

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

Señores
Miembros del Consejo
Superintendencia de Telecomunicaciones

PROPUESTA DE REVISIÓN DEL MERCADO RELEVANTE ASOCIADO AL SERVICIO MAYORISTA DE TERMINACIÓN EN REDES FIJAS INDIVIDUALES: ANÁLISIS DEL GRADO DE COMPETENCIA, DETERMINACIÓN DE EVENTUALES OPERADORES Y PROVEEDORES IMPORTANTES EN DICHO MERCADO E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES.

La Dirección General de Mercados (en adelante DGM) de la Superintendencia de Telecomunicaciones (en adelante SUTEL) presenta este informe con el propósito de someter al respectivo proceso de consulta pública la revisión del mercado relevante del **servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales**, en cumplimiento de las competencias establecidas en los artículos 43 y 44 del Reglamento Interno de Organización y Funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su Órgano Desconcentrado (RIOF), y de conformidad con lo establecido por el Consejo de la SUTEL en la resolución RCS- 312-2023 “*Revisión del mercado del servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales, análisis del grado de competencia en dicho mercado, determinación de operadores y proveedores importantes e imposición de obligaciones*” aprobada mediante acuerdo 051-075-2023 de la sesión ordinaria 075- 2023, celebrada el 21 de diciembre del 2023.

La presente revisión constituye el cuarto análisis formal de este mercado relevante. La primera revisión fue aprobada mediante la resolución RCS-263-2016. Posteriormente, se efectuó una segunda revisión cuyos resultados quedaron plasmados en la resolución RCS-174-2020. La tercera revisión fue llevada a cabo en el año 2023, mediante el informe técnico 08837-SUTEL-DGM-2023, cuyas conclusiones fueron sometidas a consulta pública y posteriormente analizadas en el informe 10711-SUTEL-DGM-2023, siendo finalmente acogidas mediante la resolución RCS-312-2023. En los tres procesos anteriores se concluyó que el mercado no se encontraba en condiciones de competencia efectiva y que el Instituto Costarricense de Electricidad (en adelante, ICE) ostentaba poder sustancial en el mercado del servicio mayorista de terminación en su red fija.

En línea con lo anterior, esta revisión tiene como objetivo determinar si las condiciones del mercado relevante han experimentado variaciones que incidan en el grado de competencia, en la declaratoria de operadores y proveedores importantes y en la imposición de obligaciones. Para ello, la DGM realizó una serie de solicitudes de información dirigidas a los operadores y proveedores del servicio de telefonía fija con numeración asignada, recopilando datos correspondientes al período comprendido entre los años 2022 y 2025, aplicándose un cuestionario estructurado a los participantes del mercado, cuyos resultados han sido analizados como sustento del presente documento.

Cabe afirmar que la presente revisión se fundamenta en la metodología actualizada para el análisis del grado de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones, aprobada por el Consejo de la SUTEL mediante la resolución administrativa RCS-082-2015, incluyendo los ajustes metodológicos derivados del proceso de revisión llevado a cabo mediante el informe técnico 11197-SUTEL-DGM-2024. Y que fueron acogidos en el acuerdo 015-027-2025 de la sesión ordinaria 027-2025 del 29 de mayo del 2025. Igualmente, se toman en consideración las recomendaciones formuladas por la Dirección General de Competencia en el marco de los análisis de mercados relevantes realizados en el período 2023-2024,

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

particularmente en lo relativo al monitoreo de servicios Over The Top (OTT) y su potencial efecto sustitutivo sobre los servicios de telecomunicaciones tradicionales.

Atentamente,
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS

Yuliana Ugalde Arias
Administradora

David Vargas Bolaños
Ingeniero

Ileana Cortés Martínez
Analista

Yorleny Rojas López
Abogada

Juan Gabriel García Rodríguez
Jefe

Deryhan Muñoz Barquero
Directora

Gestión:
GCO-DGM-MRE-01742-2025

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Barrera de entrada	Se refiere a todo aquel obstáculo que se presenta ante un actor económico que quiere ingresar en un mercado.
Competencia efectiva	Circunstancia en la que ningún operador de redes o proveedor de servicios de telecomunicaciones, o grupo de cualquiera de estos, puede fijar los precios o las condiciones de mercado, unilateralmente, restringiendo el funcionamiento eficiente de este, en perjuicio de los usuarios.
Contabilidad regulatoria	Es el mecanismo por el cual los Entes Reguladores pueden conocer la estructura de costos de sus prestadores, medir su eficiencia relativa tanto a nivel de empresa como de actividades, disminuyendo asimetrías de información y así poder determinar una tarifa justa y equitativa a pagar por los usuarios.
CPP	Siglas del idioma inglés para <i>Calling Party Pays</i> : El que llama, paga. Se trata de un esquema de cobro o fórmula tarifaria donde el que origina la llamada es quien debe cancelar todo el costo de la comunicación.
HHI	Acrónimo del inglés <i>Herfindahl–Hirschman Index</i> : Índice de Herfindahl. Es una medida, empleada en Economía para parametrizar la concentración de un mercado.
Interconexión	Conexión física o lógica de redes públicas de telecomunicaciones utilizadas por un mismo operador o proveedor u otros distintos, de manera que sus usuarios puedan comunicarse con los usuarios de otros o sus propios usuarios, o acceder a los servicios prestados por otros operadores o proveedores.
Interoperabilidad	Capacidad de los componentes de una red de telecomunicaciones para operar con todas sus características técnicas y funcionales con otra red de telecomunicaciones.
Integración vertical	Situación en la cual una misma empresa o un conjunto de estas pertenecientes a un mismo grupo económico, tiene presencia en varias partes de la cadena productiva, con el fin

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

de lograr eficiencias productivas asociadas a la disminución en los costos de producción y de transacción.

LGT

Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642. Publicada en el diario oficial La Gaceta N° 125 del 30 de junio de 2008.

Llamada *Off-net*

Es una llamada que se origina en un operador de telecomunicaciones distinto en el que va a terminar.

Llamada *On-net*

Es una llamada que se origina en el mismo operador de telecomunicaciones en el que va a terminar.

Mercado mayorista

Es el mercado en el cual tanto la oferta como la demanda de servicios está compuesta exclusivamente por operadores de redes de telecomunicaciones o proveedores de servicios de telecomunicaciones.

Mercado minorista

Es el mercado en el cual los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones comercializan servicios a los usuarios finales.

Mercado relevante

Se refiere al más reducido conjunto de productos o servicios que compiten entre sí en un área geográfica definida.

OIR

Siglas de Oferta de Interconexión por Referencia. Es el documento en el que se establecen las condiciones técnicas, económicas y jurídicas con las que un operador o proveedor ofrece la interconexión a su red, el cual requiere la aprobación por parte de la SUTEL y normalmente se le impone solo a los operadores o proveedores importantes.

Operador importante

Es el operador o proveedor que tiene la capacidad de afectar materialmente el mercado, teniendo en consideración los precios y la oferta, los términos de participación en los mercados relevantes, como resultado de controlar las instalaciones esenciales o hacer uso de su posición en el mercado.

PPA

Siglas de Paridad de Poder Adquisitivo, también llamado por su nombre en inglés *Purchasing Power Parity* (PPP). Es una teoría económica que hace posible realizar un ejercicio

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

donde una unidad de una moneda sea capaz de comprar la misma cantidad de bienes en todos los países.

PNN Reforma al Plan Nacional de Numeración, Decreto Ejecutivo 40943-MICITT.

Poder compensatorio Es la capacidad que tiene una parte de la relación para ejercer presión a su favor en una negociación, tanto para fijar el precio como otras condiciones.

Prácticas monopolísticas Se consideran prácticas monopolísticas absolutas los actos, los contratos, los convenios, los arreglos o las combinaciones entre operadores de redes o proveedores de telecomunicaciones competidores entre sí, actuales o potenciales, con cualquiera de los propósitos siguientes: a) Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de compra o venta al que son ofrecidos o demandados los servicios de telecomunicaciones en los mercados o intercambiar información con el mismo objeto o efecto. b) Establecer la obligación de prestar un número, un volumen o una periodicidad restringida o limitada de servicios. c) Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado de servicios de telecomunicaciones, actual o futuro, por medio de la clientela, los proveedores y los tiempos o los espacios determinados o determinables. d) Establecer, concertar o coordinar las ofertas o la abstención en las licitaciones, los concursos, los remates o las subastas públicas.

Se consideran prácticas monopolísticas relativas los actos, los contratos, los convenios, los arreglos o las combinaciones realizados por operadores de redes o proveedores de servicios de telecomunicaciones, por sí mismos o actuando conjuntamente con otros agentes económicos, y cuyo objeto o efecto sea o pueda ser el desplazamiento indebido de otros operadores o proveedores del mercado, el impedimento sustancial de su acceso o el establecimiento de barreras de entrada o de ventajas exclusivas a favor de una o varias personas, en los casos que establece el artículo 54 de la Ley 8642.

Análisis prospectivo Es el estudio detallado de la información presente con el fin de predecir un comportamiento futuro.

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

PSM	Siglas del término: Poder Significativo de Mercado. Es una circunstancia en la cual un operador o proveedor tiene la capacidad de afectar materialmente, teniendo en consideración los precios y la oferta, los términos de participación en los mercados relevantes, como resultado de controlar las instalaciones esenciales o hacer uso de su posición en el mercado.
RAIRT	Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones. Decreto de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos del 18 de mayo de 2023. Publicado en el Alcance N° 129 del diario oficial La Gaceta N° 122 del 6 de julio de 2023.
Servicios superpuestos (Over-the-Top – OTT)	Aplicaciones o plataformas digitales que se ofrecen y consumen a través de internet, mediante las cuales los usuarios acceden a contenidos, servicios de comunicación y otras funcionalidades digitales, sin que necesariamente exista una relación directa con el proveedor de la red de acceso utilizada para su prestación.
Servicio de telecomunicaciones	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.
Telefonía IP	Servicio telefónico disponible al público, cuyo contenido es codificado para su transmisión a través de redes de comunicación basadas en tecnologías de conmutación de paquetes a través del protocolo IP.
Tráfico saliente	Es el tráfico telefónico, usualmente cuantificado en minutos, que se origina en la red de un operador y tiene como destino otra red diferente.
Tráfico entrante	Es el tráfico telefónico, usualmente cuantificado en minutos, que ingresa a la red de un operador distinto al que lo originó.
Tráfico terminado	Corresponde al tráfico, usualmente cuantificado en minutos, producto de las llamadas que se completan en la red de un operador.

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

Tráfico originado	Corresponde al tráfico, usualmente cuantificado en minutos, producto de las llamadas que se originan en la red de un operador.
UIT	Unión Internacional de las Telecomunicaciones o International Telecommunications Union (ITU). Es el organismo especializado en telecomunicaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), encargado de regular las telecomunicaciones a nivel internacional entre las distintas administraciones y empresas operadoras.

