

San José, 24 de julio de 2024  
**06440-SUTEL-OTC-2024**

Señores  
Miembros del Consejo  
Superintendencia de Telecomunicaciones

## **ASUNTO: INFORME SOBRE INFORMALIDAD Y COMPETENCIA EN EL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES**

Estimados señores:

La Dirección General de Competencia (DGCO) de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), de conformidad con las facultades establecidas en los artículos 52 de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642 y 20 y 21 de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley 9736, y según lo dispuesto en los artículos 46 bis y 46 tris del Reglamento Interno de Organización y Funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su Órgano Desconcentrado (RIOF), y en cumplimiento de las acciones dispuestas en el Plan bianual de prioridades en materia de promoción y abogacía de la competencia 2024-2025, aprobado por el Consejo de la SUTEL mediante acuerdo 057-075-2023 y en el Plan de Trabajo Anual de la Dirección General de Competencia, presenta informe relativo a *“Informalidad y Competencia en el mercado de las telecomunicaciones”*.

### **1. Antecedentes**

De conformidad con el artículo 2 de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica (Ley 9736), la operación de redes, incluyendo aquellas que soportan los servicios de radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre, y la prestación de servicios de telecomunicaciones, están sujetos al régimen sectorial de competencia en telecomunicaciones y su aplicación corresponde exclusivamente a la SUTEL, según el artículo 29 y en el capítulo II del título III de la Ley General de Telecomunicaciones (Ley 8642); régimen que se aplica en igualdad de condiciones a todos los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones, sean estos públicos o privados.

Diferentes participantes en el mercado de las telecomunicaciones, como la Asociación Cámara de Infocomunicación y Tecnología (INFOCOM), han puesto en conocimiento de la SUTEL la problemática en torno a la piratería realizada en redes de telecomunicaciones y la prestación de servicios de telecomunicaciones de manera ilegal; afirmando que *“la piratería que se realiza en las redes de telecomunicaciones, específicamente mediante la utilización de conexiones por medio de internet, (...) permiten al usuario final del servicio tener acceso a contenidos sin la autorización del titular de los derechos de propiedad intelectual, a cambio de una suma mucho menor que las tarifas que cobran los proveedores de servicios de televisión por suscripción. Esta actividad es desplegada por empresas y personas físicas que no cuentan con la autorización del titular de los derechos de propiedad intelectual ni tienen título habilitante”*<sup>1</sup>. (lo resaltado es propio).

---

<sup>1</sup> Nota CIT-0003-2024 del 4 de marzo del 2024.

San José, 24 de julio de 2024  
**06440-SUTEL-OTC-2024**

La piratería de contenido, según lo señalado anteriormente, le permite al usuario de servicios tener acceso a contenido original, como eventos deportivos, películas, series de televisión, y otros sin el pago correspondiente; contenido que es transmitido de manera legal por quienes han adquirido los derechos correspondientes y además en muchas ocasiones forma parte de la grilla de canales contratados por empresas que prestan el servicio de televisión por suscripción.

Lo anterior, sin olvidar aquellas búsquedas genéricas, tales como "*ver películas gratis*", en redes sociales como en motores de búsqueda en línea, por las que se accede a contenido audiovisual de manera gratuita, que a menudo involucran plataformas ilegítimas o sitios web que distribuyen contenido sin la debida autorización<sup>2</sup>.

En este sentido, el artículo 20 de la Ley 9736 establece que la SUTEL realizará actividades de promoción y abogacía de la competencia con el objetivo de fomentar e impulsar mejoras en el proceso de competencia y libre concurrencia en el mercado; eliminar y evitar las distorsiones o barreras de entrada, así como aumentar el conocimiento y la conciencia pública sobre los beneficios de la competencia.

Por otra parte, de conformidad con el "*PLAN BIANUAL DE PRIORIDADES EN MATERIA DE PROMOCIÓN Y ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA 2024-2025*"<sup>3</sup>, la DGCO en sus labores ordinarias en materia de promoción y abogacía definió como tarea para ser cumplida durante el 2024 la elaboración de un informe sobre competencia e informalidad; plan que fue aprobado por el Consejo de la SUTEL mediante acuerdo 057-075-2023<sup>4</sup>. Cabe señalar que la tarea relacionada con el informe que nos ocupa fue reiterada en el "*Plan de Trabajo Anual de la Dirección General de Competencia*"<sup>5</sup>.

## **2. Sobre el concepto de informalidad**

No existe una definición unívoca del concepto de economía informal, dado que el concepto incluye diferentes prácticas asociadas como pueden ser: la piratería de contenido, de productos, operar al margen del marco normativo, entre otras prácticas violatorias de la propiedad intelectual. Por otra parte, algunos conceptos asociados con el objeto de estudio deben ser tomados de fuentes internacionales, debido a la falta de referencias a nivel nacional. En el contexto costarricense, se protege la propiedad intelectual en el artículo 47 de la Constitución Política y en normativa como leyes y convenios relativos a derechos de autor y conexos.

La economía informal presenta una problemática que impacta a los mercados debido a sus efectos dañinos en la economía. Estos efectos negativos tienen una afectación multisectorial, desde las finanzas públicas hasta el resguardo de los derechos de los consumidores. Asimismo, la informalidad puede llegar a distorsionar la competencia en los mercados, dado que agentes

---

<sup>2</sup> La SUTEL, con relación a lo expuesto por la INFOCOM en su nota CIT-0003-2024, dio su posición de como la piratería afecta la competencia en los mercados, a través del oficio 02494-SUTEL-DGC-2024 del 4 de abril del 2024.

<sup>3</sup> Oficio 10646-SUTEL-OTC-2023 del 14 de diciembre del 2023.

<sup>4</sup> Acuerdo del Consejo de la SUTEL tomado en la sesión ordinaria 075-2023 del 21 de diciembre del 2023.

<sup>5</sup> Oficio 00322-SUTEL-OTC-2024 del 12 de enero del 2024.

