operar mayorista que opera en esa red; desde hace ya mucho tiempo" (folios 298 y 299).

Adicionalmente en el

Con lo cual se constata que el mercado relevante indicado por las partes no se refiere exclusivamente a los derechos de acceso a infraestructura esencial, sino también a la red de fibra óptica desplegada sobre dichos derechos de acceso a postes.

5.2. Valoración de la DGM sobre la definición del mercado relevante.

5.2.1. Mercados de productos

Para valorar los mercados relevantes de productos afectados por la concentración se consideran los servicios de telecomunicaciones ofrecidos por las empresas involucradas en la transacción, a saber:

Cuadro 1. Concentración UFINET-SW:

Servicios de telecomunicaciones prestados por las partes involucradas en la concentración.

Servicios	UFINET	SW
<i>Servicio mayorista de acarreo de datos</i>	X	
<i>Servicio mayorista de acceso a internet</i>	X	
<i>Servicio mayorista de líneas dedicadas, redes privadas virtuales y enlaces punto a punto</i>	X	
<i>Servicio mayorista de acceso a infraestructura que soporta redes de telecomunicaciones (que incluye tanto los derechos de acceso a infraestructura esencial como la red desplegada sobre dichos derechos de acceso)</i>	X	X
<i>Servicio minorista de enlaces punto a punto</i>		X

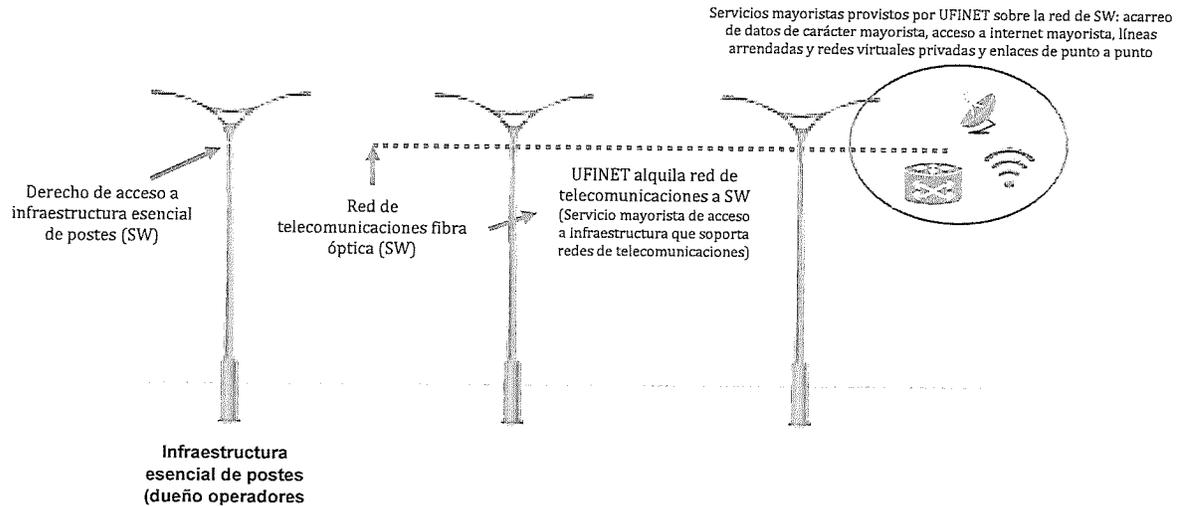
Fuente: Elaboración propia a partir de información aportada por las partes.

Lo anterior permite identificar que sólo hay concurrencia en el servicio de acceso a infraestructura que soporta redes, asimismo, SW ofrece un servicio, sea el servicio de acceso a infraestructura que soporta redes de telecomunicaciones, que es un insumo para la prestación de los servicios mayoristas que ofrece UFINET, sean los servicios mayoristas de acarreo de datos, acceso a internet y líneas dedicadas, redes privadas virtuales y enlaces punto a punto.

Ilustración 1. Concentración UFINET-SW:

Representación de la relación vertical entre los servicios ofrecidos por las empresas involucradas en la concentración.

10073-SUTEL-SCS-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada por las partes notificantes de la concentración.

Debido a que los anteriores servicios no son sustituibles entre sí, se tiene que estos constituyen mercados diferenciados y por tanto deben ser valorados como mercados relevantes distintos, con lo cual se determinan tres mercados relevantes de producto afectados por la concentración:

1. Servicio mayorista de acceso y transporte de capacidad de salida internacional (incluye los servicios mayoristas de acarreo de datos y acceso a internet según se desarrollará más adelante).
2. Servicio mayorista de líneas dedicadas (incluye los servicios mayoristas de líneas dedicadas, redes privadas virtuales y enlaces punto a punto según se desarrollará más adelante).
3. Servicio mayorista de acceso a infraestructura que soporta redes de telecomunicaciones.

5.2.1.1. Servicio mayorista de acceso y transporte de capacidad de salida internacional.

El mercado mayorista del servicio de transporte de capacidad internacional se refiere a aquel servicio de naturaleza troncal que presta el operador de una red de telecomunicaciones para transportar el tráfico de datos incluyendo los que tienen destino dentro de Internet, de otros operadores o proveedores de servicios de telecomunicaciones, a través del arrendamiento de enlaces físicos dedicados o por medio de segmentaciones lógicas de este canal, con el fin de que los demandantes brinden servicios de telecomunicaciones a sus propios usuarios. En este servicio tanto el operador que brinda el servicio como el demandante pertenecen al mismo país.

El servicio mayorista de transporte de datos de capacidad de salida de internet es, en términos generales, requerido por operadores y proveedores de servicios que no cuentan con acceso directo a los cables submarinos que los conecten al backbone (principales conexiones troncales) de Internet.

Mediante este servicio un operador con capacidad de transporte de datos hacia estas conexiones supranacionales provee a otro operador o proveedor, una capacidad previamente acordada para que este la gestione, segmente y genere suscripciones en los mercados minoristas donde opere. Este servicio es el que permiten a las redes de los distintos operadores conectarse al Internet.

Esta conexión de naturaleza troncal es un enlace de datos, el cual a nivel técnico y comercial es susceptible de ser compartido para el transporte de cualquier tipo de datos, por lo cual es usual que dentro de las relaciones establecidas en este mercado mayorista se acuerden tanto condiciones propias del servicio de transferencia de datos como de acceso a ancho de banda internacional, observándose una vinculación horizontal entre estos servicios que hace que los operadores más pequeños adquieran de manera conjunta los servicios de acceso a ancho de banda internacional y transporte de dicho ancho de banda hasta un punto determinado.

En relación con el análisis de la sustituibilidad, establecido en el artículo 14 inciso a) de la Ley 7472, es necesario valorar el soporte físico a través del cual se provee el servicio objeto de análisis, esto a efectos de determinar los eventuales participantes de este mercado. La conectividad mayorista que se está analizando se basa en la oferta

10073-SUTEL-SCS-2018

de enlaces de datos, con disposición absoluta o compartidos a nivel lógico.

Al igual que sucede con otros servicios de telecomunicaciones, este puede hacer uso de varias tecnologías de transferencia. En Costa Rica las soluciones de conectividad mayorista se centran en el uso de la fibra óptica y en algunos casos en la utilización de enlaces inalámbricos de gran capacidad, dado que este servicio se modela con base en las especificaciones técnicas y comerciales del cliente y no por el soporte físico a través del que se presta, que en principio es un atributo "transparente" para el usuario del servicio (el operador o proveedor demandante), se considera que todas las soluciones de conectividad mayorista independientemente de su soporte físico son sustitutos para la provisión del servicio aquí analizado.

En cuanto lo establecido en los incisos b), c) y d) del artículo 14 de la Ley 7472, se considera que si bien en materia de acceso a la capacidad de cable submarino, Centroamérica y México poseen diversos puntos de aterrizaje³ y que además las redes de alcance regional hacen factible conectar puntos de aterrizaje localizados fuera de nuestro país, sin embargo, el transporte de la capacidad se efectúa en el territorio nacional por medio de una red existente, red cuyo alcance nacional, sin perjuicio de que el punto de aterrizaje sea fuera de las fronteras nacionales, por lo cual se determina que a nivel de servicios sólo forman parte de este mercado relevante los ofrecidos en Costa Rica.

De esta manera, en el mercado de servicio de acceso y transporte de capacidad de ancho de banda internacional coexisten diferentes tipos de oferentes. En primer lugar, se encuentran los operadores que son parte de consorcios dueños de cable submarino, condición que les concede la posibilidad de tener acceso directo en el punto de aterrizaje. En segundo lugar, se encuentran las empresas que se dedican exclusivamente a comprar la capacidad al primer eslabón de la cadena para revenderla, en este grupo se encuentra ubicada la empresa UFINET. Luego se encuentran aquellos operadores que poseen como negocio secundario revender la capacidad ociosa que adquieren, y finalmente se encuentran los operadores que se autoabastecen.

5.2.1.2. Servicio mayorista de líneas dedicadas

Este servicio se refiere al uso compartido de enlaces de transferencia de datos para la prestación de servicios a nivel minorista, es decir enlaces de última milla o alquiler de segmentos de red⁴, es decir, el mercado mayorista de líneas dedicadas se refiere a aquel servicio en el que un operador de red pone a disposición de otros operadores o de proveedores de servicios de telecomunicaciones su red de "última milla", con el fin de que estos presten de forma directa sus propios servicios minoristas a sus usuarios finales.