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

1. ANTECEDENTES

- 1.1. Que mediante la resolución RCS-307-2009 de las 15:35 horas el 24 de septiembre del 2009 el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones emitió la *“Definición de los mercados relevantes y de los operadores y/o proveedores importantes”*.
- 1.2. Que mediante el oficio 3303-SUTEL-SCS-2015 se comunicó que, en la sesión ordinaria 024-2015, celebrada el 13 de mayo de 2015 a las 12:50 horas, el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones aprobó por unanimidad, mediante el acuerdo 010-024-2015, la resolución RCS-082-2015, denominada *“Metodología para el análisis del grado de competencia en los mercados de telecomunicaciones”*. (expediente administrativo GCO-NRE-REL-01075-2015 visible a folios 61 al 85).
- 1.3. Que mediante oficio 3363-SUTEL-SCS-2015 en fecha 18 de mayo del 2015, se comunicó el acuerdo 010-024-2015 del 13 de mayo del 2015, por medio del cual se indicó en el RESUELVE inciso ii. *“Aprobar la Propuesta de Metodología para el Análisis del Grado de Competencia Efectiva en, los Mercados de Telecomunicaciones”*, así como en el inciso iv. Publicar en el Diario Oficial La Gaceta la resolución sobre *“Metodología para el Análisis del Grado de Competencia en los Mercados de Telecomunicaciones”*. (expediente administrativo GCO-NRE-REL-01075-2015, visible a folios 86 al 89).
- 1.4. Que mediante el Alcance Digital 39 al Diario Oficial La Gaceta 104, del 01 de junio del 2015, se publicó la resolución RCS-082-2015 la cual versa sobre la *“Metodología para el análisis del grado de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones”*. (folio 109 al 134 del expediente GCO-NRE-REL-01075-2015)
- 1.5. Que el 13 de diciembre de 2016 se publicó en el Alcance No. 303 a de La Gaceta 239 la resolución del Consejo de la SUTEL número RCS-263-2016 referente a la *“Revisión del mercado del servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales, análisis del grado de competencia en dicho mercado, declaratoria de operador importante e imposición de obligaciones”*. folio 2447 al 2496 del expediente GCO-DGM-MRE-01553-2015)
- 1.6. Que en dicha resolución se declaró que el ICE posee poder sustancial en el mercado del servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales. Asimismo, se declaró que el mercado relevante del servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales del ICE no se encuentra en competencia efectiva.
- 1.7. Que en el resuelve 23 de la RCS-263-2016 se establece que las próximas revisiones de este mercado relevante se realizará con una periodicidad máxima de tres años.
- 1.8. Que mediante el Alcance No. 168 a La Gaceta 165 del 08 de julio de 2020 se publicó la resolución del Consejo de la SUTEL número RCS-174-2020 referente a la *“Revisión del mercado del servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales, análisis del grado de competencia en dicho mercado, declaratoria de operador importante e imposición de obligaciones”*. (folios 430 al 472 del expediente GCO-DGM-MRE-00801-2019)
- 1.9. Que en dicha resolución se declaró que el mercado relevante del servicio mayorista de terminación en redes fijas, no se encuentra en competencia efectiva. Asimismo, se declaró que

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

el ICE posee poder sustancial en el mercado del servicio mayorista de terminación en su red fija.

- 1.10.** Que mediante el informe técnico 08837-SUTEL-DGM-2023 de fecha 18 de octubre de 2023, la DGM presentó para valoración del Consejo la *“Propuesta de revisión del mercado relevante asociado al servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales: análisis del grado de competencia, determinación de eventuales operadores y proveedores importantes en dicho mercado e imposición de obligaciones”*; posteriormente, mediante el informe técnico 10711-SUTEL-DGM-2023 de fecha 15 de diciembre de 2023, denominado *“Informe de atención de las posiciones de la consulta pública sobre la propuesta de revisión del mercado relevante asociado al servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales: análisis del grado de competencia, determinación de eventuales operadores y proveedores importantes en dicho mercado e imposición de obligaciones”*, se analizaron y atendieron las observaciones formuladas en el proceso de consulta pública; ambos informes fueron acogidos integralmente mediante la resolución RCS-312-2023, adoptada en la sesión ordinaria 075-2023 celebrada el 21 de diciembre de 2023, mediante acuerdo 051-075-2023 de las 14:40 horas, denominada *“Revisión del mercado relevante asociado al servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales, análisis del grado de competencia en dicho mercado, determinación de operadores y proveedores importantes e imposición de obligaciones”*, en la cual se concluyó que dicho mercado continuaba sin encontrarse en competencia efectiva, que el ICE mantenía su condición de operador con poder significativo en el mercado de terminación en su red fija y que las próximas revisiones de este mercado relevante se realizarían con una periodicidad máxima de tres años.
- 1.11.** Que para efectos de llevar a cabo los estudios contenidos en el presente informe la DGM realizó una serie de acciones tendientes a recolectar la información necesaria para los distintos tipos de análisis. En particular, se envió el 5 de diciembre del 2025 mediante los oficios 11445-SUTEL-DGM-2025 y 11419-SUTEL-DGM-2025, una solicitud de información y una encuesta a los operadores que ofrecen el servicio mayorista de terminación, así como telefonía fija. (folios 003 al 048 del expediente GCO-DGM-MRE-01742-2025)
- 1.12.** Que se obtuvieron las siguientes respuestas: AMERICAN DATA NETWORKS, S.A. cédula de persona jurídica 3-101-402954, NI-16447-2025; DIDWW CR S.A. cédula de persona jurídica 3-101-74791, NI-16478-2025; INTERPHONE S.A. cédula de persona jurídica 3-101-498395, NI-16752-2025; CALLMYWAY NY S.A. cédula de persona jurídica 3-101-334658 NI-16799-2025; RING CENTRALES DE COSTA RICA, S.A. cédula de persona jurídica 3-101-780423 NI-16883-2025; MILLICOM CABLE DE COSTA RICA S.A. cédula de persona jurídica 3-101-577518, NI-16929-2025; NAVEGALO S.A. cédula de persona jurídica 3-101-124386 NI-16962-2025; COOPERATIVA DE ELECTRICIFICACION RURAL DE GUANACASTE R.L. (COOPEGUANACASTE) cédula de persona jurídica 3-004-051424 NI-17000-2025; TELECABLE S.A. cédula de persona jurídica 3-101-336262 NI-00113-2026; INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD cédula de persona jurídica 4000042139 NI-00374-2026; CLARO CR TELECOMUNICACIONES S.A. cédula jurídica 3-101-460479 NI-00635-2026. (Folios 49-303)
- 1.13.** Que mediante resolución N°RCS-118-2022 *“SE ESTABLECEN LOS INDICADORES DE MERCADO COMO PARTE DEL DEBER DE SUMINISTRO DE INFORMACIÓN DE LOS*

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

OPERADORES DE REDES PÚBLICAS Y PROVEEDORES DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES DISPONIBLES AL PÚBLICO” de las 16:00 horas del 12 de mayo del 2022 (tomada en la Sesión Ordinaria N° 038-2022 del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, celebrada el día 12 de mayo del 2022, mediante acuerdo N° 029-038-2022), donde se indica de una manera muy clara qué tipo de información y según su naturaleza debe ser resguardada como confidencial, la cual gira en torno a rubros como la información relacionada con los ingresos e inversión de un operador de telecomunicaciones específico, y señala que éstas “ameritan de un tratamiento confidencial por su carácter secreto y sensible para los distintos operadores y proveedores de telecomunicaciones.

- 1.14. Que, de acuerdo con la solicitud de confidencialidad realizada por los operadores y proveedores y el análisis realizado por esta Superintendencia sobre el particular, en sesión ordinaria 032-2026, celebrada el 28 de mayo del 2026, mediante acuerdo 012-032-2026 se aprobó la resolución N° RCS-127-2026 respecto a la declaratoria de Confidencialidad de información comercial brindada, la cual se encuentra visible en el expediente GCO-DGM-MRE-01742-2025.

2. POTESTADES DE LA SUTEL PARA DEFINIR LOS MERCADOS RELEVANTES, METODOLOGÍA Y OBLIGACIONES A OPERADORES

- 2.1. Que la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones, Ley N° 8660, mediante los artículos 1 y 38 ordenó la creación del sector de telecomunicaciones y así conforme se creó la Superintendencia de Telecomunicaciones como órgano encargado de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones.
- 2.2. Que en concordancia con lo establecido anteriormente, se refieren los artículos 59 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley 7593, 2 inciso d) de la Ley 8660 y 6 inciso 27) de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642, estableciendo como una de las obligaciones fundamentales de la Sutel aplicar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, para lo cual actuará en concordancia con las políticas del sector, lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT), las disposiciones establecidas en esta Ley y las demás disposiciones legales y reglamentarias que resulten aplicables.
- 2.3. Que en particular el artículo 73 de la Ley N° 7593 establece como función del Consejo de la SUTEL:
- “[...] i) Determinar la existencia de operadores o proveedores importantes en cada uno de los mercados relevantes y tomar en cuenta los criterios definidos en los artículos 14 y 15 de la Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor, N.° 7472, de 20 de diciembre de 1994, y sus reformas. [...]”*
- 2.4. Que el artículo 75 inciso b) de la Ley N° 7593, establece la facultad a SUTEL para que pueda ésta imponerles obligaciones a los operadores o proveedores importantes
- 2.5. Que a su vez el Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones de la Superintendencia de Telecomunicaciones (en adelante RAIRT) en su artículo 9 señala:

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

"[...] El Consejo de la Sutel determinará, mediante resolución motivada, los operadores o proveedores importantes con base en el análisis de mercado relevante sobre la base de los criterios que se describen en el artículo 14 de la Ley 7472 y de conformidad con lo establecido en los incisos b) e i) del artículo 73 de la Ley N° 7593. Para dicha determinación Sutel podrá tomar en cuenta, entre otros, algunos de los siguientes elementos:

- a) Cuota del mercado del operador o proveedor, determinada por la Sutel dependiendo del mercado del que se trate, ya sea por número de clientes, volumen físico de ventas (tráfico), ingresos o cualquier combinación de estas u otros factores que así considere la Sutel.*
- b) Control de instalaciones esenciales.*
- c) Superioridad o ventajas tecnológicas que no sean fácilmente adquiribles por uno o más de los operadores o proveedores distintos del posible operador o proveedor importante.*
- d) Economías de escala y alcance.*
- e) Integración vertical del operador o proveedor.*
- f) Red de distribución y venta muy desarrollada.*
- g) Ausencia de competencia potencial.*
- h) Obstáculos a la expansión de las operaciones de otros operadores o proveedores.*
- i) Exclusividad o dominio en una zona geográfica específica.*
- j) Los costos de desarrollar canales alternativos o de acceso limitado. [...]"*

- 2.6.** Que el RAIRT en su numeral 10 dice en lo que nos interesa referente a la imposición de obligaciones lo siguiente:

"[...] Artículo 10°-Imposición, modificación o eliminación de las obligaciones del operador o proveedor importantes que brinda el acceso y la interconexión.

La Sutel podrá imponer, entre otras, las obligaciones específicas en materia de acceso e interconexión a los operadores importantes en un determinado mercado de redes o servicios de telecomunicaciones, que haya sido definido como mercado que no se desarrolla en un entorno de competencia efectiva. Una vez que la Sutel lleva a cabo el análisis de mercado relevante al que se refiere el artículo anterior, determine que un mercado no se desarrolla en un entorno de competencia efectiva y, consecuentemente, declare el operador, proveedor u operadores o proveedores importantes, podrá imponer, mantener o modificar las obligaciones específicas apropiadas que sean exigibles a dichos operadores o proveedores, conforme con lo establecido por la legislación y este reglamento; las que se basarán en la naturaleza del problema identificado, serán proporcionadas y estarán justificadas en el cumplimiento de los objetivos del régimen de acceso e interconexión y la Ley General de Telecomunicaciones. Dichas obligaciones se mantendrán en vigor durante el tiempo estrictamente imprescindible. Cuando la Sutel determine que un mercado se desarrolla en un entorno de competencia efectiva, suprimirá las obligaciones que tuvieran impuestas los operadores y proveedores importantes, e informará oportunamente y con la antelación razonable a su efectividad, de la supresión a todas las partes interesadas.