San José, 24 de julio de 2024  
**06440-SUTEL-OTC-2024**

económicos que operan en el marco de la legalidad, a su vez compiten con otros que no incurren en los mismos costos económicos y legales, generando una ineficiencia en el mercado<sup>6</sup>.

Al hacer referencia al concepto de informalidad, a manera general se puede entender que opera en aquellas actividades económicas que se encuentran reguladas a través de permisos y licencias, o bien cuando se actúa al margen de la legalidad al no cumplir con la legislación tributaria o laboral, entre otras.

La piratería es una actividad ilegal que representa una violación de propiedad intelectual y derechos de autor o conexos. Es decir, consiste en una apropiación o reproducción ilegal de productos o contenido audiovisual ajeno sin contar con consentimiento o una licencia para hacerlo. La literatura económica ha desarrollado los beneficios que tiene la protección a la propiedad intelectual en la competencia, al incentivar la innovación y creación, generando importantes eficiencias en el mercado que incrementan los beneficios tanto para las empresas como para los consumidores.<sup>7</sup>

Un agente económico que opere en el mercado de manera ilícita por medio de la piratería se convierte en un competidor ilegal que obtiene ventajas competitivas, al no incurrir en los costos de legalización de su actividad o bien en trámites de obtención de licencias obligatorias, que bajo diferentes circunstancias se otorgan para la explotación del producto protegido por derechos de propiedad intelectual. La distorsión en el mercado que genera la piratería y aquellos agentes económicos que operan en la ilegalidad, pueden afectar el análisis de prácticas monopolísticas para la autoridad de competencia.<sup>8</sup>

Otro reto importante para las autoridades de competencia ante el fenómeno de la economía informal es que surge un “*mercado negro*” que podría dificultar conocer la realidad del mercado relevante y la demostración de una posición de poder sustancial por esta distorsión. La determinación del mercado relevante es crucial para establecer una posición de dominio.<sup>9</sup>

En el contexto nacional del mercado de las telecomunicaciones, se consultó a la INFOCOM<sup>10</sup> con base en su experiencia, que se entiende por piratería en redes de telecomunicaciones y si este concepto es equivalente a “*ilegalidad*”. En su respuesta, esta cámara indicó que la piratería realizada en redes de telecomunicaciones es aquella que, mediante la utilización de conexiones por medio de internet, permiten al usuario tener acceso a contenidos sin la autorización del titular de esos derechos de propiedad intelectual, como es en el caso del contenido deportivo. Esta actividad es realizada por personas y empresas que tampoco cuentan con título habilitante para prestar servicios de telecomunicaciones.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> OCDE. (2019). *Latin American and Caribbean Competition Forum - Session I: Informal Economy in Latin America and the Caribbean: Implications for Competition Policy*. Organization for Economic Co-operation and Development, Directorate for Financial and Enterprise Affairs. Buenos Aires, Argentina: Organisation for Economic Co-operation and Development. Obtenido de <https://www.oecd.org/daf/competition/44547855.pdf>

<sup>7</sup> OCDE. (2019). *Licensing of IP Rights and Competition Law*. Organization for Economic Co-operation and Development, Directorate for Financial and Enterprise Affairs. Obtenido de <http://www.oecd.org/daf/competition/licensing-of-ip-rights-and-competition-law.htm>

<sup>8</sup> Uribe Piedrahita, C. A. (2006). PIRATERÍA EN EL DERECHO DE LA COMPETENCIA. MERCADO NEGRO Y MERCADO RELEVANTE. *International Law: Revista Colombiana De Derecho Internacional*, 61-139.

<sup>9</sup> Ídem

<sup>10</sup> Oficio 04283-SUTEL-OTC-2024 del 24 de mayo del 2024.

<sup>11</sup> Escrito CIT-0017-2024 del 07 de junio del 2024

San José, 24 de julio de 2024  
**06440-SUTEL-OTC-2024**

Asimismo, destacó que ese tipo de piratería reviste ser una acción ilegal, que afecta no sólo a quien produce, sino también a quien distribuye los contenidos, al consistir en la “*acción de copiar y/o distribuir material que es sujeto a los derechos de autor*”.<sup>12</sup>

En suma, la piratería puede entenderse como el acceso no autorizado, la manipulación o la explotación de redes de telecomunicaciones para obtener beneficios personales de manera ilegal o realizar actividades económicas ilegales, lo que puede incluir actividades como el robo de servicios de telecomunicaciones (como el acceso no autorizado a servicios de Internet o televisión paga), así como conexiones piratas en televisión por cable análoga.

Dentro del mercado de las telecomunicaciones, el servicio de televisión por suscripción ha sido objeto de prácticas de piratería como la reventa ilegal de contenido al público, así como retrasmisión de contenido por medios no autorizados. En la práctica, se dan muchos casos en los que la plataforma de televisión de pago es también el titular de los derechos de explotación de los contenidos que emite.<sup>13</sup>

Un estudio llevado a cabo por el Centro de Estudios de Telecomunicaciones de América Latina (CET.LA) reveló que la piratería digital en América Latina provoca pérdidas potenciales de USD 733 millones al año, contando únicamente a usuarios que no están suscritos a los servicios OTT más importantes. La facilidad de publicidad por medio de redes sociales y motores de búsqueda, propician un ambiente para que variedad de empresas que operan al margen de la legalidad, compitan con empresas que operan legalmente, reproduciendo contenido cuyos derechos de comercialización o explotación pertenecen a otros.<sup>14</sup>

En el contexto de los operadores de redes o proveedores de servicios de telecomunicaciones, propietarios de derechos de propiedad intelectual, estos incurren en costos de licencias y pago de derechos para reproducir contenido audiovisual, por lo que la competencia proveniente de agentes que operan al margen de la legalidad puede afectar la rentabilidad de los primeros por la pérdida de usuarios por precios que no podrían igualar sin pérdidas económicas. Por otra parte, los operadores y proveedores legales enfrentan costos mayores debido al pago de cánones, tributos y licencias en los que sus competidores ilegales no incurren.