El arrendamiento de un medio (o de una parte de la capacidad de este), puede responder a diversos usos pretendidos, atendiendo a la necesidad que deriva de la carencia de red para trasegar datos por parte de un operador o proveedor de servicios.

La falta de red puede manifestarse a nivel de rutas específicas o de áreas particulares. Cuando se trata de una ruta específica, la necesidad se da a nivel de su red de transporte, es decir una línea troncal; por otra parte, cuando se habla de áreas o puntos de servicio particulares, el escenario corresponde a una insuficiencia en la capilaridad de la red del solicitante.

Por tanto, el servicio mayorista de líneas dedicadas se origina principalmente a partir de un criterio de oportunidad de negocio, incluso, en algunas ocasiones, bajo una perspectiva de temporalidad definida por el despliegue de la propia infraestructura.

Así las cosas, y de conformidad con el análisis dispuesto en el punto a) el artículo 14 de la Ley 7472, desde un punto de sustituibilidad de la oferta resulta claro que la oferta del servicio mayorista de líneas dedicadas está conformada por cualquier operador que cuente con un despliegue de red en una zona donde un determinado proveedor de servicios no tiene cobertura.

Desde el punto de vista de sustituibilidad de la demanda conviene analizar si existen servicios sustitutos. Si bien

³ Recuperado el día 10 de octubre de 2018 en: <https://www.submarinecablemap.com/#/>

⁴ Pese a que los medios y muchas veces las capacidades de transporte que se ofrecen en ciertos servicios empresariales y en el de líneas dedicadas de última milla mayoristas pueden ser similares, la estructura de estos servicios en términos de diseño de la oferta y confección de los agentes que representan la demanda, no son homogéneos como para que estos se agrupen dentro de un mismo mercado.

10073-SUTEL-SCS-2018

podría considerarse que el servicio mayorista de desagregación de bucle⁵ podría resultar un sustituto del servicio de líneas dedicadas, lo cierto es que la naturaleza del servicio de desagregación de bucle está delimitado a un tipo específico de red (conmutación de circuitos), asociado históricamente y comúnmente al operador de telecomunicaciones incumbente, y a una sección de la misma (enlaces de acceso). Producto de ello, el conjunto de tecnologías disponibles que operan sobre esta red es limitada y por ende el abanico de servicios finales y las capacidades de estos no permiten el transporte de datos a escala mayorista o empresarial. Es así como la desagregación de bucle no se puede considerar como un sustituto del servicio de líneas arrendadas.

En este punto resulta adecuado profundizar en las características que describen al servicio objeto de análisis:

- *Es un servicio de índole mayorista, en tanto la oferta está formada por operadores de red y la demanda corresponde a un proveedor de servicios de telecomunicaciones que carece de la capilaridad de red suficiente para brindar un servicio de telecomunicaciones minorista, usualmente de índole empresarial, a través de su propia infraestructura física.*
- *Este servicio no es dependiente de la tecnología de transporte, no se hace distinción entre medios alámbricos e inalámbricos, de tal forma que el operador que lo brinda sólo debe contar con la capacidad de acarrear tráfico de otros operadores o proveedores.*
- *Las conexiones son lógicas o físicas. En otras palabras, este servicio se presta tanto mediante el arrendamiento de canales de transmisión con disponibilidad absoluta para el solicitante del servicio, o a través de la venta de capacidades de transporte específicas, las cuales podrían ser compartidas con otros proveedores o clientes finales del operador propietario del canal físico.*
- *El servicio es neutro respecto al manejo del canal de transmisión. En ese sentido el operador que ofrece el medio puede ceder el control total del mismo al proveedor demandante o por el contrario ofrecer como parte de su servicio la administración de este.*
- *Dado que como se mencionó, se puede ofrecer mediante una conexión lógica administrada por el oferente, este servicio implícitamente puede incluir el uso de tecnologías de extensión y encriptación, ejemplo: VPN.*

Finalmente, en cuanto al soporte físico a través del cual se provee el servicio objeto de análisis como es bien sabido este tipo de conectividad mayorista que se está analizando se basa en la oferta de enlaces de datos, con disposición absoluta o compartidos a nivel lógico. Al igual que sucede con otros servicios de telecomunicaciones, este puede hacer uso de varias tecnologías de transferencia. En Costa Rica, las soluciones de líneas dedicadas mayoristas se basan en el uso de enlaces de fibra óptica y de enlaces inalámbricos. Sin embargo y pese a ello, este servicio se modela con base en las especificaciones técnicas y comerciales que cumple y la rapidez con que puede desplegarse (no se debe olvidar que mayoritariamente obedece a oportunidades de negocio puntuales) y no tanto por el soporte físico a través del que se presta. Es por esta razón que se consideran como incluidos dentro de este mercado todas las soluciones de líneas dedicadas mayoristas, prestadas sobre cualquier tipo de soporte físico, ya sea alámbrico o inalámbrico.

En cuanto lo establecido en los incisos b), c) y d) del artículo 14 de la Ley 7472 que se refieren a las posibilidades de los consumidores de acudir a otros mercados, se encuentra que en el caso de los servicios de telecomunicaciones estas posibilidades están limitadas por el alcance geográfico de las redes, de tal manera que el consumidor sólo está en la posibilidad de adquirir los servicios que ofrecen cobertura en el área geográfica en el que está ubicado, de tal manera que no puede acudir a otros mercados para lograr abastecerse de un determinado servicio. Esta limitación se torna una barrera infranqueable en relación con los mercados internacionales, en cuanto el usuario simplemente se encuentra imposibilitado de adquirir dichos servicios en el extranjero para su uso local.

5.2.1.3. Servicio mayorista de acceso a infraestructura que soporta redes de telecomunicaciones.

El artículo 6 inciso 19) de la Ley 8642 define una red de telecomunicaciones como aquellos "sistemas de transmisión y demás recursos que permiten la transmisión de señales entre puntos de terminación definidos mediante cables, ondas hertzianas, medios ópticos u otros medios radioeléctricos, con inclusión de las redes satelitales, redes terrestres fijas (de conmutación de circuitos o de paquetes, incluida Internet) y móviles, sistemas de tendido

⁵ El servicio de desagregación de bucle se basa en la cesión de un tramo de la red de telefonía básica tradicional, específicamente segmentos individuales de la sección de acceso, para que un proveedor distinto al propietario de esta red pueda brindar servicios de telecomunicaciones al usuario final, en lugar de ese otro operador

10073-SUTEL-SCS-2018

eléctrico, utilizadas para la transmisión de señales, redes utilizadas para la radiodifusión sonora y televisiva y redes de televisión por cable, con independencia del tipo de información transportada”.

El despliegue de redes de telecomunicaciones requiere la existencia de una serie de **infraestructura de telecomunicaciones** que soporte el despliegue de redes, esta infraestructura incluye: los derechos de vía, las canalizaciones, los ductos, las torres, los postes y las demás instalaciones requeridas para la operación de redes públicas de telecomunicaciones.

La infraestructura de telecomunicaciones se puede definir como los soportes físicos y lógicos que permiten el transporte de los servicios de telecomunicación entre dos puntos de la red.

La Comisión Europea en su “Libro Verde sobre la liberalización de las infraestructuras de telecomunicaciones y redes de televisión por cable” (1994) indica no sólo que se debe tener clara la separación que existe entre los servicios y las infraestructuras de telecomunicaciones, sino que también a nivel de infraestructura existen una serie de niveles diferentes, que se pueden clasificar como sigue:

1. Nivel 1 “Derechos de paso obra civil” que incluye: terrenos, caminos, casetas, conductos, torres de antenas.
2. Nivel 2 “Soportes para la transmisión de información” que incluye: cables (cobre, coaxial, fibra óptica), bandas de frecuencias y líneas alquiladas.
3. Nivel 3 “Equipos y terminales” que incluye: trasmisores de radio, terminales de fibra óptica, routers, multiplexores y conmutadores.

Las empresas de telecomunicaciones pueden poseer todos los niveles de infraestructura necesarios para el despliegue de sus redes, pero en aquellos casos en que no los posean todos, pueden recurrir al alquiler de la infraestructura faltante a aquellas empresas u operadores que sí los posean, con el objetivo de contar con todos los niveles de infraestructuras necesarios para desplegar su red de telecomunicaciones.

En el presente caso, el servicio involucrado se refiere a unos derechos de acceso que ya posee SW sobre la infraestructura de otros operadores de telecomunicaciones, y a un cable de fibra óptica propiedad de SW que se encuentra desplegado sobre dichos derechos de acceso.

Habiéndose precisado el servicio de acceso a infraestructura afectado por la concentración, conviene determinar aquellos servicios que, según lo dispuesto en el artículo 14 inciso a) de la Ley 7472, se consideren sustitutos del servicio aquí prestado.

Para valorar lo anterior debe tenerse claro que, si bien SW posee unos derechos de acceso a infraestructura esencial, dichos derechos devienen de un acuerdo de acceso con los operadores dueños de la infraestructura esencial, sin que pueda considerarse que SW compite directamente con los dueños de dicha infraestructura esencial en cuanto al acceso sobre dicha infraestructura, esto toda vez que los derechos de acceso que posee SW son para uso propio y no para alquiler o subarrendamiento a otros operadores, en ese sentido los derechos de SW sólo le permiten hacer uso de la infraestructura de postes y ductos para sus propios despliegues de redes de telecomunicaciones.