Para imponer obligaciones específicas se considerarán, en su caso, las condiciones peculiares presentes en los nuevos mercados en expansión, esto es, aquellos con perspectivas de crecimiento elevadas y niveles reducidos de contratación por los usuarios y en los que todavía no se ha alcanzado una estructura estable, y se evitará el establecimiento prematuro de obligaciones que limiten o retrasen su desarrollo. La Sutel determinará en cada caso y conforme con el análisis de mercado relevante, y de acuerdo con lo establecido en la legislación y este reglamento, las siguientes obligaciones específicas que correspondan: [...]"

- 2.7. Que el hecho de que un determinado mercado se determine como relevante o no depende del grado de competencia que prevalezca en dicho mercado.
- 2.8. Que la competencia efectiva se define de conformidad con el artículo 6 inciso 7) de la Ley 8642 como aquella *“circunstancia en la que ningún operador de redes o proveedor de servicios de telecomunicaciones, o grupo de cualquiera de estos, puede fijar los precios o las condiciones de mercado unilateralmente, restringiendo el funcionamiento eficiente de este, en perjuicio de los usuarios”*.
- 2.9. Que para tales efectos debe entenderse por operador o proveedor importante de conformidad con el artículo 6 inciso 17) de la Ley 8642 a aquellos *“que tienen la capacidad de afectar materialmente, teniendo en consideración los precios y la oferta, los términos de participación en los mercados relevantes, como resultado de controlar las instalaciones esenciales o hacer uso de su posición en el mercado”¹*.
- 2.10. Que mediante la resolución administrativa RCS-082-2015 *“Metodología para el análisis del grado de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones”* el Consejo de la SUTEL integró los parámetros, indicadores y metodología de análisis que permite determinar el grado de competencia que prevalece en un determinado mercado.
- 2.11. Que el presente informe sigue los lineamientos establecidos en la resolución RCS-082-2015 para la revisión de los mercados relevantes y la designación de los operadores y proveedores importantes.
- 2.12. Que en virtud de lo anterior se concluye que es competencia del Consejo de la SUTEL:
- Definir y analizar los mercados relevantes del sector telecomunicaciones.
 - Determinar la existencia de operadores o proveedores importantes.
 - Imponer a los operadores y proveedores importantes las obligaciones contenidas en el artículo 75 inciso b) de la Ley 7593.
- 2.13. Que la actual revisión tiene como objetivo determinar si las condiciones del mercado relevante definido en la resolución RCS-312-2023 ha experimentado alguna variación que incida en el grado de competencia, en la declaratoria de operadores importantes y en la imposición de obligaciones del mercado en cuestión.

3. SERVICIO MAYORISTA DE TERMINACIÓN EN REDES FIJAS INDIVIDUALES

3.1 DIMENSIÓN DE PRODUCTO Y GEOGRÁFICA

3.1.1 Dimensión de producto

El análisis del mercado mayorista de terminación en redes fijas individuales enfrenta desafíos metodológicos significativos derivados de la evolución tecnológica y los cambios en los patrones de

¹ Artículos 6 inciso 17) de la Ley 8642 y 5 inciso 39 del Reglamento de Acceso e Interconexión de las Redes de Telecomunicaciones.

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

consumo de servicios de comunicaciones. Particularmente relevante resulta valorar si ha existido algún impacto de las aplicaciones OTT sobre la dinámica competitiva especialmente a nivel minorista.

Durante el presente análisis se ha observado que las plataformas OTT de comunicación han modificado en algún grado los hábitos de comunicación de ciertos segmentos de usuarios finales. Aplicaciones como por ejemplo WhatsApp, que originalmente se asociaban exclusivamente a números móviles, han expandido su funcionalidad permitiendo su vinculación con numeración fija.

No obstante, es importante considerar que estas aplicaciones se desarrollaron principalmente para dispositivos con acceso a internet, lo que limita su alcance en el mercado de telefonía fija tradicional. A diferencia del mercado móvil, donde es cada vez más frecuente que los usuarios cuentan con dispositivos inteligentes conectados a internet, en el mercado fijo persiste un segmento significativo de usuarios que utilizan equipos telefónicos tradicionales sin capacidad de acceso a internet o aplicaciones. Esta característica estructural del mercado fijo reduce el impacto sustitutivo que las aplicaciones OTT pueden ejercer en el corto y mediano plazo.

Adicionalmente, el servicio telefónico fijo cuenta con características diferenciales: ofrece una conexión directa y es interoperable. Si bien algunas modalidades de prestación pueden apoyarse en acceso a internet o en aplicaciones específicas, estas no constituyen una condición inherente a todas las formas de telefonía fija. Por su parte, los servicios OTT suelen depender de condiciones técnicas adicionales, como una conexión a internet de calidad suficiente y, en muchos casos, el uso de una misma plataforma por ambas partes. La telefonía fija se asocia normalmente a un lugar físico concreto y suele cumplir funciones institucionales, familiares o profesionales específicas que no se observan de manera tan generalizada en los servicios OTT.

A nivel cuantitativo, el tráfico de terminación en redes fijas ha experimentado una reducción sostenida durante el período analizado, fenómeno que puede explicarse tanto por una gradual sustitución fijo-móvil como por la migración de comunicaciones hacia plataformas OTT, aunque en menor medida que en otros mercados.

Esta situación no es endémica del mercado costarricense. Por ejemplo, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de España (CNMC)², en su análisis de los mercados de terminación de llamadas en redes fijas de 2025, reconoció explícitamente la existencia de cierto proceso de sustitución de llamadas de voz cursadas a través de redes tradicionales por llamadas realizadas mediante servicios OTT. Sin embargo, la CNMC concluyó que esa sustituibilidad no alcanzaba el grado suficiente como para alterar la definición de los mercados minoristas de tráfico de voz fija, argumentando que la mayoría de los hogares continúa contando simultáneamente con telefonía fija y móvil, a la vez que utilizan servicios OTT para cursar determinado tipo de comunicaciones.

La CNMC fundamentó su posición señalando que el servicio telefónico fijo cuenta con características diferenciales respecto a los servicios OTT: ofrece una conexión directa, es interoperable y no dependiente de acceso a internet o aplicaciones específicas, mientras que los servicios OTT requieren condiciones técnicas adicionales que limitan su universalidad, como conexión a internet y uso de una misma plataforma por ambas partes. Adicionalmente, la telefonía fija se asocia normalmente a un lugar físico concreto y suele cumplir funciones institucionales, familiares o profesionales específicas que no se

² Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2025, 11 de diciembre). *Resolución por la que se aprueba la definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes fijas* (ANME/DTSA/001/25/MERCADO 1-2014). <https://www.cnmc.es/expedientes/anmedtsa00125>

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

observan de manera tan generalizada en los servicios OTT.

En esa misma línea, a nivel mayorista, la CNMC determinó que los servicios OTT no cuentan con la capacidad suficiente de disciplinar los precios del servicio de terminación de llamadas en redes fijas. Es decir, la existencia de estos servicios no impediría a un monopolista hipotético incrementar los precios de terminación de llamadas en redes fijas de manera rentable.

Regresando al ámbito nacional, si bien la DGM reconoce que es posible que los servicios OTT ejerzan una presión competitiva creciente sobre los servicios de voz en el futuro, el análisis que aquí se desarrolla conduce a la conclusión de que, en el período analizado y en el horizonte de vigencia de la presente revisión, los elementos disponibles no alcanzan para justificar una redefinición del mercado mayorista de terminación en redes fijas individuales.

Desde la perspectiva técnica, en el estado actual del mercado, la arquitectura de las redes de telecomunicaciones determina que el operador que explota la red a la cual está conectado un usuario final es quien puede terminar las llamadas destinadas a ese usuario. Esta característica no se ve alterada por la existencia de servicios OTT en tanto que estos últimos operan sobre una capa de aplicación diferente y, hasta el momento, no proporcionan un mecanismo alternativo generalizado para terminar llamadas originadas en redes telefónicas y destinadas a numeración fija. Sin embargo, la DGM reconoce que los desarrollos tecnológicos futuros podrían modificar estas condiciones.

Desde la perspectiva económica, la demanda del servicio mayorista de terminación viene inducida por la demanda a nivel minorista. Si un usuario final desea realizar una llamada a un número fijo específico, el operador del usuario llamante requiere contratar el servicio de terminación con el operador que explota la red a la cual pertenece el número llamado. Los servicios OTT, en su estado actual de desarrollo y penetración en el mercado fijo, no modifican sustancialmente esta relación de dependencia, dado que operan en un plano distinto: permiten que usuarios que cuentan con la misma aplicación y acceso a internet se comuniquen entre sí, pero no proporcionan un mecanismo generalizado para que un operador de red termine llamadas en números fijos de terceros.

La sustituibilidad que ejercen los servicios OTT opera fundamentalmente a nivel de la decisión del usuario final sobre qué medio utilizar para comunicarse, en aquellos casos donde ambas partes cuentan con acceso a internet y la misma aplicación. Sin embargo, esta sustituibilidad a nivel minorista, que actualmente tiene un alcance limitado en el mercado fijo, no se traslada automáticamente al nivel mayorista, donde la pregunta relevante no es qué medio de comunicación prefiere el usuario, sino qué operador puede proporcionar el servicio técnico de terminar una llamada en una red específica.

En consecuencia, se mantiene la definición del mercado relevante establecida en análisis anteriores, sin perjuicio de que en futuras revisiones se evalúe si los cambios tecnológicos y de mercado justifican una reconsideración de esta conclusión:

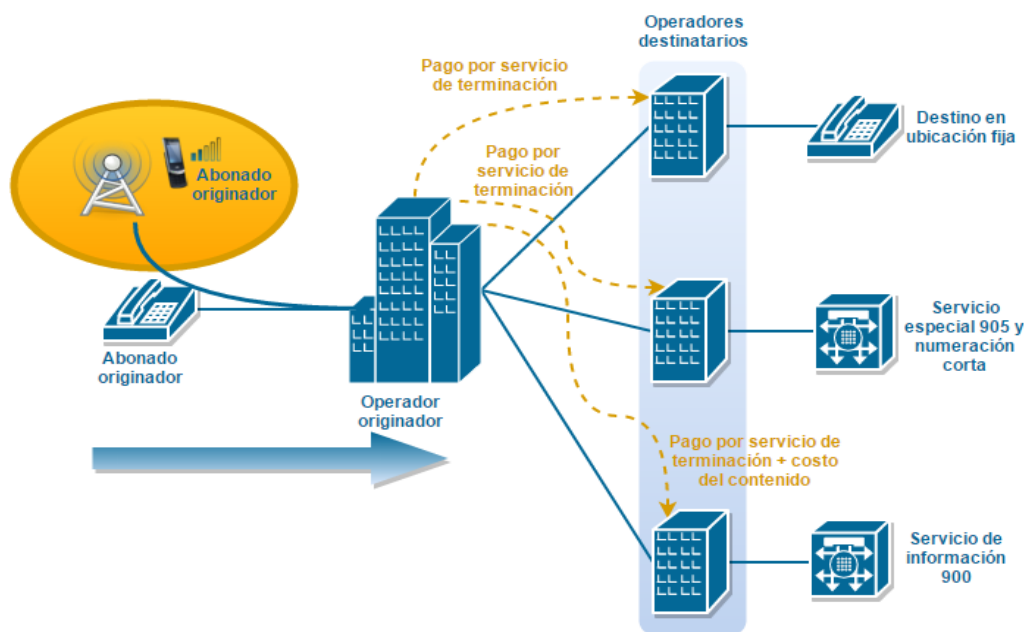
“Mercado del servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales: Corresponde al servicio que proporciona un operador de una determinada red de telefonía fija, a otros operadores y proveedores de servicios de voz (fijos o móviles), para que estos últimos puedan terminar las llamadas, con independencia del origen, las cuales tienen como destino un abonado conectado a la red del operador de red de telefonía fija. Existe un mercado de terminación en la red de cada uno de los operadores de telefonía fija que operan en el país.”