La piratería como práctica ilegal, afecta el bienestar social de diferentes maneras, desde las ganancias que dejan de percibir las empresas que operan bajo la legalidad incidiendo en el crecimiento económico, los gobiernos que dejan de percibir ingresos debido a la evasión fiscal, hasta los consumidores o usuarios finales de servicios de telecomunicaciones y contenido que no pueden hacer valer sus derechos o denunciar a estas empresas piratas. Como consecuencia, la eficiencia y competencia en los mercados se ve entorpecida por este tipo de prácticas prohibidas.

---

<sup>12</sup> Nota CIT-0017-2024 del 7 de junio del 2024.

<sup>13</sup> Moya Fuentes, M. d. (2012). "Piratería" de la televisión de pago: posibilidades de sanción penal. *Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal*(28).

<sup>14</sup> Centro de Estudios de Telecomunicaciones de América Latina. (2020). Dimensión e impacto de la Piratería online en América Latina. Centro de Estudios de Telecomunicaciones de América Latina. Obtenido en <https://cet.la/estudios/cet-la/dimension-e-impacto-de-la-pirateria-online-de-contenidos-audiovisuales-en-america-latina/>

San José, 24 de julio de 2024

**06440-SUTEL-OTC-2024**

### **3. Sobre los servicios regulados en materia de acceso a internet y televisión por suscripción**

La Ley 8642 en su Capítulo III parte de una regulación de títulos habilitantes: la concesión, la autorización y el permiso. El artículo 6 define el concepto de servicios de telecomunicaciones como aquellos “servicios que consisten, en su totalidad o principalmente, en el transporte de señales a través de redes de telecomunicaciones. Incluyen los servicios de telecomunicaciones que se prestan por las redes utilizadas para la radiodifusión sonora o televisiva.” Aquellas personas físicas y jurídicas que quieran prestar servicios de telecomunicaciones disponibles al público que no requieran el uso de espectro radioeléctrico, requieren de una autorización otorgada por la SUTEL.

Existe una distinción legal entre los servicios de telecomunicaciones y aquellos clasificados como servicios de información que según el mismo artículo consisten en un “servicio que permite generar, adquirir, almacenar, recuperar, transformar, procesar, utilizar, diseminar o hacer disponible información, incluso la publicidad electrónica, a través de las telecomunicaciones. No incluye la operación de redes de telecomunicaciones o la prestación de un servicio de telecomunicaciones propiamente dicha.” El artículo 51 de la Ley 8642 establece una serie de obligaciones a las que no están sujetas los proveedores de servicios de información, como proveer estos servicios al público en general entre otras de carácter regulatorio. Sin embargo, es importante recalcar, que la SUTEL cuenta con potestades para imponer estas obligaciones a los servicios de información, cuando se determine que su intervención es requerida para corregir prácticas monopolísticas, promover la competencia o resguardar derechos de usuarios.

En la resolución RCS-374-2018 del Consejo de la SUTEL del 23 de noviembre del 2018, el servicio de televisión por suscripción se clasifica en dos tipos: CATV o televisión por cable como aquel servicio ofrecido a través de radiofrecuencias transmitidas a equipos receptores y la modalidad IP como el servicio de señales de televisión por suscripción a través de conexiones de banda ancha sobre protocolo IP. La resolución RCS-109-2015 del Consejo de la SUTEL del 1 de julio del 2015, anteriormente había aclarado que el servicio de televisión por IP correspondía a un servicio de televisión por suscripción e instruyó a las personas físicas o jurídicas que brindaban el servicio a solicitar la debida autorización.

La legislación nacional en materia de telecomunicaciones regula la prestación del servicio de televisión por suscripción ya sea en su modalidad tradicional o IP, sin embargo, la SUTEL no es un regulador de contenido audiovisual o de servicios *streaming*. No obstante, tiene las potestades sancionatorias correspondientes en cuanto a la prestación ilegal de servicios de telecomunicaciones, a quien no cuente con la autorización respectiva.

Desde el ámbito sancionatorio, operar y explotar redes o proveer servicios de telecomunicaciones sin contar con la concesión o autorización correspondiente es una infracción muy grave según el artículo 67 inciso a) de la Ley 8642. Partiendo de lo anterior y desde la perspectiva de política de competencia, la existencia de empresas que operan al margen de la

San José, 24 de julio de 2024  
**06440-SUTEL-OTC-2024**

legalidad o incurren en la piratería de contenido, afectan la competencia en el mercado de las telecomunicaciones al coexistir con empresas que prestan servicios de telecomunicaciones dentro del marco normativo aplicable.

#### **4. Objetivos de la investigación y metodología seguida**

En virtud del contexto actual en torno a la economía informal y sus distintas afectaciones al mercado de telecomunicaciones, se elaboraron objetivos para investigar el fenómeno de la informalidad en el contexto costarricense. Se identificaron tres ámbitos principales que requieren ser analizados:

- Determinar cómo la informalidad afecta a los agentes económicos que operan dentro del marco normativo.
- Estudiar cómo la informalidad impacta a los usuarios de servicios de telecomunicaciones.
- Analizar cómo la informalidad impacta a la SUTEL como autoridad sectorial

#### **5. Fuentes de información**

Como se indicó se estableció como uno de los objetivos conocer por parte del sector cómo la informalidad o piratería impacta su actividad. De conformidad con la información recopilada acerca de la economía informal y su afectación en el mercado de telecomunicaciones, se realizó un perfil de los servicios mayormente afectados por estas prácticas y las empresas o personas físicas que cuentan con título habilitante para prestarlos.