Ahora bien, SW tiene una infraestructura de fibra óptica desplegada sobre dichos derechos de acceso a infraestructura esencial que sí está en la posibilidad de poner a disposición de otros operadores de telecomunicaciones y que compite con la infraestructura de fibra óptica que otros operadores están en la capacidad de poner a disposición de otros operadores.

Según se desprende de la información aportada por las partes SW alquila a UFINET [REDACTED] de su fibra óptica sin iluminar⁶, al no estar iluminada la fibra óptica de SW no se puede hablar de la prestación de un servicio de telecomunicaciones como tal, ya que dicha fibra óptica no se constituye en sí misma una red de telecomunicaciones, ya que al carecer de equipos activos que la “iluminen” no tiene la capacidad de trasmisión de datos.

En ese sentido, los sustitutos del servicio brindado por SW no lo constituirían directamente los prestadores del servicio mayorista de transporte de datos en cualquiera de sus modalidades, sino más bien los oferentes del servicio de fibra oscura.

⁶ Fibra oscura: se refiere a tendidos de fibra óptica desplegados que no se encuentran iluminados, es decir, que no cuentan con equipo activo que permita la transferencia de datos sobre dicha fibra.

10073-SUTEL-SCS-2018

En cuanto lo establecido en los incisos b), c) y d) del artículo 14 de la Ley 7472 que se refieren a las posibilidades de los consumidores de acudir a otros mercados, por limitaciones técnicas asociadas a la cobertura de las redes, los usuarios no se encuentran en la posibilidad de acudir a otros mercados para lograr abastecerse de los servicios aquí analizados, sino que se ven limitados a contratar el servicio con aquellos operadores que ofrecen cobertura en una determinada área geográfica.

5.2.2. Mercado geográfico.

Un mercado geográfico comprende el territorio en el cual las empresas de referencia son contratadas para la oferta de bienes y servicios en cuestión y en el cual las condiciones de competencia son suficientemente homogéneas.

Los mercados fijos de telecomunicaciones costarricenses se caracterizan por tener niveles de competencia que varían según la zona. Así para definir el mercado geográfico afectado por la concentración se deben considerar las características propias de cada servicio y la existencia de niveles de competencia distintos a nivel cantonal.

En relación con el mercado de acceso y transporte de capacidad de salida internacional se tiene que este por sus características es de alcance nacional, toda vez que el punto de conexión se ofrece en el punto de aterrizaje del cable submarino⁷, tal que desde ahí los usuarios del servicio, que pueden estar ubicados en cualquier parte del país, se interconectan y el tráfico es transportado, mediante el servicio de enlaces dedicados, hasta el punto de presencia definido por el usuario para hacer uso de la capacidad de salida internacional.

En ese sentido no existen operadores regionalizados de este servicio, sino que los proveedores de este tienen una oferta que ponen a disposición de cualquier proveedor independientemente de dónde se encuentre localizado el operador que desee adquirir dicho servicio mayorista.

En caso de que el proveedor mayorista del servicio no cuente con una red desplegada en el punto en el que se le solicita entregar o desde el cual se le solicita transportar la capacidad de salida, este puede recurrir al alquiler de líneas troncales o segmentos troncales de red de terceros operadores con el objetivo de conectar al usuario minorista del servicio, lo cual le permite ofrecer un servicio de cobertura nacional.

Por su parte, en relación con la dimensión geográfica del servicio mayorista de líneas dedicadas esta también es de alcance nacional, debido a que este es un servicio directamente relacionado con la prestación de servicios minoristas, particularmente de naturaleza empresarial, de tal forma que en aquellos casos en los que un operador que provee el servicio minorista a un determinado cliente no cuente con presencia en la zona donde se encuentre dicho usuario final y esté imposibilitado de desplegar su red, hará uso de la herramienta de las líneas dedicadas para solventar la necesidad de su cliente. Por lo que se reafirma que la dimensión geográfica que debe tener el servicio mayorista de líneas dedicadas corresponde a todo el territorio nacional ya que el servicio minorista puede ser solicitado por un usuario final ubicado en cualquier zona del país.

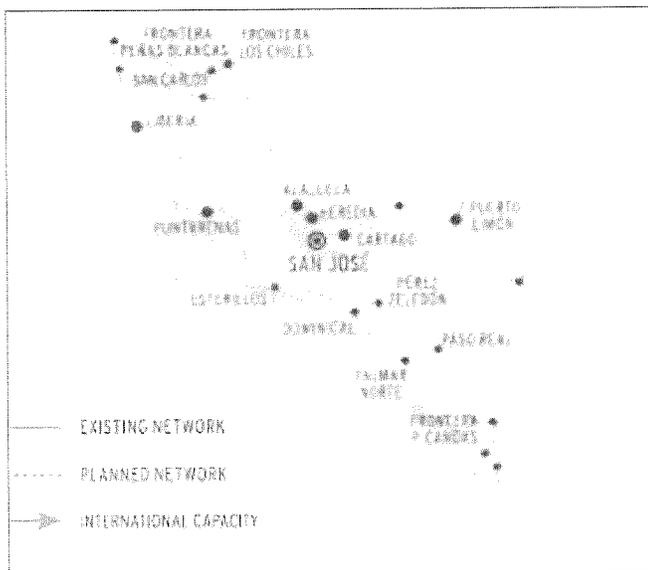
Finalmente, en relación con el servicio mayorista de acceso a infraestructura que soporta redes de telecomunicaciones proveído por SW, se tiene no sólo que la cobertura de esta red es de alcance nacional, sino que la misma también es empleada por UFINET para la prestación nacional de sus servicios, según se observa en las siguientes ilustraciones.

Ilustración 2. Concentración UFINET-SW:

Díagrama de la red UFINET. Año 2018.

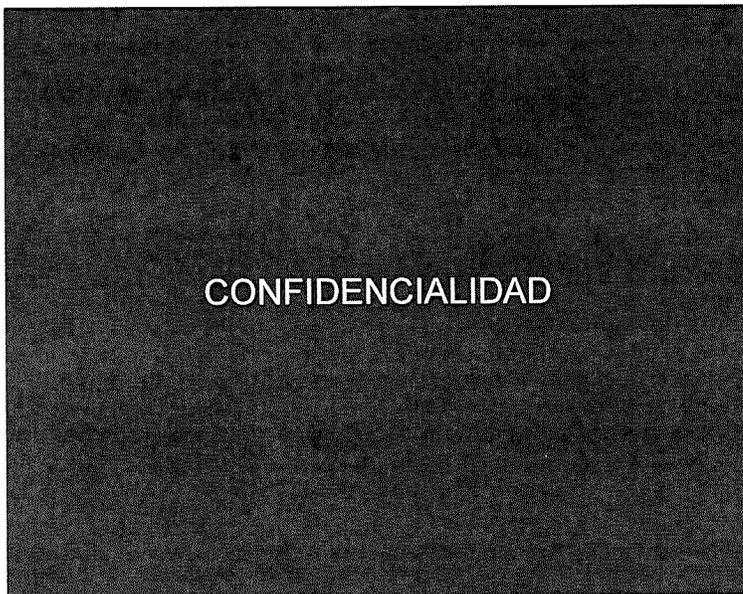
⁷ Sin perjuicio del hecho de que los operadores que ofrecen este servicio a nivel nacional puedan conectarse a los puntos de aterrizaje de cable submarino (cabecera de cable submarino) fuera de las fronteras nacionales.

10073-SUTEL-SCS-2018



Fuente: Información consultada el 08-10-2018 disponible en el sitio Web: <https://www.ufinet.com/wp-content/uploads/2015/10/UFINETmapaLATAMSPAIN-Small4Web.png>

Ilustración 3. Concentración UFINET-SW:
Diagrama de la red UFINET. Año 2018.



Fuente: Información aportada por las partes en escrito NI-10370-2018 (folios 306).

6. ESTRUCTURA DEL MERCADO Y DETERMINACIÓN DE PODER SUSTANCIAL

6.1. Servicio mayorista de acceso y transporte de capacidad de salida internacional

6.1.1. Participación en el mercado relevante.

10073-SUTEL-SCS-2018

La cuota de participación se cuantifica empleando los datos de ingresos asociados a la prestación del servicio mayorista. SW no posee participación en el mercado relevante examinado de acceso y transporte de capacidad de salida internacional. En el siguiente cuadro se resume la participación de las empresas involucradas en la transacción.

Cuadro 2. Concentración UFINET-SW:

Servicio de acceso y transporte de capacidad de salida internacional: Participación de mercado de las empresas involucradas en la transacción, calculada según ingresos. Cifras en porcentajes. Años 2015 a 2017.

Año	UFINET	SW	Otros
2015			
2016			
2017			

¹¹ La empresa RSL TELECOM (PANAMÁ) S.A. forma parte del Grupo UFINET, siendo la participación conjunta para ambas empresas de las partes notificantes indican que esta empresa opera como una "unidad empresarial independiente" (folio 009).

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del área de Análisis Económico de la DGM.

6.1.2. Índice de concentración del mercado.

En el siguiente Cuadro se muestra la evolución del nivel de concentración del mercado, medido por el índice HHI, antes y después de la concentración.