De esta forma, la delimitación de este mercado implica que, en las condiciones actuales del mercado, no existen sustitutos efectivos ni desde la perspectiva de la demanda ni desde la perspectiva de la oferta para este servicio. A nivel mayorista el operador carece de la posibilidad de sustituir este servicio. La demanda mayorista, al venir inducida por la demanda a nivel minorista, implica que el operador del usuario llamante no tiene otra opción que terminar la llamada en la red elegida por el usuario llamado. En consecuencia, a nivel mayorista, el operador que origina o transporta la llamada carece de una posibilidad real para sustituir el servicio de terminación en la red de destino.

En la Figura 1 se describe el funcionamiento del servicio en cuestión:

Figura 1

Diagrama del funcionamiento servicio mayorista de terminación en la red fija



Fuente: Elaboración propia.

3.1.2 Dimensión geográfica

La dimensión geográfica del mercado mayorista de terminación en redes fijas individuales se mantiene de alcance nacional, en consonancia con lo establecido en la resolución RCS-263-2016, RCS-174-2020 y confirmado en la resolución RCS-312-2023. Esta determinación se fundamenta en que los operadores que demandan el servicio de terminación lo requieren en toda parte y lugar del territorio nacional en la cual los usuarios finales pueden recibir llamadas. En ese sentido, no existen áreas geográficas más pequeñas en las que las condiciones de competencia de este servicio sean sustancialmente distintas a las que prevalecen a nivel nacional.

El servicio de terminación se encontrará disponible en las zonas con cobertura por parte de los operadores del servicio minorista de telefonía fija. Dado que los operadores con mayor relevancia en este mercado cuentan con cobertura de alcance nacional o cuasi nacional, se concluye que el mercado mayorista de

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

terminación de llamadas en redes fijas individuales tiene consecuentemente alcance nacional. Conclusión que no se ve alterada por el hecho de que algunos operadores de menor tamaño cuenten con cobertura geográfica limitada a determinadas regiones o zonas del país, puesto que la dimensión geográfica del mercado se determina en función de las condiciones homogéneas de competencia y no de la cobertura individual de cada operador.

3.2 ESTRUCTURA DEL MERCADO

3.2.1 Participantes del mercado.

Al cierre del periodo de análisis, se identifican 18 empresas con numeración asignada que operan en el servicio de telefonía fija en sus distintas modalidades y, por ende, proveen el servicio mayorista de terminación en sus respectivas redes individuales. Esta cifra refleja una reducción de 2 operadores respecto a los 20 identificados en la revisión de 2023.

Los cambios observados en la composición de los participantes del mercado responden principalmente a procesos de concentración y reorganización empresarial. Entre ellos destacan la integración de las operaciones fijas y móviles de Liberty y la absorción de Othos Telecomunicaciones por parte de Navégalo, situaciones que implicaron una sustitución de operadores más que una salida efectiva del mercado. Adicionalmente, en 2024 se aprobó una operación de concentración mediante la cual R&H adquirió la cartera de clientes de REICO, tras lo cual esta última empresa dejó de prestar servicios.

Considerando que la propia definición de este mercado establece que existe solamente un proveedor del servicio de terminación en cada red fija, se determina que cada una de estas 18 redes corresponden a un mercado relevante individual del servicio de telefonía fija con numeración asignada vigente a la fecha de elaboración del presente informe.

El siguiente cuadro detalla los operadores vigentes a 2026, y que poseen numeración asignada en la actualidad, así como información referente a la provisión del servicio de terminación en redes fijas individuales.

Cuadro 1

Costa Rica: Servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales.
Operadores con numeración asignada. Año 2026

Operador	Tecnología	Posee numeración	Provee el servicio de terminación en una red fija
1- American Data Network S.A.	Telefonía IP	✓	✓
2- Millicom Cable de Costa Rica S.A.	Telefonía IP	✓	✓
3- CallMyWay NY S.A.	Telefonía IP	✓	✓
4- Claro CR Telecomunicaciones S.A.	Telefonía Móvil e IP	✓	✓
5- Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	Telefonía fija, Móvil e IP	✓	✓
6- Navégalo S.A.	Telefonía IP	✓	✓
7- PRD International S.A.	Telefonía IP	✓	✓
8- R&H International Telecom Services, S.A.	Telefonía IP	✓	✓
9- Telecable S.A.	Telefonía IP	✓	✓
10- Liberty de Costa Rica Telecomunicaciones LY S.A.	Telefonía Móvil e IP	✓	✓

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

Operador	Tecnología	Posee numeración	Provee el servicio de terminación en una red fija
11- GCI Service Provider S.A.	Telefonía IP	√	√
12- Servicios Tecnológicos Antares de Costa Rica S.A.	Telefonía IP	√	√
13- Interphone, S.A.	Telefonía IP	√	√
14- DIDWW CR S.A.	Telefonía IP	√	√
15- Ideas Gloris S.A.	Telefonía IP	√	√
16- Cooperativa de Electrificación Rural de Guanacastes R.L (Coopeguanacaste R.L)	Telefonía IP	√	√
17- Comunicaciones Metropolitanas Metrocom S.A.	Telefonía IP	√	√
18- Ring Centrales S.A.	Telefonía Móvil e IP	√	√
Total		18	18

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los proveedores recolectada por el área de Acceso al Mercado de la SUTEL.

Como se desprende del cuadro anterior, las 18 empresas con numeración asignada que brindan el servicio de telefonía fija, bajo cualquiera de sus modalidades (esto incluye a los operadores cuya actividad principal es la telefonía móvil), proveen el servicio de terminación en sus redes fijas individuales.

Con base en lo anterior, se concluye que los participantes actuales del mercado de servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales son los 18 operadores de telefonía enlistados en el cuadro anterior. Por lo que, considerando que la propia definición de este mercado indica que existe solamente un proveedor del servicio de terminación en cada red fija, se determina que cada una de estas redes corresponde a un mercado relevante individual, según se detalla a continuación:

1. Terminación en la red fija de American Data Network S.A.
2. Terminación en la red fija de Millicom Cable de Costa Rica S.A.
3. Terminación en la red fija de CallMyWay NY S.A.
4. Terminación en la red fija de Claro CR Telecomunicaciones S.A.
5. Terminación en la red fija del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)
6. Terminación en la red fija de Navégalo S.A.
7. Terminación en la red fija de PRD Internacional S.A.
8. Terminación en la red fija de R&H Internacional Telecom Services S.A.
9. Terminación en la red fija de Telecable, S.A.
10. Terminación en la red fija de Liberty de Costa Rica Telecomunicaciones LY S.A.
11. Terminación en la red fija de GCI Service Provider S.A.
12. Terminación en la red fija de Servicios Tecnológicos Antares de Costa Rica S.A.
13. Terminación en la red fija de Interphone, S.A.
14. Terminación en la red fija de DIDWW CR S.A.
15. Terminación en la red fija de Ideas Gloris S.A.
16. Terminación en la red fija de Cooperativa de Electrificación Rural de Guanacastes R.L (Coopeguanacaste R.L)
17. Terminación en la red fija de Comunicaciones Metropolitanas S.A. (Metrocom)
18. Terminación en la red fija de Ring Centrales S.A.

3.2.2 Participación de mercado.

De forma intrínseca a la naturaleza del servicio de terminación, cada operador ostenta una cuota de

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

mercado del 100% en su propia red, con independencia de la variable que se elija para la cuantificación de dicha cuota de mercado, ya sea en términos de ingresos generados, volumen de tráfico terminado, número de usuarios o cualquier otro indicador relevante. Característica que es consustancial a la naturaleza del servicio de terminación, que por definición solo puede ser prestado por el operador propietario de la red en la que se encuentra el abonado de destino.

No obstante, al analizar la distribución del tráfico total terminado en redes fijas a nivel nacional, persiste una asimetría crítica. El operador dominante concentra más del 75% del tráfico total, consolidando su red como el mercado de terminación individual más relevante del sistema nacional.

Para el análisis de la participación relativa de cada uno de los mercados individuales en el conjunto del tráfico telefónico terminado en redes fijas, los datos recopilados confirman que la distribución del tráfico entre los distintos operadores se mantiene marcadamente asimétrica. La red fija del operador con mayor participación concentra más del 75% del tráfico telefónico total terminado en redes fijas a nivel nacional, lo que implica que, en materia de interconexión, este mercado de terminación individual sigue siendo, con amplia diferencia, el más relevante del conjunto.

El Cuadro 2 presenta los rangos de participación porcentual del tráfico por operador para el año 2025:

Cuadro 2

*Costa Rica: Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales.
Tráfico telefónico terminado en una red fija, por operador con numeración asignada.
Distribución porcentual. Año 2025*

Operador	Cuota
Instituto Costarricense de Electricidad	82%
Liberty Telecomunicaciones de Costa Rica LY S.A.	5%
CallMyWay NY, S.A.	4%
Millicom Cable de Costa Rica S.A.	3%
Telecable S.A.	2%
American Data Networks S.A.	1%
Claro CR Telecomunicaciones S.A.	1%
R&H International Telecom Services S.A.	0,2%
Interphone S.A.	0,3%
Návegalo S.A.	0,1%
Cooperativa de Electrificación Rural de Guanacastes R.L (CoopEGUANACASTE R.L).	0,1%
Servicios Tecnológicos Antares de Costa Rica S.A.	0,02%
Comunicaciones Metropolitanas METROCOM S.A.	0,03%
PRD Internacional S.A.	0,03%
GCI Service P	0,1%
Ideas Gloris S.A.	0,04%
DIDWW CR S.A.	0,003%
Ring Centrales de Costa Rica, S.A.	0,4%
Total	100%

Nota: El porcentaje asignado a los operadores y proveedores del servicio de telefonía fija corresponde a la participación porcentual del tráfico telefónico terminado en redes fijas

Fuente: Elaboración propia a partir de la información que brindan los operadores y proveedores del servicio de telefonía fija, recolectada por el área de Análisis Económico de SUTEL.

El análisis comparativo con los datos de la revisión del año 2023 revela que esta asimetría en la

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

distribución del tráfico se ha mantenido similar, sin que se hayan producido variaciones significativas en las participaciones relativas de los distintos operadores. La concentración del tráfico en la red del operador dominante no ha disminuido de manera apreciable en el período analizado, a pesar de la tendencia general de reducción del volumen total de tráfico de voz en redes fijas.