Mediante oficio 04297-SUTEL-OTC-2024 se solicitó la colaboración del sector, con el fin de recabar información sobre la problemática que los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones enfrentan, en particular con los servicios de acceso a internet y televisión por suscripción, y las empresas que compiten prestando esos servicios de manera ilegal o mediante el ofrecimiento de contenidos ilegales (piratería). La información fue recopilada mediante un formulario disponible en línea, en el que los operadores y proveedores contestaron una serie de consultas y aportaron su perspectiva en torno a la problemática. Lo anterior, permitió identificar el contexto aplicable y el uso de recurso estadístico que aportar visibilidad a la afectación de la informalidad en el sector.

Dicha encuesta fue respondida por un total de 43 operadores y proveedores, de los cuales un 54% ofrecía el servicio de acceso a internet y un 46% ofrecía conjuntamente el servicio de acceso a internet y televisión por suscripción.

Otro eje que fue identificado como parte de la problemática de la informalidad y piratería en el sector es el ámbito de los derechos de los usuarios de servicios de telecomunicaciones. Para obtener información sobre este punto se consultó a la Dirección General de Calidad sobre aquellas reclamaciones asociadas a servicios prestados por empresas que no cuentan con título habilitante o aquellas asociadas a piratería en redes de telecomunicaciones.

Finalmente, se solicitó la colaboración de la Dirección General de Mercados desde dos ámbitos, por un lado, sobre la caracterización del servicio de televisión por suscripción y su diferencia con

San José, 24 de julio de 2024

**06440-SUTEL-OTC-2024**

la prestación de servicios de información (como los OTT) y por otro, aquellos procedimientos sancionatorios abiertos por motivo de operar redes o proveer servicios sin contar con el respectivo título.

## **6. Principales hallazgos sobre informalidad y piratería en el mercado de telecomunicaciones**

### **6.1. Afectación a los agentes económicos**

La piratería y la ilegalidad le generan a los agentes económicos y personas que las realizan ventajas sobre las empresas formales. Así las empresas informales se benefician muchas veces de la situación de informalidad, por ejemplo, en términos de ahorros de costos, los cuales obtienen producto de la evasión del pago de derechos de propiedad intelectual, cargas fiscales y regulatorias, así como de la evitación del cumplimiento de regulaciones y normativas que deben ser cumplidas por otras empresas que sí operan dentro de los marcos legales establecidos, esta situación hace que la actividad ilegal pueda resultar rentable para quienes la practican. Adicionalmente la prestación ilegal comporta escasos riesgos, lo que le permite a quienes la practican permanecer en el negocio a pesar de su baja productividad.

La informalidad implica un desbalance para los operadores y proveedores de telecomunicaciones que trabajan de forma lícita, lo cual afecta el proceso competitivo de manera negativa. Esta afectación se puede dar a distintos niveles e implicar a distintos tipos de agentes afectados, incluyendo: operadores y proveedores de telecomunicaciones, dueños de contenido e incluso el propio Estado. Además, por su propia naturaleza pueden constituir delitos contra la propiedad intelectual, lo que conlleva a pérdidas económicas para las empresas prestadoras de servicios de forma legal y regulada, así como daños a la imagen y la reputación de las empresas productoras de contenido.

Según se desprende de la encuesta realizada, para las empresas que actúan de forma lícita, es difícil competir (entrar o expandirse en un mercado) con empresas que ofrecen sus servicios a precios muy bajos y no cuentan con ningún tipo de regulación, ni control; por lo que no deben incurrir en inversiones significativas a diferencia de las empresas que operan legalmente<sup>15</sup>.

En complemento a lo anterior la INFOCOM<sup>16</sup> manifiesta que son múltiples las afectaciones que enfrentan los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones, entre los principales se encuentran: la competencia desleal, la distribución ilegal de señales de televisión a través de Internet utilizando tecnologías de transmisión en vivo (IPTV), la descodificación ilegal de señales y la distribución ilegal de contenido.

---

<sup>15</sup> Del Webinar “Riesgos de la Piratería de Contenidos y cómo combatirla (2022)” celebrado por la INFOCOM, se desprende “(...) lo que nos afecta a todos como industria es la competencia desleal, esta industria no tiene costos de programación como nosotros, la cantidad de canales que ofrecen es totalmente absurda y si tuvieran costos de programación definitivamente el producto no sería rentable; estas compañías no pagan licencias para poder ofrecer servicios en streaming, no tienen costos de mantenimiento de plataformas por lo tanto no tienen costos fijos (...)” Disponible en: [https://youtu.be/fbATi\\_qlk-k](https://youtu.be/fbATi_qlk-k)

<sup>16</sup> Respuesta a requerimiento de información 04283-SUTEL-OTC-2024.

San José, 24 de julio de 2024  
**06440-SUTEL-OTC-2024**

En Costa Rica, según la encuesta realizada por la DGCO, alrededor del 60% de los operadores de red y proveedores de servicios de telecomunicaciones se ven afectados por otras empresas que incurren en prestación ilegal del servicio y/o piratería de contenido; siendo mayormente afectadas las empresas que ofrecen de manera conjunta acceso a internet y televisión por suscripción, es decir, la mayor afectación es resultado de la piratería de contenido (81%). Según se muestra en la Tabla 1.

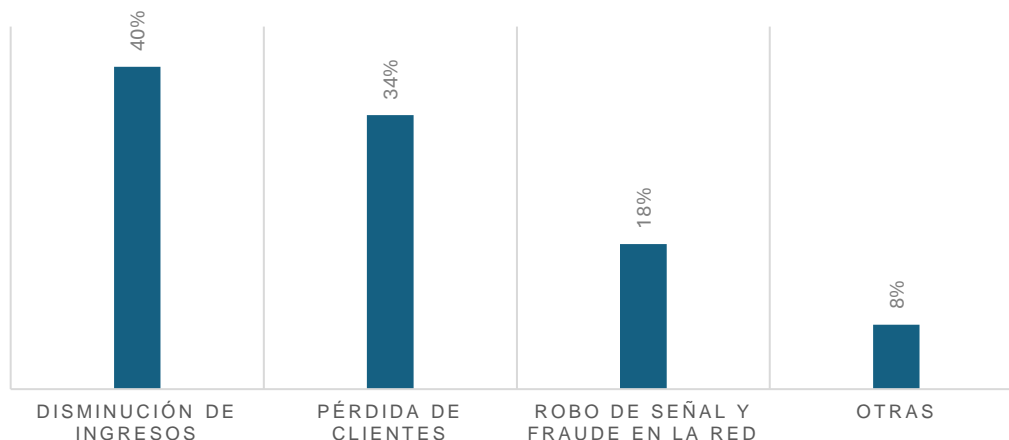
**Tabla 1.**  
**Proveedores de telecomunicaciones: Indica tener afectación por prestación ilegal y/o piratería de contenido. Año 2024**

Servicio	No	Sí
Acceso a internet	53%	47%
Acceso a internet y televisión por suscripción	19%	81%
<i>Total</i>	<i>37%</i>	<i>63%</i>

*Fuente:* DGCO con base en encuesta realizada a operadores.