Cuadro 3. Concentración UFINET-SW:

Servicio de acceso y transporte de capacidad de salida internacional: Cambio en el índice de concentración HHI.

País	HHI pre-concentración	HHI post-concentración	Cambio
Costa Rica	2.286	2.286	0

Fuente: Estimación propia a partir de los datos del área de Análisis Económico de la DGM.

Es importante tener en cuenta que la concentración aquí analizada no produce por sí misma un cambio en el nivel de concentración en el mercado, lo relevante es valorar si la misma genera el incentivo y la capacidad de excluir a actuales o potenciales competidores de UFINET en los mercados relevantes afectados tanto a nivel minorista como mayorista.

6.1.3. Barreras de entrada.

En la provisión de este servicio podrían presentarse una serie de barreras de entrada, entre ellas: costos financieros de desarrollar canales alternativos de provisión de servicios, economías de escala y alcance, monto y plazo de recuperación de la inversión, autorizaciones y permisos y limitaciones a la competencia en mercados internacionales.

En relación con dichas barreras se considera pertinente tener en cuenta lo siguiente:

- Sobre los costos financieros de desarrollar canales alternativos de provisión de servicios: después de la apertura del sector telecomunicaciones han ingresado al mercado una serie de operadores cuyo giro principal de negocio es el transporte de capacidad. Entre estos operadores destacan: UFINET COSTA RICA S.A. (UFINET), RSL TELECOM (PANAMÁ) S.A. (RSL), COLUMBUS NETWORKS WHOLESale DE COSTA RICA S.A. (COLUMBUS), RED CENTROAMERICANA DE TELECOMUNICACIONES S.A. (REDCA) y LEVEL THREE COMMUNICATIONS COSTA RICA S.R.L. (LEVEL 3). Así, pese a que los costos financieros de desarrollar canales alternativos para el ofrecimiento del servicio de mayorista de transporte de capacidad internacional son altos, esto no ha impedido que se desarrollen distintas redes alternativas que permiten ofrecer este servicio.
- Sobre las economías de escala y alcance: las ventajas que poseían algunos operadores en términos de economías de escala y alcance se han venido diluyendo, ubicando actualmente a varios competidores de este mercado, como es el caso de UFINET y COLUMBUS, en una posición ventajosa de cara a la provisión de los servicios mayoristas de acceso a capacidad de salida internacional y transporte de dicha capacidad. En ese sentido se puede destacar que las economías de escala que existían en este mercado no han impedido el ingreso de nuevos agentes al mercado.

10073-SUTEL-SCS-2018

- Sobre el monto y plazo de recuperación de la inversión: el servicio mayorista de acceso y transporte de capacidad internacional se caracteriza por tener altos costos fijos, sin embargo, los operadores alternativos han desplegado sus propias redes, unos para no depender de la provisión del servicio mayorista de otros operadores como el ICE, como es el caso de TIGO, CABLETICA y TELECABLE S.A., otros, con el objetivo de poder ofrecer un servicio alternativo a los demás proveedores, como UFINET-RSL, COLUMBUS y LEVEL 3.
- Sobre las autorizaciones y permisos: todo operador o proveedor de servicios de telecomunicaciones deberá solicitar a la SUTEL la autorización para ofrecer sus servicios en el mercado costarricense, sin embargo, dada la celeridad del proceso de autorización este realmente no representa en sí mismo una importante barrera de entrada para nuevos competidores.
- Sobre las limitaciones a la competencia en mercados internacionales: actualmente no existen limitaciones en los mercados internacionales para que los proveedores nacionales puedan acceder a capacidad de salida internacional, lo cual ha venido a favorecer el nivel de competencia nacional, dado que, producto de la existencia de redes terrestres que salen del país y permiten transportar la capacidad contratada en el exterior hasta el país, los puntos de aterrizaje de cables submarinos que se ubican en Panamá, Guatemala, Honduras y Nicaragua se han convertido en competidores de los puntos de aterrizaje nacionales, ubicados en Esterillos de Puntarenas y Bri Bri/Cerro Garrón en Limón, al ofrecer servicios mayoristas sustitutos a los ofrecidos localmente por el ICE.

Todo lo anterior permite concluir que si bien el mercado de acceso y transporte de capacidad de salida internacional posee algunas barreras de entrada que podrían dificultar el ingreso de los operadores del mercado, estas no han sido tan altas como para haber impedido el ingreso de nuevos operadores a este mercado y por el contrario los actores locales lo han resuelto mediante acciones concretas.

6.1.4. Existencia y poder de competidores.

En el siguiente Cuadro se resume la participación de los competidores del servicio mayorista de acceso y transporte de capacidad de salida internacional.

Cuadro 4. Concentración UFINET-SW:

Servicio de acceso y transporte de capacidad de salida internacional: Distribución de la participación de mercado por operador, calculada según ingresos. Cifras en porcentajes. Año 2017.

Operador	% Participación
RSL	
LEVEL 3	
COLUMBUS	
ICE	
REDCA	
UFINET	
TIGO	
TELECABLE	
Total	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del área de Análisis Económico de la DGM.

Como se observa en el Cuadro anterior en el mercado de acceso y transporte de capacidad de salida internacional participan ocho competidores, algunos de ellos con importantes cuotas de participación, como es el caso

6.1.5. Comportamiento reciente

Como fue indicado previamente, no se tiene evidencia de que las empresas UFINET y SW, efectuaran recientemente o llevaran a cabo en el pasado algún tipo de comportamiento contrario a la Ley 8642, con el objeto o efecto de desplazar la competencia, abusar de un eventual poder de mercado o concertar prácticas con otros operadores para afectar el nivel de competencia del mercado y/o a los consumidores de los mercados de telecomunicaciones.

10073-SUTEL-SCS-2018

6.2. Servicio mayorista de líneas dedicadas

6.2.1. Participación en el mercado relevante.

La cuota de participación se cuantifica empleando los datos de ingresos asociados a la prestación del servicio mayorista. SW no posee participación en el mercado relevante examinado de líneas dedicadas mayoristas. En el siguiente cuadro se resume la participación de las empresas involucradas en la transacción.

Cuadro 5. Concentración UFINET-SW:

Servicio de líneas dedicadas mayoristas: Participación de mercado de las empresas involucradas en la transacción, calculada según ingresos. Cifras en porcentajes. Años 2015 a 2017.

Año	UFINET	SW	Otros
2015			
2016			
2017			

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del área de Análisis Económico de la DGM.

6.2.2. Índice de concentración del mercado.

En el siguiente Cuadro se muestra la evolución del nivel de concentración del mercado, medido por el índice HHI, antes y después de la concentración.

Cuadro 6. Concentración UFINET-SW:

Servicio de acceso y transporte de capacidad de salida internacional: Cambio en el índice de concentración HHI.

País	HHI pre-concentración	HHI post-concentración	Cambio
Costa Rica	5.482	5.482	0

Fuente: Estimación propia a partir de los datos del área de Análisis Económico de la DGM.

Es importante tener en cuenta que la concentración aquí analizada no produce por sí misma un cambio en el nivel de concentración en el mercado, lo relevante es valorar si la misma genera el incentivo y la capacidad de excluir a actuales o potenciales competidores de UFINET en los mercados relevantes afectados tanto a nivel minorista como mayorista.

6.2.3. Barreras de entrada.

En la provisión de este servicio podrían presentarse una serie de barreras de entrada, entre ellas: costos financieros de desarrollar canales alternativos de provisión de servicios, economías de escala y alcance, monto y plazo de recuperación de la inversión, y necesidad de contar con autorizaciones y permisos.

En relación con dichas barreras se considera pertinente tener en cuenta lo siguiente:

- Costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción o distribución: el servicio mayorista de líneas dedicadas es empleado por los operadores que prestan servicios como un medio para alcanzar clientes que no son actualmente cubiertos por sus redes. Lo anterior quiere decir que entre mayor sea el tamaño de la red de un determinado operador, menor será la necesidad que este tenga de alquilar o arrendar segmentos de red a otros operadores. En ese sentido el análisis de costos debe hacerse en relación con la prestación minorista del servicio, con el objetivo de determinar la dependencia de los operadores minoristas del insumo mayorista de líneas arrendadas, eso teniendo en consideración que la alternativa al arrendamiento de las líneas dedicadas mayoristas es justamente el despliegue de red propia que permita alcanzar a los clientes mediante infraestructura perteneciente al operador. Así, si bien la cobertura de las redes de cable y de fibra óptica es disímil en el territorio nacional se debe resaltar que los proyectos de expansión son parte de la estrategia de negocios de los operadores; y desde la apertura en telecomunicaciones es notoria la evolución de las alternativas en redes. Lo anterior permite concluir que, pese a que los costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción o distribución son altos, lo que podría afectar la celeridad con que las redes alternas puedan ir aumentando su cobertura, lo cierto es que hasta ahora no se han constituido en una barrera de entrada significativa para que nuevos proveedores ingresaran al mercado.