Es importante señalar que la terminación en redes fijas sigue siendo un servicio esencial para garantizar la interoperabilidad entre redes y la conectividad universal de los usuarios.

3.2.3 Concentración de mercado

El índice de Herfindahl-Hirschman (HHI) calculado para cada uno de los mercados relevantes individuales definidos en el apartado anterior arroja un valor de 10.000 puntos, dado que la participación de cada operador en su propia red es del 100%. Este resultado es una consecuencia directa de la naturaleza del servicio de terminación y no constituye en sí mismo un indicador de comportamiento anticompetitivo, sino una característica estructural inherente al mercado.

Para efectos del análisis de la concentración desde una perspectiva más amplia, que considere el peso relativo de cada mercado individual en el conjunto del tráfico de terminación fija nacional, los datos disponibles confirman que el mercado de terminación en la red del operador con mayor participación representa más del 75% del tráfico total, lo que le confiere una importancia estratégica muy superior a la del conjunto de los demás mercados individuales considerados de manera agregada. Esta asimetría estructural tiene implicaciones directas sobre el poder de negociación de los distintos operadores en el proceso de interconexión y sobre la capacidad del operador dominante de influir en las condiciones del mercado.

3.2.4 Comportamiento reciente de los participantes del mercado.

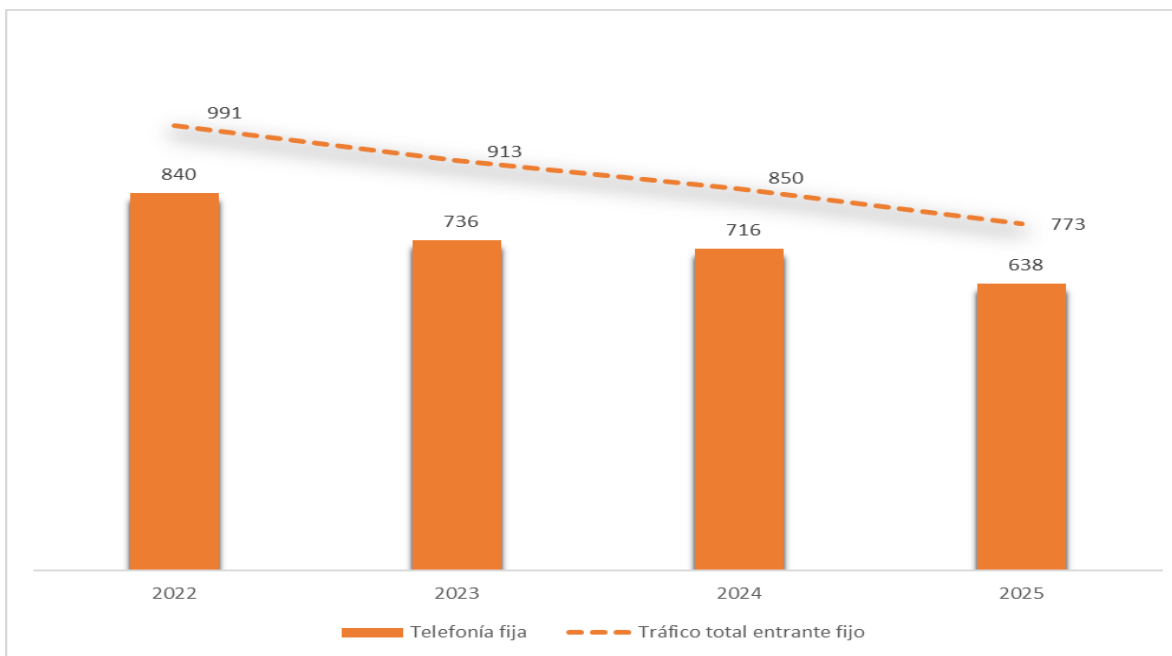
El análisis del comportamiento reciente de los participantes del mercado se divide en la evolución del tráfico de terminación (2022-2025) y las percepciones y/o posicionamientos estratégicos de los operadores en relación con las condiciones competitivas del mercado.

3.2.4.1 Evolución del tráfico de terminación fija

Los datos de tráfico recopilados para el período 2022-2025 confirman la tendencia de reducción sostenida del volumen de minutos de voz terminados en redes fijas que ya había sido identificada en revisiones anteriores. El tráfico total que termina en la red fija del ICE disminuyó un 24% en 2025 respecto a 2022; reducción que es consistente con el fenómeno de sustitución fijo-móvil, que ha llevado a una parte creciente de los usuarios a utilizar con menor frecuencia el servicio de telefonía fija, así como con el crecimiento de los servicios OTT de voz, que canalizan una proporción creciente del tráfico de comunicaciones de voz fuera de las redes de telecomunicaciones tradicionales, y otros factores estructurales relacionados con los cambios de los patrones de consumo de los usuarios.

Gráfico 1

Costa Rica: Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales
Evolución del tráfico de terminación en la red fija del ICE.
Año 2022 – 2025 (cifras anuales en miles de minutos).



Fuente: Elaboración propia a partir de la información que brindan los operadores y proveedores del servicio de telefonía fija, recolectada por el área de Análisis Económico de SUTEL.

No obstante, es importante distinguir entre la reducción del tráfico de voz en el mercado minorista de telefonía fija y la reducción del tráfico de terminación en el mercado mayorista. Mientras que la primera refleja cambios en los hábitos de consumo de los usuarios finales, la segunda tiene implicaciones directas sobre los ingresos de los operadores por concepto de cargos de interconexión. Los datos disponibles sugieren que la reducción del tráfico de terminación ha sido más pronunciada en el caso del tráfico de origen fijo, mientras que el tráfico de origen móvil con destino a redes fijas ha mostrado una mayor resiliencia, aunque también con tendencia decreciente en el período analizado.

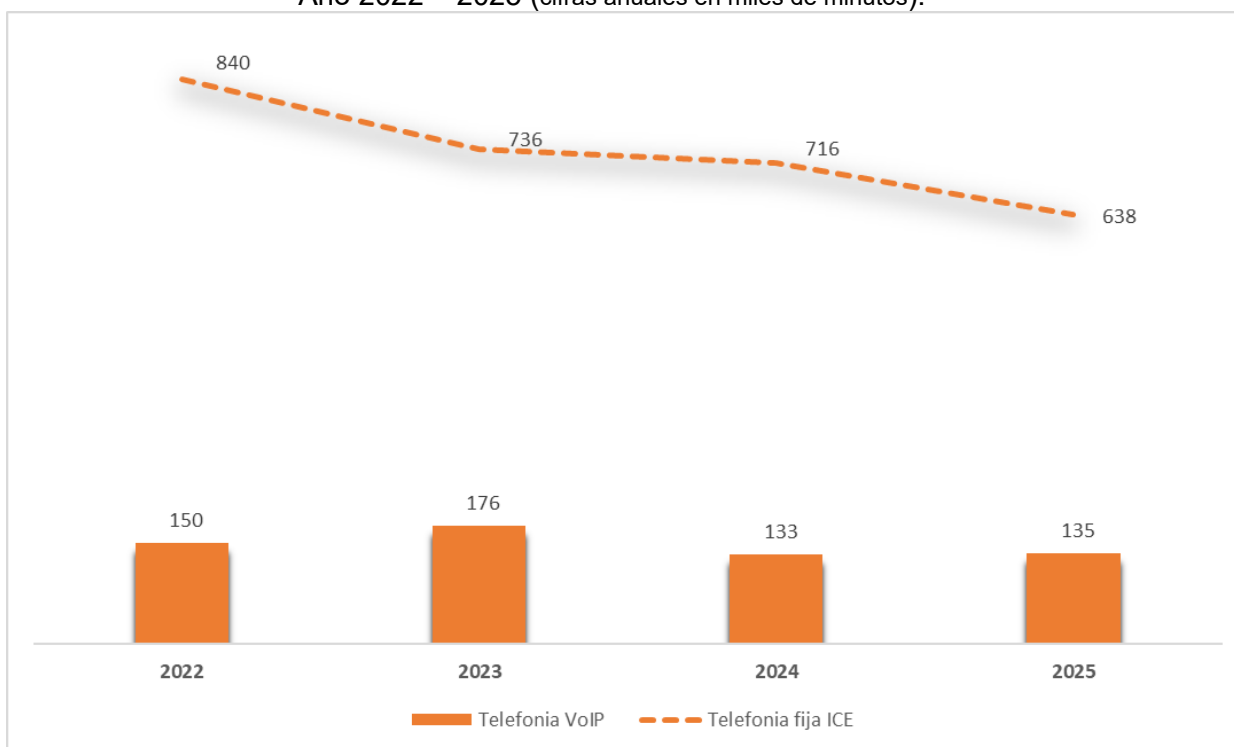
Pese a ello, la red fija del operador con mayor participación ha mantenido su posición dominante en términos de volumen de tráfico terminado a lo largo de todo el período analizado. La participación de los demás operadores, considerados de manera agregada, sigue siendo insuficiente para compensar o contrarrestar el poder de mercado del operador dominante en el contexto de las negociaciones de interconexión.

3.2.4.2 Comportamiento de los operadores alternativos.

Los operadores que desde una perspectiva histórica siempre han brindado exclusivamente tecnología VoIP o sobre redes IP mantienen volúmenes de tráfico significativamente menores a los del operador dominante. El análisis de 2022-2025 no muestra cambios sustanciales, manteniendo una estructura asimétrica donde estos actores no logran ejercer presión competitiva sobre el incumbente. Estos operadores siguen siendo pequeños en términos de participación de mercado y no han desarrollado la capacidad para ejercer una presión competitiva significativa sobre el operador dominante en el mercado mayorista de terminación. Este comportamiento se ve reflejado en el siguiente gráfico, donde se observa la brecha de tráfico entre el operador incumbente y el tráfico de estos operadores:

Gráfico 2

Costa Rica: Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales
Evolución del tráfico de terminación de telefonía VoIP.
Año 2022 – 2025 (cifras anuales en miles de minutos).



Fuente: Elaboración propia a partir de la información que brindan los operadores y proveedores del servicio de telefonía fija, recolectada por el área de Análisis Económico de SUTEL.

Tal y como se puede observar, en general el tráfico de terminación de los operadores fijos de telefonía VoIP ha disminuido en un 10% su participación en el mercado del tráfico de terminación fija, manteniendo una tendencia a la baja. Esta situación se mantiene igual a los resultados presentados en el análisis realizado en la resolución RCS-312-2023, en la cual se mostró una disminución de la participación de mercado de los operadores fijos de telefonía VoIP.

3.2.4.3 Percepciones de los operadores sobre las condiciones del mercado.

Los resultados del cuestionario aplicado a los participantes del mercado revelan que la mayoría de los operadores considera que no se han producido cambios significativos en el mercado mayorista de terminación fija en el período 2022-2025. Entre los factores mencionados con mayor frecuencia para explicar esta percepción de estancamiento se encuentran la ausencia de portabilidad numérica fija, que limita la movilidad de los clientes y reduce los incentivos para la competencia, y la estabilidad de las participaciones de mercado de los distintos operadores.