Para los operados y/o proveedores de telecomunicaciones, los principales efectos de la piratería de contenido y/o prestación ilegal del servicio son: la disminución de sus ingresos (40%), la pérdida de clientes (34%) y el robo de señal y fraude en la red (18%), siendo otros efectos la distorsión del mercado, el robo de equipos, así como la propia quiebra o cierre de negocios. (Ver Gráfico 1).

**Gráfico 1.**  
**Proveedores de telecomunicaciones: Efectos indicados de la piratería de contenido y/o prestación ilegal del servicio. Año 2024.**



*Fuente:* DGCO con base en encuesta realizada a operadores.

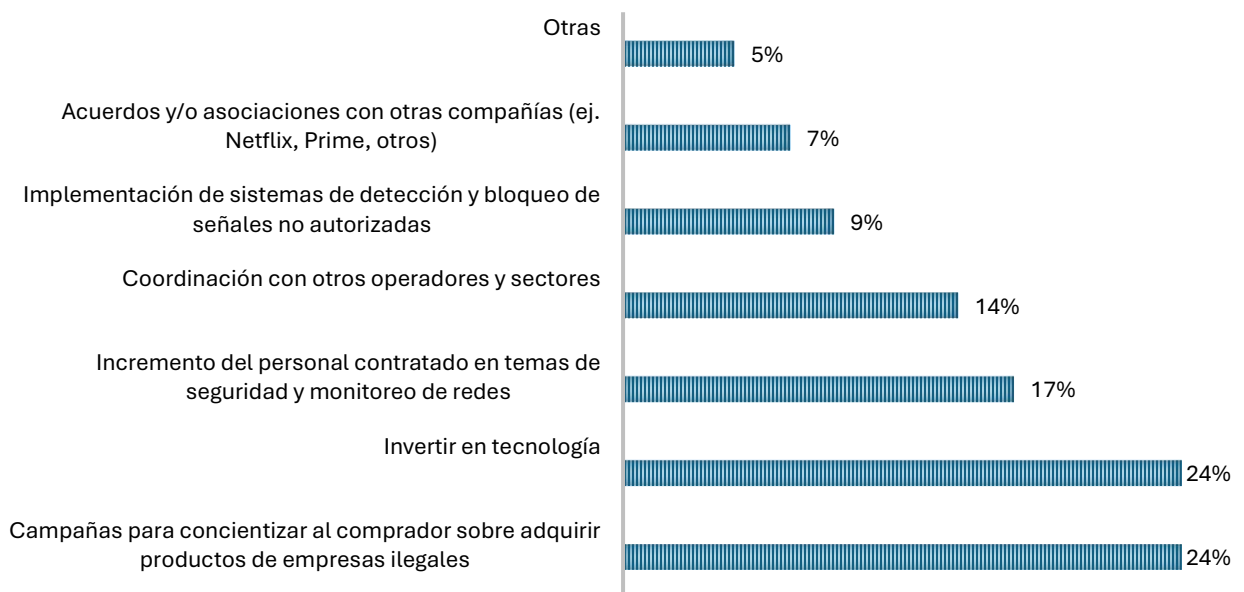


San José, 24 de julio de 2024  
**06440-SUTEL-OTC-2024**

La INFOCOM<sup>17</sup> señala que, la piratería de contenido afecta principalmente a las empresas de telecomunicaciones a causa de que los usuarios han ido migrando a este tipo de empresas informales, por distintas razones, entre ellas: la oferta (cantidad de canales ofrecidos), así como el precio que ofrecen, eso implica e impacta en una baja de los servicios de televisión por suscripción. Las personas o empresas “piratas” generan una oferta con la que las compañías en situación de legalidad no pueden competir.

Estas afectaciones se han presentado principalmente a partir del 2018 y se intensificaron con la pandemia del Covid-19, según indicaron las empresas encuestadas. A partir de lo anterior, se han tenido que implementar estrategias o medias para mitigar estos efectos, según se muestra en el siguiente Gráfico 2, las principales han sido: campañas para concientizar al comprador sobre adquirir productos de empresas ilegales (24%), invertir en tecnología (24%), incremento del personal contratado en temas de seguridad y monitoreo de redes (17%), coordinación con otros operadores y sectores (14%), implementación de sistemas de detección y bloqueo de señales no autorizadas (10%), acuerdos y/o asociaciones con otras compañías, por ejemplo, Netflix, Prime, otros (7%), entre otras estrategias, como notificar o alertar a los proveedores de contenido para que tomen acción en la problemática (5%).

**Gráfico 2.**  
**Proveedores de telecomunicaciones: Estrategias implementadas para combatir y/o mitigar la prestación ilegal del servicio y/o piratería de contenido. Año 2024.**



*Fuente:* DGCO con base en encuesta realizada a operadores.