10073-SUTEL-SCS-2018

- Economías de escala y alcance: las economías de escala y de alcance son comunes en la prestación de servicios de telecomunicaciones, sin embargo, actualmente en el país hay una serie de redes de desplegadas las cuales permiten conectar a los usuarios ubicados a lo largo del país. Así, desde la apertura del mercado no sólo han ingresado nuevos proveedores minoristas, sino que también estos han desarrollado sus propios esquemas de compartición de infraestructura, mediante los cuales arriendan a otros operadores segmentos de última milla, permitiendo así a los distintos proveedores minoristas alcanzar sus clientes independientemente de dónde estén ubicados. En este sentido, el continuo despliegue de redes alternativas, unido al desarrollo de esquemas de arrendamiento de infraestructura por parte de operadores alternativos, les ha permitido a los proveedores minoristas más pequeños poder aprovechar las economías de escala de los operadores de mayor tamaño.
- Monto, indivisibilidad y plazo de recuperación de la inversión requerida: los mercados de telecomunicaciones se caracterizan por ser intensivos en capital, mientras que el despliegue de las redes de telecomunicaciones a su vez se caracteriza por presentar altos costos hundidos⁸. Los altos costos hundidos representan una de las características singulares del sector de las telecomunicaciones. Sin embargo, en el caso del servicio mayorista de líneas dedicadas, la existencia de las tecnologías inalámbricas hace que el monto de la inversión requerida sea menor que si la provisión de este servicio se hiciera exclusivamente por medio de redes fijas. Esto ha permitido a actores con redes desplegadas sobre infraestructuras mayormente inalámbricas, jugar un papel importante en la prestación de líneas dedicadas mayoristas. Así las cosas, la existencia de soluciones inalámbricas viene a disminuir los costos fijos de despliegue de red.
- Necesidad de contar con concesiones, autorizaciones y permisos: el artículo 23 de la Ley 8642 establece que todo operador o proveedor de servicios de telecomunicaciones deberá solicitar a la SUTEL la autorización para ofrecer sus servicios en el mercado costarricense. A su vez la resolución RCS-078-2015⁹, "Actualización de los Requisitos para Presentar una Solicitud de Autorización e Información que debe incluirse en la Notificación de Ampliación de Servicios y Zonas de Cobertura", establece los requisitos para presentar la solicitud de autorización y ampliación de servicios y zonas de cobertura geográfica, para todos los servicios de telecomunicaciones. Dada la celeridad del proceso de autorización, este proceso realmente no representa en sí mismo una importante barrera de entrada para nuevos competidores.

Todo lo anterior permite concluir que si bien el mercado de líneas dedicadas mayoristas posee algunas barreras de entrada que podrían dificultar el ingreso de los operadores del mercado, estas no han sido tan altas como para haber impedido el ingreso de nuevos operadores a este mercado.

6.2.4. Existencia y poder de competidores.

En el siguiente Cuadro se resume la participación de los competidores del servicio de líneas dedicadas mayoristas.

Cuadro 7. Concentración UFINET-SW:

Servicio de líneas dedicadas mayoristas: Distribución de la participación de mercado por operador, calculada según ingresos. Cifras en porcentajes. Año 2017.¹¹

Operador	2015	2016	2017
Ufinet			
Tigo			
Columbus			
Elcomsa			
Level Three			
Telecable			
Continex			
Servilink			
REICO			
Total	100%	100%	100%

¹¹ La empresa Reico fue absorbida por la empresa Ufinet a finales del año 2015, operación autorizada por la SUTEL mediante RCS-175-2015.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del área de Análisis Económico de la DGM.

⁸ Costos hundidos son aquellos retrospectivos, que han sido incurridos en el pasado y que no pueden ser recuperados.

⁹Fuente: https://Sutel.go.cr/sites/default/files/rcs-078-2015_actualizacion_requisitos_de_admisibilidad_para_autorizaciones.pdf

10073-SUTEL-SCS-2018

Como se observa en el Cuadro anterior en el mercado de líneas dedicadas mayoristas participan nueve competidores, siendo el que cuenta con mayor cuota de participación [REDACTED] los dos competidores que le siguen, [REDACTED], cuentan con una cuota de participación mucho más pequeña.

6.2.5. Comportamiento reciente

Como fue indicado previamente, no se tiene evidencia de que las empresas UFINET y SW, efectuaran recientemente o llevaran a cabo en el pasado algún tipo de comportamiento contrario a la Ley 8642, con el objeto o efecto de desplazar la competencia, abusar de un eventual poder de mercado o concertar prácticas con otros operadores para afectar el nivel de competencia del mercado y/o a los consumidores de los mercados de telecomunicaciones.

6.3. Mercado del servicio de acceso a infraestructura que soporta redes de telecomunicaciones

6.3.1. Participación en el mercado relevante.

Al tratarse de la valoración de un mercado asociado a facilidades esenciales y en este caso a fibra, la cuota de participación se calcula empleando los datos de kilómetros de fibra óptica desplegados por operador. En el siguiente cuadro se resume la participación de las empresas involucradas en la transacción.

Gráfico 1. Concentración UFINET-SW:

Servicio de acceso a infraestructura esencial que soporta redes de telecomunicaciones: Participación de mercado por kilómetros de fibra óptica desplegados. Cifras en porcentajes. Año 2017.

Año	UFINET	SW	Otros
2017	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del área de Análisis Económico de la DGM.

Asimismo, conviene tener presente la cantidad de accesos a postes, que sostiene la red de fibra óptica desplegada, que implicaría la transacción.

Cuadro 8. Concentración UFINET-SW:

Servicio de acceso a infraestructura esencial que soporta redes de telecomunicaciones: porcentaje de accesos en postes, según dueño de infraestructura. Cifras en porcentajes. Año 2017.

Empresas	UFINET	SW	Total Conjunto
ICE	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
CNFL	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
COOPELESCA	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
COOPEGUANACASTE	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
JASEC	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
COOPESANTOS	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
ESPH	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
TOTAL	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del área de Análisis Económico de la DGM.

Es pertinente así considerar que la transacción implica el traslado de los derechos acceso¹⁰ a un 14% del total de postes del país que corresponde al porcentaje de los accesos SW sobre la cantidad total de postes.

Es importante tener en consideración que cada poste cuenta con una serie de espacios para el acceso a redes de telecomunicaciones, siendo que la cantidad de espacios por poste se define dependiendo de la altura del poste y del espacio necesario para que se ubique cada operador de telecomunicaciones. Lo cual quiere decir que el hecho

¹⁰ Según la "Metodología para el cálculo de los precios por uso compartido de infraestructura de postiería en los procesos de intervención que debe resolver el Consejo de la SUTEL" cada poste cuenta con una serie de espacios para el acceso a redes de telecomunicaciones, siendo que la cantidad de espacios por poste se define dependiendo de la altura del poste, del espacio necesario para que se ubique cada operador de telecomunicaciones y del espacio ya ocupado en el poste por la infraestructura eléctrica.

10073-SUTEL-SCS-2018

de que SW y UFINET tengan acceso a un determinado poste, no implica que puedan existir también otros operadores de telecomunicaciones que también cuenten con acceso al mismo poste.

6.3.2. Índice de concentración del mercado.

En el siguiente Cuadro se muestra la evolución del nivel de concentración del mercado, medido por el índice HHI, antes y después de la concentración.

Cuadro 9. Concentración UFINET-SW:

Servicio de acceso a infraestructura esencial que soporta redes de telecomunicaciones: Cambio en el índice de concentración HHI medido por la participación por operador en el despliegue de redes de fibra óptica. Año 2017.

Elemento	HHI pre-concentración	HHI post-concentración	Cambio
Fibra óptica	3.191	3.196	5

Fuente: Estimación propia a partir de los datos del área de Análisis Económico de la DGM.

La Guía de Análisis de Concentraciones en el Sector Telecomunicaciones indica lo siguiente sobre la variación del nivel de concentración de mercado:

"Considerando el nivel y variación de la concentración de la oferta producto de la operación, pueden enunciarse los siguientes estándares generales para las concentraciones horizontales, que podrán variarse en casos específicos.

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)".

Así, la variación absoluta del HHI define a la concentración económica entre UFINET y SW como una operación que se presume sin efectos adversos sobre la competencia, ya que la variación absoluta del HHI es inferior a 100 puntos.

A partir de lo anterior, se encuentra que la operación analizada **se presume sin efectos horizontales adversos sobre la competencia en el mercado en relación con el servicio de acceso a infraestructura esencial que soporta redes de telecomunicaciones.**

6.3.3. Barreras de entrada.

Debido a que los servicios mayoristas de acceso y capacidad de salida internacional y líneas dedicadas se desarrollan en una importante proporción sobre las redes de fibra desplegadas en el país, se considera que las barreras de entrada que afectan a los primeros, y que se desarrollaron en secciones previas de este informe, son de la misma naturaleza que las que afectan al mercado de acceso a infraestructura que soporta redes de telecomunicaciones.

Así se tiene que en la provisión de este servicio podrían presentarse como barreras de entrada las siguientes: costos financieros de desarrollar canales alternativos de provisión de servicios, economías de escala y alcance, monto y plazo de recuperación de la inversión, autorizaciones y permisos y limitaciones a la competencia en mercados internacionales.

Adicionalmente conviene tener presente las siguientes barreras particulares que afectan a este servicio:

- Dificultades acceso a infraestructura de postes: para los operadores y proveedores que quieren desplegar redes fijas, como fibra óptica, se presentan una serie de dificultades en el acceso a las fuentes de insumos básicamente en relación con el servicio de acceso a postes, habiéndose analizado por parte de la SUTEL distintos casos sobre problemas entre los dueños de infraestructura de postes y los operadores que buscan contar con acceso a dichos postes, estos procesos muchas veces se han dilatado en el tiempo, retrasando de esta manera los despliegues de redes de fibra óptica en el país.