Un subconjunto de operadores sí identifica cambios relevantes en el período analizado, principalmente asociados a la migración tecnológica desde redes de conmutación de circuitos hacia redes IP, a la reducción del tráfico de voz y a los ajustes en las condiciones regulatorias aplicables a los acuerdos de interconexión. Estos operadores señalan que la evolución tecnológica ha impactado las condiciones del mercado, aunque

11 de junio de 2026

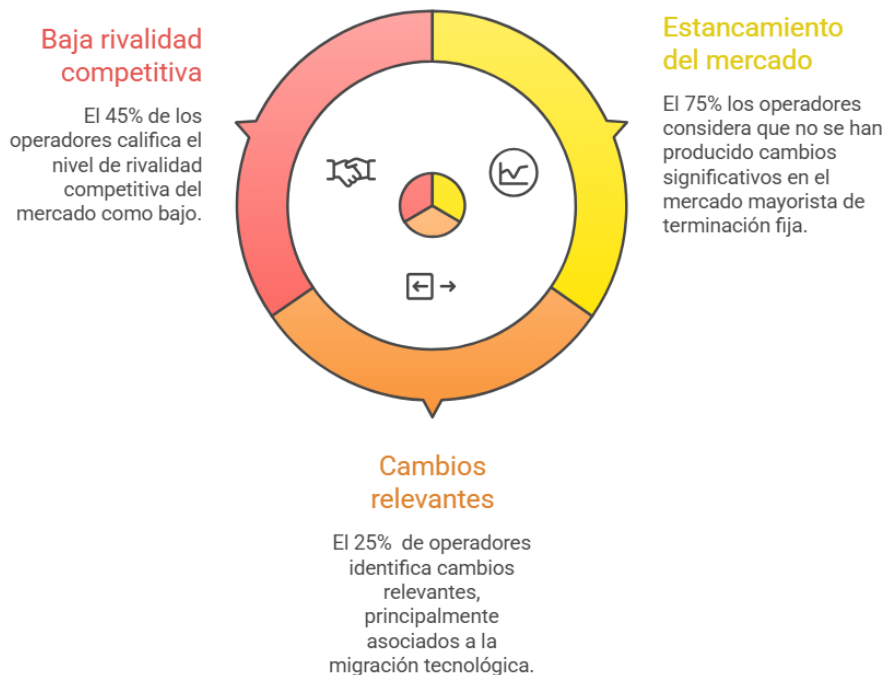
05729-SUTEL-DGM-2026

no de manera suficiente como para alterar la estructura competitiva fundamental del mismo.

En cuanto al nivel de rivalidad competitiva del mercado mayorista de terminación fija, la mayoría de los operadores que respondieron el cuestionario lo califica como bajo o medio, lo que es coherente con la naturaleza estructural del mercado, en el que cada operador es el único proveedor del servicio de terminación en su propia red y, por tanto, no existe rivalidad directa entre operadores en la prestación de este servicio específico. La rivalidad se manifiesta, en todo caso, en el mercado minorista de telefonía fija y en las negociaciones de los acuerdos de interconexión.

Ilustración 1

Costa Rica: Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales
Percepciones de los operadores sobre las condiciones del mercado
Cuestionario aplicado a los operadores



Fuente: Elaboración propia a partir de las respuestas dadas por los operadores y proveedores al oficio 11419-SUTEL-DGM-2025

3.2.5 Acceso de los participantes del mercado a las fuentes de insumos.

A nivel del usuario final, existen dos formas principales de contar con el servicio de telefonía fija. La primera consiste en la conexión física a la red de acceso provista por el operador o proveedor del servicio, modalidad que aplica para el servicio de telefonía a través de redes de conmutación de circuitos, redes inalámbricas fijas, redes de fibra óptica hasta el hogar (FTTH) y redes de cable híbrido coaxial (HFC). La segunda modalidad consiste en el acceso a través de una conexión a Internet, en el caso de los operadores de telefonía fija que permiten el registro de la línea de esta forma, lo que corresponde a los servicios de telefonía VoIP sobre banda ancha.

En el período analizado se ha observado una aceleración en la transición tecnológica desde las redes de

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

cobre tradicionales hacia redes de fibra óptica y hacia soluciones VoIP. Los datos de proyección de suscriptores aportados por algunos operadores en el proceso de solicitud de información reflejan esta tendencia, con una disminución proyectada de los accesos sobre redes HFC en favor de accesos sobre fibra óptica hasta el hogar (FTTH) y tecnología VoIP.

Cabe señalar que, aunque en el caso de los servicios VoIP el operador o proveedor del servicio de acceso a Internet sobre el que se presta el servicio minorista de telefonía es usualmente independiente del operador o proveedor del servicio de telefonía fija, esto no permite al proveedor de acceso a Internet competir con el operador de telefonía fija en la prestación del servicio de terminación para las llamadas que reciben los clientes de este último. La provisión del servicio de terminación sigue siendo actualmente prerrogativa exclusiva del operador propietario de la red en la que se encuentra registrado el abonado de destino, con independencia de la tecnología de acceso utilizada.

A nivel internacional, se realiza un análisis comparativo del cargo de terminación en redes fijas en relación con los montos aplicados en otros países seleccionados bajo los criterios contenidos en los resultados de la encuesta política tarifaria realizada por la UIT para el año 2024.³

Con el fin de garantizar la consistencia técnica y la comparabilidad histórica, se ha preservado la muestra de países utilizada en la resolución RCS-312-2023. Cabe destacar que, aunque el cargo de terminación en Costa Rica no ha sufrido variaciones en términos nominales para el periodo en análisis⁴, su valor relativo ha sido actualizado mediante el factor de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) para permitir una comparación internacional precisa.

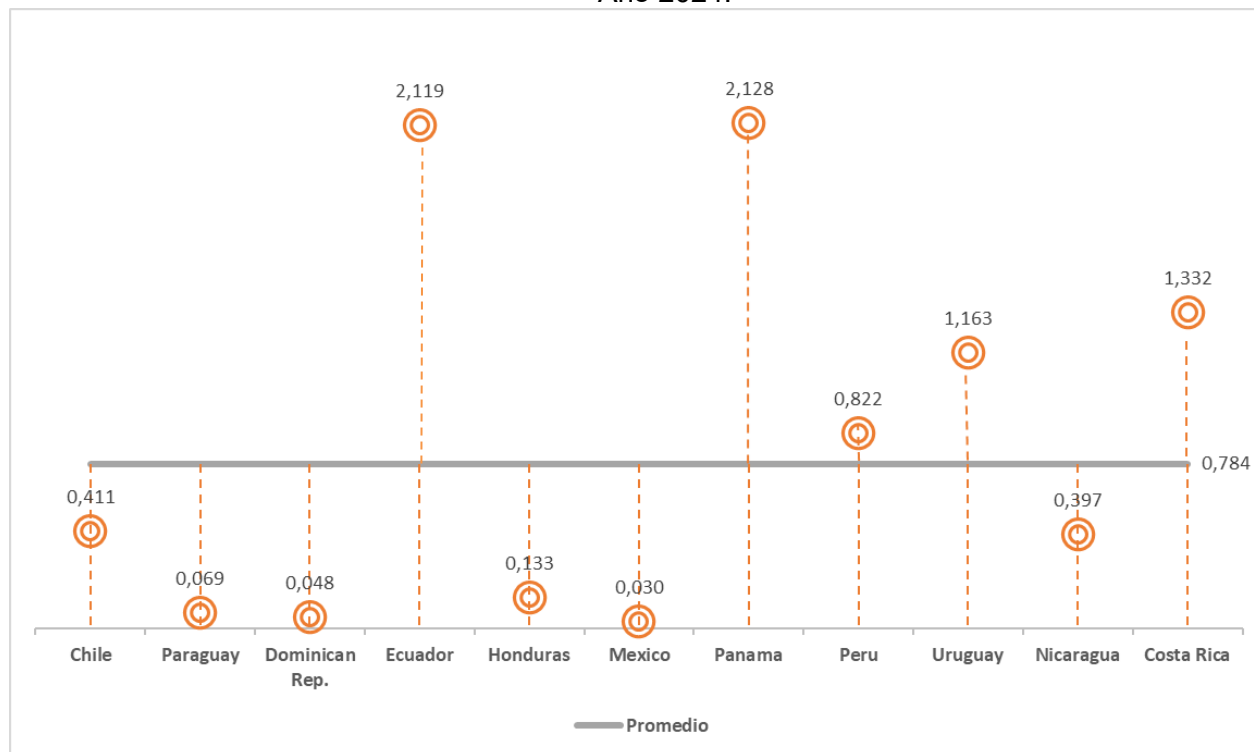
En los datos analizados en la resolución RCS-312-2023, situaban los cargos de Costa Rica en 2022 por encima del promedio de la muestra. Para el año 2024 el cargo de terminación, en comparación con los demás países mantienen el mismo comportamiento, ya que se encuentra por arriba del promedio. Esta circunstancia se evidencia en el gráfico 3 en donde se muestra que el cargo de terminación en la red fija del operador dominante se sitúa en un 70% por encima del promedio de los países de referencia en 2024. Esta brecha porcentual sugiere que los niveles tarifarios vigentes en el mercado nacional se encuentran por arriba de los cargos de terminación observados en mercados comparables, siendo entonces importante mantener una revisión en las condiciones de interconexión para evitar distorsiones en la eficiencia del sector.

³ Para realizar una comparación razonable de los cargos, estos datos se ajustaron con el índice de PPA (paridad de poder adquisitivo) los cuales se obtuvieron de la página del Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/indicador/PA.NUS.PPP?year=2024>. Los tipos de cambio se obtuvieron de la misma página: <https://datos.bancomundial.org/indicador/PA.NUS.FCRF?year=2024>

⁴ Se considera el cargo aplicable para el año 2025 de acuerdo con lo establecido en la RCS-260-2022

Gráfico 3

Costa Rica: Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales
Carga de terminación en la red fija a partir de la información aportada por los países.
Año 2024.



Nota: Los cargos están expresados en centavos de US\$.

En el caso de los países Ecuador, El Salvador, Panamá, Uruguay y Paraguay los datos corresponden al año 2023, por lo cual fueron ajustados con factor PPA del año 2023.

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la UIT para el año 2024 ajustados con factor PPA

3.2.6 Poder compensatorio de la demanda.

El análisis del poder compensatorio de la demanda en el mercado mayorista de terminación fija se fundamenta en la premisa de que los compradores de dicho servicio son los operadores y proveedores de servicios de voz que requieren cursar tráfico hacia los abonados de las redes fijas. Estos operadores carecen de la capacidad para prescindir del servicio de terminación en la red de destino o de sustituirlo por soluciones alternativas, lo que les coloca en una posición de dependencia estructural respecto al operador propietario de cada red.

En el caso particular del operador con mayor participación en el mercado, la asimetría entre el volumen de tráfico que genera y el que recibe de los demás operadores le otorga una posición de ventaja en las negociaciones de interconexión. Los operadores alternativos, tanto fijos como móviles, que necesitan terminar tráfico en la red del operador dominante no disponen de poder compensatorio suficiente para contrarrestar esta ventaja, dado que el volumen de tráfico que ellos pueden ofrecer en contrapartida es significativamente menor. Esta condición ha permanecido sin variaciones sustanciales durante el periodo analizado.

La reducción general del tráfico de voz en redes fijas no ha alterado de manera significativa la asimetría

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

estructural entre el operador dominante y los demás participantes del mercado. En consecuencia, los operadores alternativos siguen encontrándose en una situación en la cual un eventual incremento en el cargo mayorista del servicio de terminación en la red del operador dominante podría afectar la provisión del servicio, produciendo restricciones competitivas en el mercado minorista.