<sup>17</sup> Ídem

San José, 24 de julio de 2024  
**06440-SUTEL-OTC-2024**

Es importante tener claro, que estas medidas no se han aplicado de manera separada, sino que se han empezado a implementar de manera integral, es decir, un operador/proveedor de telecomunicaciones para mitigar los efectos ocasionados por la piratería de contenido y/o prestación ilegal del servicio, ha implementado de manera conjunta: las campañas de concientización, la inversión en tecnología y la coordinación con otros operadores y sectores. Puntualmente, de la encuesta realizada se desprende que del total de encuestados al menos un 65% han implementado dos o más estrategias de manera paralela para afrontar la problemática.

Por otro lado, no solo los operadores y proveedores de telecomunicaciones se están viendo afectados por este fenómeno, tal y como lo señala la INFOCOM<sup>18</sup> la informalidad afecta a todos los actores en el mercado de telecomunicaciones, empresas involucradas en la creación de contenido original, reguladores e incluso al propio Estado.

Por último, como se ha venido indicando la informalidad también afecta al Estado, particularmente en su fuente de ingresos, primeramente, porque el Estado deja de percibir ingresos por la disminución en las ventas de productos legítimos y a su vez por la evasión de impuestos de estas empresas y personas que actúan de forma ilegal. Para ejemplificar lo anterior, según la trigésima cuarta edición del foro titulado “*Summit de Propiedad Intelectual*”<sup>19</sup> organizado por la entidad *Latin America Anti-Piracy and Intellectual Property* (LAAPIP) celebrado en mayo del 2024, diferentes gobiernos de América Latina pierden la posibilidad de recaudar al menos 1.800 millones de dólares al año, debido a la piratería de contenidos (contemplando solo el Impuesto de Valor Agregado) e imposibilita la creación de unos 68.000 nuevos empleos calificados en la industria.

En conclusión, de la información recopilada por la DGCO, se puede indicar que la informalidad tiene afectaciones (económicas, legales, y de otros tipos) sobre distintos agentes económicos que se encuentran inmersos en el mercado de las telecomunicaciones, entre ellos los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones, los creadores de contenido y el mismo Estado; tal y como se detalla en la siguiente tabla (Ver tabla 2).

**Tabla 2.**

<b>Afectaciones de la piratería de contenido y/o prestación ilegal del servicio</b>			
<b>Afectaciones</b>	<b>Económicas</b>	<b>Legales</b>	<b>Otros</b>
Operadores y proveedores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de clientes</li> <li>• Disminución de ingresos</li> <li>• Quiebra o pérdida del negocio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acciones legales contra empresas informales</li> <li>• Implementación de mecanismos para detectar fraudes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competencia desleal</li> </ul>

<sup>18</sup> Ídem

<sup>19</sup> Es el punto de encuentro entre autoridades, especialistas y titulares de derechos a fin de discutir sobre las expresiones de ilegalidad y propiedad intelectual.

San José, 24 de julio de 2024  
**06440-SUTEL-OTC-2024**

<p>Creadores de contenido</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminución de ingresos</li> <li>• Costos de transacción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demandas por infracción</li> <li>• Reclamos de responsabilidad</li> <li>• Problemas de cumplimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privación de reconocimiento y reputación</li> <li>• Alteración, edición o degradación de los contenidos originales</li> </ul>
<p>Estado</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminución de ingresos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acciones legales contra empresas informales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evasión de impuestos</li> </ul>

*Fuente:* DGCO con base en distintos autores.

Sin embargo, el impacto de la piratería no se limita únicamente al ámbito económico, ético y legal, sino que también afecta la comodidad y la confianza del usuario final, tal y como se describe en el siguiente apartado.

## 6.2. Afectación a los usuarios de servicios

INFOCOM<sup>20</sup> ha señalado que el consumo de la piratería de contenido y la prestación ilegal del servicio ha aumentado, como consecuencia de la disponibilidad de oferta que brindan determinados agentes, la cual muchas veces se anuncia libremente a través de diferentes sitios de internet. Adicionalmente, adquirir este tipo de servicios es atractivo para los consumidores producto de los precios y condiciones ofrecidos para su acceso, los cuales en muchas ocasiones no tienen visible que el servicio que están adquiriendo no es legal.

Es importante destacar que la piratería es una práctica donde el usuario final siempre será afectado de una u otra forma, ya que se ven comprometidos los datos personales, información relacionada a cuentas bancarias (tarjetas de crédito y débito) y otros, que repercuten de manera directa en la privacidad del abonado; adicionalmente, el usuario se puede ver expuestos a temas de mala calidad del servicios, problemas de continuidad del servicio, incumplimientos, y la imposibilidad de acudir a mecanismos de protección de sus derechos como consumidor.

Con relación a la calidad y continuidad del servicio que recibe el usuario final, debido al consumo ilegal de contenido de televisión, este puede experimentar distorsión de la señal lo que afecta tanto el audio como la imagen, baja conexión o bien retrasos en la proyección del contenido consumido (películas, programas de televisión, series, etc.), así como exceso de ventanas emergentes con pautas publicitarias por hacer mención de algunos, producto del ancho de banda y el sobrecargo de las redes que transfieren grandes cantidades de datos.

Por otra parte, los sitios web y servicios de piratería también se pueden vinculan con prácticas poco seguras durante su consumo, lo que conlleva una exposición directa del usuario final a la distribución de virus informáticos y todo tipo de softwares maliciosos (*malware*), lo que puede afectar y por ende dañar los artefactos electrónicos que sea empleados para el disfrute de contenido, debido en muchos

<sup>20</sup> Ídem

San José, 24 de julio de 2024  
**06440-SUTEL-OTC-2024**

casos. En muchos casos, al desconocimiento por parte del consumidor de este tipo de aspectos genera un efecto negativo que hace vulnerables a los consumidores.

Asimismo, la piratería puede en algunos casos involucrar ataques a los sistemas en línea y servicios legítimos, afectando así la prestación que reciben los usuarios finales de estos proveedores.