6.3.4. Existencia y poder de competidores.

En el siguiente Cuadro se resume la participación de los competidores del servicio mayorista de acceso a infraestructura esencial que soporta redes de telecomunicaciones.

10073-SUTEL-SCS-2018

Cuadro 10. Concentración UFINET-SW:

Servicio de acceso a infraestructura esencial que soporta redes de telecomunicaciones: Distribución de la participación de mercado por operador, calculada según kilómetros de fibra óptica. Cifras en porcentajes. Año 2017.

Operador	Porcentaje Participación
COOPERATIVA DE ELECTRIFICACION RURAL LOS SANTOS R.L.	
TELEFONICA DE COSTA RICA TC, S.A.	
MILLICOM CABLE COSTA RICA S.A.	
SUPER WIRELESS T.D.T. S.A.	
CLARO CR TELECOMUNICACIONES, S.A.	
TELEVISORA DE COSTA RICA S.A.	
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD	
TELECABLE ECONÓMICO T.V.E., S.A.	
RADIOGRAFICA COSTARRICENSE S.A.	
COOPERATIVA DE ELECTRIFICACION RURAL DE SAN CARLOS, R.L.	
RED CENTROAMERICANA DE TELECOMUNICACIONES S.A	
COOPERATIVA DE ELECTRIFICACIÓN RURAL DE ALFARO RUIZ R.L.	
EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DE HEREDIA	
JUNTA ADMINISTRATIVA DEL SERVICIO ELECTRICO DE CARTAGO	
COOPERATIVA ELECTRIFICACION RURAL DE GUANACASTE	
COLUMBUS NETWORKS WHOLESALE DE COSTA RICA S.A.	
CABLE VISION DE COSTA RICA CVCR, S.A.	
GCI SERVICE PROVIDER S.A.	
SUPER CABLE GRUPO T EN T, S.A.	
GOLD DATA COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA	
CABLE CENTRO, S.A.	
CABLE CARIBE, S.A.	
CABLE ZARCERO, S.A.	
UFINET COSTA RICA S.A.	
CABLE VISIÓN DE OCCIDENTE S.A.	
COSTA RICA INTERNET SERVICE PROVIDER S.A.	
SERVICIOS FEMAROCA T.V. SOCIEDAD ANONIMA	
CABLEBRUS S.A.	
CABLE TALAMANCA, S.A.	
VELO GIAO GREGORIO	
CABLE SUR, S.A.	
AMERICAN DATA NETWORKS	
SERVITEL CORPORACION, S.A.	
CABLE SUIZA, SOCIEDAD ANONIMA	
INVERSIONES BRUS MALIS, LTDA.	
CABLE COSTA, S.A.	
TECNICOS EN TELECOMUNICACIONES SAL	
ANDITEL INTERNATIONAL AI S.A.	
LEVEL THREE COMMUNICATIONS COSTA RICA S.R.L.	
Total general	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del área de Análisis Económico de la DGM.

Como se observa en el Cuadro anterior en el mercado de telecomunicaciones existen 39 operadores que cuentan con redes de fibra óptica desplegadas a lo largo del territorio nacional, constituyéndose todos en potenciales proveedores de este servicio.

6.3.5. Comportamiento reciente

Como fue indicado previamente, no se tiene evidencia de que las empresas UFINET y SW, efectuaran recientemente o llevaran a cabo en el pasado algún tipo de comportamiento contrario a la Ley 8642, con el objeto o efecto de desplazar la competencia, abusar de un eventual poder de mercado o concertar prácticas con otros operadores para afectar el nivel de competencia del mercado y/o a los consumidores de los mercados de telecomunicaciones.

10073-SUTEL-SCS-2018

7. SOBRE INFORMACIÓN Y ALEGATOS DE TERCEROS.

Por medio de la página web de la SUTEL, el 12 de octubre del 2018 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 de la adquisición, por parte de UFINET CR, del 100% del capital accionario de SW.

Habiéndose vencido el plazo para manifestarse sobre el trámite, ningún tercero presentó información o alegatos al respecto.

8. POSIBLES EFECTOS DE LA TRANSACCIÓN EN EL MERCADO.

8.1. Posibles efectos negativos

Como fue establecido previamente la operación de concentración aquí analizada tiene efectos verticales en la provisión de los servicios mayorista de acceso y transporte de capacidad de salida internacional y de líneas dedicadas mayoristas y horizontales en el servicio de acceso a infraestructura esencial que soporta redes de telecomunicaciones.

8.1.1. Efectos de carácter vertical.

Es necesario valorar si la operación de concentración sometida a autorización le genera a UFINET, quien pasará a ser dueño de una red de fibra óptica que constituye infraestructura esencial que soporta redes de telecomunicaciones, el incentivo y la capacidad de excluir a actuales o potenciales competidores de los mercados de los servicios mayorista de acceso y transporte de capacidad de salida internacional y de líneas dedicadas mayoristas.

Como ya se vio, la infraestructura involucrada en la presente operación de concentración es necesaria para el despliegue de servicios de telecomunicaciones, y en particular en el caso sujeto de análisis para la prestación del servicio mayorista de acceso y transporte de capacidad de salida internacional y del servicio de líneas dedicadas mayoristas, lo cual es reconocido por las partes quienes indican "esta concentración tiene potenciales efectos verticales, pues implica un cambio de control de derechos esenciales (acceso a postería y ductos) necesarios para el acceso a la infraestructura requerida para la prestación de los servicios de transferencia de datos" (folio 003).

En ese sentido es necesario analizar el efecto de la concentración en los mercados verticalmente integrados aquí definidos.

8.1.1.1. Exclusión del acceso a insumos.

Sobre el tema de la exclusión del acceso a insumos la Guía de Análisis de Concentraciones en el Sector Telecomunicaciones establece que "la exclusión del acceso a insumos se produce cuando la firma integrada ejerce poder de mercado respecto de los insumos y eleva los costos de sus rivales no integrados restringiendo su acceso o elevando el costo de insumos importantes para preservar la competencia en el mercado aguas abajo". Asimismo, dicha Guía añade lo siguiente:

"La exclusión anticompetitiva de rivales del acceso a insumos (anti-competitive input foreclosure) es más probable cuando la empresa integrada cuenta con un grado significativo de poder de mercado respecto del mercado de insumos importantes para el funcionamiento competitivo del mercado aguas abajo.

Para evaluar el grado de poder en el mercado aguas arriba se considerará la participación de mercado de la firma integrada. **Participaciones mayores al 30% serán consideradas con mayor atención**, en relación a la posibilidad de cierre anticompetitivo del mercado de insumos" (lo destacado es intencional).

La concentración aquí analizada implica un cambio en la titularidad de derechos esenciales para acceder a una infraestructura necesaria para prestar servicios de telecomunicaciones de transferencia de datos por medio de una red de fibra óptica.

Dada la naturaleza de la operación, es necesario determinar si esta podría generar una exclusión aguas arriba en

10073-SUTEL-SCS-2018

el acceso a insumos necesarios (infraestructura de fibra óptica) para que los competidores de UFINET puedan prestar sus servicios en los mercados aguas abajo (servicio mayorista de acceso y transporte de capacidad de salida internacional y servicio de líneas dedicadas mayoristas).

Así, debe analizarse si la red de fibra óptica que adquiere UFINET mediante la concentración sometida a autorización se constituye en un insumo relevante para los competidores de UFINET en la prestación de los servicios mayoristas de acceso y transporte de capacidad de salida internacional y de líneas dedicadas.

Para determinar lo anterior conviene considerar los siguientes elementos:

■ UFINET ya hace uso de la red de SW, según se constata de la información aportada por las partes que indica lo siguiente:

[REDACTED]

■ Actualmente UFINET hace uso del [REDACTED] de la red que pesa sobre los derechos de acceso a infraestructura propiedad de SW (folio 300),

[REDACTED]

- UFINET ya ha suscrito contratos de acceso a la fibra óptica de SW a otros operadores de telecomunicaciones, según se desprende de la información aportada por las partes:

[REDACTED]

[REDACTED]

- Los competidores de la empresa UFINET cuentan con sus propias redes desplegadas, según se desprende de la información contenida en el Cuadro 10, donde se evidencia que en el país actualmente existen 108.744 kilómetros de fibra óptica desplegadas en el país, de los cuales sólo un [REDACTED] corresponde a fibra óptica de las empresas UFINET-SW.

De lo anterior se concluye que: i) el volumen de insumos, sea infraestructura de fibra óptica, que poseen el resto de los proveedores del insumo es superior al [REDACTED]; ii) existe una importante cantidad de operadores verticalmente integrados (que cuentan con su propia red de fibra óptica), lo que disminuye la posibilidad de que un cierre vertical del mercado por parte de UFINET pueda afectar la prestación minorista de los servicios ofrecidos por estos operadores; iii) la empresa UFINET carece de incentivos para restringir la disponibilidad de insumos, toda vez que el negocio de esta empresa radica básicamente en el ofrecimiento de servicios mayoristas a otros operadores (garantizándoles no competir directamente con ellos en los mercados minoristas), ejemplo de ello es que actualmente [REDACTED], UFINET ya ha puesto a disposición de terceros operadores el acceso a la red de fibra óptica de SW ([REDACTED]); iv) la operación de concentración no genera un cambio en el giro de negocios que de UFINET ni tampoco produce un redireccionamiento de clientes de los competidores de UFINET hacia dicha empresa, esto producto del hecho de que UFINET actualmente ya hace uso de la red de SW [REDACTED], de tal forma que la operación de concentración no genera un cambio en la dinámica del mercado o en la naturaleza de las operaciones actuales de UFINET.