Los operadores con redes de menor tamaño, incluyendo aquellos que operan exclusivamente sobre tecnología IP, siguen careciendo de la escala necesaria para ejercer presión competitiva sobre el operador dominante. Considerados de manera agregada, el conjunto de los operadores alternativos tampoco alcanza una participación en el tráfico total que les permita compensar el poder del que goza el operador dominante en relación con la terminación en su red fija.

Lo señalado ratifica lo expuesto en la resolución RCS-312-2023, sigue resultando claro que existen diferencias considerables en términos del volumen de la operación de los actores del mercado de terminación en redes fijas individuales, tal como se muestra en la siguiente información.

Así las cosas, si bien desde el punto de vista de la demanda de este servicio, todos los operadores de telefonía (indistintamente de su modalidad) son usuarios de este servicio, conviene entonces analizar dos escenarios fácilmente distinguibles entre sí:

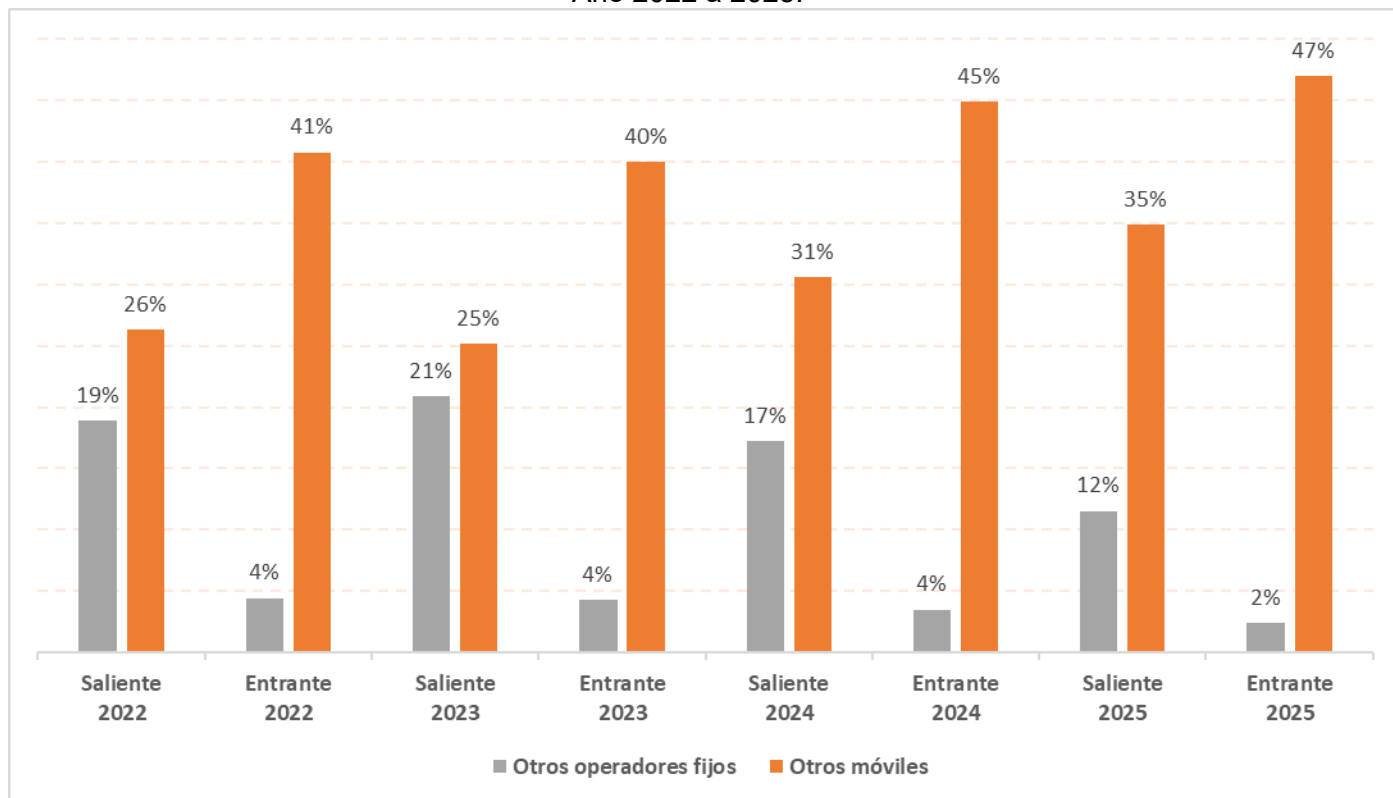
1. Cuando el ICE es visto como el oferente del servicio de terminación y los demás operadores telefónicos como la demanda.
 2. Cuando los operadores alternativos son la oferta y el ICE y todos los demás operadores telefónicos son los demandantes del servicio.
-
1. Poder compensatorio de la demanda de los otros operadores en la red fija del ICE.

El elemento más importante en este apartado es el tráfico entrante en la red fija del ICE, pero en función del volumen que este tráfico representa a los operadores del servicio de telefonía que lo generan.

En ese sentido, el gráfico 4 permite observar el comportamiento del tráfico desde dos vertientes; las columnas “*Saliente*” indican el grado de significancia que tiene el tráfico terminado en la red fija del ICE, para el agente o grupo emisor de este, en función de su tráfico total. Por otra parte, la columna “*Entrante*” muestra el peso que tienen dicho tráfico dentro del total de tráfico que ingresa a la red fija del ICE.

Gráfico 4

Costa Rica: Servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales.
Tráfico de terminación en la red fija del ICE según origen. Distribución porcentual.
Año 2022 a 2025.



Nota: Se omite el caso del ICE móvil por referirse a tráfico generado por una red del Grupo ICE.

Elaboración propia a partir de la información que brindan los operadores y proveedores del servicio de telefonía fija, recolectada por el área de Análisis Económico de SUTEL.

Aunque la posición del ICE ha disminuido (su tráfico on-net o de su red móvil) bajó del 63% al 20% en el 2025, persiste un desbalance crítico, lo cual demuestra que la posición ventajosa que ha ostentado el ICE ha disminuido notablemente; sin embargo, aún mantiene un porcentaje considerable de tráfico on-net.

La situación para los competidores del ICE se ha mantenido, en el año 2022 el 41% del tráfico terminado en la red fija del ICE provino de las redes de los demás operadores móviles, para el año 2024 y 2025 este porcentaje aumentó en un 45% y 47% respectivamente. Mientras que este mismo dato, visto desde el lado de los demandantes del servicio, corresponde aproximadamente a un 35% del total de su tráfico en el año 2025, porcentaje que también aumentó en relación con el dato del año 2022 el cual fue de un 26%.

A pesar del aumento en la terminación fija por parte de los demás operadores y proveedores del servicio de telefonía en la red del ICE, sigue siendo para los operadores móviles del mercado mucho más importante la terminación en la red fija del ICE que lo que es para el ICE en su servicio de telefonía fija la terminación en las redes de los otros operadores móviles.

Al replicar ese mismo ejercicio sobre las redes de los demás operadores y proveedores del servicio de telefonía fija, se observa que, en conjunto, para la red fija del ICE, la demanda del servicio de terminación corresponde a un 2% para el año 2025, pero para el conjunto de los demás operadores y proveedores

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

del servicio de telefonía fija, esto representó un 17% para el año 2024 y un 12% para el año 2025 del total de su tráfico generado. En comparación con el análisis del año 2022 la demanda del servicio de terminación correspondía a un 4%, pero para el conjunto de operadores un 19% del total de su total de tráfico generado.

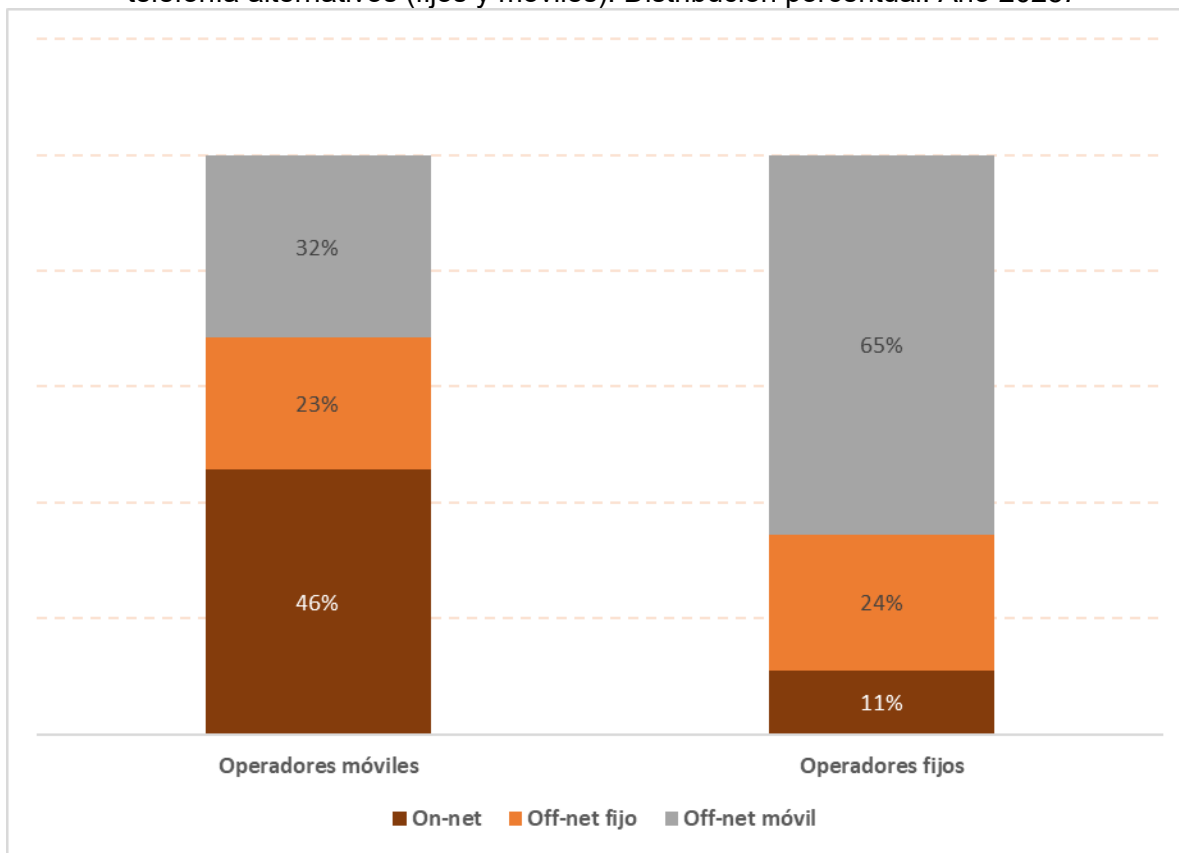
A pesar de dicha variación, esto implica todavía que para los operadores alternativos es mucho más importante la terminación en la red fija del ICE que lo que es para el ICE la terminación en las redes de los demás operadores fijos. Por lo tanto, se puede concluir que los operadores fijos alternativos no poseen poder compensatorio para negociar los términos de acceso al servicio de terminación en la red fija del ICE.

El siguiente gráfico muestra la distribución del tráfico telefónico de los operadores del servicio de telefonía alternativos, tanto de telefonía fija como de telefonía móvil. El gráfico ilustra que los operadores fijos alternativos solo poseen un 11% de tráfico on-net, mientras que el 65% se dirige a redes móviles y el 24% a otras redes fijas, por tanto, es tráfico que requiere hacer uso del servicio de terminación. En contraste, los operadores móviles alternativos retienen un 46% de tráfico on-net. Esta estructura obliga a los proveedores fijos a depender de la terminación en terceros para la gran mayoría de sus llamadas.