A continuación, con base en diversas fuentes de información y la información suministrada por la Dirección General de Calidad de quejas recibidas por parte de usuarios que han contratado servicios con proveedores ilegales de contenido, se mencionan algunos impactos que experimenta el usuario final debido al consumo ilegal de contenido de televisión:

- a) El robo de información personal: cuando un usuario recibe un servicio de forma ilícita está expuesto a que los sistemas y las plataformas no cuenten con la seguridad requerida (al carecer de actualizaciones regulares y actualizaciones correctivas de seguridad) según las normas nacionales y los estándares internacionales o bien que las plataformas empleadas sean empleadas para la sustracción de información que posteriormente puede ser empleados para la suplantación de identidad, estafas y extorsiones mediante amenazas.

Cuando el usuario realiza el registro en los sitios web o aplicaciones, como parte de los requisitos debe ingresar información personal e incluso datos de tarjeta bancaria para realizar el cargo por el consumo de contenido. Como consecuencia, se expone a múltiples efectos que en caso de materializarse pueden ser económicos, físicos y psicológicos, además afecta la confianza del usuario acerca de su experiencia producto de la pérdida de datos sensibles.

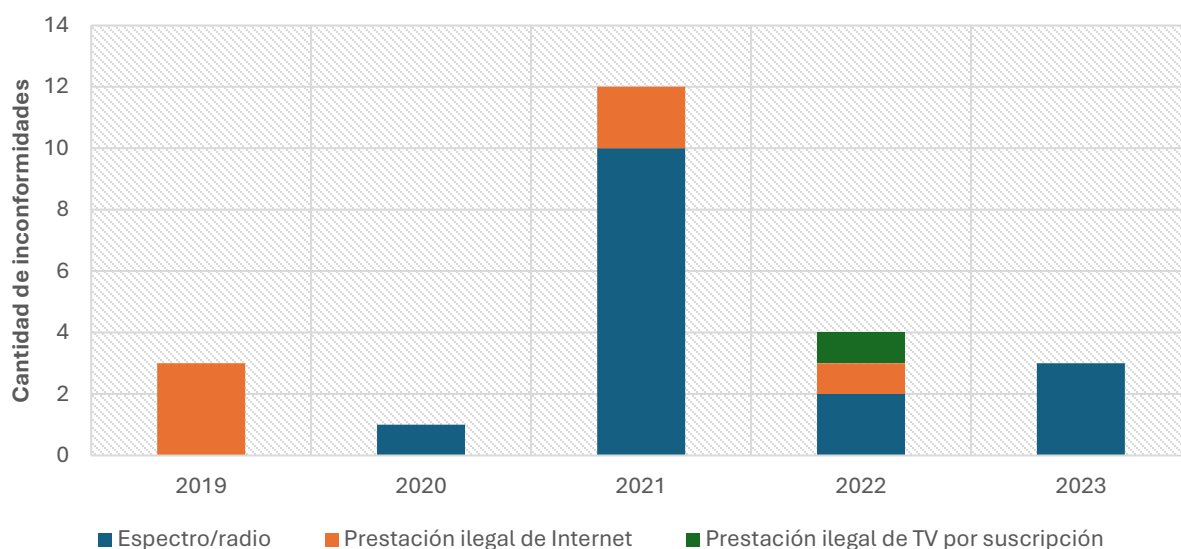
- b) Falta de garantía: al brindarse de forma ilegal, el usuario final no siempre cuenta con la debida garantía que le asegure la calidad y continuidad de la prestación debido a la forma en que se desarrolla la contratación de este y el mercado en el que se desenvuelve. Además, ante la ausencia de soporte técnico, el consumidor se expone a no contar con el abordaje correcto ante la resolución de incidentes en caso de presentar problemas e inconvenientes de la contratación y calidad percibida. Asimismo, al tratarse de servicios ilegales, el usuario no es cubierto por la normativa nacional en materia de protección al consumidor, viéndose imposibilitado de acceder a mecanismos de solución de controversias en caso de inconformidades.
- c) Riesgos legales: para la persona, la empresa que ofrece el servicio y el consumidor existen riesgos legales, ya que se exponen a conflictos jurídicos por la participación en actividades ilícitas.

Como resultado, es muy común que los usuarios que han contratado un servicio ilegal se vean indefensos en casos de fraudes, controversias, robos, problemas de calidad, entre otros.

San José, 24 de julio de 2024  
**06440-SUTEL-OTC-2024**

En los últimos 5 años, según información suministrada por la Dirección General de Calidad, se ha tramitado: 1 expediente relacionado a inconformidades por motivo de prestación ilegal de televisión por suscripción, 6 inconformidades por prestación ilegal de internet y 16 inconformidades por el uso ilegal del espectro radioeléctrico para la provisión de servicios de telecomunicaciones, según se ilustra en el siguiente gráfico 3.

**Gráfico 3.**  
**SUTEL: Inconformidades de los usuarios relacionadas con la piratería de contenido y/o prestación ilegal del servicio según año.**  
**De enero 2019 a diciembre 2023.**



*Fuente:* DGCO con base en la información suministrada por la DGC.

Resumiendo lo planteado, la informalidad afecta a los usuarios desde diversas perspectivas como por ejemplo las finanzas, privacidad de su información personal y exposición a riesgos informáticos y a procesos legales.

### **6.3. Impacto en los análisis de definición de mercado relevante y valoración de poder sustancial de la SUTEL**

El fenómeno de la informalidad en el sector de las telecomunicaciones puede abarcar otras formas además de la piratería, como lo es operar redes o prestar servicios de telecomunicaciones al margen de la normativa. Como fue comentado en secciones anteriores, el fenómeno de la informalidad afecta los análisis de competencia al no considerar en las definiciones a los agentes económicos que operan al margen de la normativa, pudiendo así distorsionarse en análisis del nivel de competencia en los mercados.

San José, 24 de julio de 2024  
**06440-SUTEL-OTC-2024**

En los últimos 5 años, según información suministrada por la Dirección General de Mercados, se han abierto 10 expedientes relacionados al procedimiento sancionatorio por motivo de prestación ilegal de servicios, tanto de televisión por suscripción y transferencia de datos en su modalidad de acceso a internet y 16 procedimientos por el uso ilegal del espectro radioeléctrico para la provisión de servicios de telecomunicaciones, según se ilustra en el siguiente gráfico 4.