Así las cosas, de conformidad con los criterios establecidos en la Guía de Análisis de Concentraciones en el Sector Telecomunicaciones, al tenerse que la participación de mercado conjunto de las empresas UFINET-SW en términos de despliegues de fibra óptica y acceso a infraestructura de postes es de un [REDACTED] y un [REDACTED], respectivamente, y considerando los puntos desarrollados en el párrafo anterior se concluye que en términos generales la operación de concentración sometida a autorización no parece tener el potencial de generar efectos negativos de

10073-SUTEL-SCS-2018

exclusión de acceso a insumos a otros competidores de la empresa UFINET en los mercados mayoristas de acceso a capacidad de salida internacional y líneas dedicadas.

8.1.1.2. Exclusión del acceso a clientes.

Sobre el tema de la exclusión del acceso a clientes la Guía de Análisis de Concentraciones en el Sector Telecomunicaciones establece que "la exclusión del acceso de los competidores a la clientela surge cuando una firma verticalmente integrada, con poder de mercado aguas abajo, restringe a sus rivales en un mercado aguas arriba acceder a una masa crítica de compradores o incrementa el costo del acceso".

Dada la naturaleza de la operación, es necesario determinar si esta podría generar una exclusión aguas abajo en el acceso a clientes de los servicios mayoristas de acceso y transporte de capacidad de salida internacional y líneas dedicadas para que los competidores de UFINET en el ofrecimiento del servicio de acceso a infraestructura de fibra óptica puedan prestar sus servicios.

Así, debe analizarse si la operación de concentración le permite a UFINET concentrar una mayor cantidad de clientes de los servicios mayoristas de acceso y transporte de capacidad de salida internacional y líneas dedicadas, y con ello producir un cierre del mercado a los competidores que participan de la provisión del servicio de infraestructura esencial que soporta redes de telecomunicaciones.

Para valorar lo anterior en primer lugar debe tenerse presente que la concentración sometida a autorización no genera per se un cambio en las condiciones de mercado toda vez que actualmente UFINET ya hace uso del [REDACTED] de los derechos de acceso a infraestructura esencial y de la red desplegada sobre dichos derechos. En ese sentido, la operación no produce un cambio en la situación de UFINET en el mercado.

UFINET posee una cuota de participación del [REDACTED] en el servicio de acceso y transporte de capacidad de salida, y de [REDACTED] para el Grupo UFINET (incluyendo a RSL), y una cuota de participación en el servicio mayorista de líneas dedicadas del [REDACTED]. Si bien la cuota de participación en el servicio de líneas dedicadas es alta, dicha situación es no sólo previa a la operación de concentración sometida a autorización, sino que no se ve directamente afectada por la concentración, ya que **UFINET ya hace uso de la red en cuestión**, con lo cual la concentración no cambia la forma o recursos de infraestructura que emplea UFINET para prestar sus servicios mayoristas de acceso y transporte de capacidad de salida internacional y líneas dedicadas.

En ese sentido, al no tener la red de SW otros operadores mayoristas más que UFINET y al no reforzar la concentración la cantidad de clientes que ya posee UFINET en los servicios mayoristas de acceso y transporte de capacidad de salida y líneas dedicadas, se entiende que **la operación de concentración sometida a autorización no parece tener el potencial de generar efectos negativos de exclusión de acceso a clientes a otros competidores de la empresa UFINET** en el servicio de acceso a infraestructura esencial para el despliegue de redes de telecomunicaciones, toda vez que no se aprecia que la transacción le genere a UFINET ni los incentivos ni la capacidad de producir un cierre anticompetitivo del mercado.

8.1.1.3. Efectos coordinados

Finalmente, sobre el tema de si la operación sometida a autorización puede generar efectos coordinados, conviene valorar los siguientes elementos:

- Sobre si la concentración puede proveer acceso a información comercialmente sensible sobre competidores no integrados: dadas las características de la operación de concentración, que no cambió los términos bajo los cuales se prestan los servicios en los mercados relevantes impactados por la transacción, se encuentra que la concentración sometida a autorización no aumenta la cantidad de información comercialmente sensible sobre otros competidores a la que puede tener acceso UFINET.
- Sobre si la concentración puede aumentar la concentración de la oferta en un mercado relevante: como ya se analizó la operación no parece generar el riesgo de que se excluyan competidores de la empresa UFINET, de tal forma que no se aumenta el nivel de concentración de los mercados relevantes impactados por la operación de concentración.
- Sobre si la concentración aumenta la simetría entre los participantes: la operación no genera la aparición de simetría entre los distintos participantes del mercado, principalmente si se considera que la transacción no altera sustancialmente la forma en que se prestan los servicios involucrados en la concentración. Asimismo,

10073-SUTEL-SCS-2018

como fue analizado en secciones previas, no existe simetría entre los participantes que operan en los distintos mercados involucrados en la transacción lo que dificulta que se presente una situación de homogeneidad en los intereses de los participantes del mercado que facilite la alienación de incentivos.

- Sobre si la concentración aumenta las barreras de entrada al mercado: el análisis de los efectos de la concentración en el mercado permite concluir que las barreras de entrada que existen en los mercados involucrados no son producto de la transacción ni se incrementan significativamente por esta.
- Sobre si la concentración puede reducir el poder compensatorio de los compradores: esta situación se produciría si la operación implicara la compra de un gran cliente, así si bien la transacción implica la adquisición de un importante oferente del servicio de infraestructura que soporta redes de telecomunicaciones, lo cierto es que a la fecha la relación entre SW y UFINET ya es de tal naturaleza que UFINET venía haciendo uso del insumo ofrecido por SW, sin que la transacción modifique la forma de prestación de servicios entre ambas empresas.

Los elementos previamente analizados permiten concluir que **la transacción sometida a autorización no genera ni facilita la aparición de efectos coordinados** en los mercados relevantes afectados por la operación de concentración, esto porque la misma no genera un cambio en las condiciones estructurales de los mercados que facilite la capacidad de las empresas que operan en los distintos mercados de coordinar su conducta.

8.1.2. Efectos de carácter horizontal.

Según lo analizado en las secciones anteriores se presume que **la operación de concentración aquí analizada no tiene efectos adversos sobre la competencia en el servicio de acceso a infraestructura esencial que soporta redes de telecomunicaciones**, en virtud de que, aunque se da en un mercado altamente concentrado, con niveles de HHI superiores a 2.500 puntos, produce una variación del HHI inferior a los 100 puntos.

A partir de lo anterior resulta innecesario entrar a valorar si la misma puede producir efectos no coordinados o efectos coordinados en la provisión de dicho servicio toda vez que se presume que la misma carece de efectos adversos sobre la competencia.

8.1.3. Otras restricciones accesorias

Las empresas notificantes de la concentración señalan en su escrito de fecha 13 de setiembre de 2018 (NI-09284-2018) lo siguiente sobre la existencia de restricciones accesorias de la concentración:

“El contrato de cesión de acciones de SW a favor de UFINET CR no prevé la inclusión de restricción accesorias alguna” (folio 280).

Lo anterior se logra verificar del “Contrato de Compraventa de Acciones” aportado por las partes (folios 309 al 324).

8.2. Posibles eficiencias y efectos pro-competitivos

En cuanto a los posibles efectos pro-competitivos de la operación de concentración sometida a autorización, las partes notificantes de la concentración indicaron lo siguiente (folio 301):

“Esta transacción es fundamental para que UFINET CR pueda mantener activos los servicios que ha venido prestando sobre la red de SW.

Esto implica un beneficio directo para el usuario ya que elimina los problemas que genera operar sobre una red de terceros. Por ejemplo, facilita las labores de mantenimiento y la gestión de solicitudes de ampliación”.

En relación con los efectos positivos de la operación en el mercado, las partes no acreditan los mismos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones.

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

El análisis del nivel de concentración del mercado permitió identificar lo siguiente en relación con la operación de

10073-SUTEL-SCS-2018

concentración sometida a autorización:

- Que la operación de concentración sometida a autorización **no parece tener el potencial de generar efectos negativos de exclusión de acceso a insumos a otros competidores** de la empresa UFINET en los mercados mayoristas de acceso a capacidad de salida internacional y líneas dedicadas, ya que la participación de mercado conjunta de las empresas UFINET-SW en términos de despliegues de fibra óptica y acceso a infraestructura de postes es de un [REDACTED] y un [REDACTED], respectivamente.
- Que la operación de concentración sometida a autorización **no parece tener el potencial de generar efectos negativos de exclusión de acceso a clientes a otros competidores** de la empresa UFINET en el servicio de acceso a infraestructura esencial para el despliegue de redes de telecomunicaciones, toda vez que no se aprecia que la transacción le genere a UFINET ni los incentivos ni la capacidad de producir un cierre anticompetitivo del mercado.
- Que la transacción sometida a autorización **no genera ni facilita la aparición de efectos coordinados en los mercados relevantes afectados por la operación de concentración**, esto porque la misma no genera un cambio en las condiciones estructurales de los mercados que facilite la capacidad de las empresas que operan en los distintos mercados de coordinar su conducta.
- Que la transacción sometida a autorización **no tiene efectos horizontales adversos sobre la competencia en el servicio de acceso a infraestructura esencial que soporta redes de telecomunicaciones**, en virtud de que, aunque se da en un mercado altamente concentrado, produce una variación del HHI inferior a los 100 puntos.

En virtud de lo anterior, se presume que la concentración no tiene efectos adversos en los mercados de acceso a infraestructura que soporta redes de telecomunicaciones, servicio mayorista de acceso a líneas dedicadas y servicio mayorista de acceso y transporte de capacidad de salida internacional, ya que la concentración sometida a autorización **no genera efectos negativos unilaterales ni coordinados de carácter vertical y no genere efectos negativos horizontales**.

En relación con los efectos positivos de la operación en el mercado, las partes no acreditan los mismos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones.

Así las cosas, es criterio de la DGM que, dado que la operación de concentración sometida a autorización no posee efectos negativos, y pese a la inexistencia de efectos positivos que ponderar, **el efecto neto de la transacción en el mercado no resulta negativo**, dado el bajo potencial de la transacción de producir un desmejoramiento en el nivel de competencia de los mercados impactados por la concentración.

10. OPINIÓN DE LA COPROCOM

En la Opinión 022-2018 de las 17 horas 15 minutos del 15 de noviembre del 2018, la COPROCOM concluyó lo siguiente:

*"De conformidad con el informe remitido por la SUTEL y las consideraciones **indicadas se emite criterio favorable** respecto a la autorización para la concentración UFINET COSTA RICA S.A. y SUPER WIRELESS T.D.T. S.A." (lo destacado es intencional).*

11. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En virtud de lo anterior se concluye lo siguiente:

- Que la operación sometida a autorización consiste en la adquisición por parte de UFINET COSTA RICA S.A. del 100% del capital accionario de SUPER WIRELESS T.D.T. S.A.
- Que el objetivo de UFINET COSTA RICA S.A. al adquirir el capital accionario de SUPER WIRELESS T.D.T. S.A. es garantizar la continuidad del servicio luego de que en el año 2017 TRANSDATELECOM, S. A. traspasara a favor de UFINET LATAM S.L.U. la participación minoritaria (33,3%) que tenía en UFINET

10073-SUTEL-SCS-2018

COSTA RICA S.A.

- iii. Que se distinguen dos niveles de mercados relevantes:
- Mercados con efectos verticales: en la provisión de los servicios mayoristas de acceso y transporte de capacidad de salida internacional y líneas dedicadas, respecto del servicio mayorista de acceso a infraestructura que soporta redes de telecomunicaciones.
 - Mercados con efectos horizontales: en el servicio mayorista de acceso a infraestructura que soporta redes de telecomunicaciones.
- iv. Que los mercados de producto relevantes afectados por la concentración son:
- Servicio mayorista de acceso y transporte de capacidad de salida internacional.
 - Servicio mayorista de líneas dedicadas.
 - Servicio mayorista de acceso a infraestructura que soporta redes de telecomunicaciones.
- v. Que el mercado geográfico relevante afectado por la concentración económica es de alcance nacional.
- vi. Que, del análisis de la concentración económica sometida a autorización, se desprende que, dado que la operación de concentración sometida a autorización no posee efectos negativos, y pese a la inexistencia de efectos positivos que ponderar, el efecto neto de la transacción en el mercado no resulta negativo, dado el bajo potencial de la transacción de producir un desmejoramiento en el nivel de competencia de los mercados impactados por la concentración.
- vii. Que por lo anterior se concluye que la concentración sometida a autorización:
- No resulta en la adquisición de poder sustancial en los mercados relevantes definidos.
 - No resulta en el incremento de la posibilidad de ejercer poder sustancial en el mercado relevante definido.
 - No produce resultados adversos para los usuarios finales.
- viii. Que las eficiencias indicadas por las partes incumplen con las características establecidas en el artículo 24 del Reglamento el Régimen de Competencia en Telecomunicaciones, en virtud de que no describen la naturaleza y efectos de éstas, no son cuantificadas, no determinan el plazo en que se prevé que se desarrollen, ni son acreditadas por los medios posibles, sino que son únicamente enumeradas.
- ix. Que en la Opinión 022-2018 de las 17 horas 15 minutos del 15 de noviembre del 2018, la COPROCOM concluyó lo siguiente:

“De conformidad con el informe remitido por la SUTEL y las consideraciones indicadas se emite criterio favorable respecto a la autorización para la concentración UFINET COSTA RICA S.A. y SUPER WIRELESS T.D.T. S.A.”.

En virtud de los elementos desarrollados de previo, es criterio de la Dirección General de Mercados, que se debe autorizar sin ningún tipo de condición la solicitud de concentración presentada por las empresas UFINET COSTA RICA, S.A., SUPER WIRELESS T.D.T., S.A. y de TRANSDATELECOM S.A., la cual se refiere a la solicitud de autorización de concentración para la adquisición, por parte de UFINET COSTA RICA, S.A. del 100% del capital accionario de SUPER WIRELESS T.D.T., S.A., tramitado en el expediente administrativo U0047-STT-MOT-CN-01447-2018”.

- 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 022-2018 tomada en el acuerdo de las 17 horas 15 minutos del 15 de noviembre del 2018 la COPROCOM emitió criterio respecto a la solicitud de autorización de concentración presentada, en el siguiente sentido:

*“De conformidad con el informe remitido por la SUTEL y las consideraciones indicadas se emite **criterio***

10073-SUTEL-SCS-2018

favorable respecto a la autorización para la concentración UFINET COSTA RICA S.A. y SUPER WIRELESS T.D.T. S.A.” (lo destacado es intencional).

- 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 UFINET COSTA RICA, S.A., SUPER WIRELESS T.D.T., S.A. y de TRANSDATELECOM S.A., la cual se refiere a la solicitud de autorización de concentración para la adquisición, por parte de UFINET COSTA RICA, S.A. del 100% del capital accionario de SUPER WIRELESS T.D.T., S.A., tramitado en el expediente administrativo U0047-STT-MOT-CN-01447-2018.
- V. Que adicionalmente de conformidad con lo establecido en el punto 4 de la parte dispositiva de la resolución del Consejo de la SUTEL RCS-353-2018 de las 12:45 horas del 09 de noviembre del 2018 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 declarar confidencial por un plazo de cinco (5) años los datos contenidos en la Opinión de la COPROCOM 022-2018 (NI-11888-2018), folios 402, 403, 405, 406, 410, 411 y 413; y en el oficio 09782-SUTEL-DGM-2018, páginas 4, 5, 6, 7, 10, 16, 18, 19, 21, 22, 24, 25, 27, 28, 30, 31, 32 y 34, que fueron previamente declarados como confidenciales en la RCS-353-2018, así como la información derivada de dichos informes que consta en la presente resolución.

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** sin ningún tipo de condición la solicitud de concentración presentada por las empresas UFINET COSTA RICA, S.A., SUPER WIRELESS T.D.T., S.A. y de TRANSDATELECOM S.A., la cual se refiere a la solicitud de autorización de concentración para la adquisición, por parte de UFINET COSTA RICA, S.A. del 100% del capital accionario de SUPER WIRELESS T.D.T., S.A.
2. **ESTABLECER** que UFINET 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. **DECLARAR** confidencial aquella información contenida en los siguientes documentos: primero, Opinión de la COPROCOM 022-2018 (NI-11888-2018), folios 402, 403, 405, 406, 410, 411 y 413; y segundo, oficio 09782-SUTEL-DGM-2018, páginas 4, 5, 6, 7, 10, 16, 18, 19, 21, 22, 24, 25, 27, 28, 30, 31, 32 y 34; así como la información derivada de dichos informes que consta en la presente resolución, esto de conformidad con lo establecido en el punto 4 de la parte dispositiva de la resolución del Consejo de la SUTEL RCS-353-2018 de las 12:45 horas del 09 de noviembre de 2018.

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.

10073-SUTEL-SCS-2018

**ACUERDO FIRME
NOTIFÍQUESE**

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

Atentamente,
CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

LUIS ALBERTO CASCANTE ALVARADO (FIRMA)
Firmado digitalmente por LUIS
ALBERTO CASCANTE ALVARADO
(FIRMA)
Fecha: 2018.12.04 14:59:44 -06'00'

Luis Alberto Cascante Alvarado
Secretario del Consejo

RCS-381-2018

**“SE RESUELVE SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN DE CONCENTRACIÓN PRESENTADA
POR UFINET COSTA RICA S.A. PARA LA ADQUISICIÓN DEL 100%
DEL CAPITAL ACCIONARIO DE SUPER WIRELESS T.D.T. S. A.”**

EXPEDIENTE U0047-STT-MOT-CN-01447-2018

Se notifica la presente resolución a:

REGISTRO NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES a través de correo electrónico
inscripcionesdelconsejosutel@sutel.go.cr

NOTIFICA: _____ FIRMA: _____