**Gráfico 4.**  
**SUTEL: Procedimientos sancionatorios iniciados por prestación ilegal del servicio.**  
**De enero 2019 a diciembre 2023.**



Fuente: DGCO con base en la información suministrada por la DGM.

Es importante hacer notar que en relación con la prestación del servicio de televisión por suscripción tanto en su modalidad CATV o televisión por cable como aquel servicio ofrecido a través de radiofrecuencias transmitidas a equipos receptores y la modalidad IP como el servicio de señales de televisión por suscripción a través de conexiones de banda ancha sobre protocolo IP, representan una gran parte de los procedimientos sancionatorios iniciados por no contar con la autorización para prestarlos. Por otra parte, puede observarse este fenómeno principalmente en zonas costeras o rurales del territorio nacional.

En un mercado con pocos participantes, como lo es el mercado de telecomunicaciones, la existencia de una diversidad de agentes económicos no identificados prestando servicios, pueden generar alteraciones en cuanto a la determinación de participantes y competidores de los mercados, y a su vez en las evaluaciones del grado de competencia de los mercados.

San José, 24 de julio de 2024  
**06440-SUTEL-OTC-2024**

## 7. Conclusiones

Como principales conclusiones según los hallazgos expuestos, se encuentran las siguientes:

- a) El fenómeno de la informalidad en el sector de las telecomunicaciones puede abarcar diversas formas como la piratería y la operación ilegal de redes y provisión de servicios de telecomunicaciones al margen de la normativa.
- b) La economía informal presenta una problemática que impacta a los mercados debido a sus efectos dañinos en la economía. Estos efectos negativos tienen una afectación multisectorial, desde las finanzas públicas hasta el resguardo de los derechos de los consumidores.
- c) Los servicios de televisión por suscripción y acceso a internet son los más afectados por el fenómeno de la informalidad y piratería de contenido en el mercado de las telecomunicaciones costarricense.
- d) En Costa Rica, según la encuesta realizada por la DGCO, alrededor del 60% de los operadores de red y proveedores de servicios de telecomunicaciones se ven afectados por prácticas de prestación ilegal del servicio y/o piratería de contenido.
- e) Los principales efectos que experimentan los operadores locales productos de la ilegalidad y la piratería de contenido son: la disminución de sus ingresos (40%), la pérdida de clientes (34%) y el robo de señal y fraude en la red (18%).
- f) La piratería es una práctica lesiva para la competencia del mercado, así como para la inversión en el sector telecomunicaciones; asimismo afecta cuestiones conexas en materia de propiedad intelectual e incluso tiene un impacto en las finanzas públicas.
- g) La informalidad implica un desbalance para los operadores y proveedores de telecomunicaciones que trabajan de forma lícita, lo cual afecta el proceso competitivo de manera negativa.
- h) La piratería y la ilegalidad le pueden generar a los agentes económicos y personas que las realizan ventajas sobre las empresas formales, ya que las empresas tienen ahorros de costos, los cuales obtienen producto de la evasión del pago de derechos de propiedad intelectual, cargas fiscales y regulatorias.
- i) Los operadores locales han tenido que implementar estrategias o medias para mitigar los efectos de la informalidad, tomando acciones como: campañas para concientizar al comprador sobre adquirir productos de empresas ilegales (24%), invertir en tecnología (24%), incremento del personal contratado en temas de seguridad y monitoreo de redes (17%), coordinación con otros operadores y sectores (14%), implementación de sistemas

San José, 24 de julio de 2024  
**06440-SUTEL-OTC-2024**

de detección y bloqueo de señales no autorizadas (10%), acuerdos y/o asociaciones con otras compañías, por ejemplo, Netflix, Prime, otros (7%), entre otras estrategias, como notificar o alertar a los proveedores de contenido para que tomen acción en la problemática (5%).

- j) Producto de las prácticas de piratería de contenido y/o prestación ilegal de servicios de telecomunicaciones, los usuarios de los servicios de telecomunicaciones se ven expuestos a una serie de riesgos, generándose en particular situaciones de indefensión en materia de derechos de consumidor. Asimismo, se pueden enfrentar a riesgos en materia de uso inadecuado de sus datos personales y seguridad informática.
- k) El fenómeno de la informalidad afecta los análisis de competencia al no considerar en las definiciones a los agentes económicos que operan al margen de la normativa, pudiendo así distorsionarse el análisis del nivel de competencia en los mercados.
- l) La informalidad no tiene una única solución, es necesario valerse de diferentes estrategias que permitan atenuar su impacto en la competencia del mercado.

## 8. Recomendaciones

A partir de lo desarrollado de previo, se recomienda al Consejo de la SUTEL, valorar lo siguiente:

- i. Dar por recibido y acoger el presente informe.
- ii. Instruir a la DGCO la publicación y divulgación del presente informe, así como la realización de otras actividades de abogacía asociadas, como un mecanismo para generar conciencia sobre los impactos negativos para la competencia del mercado de las telecomunicaciones de las actividades de ilegalidad en la prestación de servicios y la piratería.

Atentamente,

**SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES**

---

María Fernanda Casafont Mata  
Abogada  
**Unidad de Investigación y Concentraciones**  
**Dirección General de Competencia**

---

Yessica Espinoza González  
Economista  
**Unidad Jurídica**



San José, 24 de julio de 2024  
**06440-SUTEL-OTC-2024**

---

Marlon Cruz Villalobos  
Economista

**Unidad de Instrucción y Promoción y Abogacía  
Dirección General de Competencia**

---

Silvia Elena León Campos  
Jefa

**Unidad de Instrucción y Promoción y Abogacía  
Dirección General de Competencia**

---

Deryhan Muñoz Barquero  
**Directora**

**Dirección General de Competencia**

*Gestión: GCO-OTC-OPI-00207-2024*