Gráfico 5

Costa Rica: Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales.

Distribución promedio del tráfico saliente por tipo para los operadores o proveedores del servicio de telefonía alternativos (fijos y móviles). Distribución porcentual. Año 2025.



Nota: La distribución promedio del tráfico fijo se refiere al promedio ponderado de los operadores y proveedores American Data Networks S.A., Liberty Telecomunicaciones de Costa Rica LY S.A., CallMyWay NY S.A., Telecable S.A., PRD Internacional S.A. y Millicom Cable

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

de Costa Rica S.A. (Tigo)..

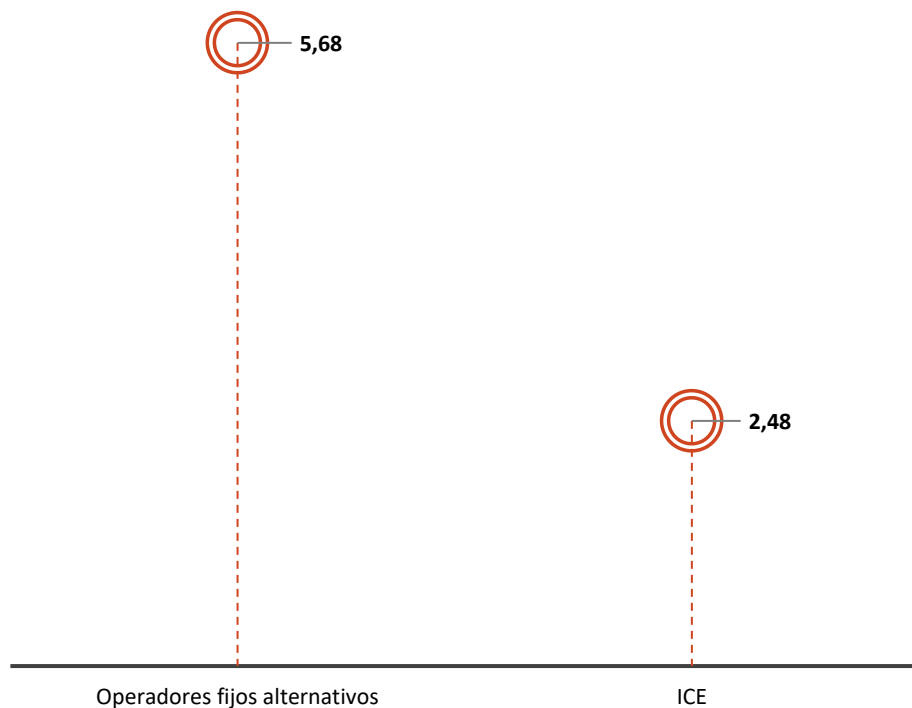
La distribución promedio del tráfico móvil se refiere al promedio ponderado de los operadores Claro CR Telecomunicaciones S.A. y Liberty Telecomunicaciones de Costa Rica LY S.A.

Elaboración propia a partir de la información que brindan los operadores y proveedores del servicio de telefonía fija, recolectada por el área de Análisis Económico de SUTEL.

Esta distribución contrasta con la mostrada para el tráfico originado en la red del ICE, donde el mayor porcentaje de llamadas es on-net (aproximadamente 46%), lo cual mantiene al ICE en una situación de ventaja competitiva frente al 11% (tráfico on-net)⁵ de los operadores fijos alternativos. Por lo tanto, si el ICE decidiera incrementar el cargo de interconexión estaría en la posibilidad de competir con mayor ventaja que los restantes operadores del mercado, quienes al poseer un mayor porcentaje de tráfico off-net que el ICE enfrentan un costo promedio mayor, de tal forma que un incremento en el precio del cargo de terminación implica un encarecimiento del costo para brindar el servicio, siendo este menor para el ICE que para sus competidores. Esta situación se evidencia en el siguiente gráfico:

Gráfico 6

Costa Rica: Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales.
Costo promedio de interconexión que enfrentan los operadores fijos del mercado.
Año 2025.



Notas:

El costo promedio de interconexión se estimó partiendo del hecho de que para el tráfico on-net el costo de interconexión es cero, para el tráfico off-net móvil el costo de interconexión es 7,2 colones/minutos y para el tráfico off-net fijo el costo de interconexión es de 4,10 colones/minuto y para la ponderación del tráfico se determinó qué porcentaje del tráfico total de cada operador cae en cada categoría (Off-net fijo y Off-net móvil). Los datos presentados responden al promedio ponderado entre fijo y móvil.

Las cifras están dadas en colones por minuto.

Elaboración propia a partir de la información que brindan los operadores y proveedores del servicio de telefonía fija, recolectada por el área de Análisis Económico de SUTEL.

⁵ Por ejemplo, en el año 2022 el tráfico on-net de los operadores fijos ascendía a un 10% del tráfico total y para el ICE este correspondía a un 53%.

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

El gráfico anterior muestra que el ICE mantiene un costo promedio de interconexión menor (3,04 colones/minuto en 2022) en comparación con los operadores fijos alternativos (7,52 colones/minuto en 2022). A pesar de que estos últimos experimentaron una reducción del 24% en su costo promedio de para el año 2025, el ICE conserva una ventaja competitiva, ya que su costo promedio de interconexión es menor.

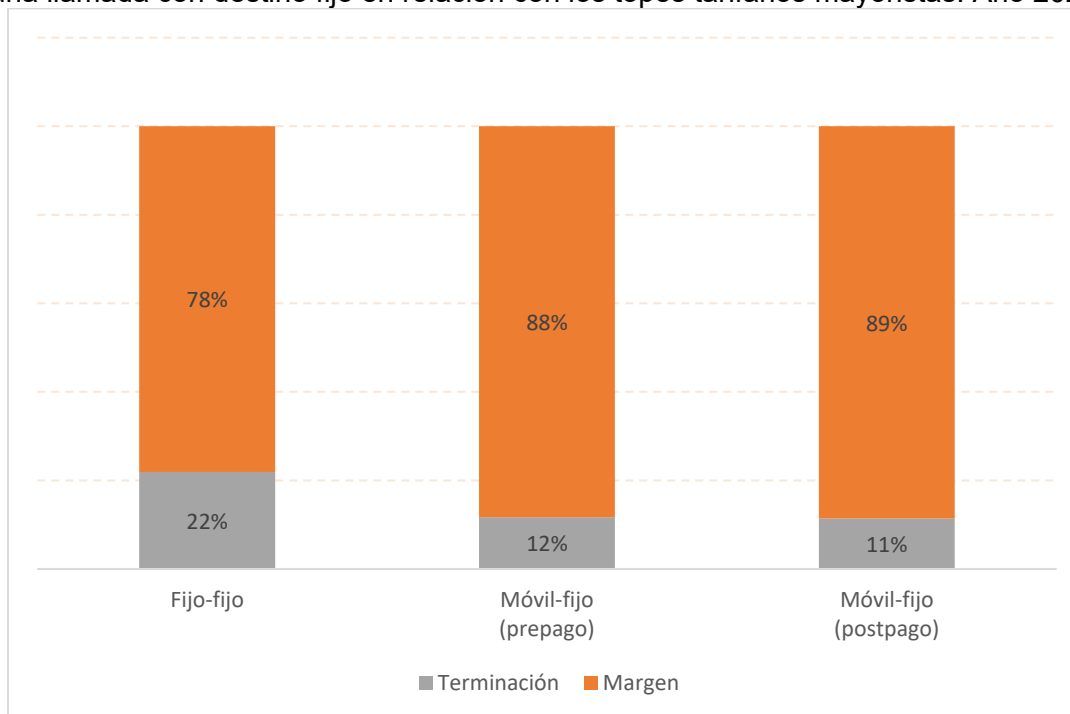
Bajo el esquema actual de cargos de terminación simétricos (según RCS-279-2025)⁶, el ICE no enfrenta poder de negociación compensatorio suficiente por parte de los operadores alternativos. Esta situación le permitiría al operador incumbente poder incrementar los cargos de terminación para llamadas externas sin enfrentar desincentivos económicos proporcionales. Lo anterior se explica por la composición del tráfico: mientras el ICE presenta una alta concentración de tráfico *on-net* (costo cero) y un porcentaje de tráfico *off-net* bajo, los demás operadores enfrentan un alto volumen de tráfico *off-net*, lo que eleva sus costos operativos debido a los cargos vigentes en el 2025 (7,2 colones/min en móvil y 4,10 colones/min en fijo).

En virtud de lo anterior, conviene llevar a cabo un análisis del peso que tiene el cargo de terminación en la red fija del ICE respecto de la tarifa cobrada al usuario final. El siguiente gráfico muestra que, para los operadores del servicio de telefonía fija, este peso del cargo se mantiene en un 22% del tope tarifario que pueden aplicar a sus usuarios finales. Dado que este porcentaje no varió desde la resolución RCS-312-2023 y sino hasta 2026, resulta claro confirmar que ante una situación en la cual se diese un eventual incremento en el precio del cargo mayorista del servicio de terminación en la red fija del ICE, podría existir una afectación en la provisión del servicio de telefonía fija a nivel minorista, produciendo restricciones significativas para los operadores alternativos de telefonía fija.

⁶ Según se indica en la RCS-279-2025 donde se aprueba la Oferta de Interconexión por Referencia (OIR) los cargos de terminación simétricos son aquellos en los que tanto los cargos unitarios de originar y terminar tráfico en las redes deben ser simétricos dentro de cada red.

Gráfico 7

Costa Rica: Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales.
Porcentaje que representa el cargo de terminación del tope tarifario y precio promedio de mercado de una llamada con destino fijo en relación con los topes tarifarios mayoristas. Año 2025.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OIR 2022 (RCS-260-2022), resolución RCS-330-2022, y de los reportes de la herramienta Mi Comparador ⁷ (año 2025).

Lo anterior permite concluir que, en la negociación del servicio de terminación de los demás operadores del servicio de telefonía con el ICE, tanto operadores móviles como operadores de telefonía fija, estos no poseen poder compensatorio producto de la diferencia en el volumen de tráfico, situación que se mantienen desde el anterior análisis del mercado.

2. Poder compensatorio de la demanda de los otros operadores en las redes fijas de cada uno de los operadores de telefonía fija.

En este segundo apartado se valora la existencia del poder compensatorio en los restantes 17 mercados de terminación individual. Las redes fijas alternativas generan volúmenes de tráfico reducidos en comparación con las redes móviles o la red fija del ICE, indicando que estos operadores no se encuentran en una posición ventajosa para negociar los términos de la oferta del servicio de terminación en sus respectivas redes.

Como ya se vio en el apartado anterior, el ICE como titular de la red con mayor tráfico, posee poder compensatorio para negociar cargos con los proveedores fijos alternativos. Solo un 4% del tráfico originado por la red fija del ICE termina en otras redes fijas, mientras que aproximadamente el 72% de

⁷ Mi comparador es una plataforma de la SUTEL que le permite a los usuarios finales acceder en tiempo real a toda la oferta comercial de todos los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones, además de poder disponer de manera integrada de la información de los diferentes planes, paquetes y las promociones disponibles en el mercado.

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

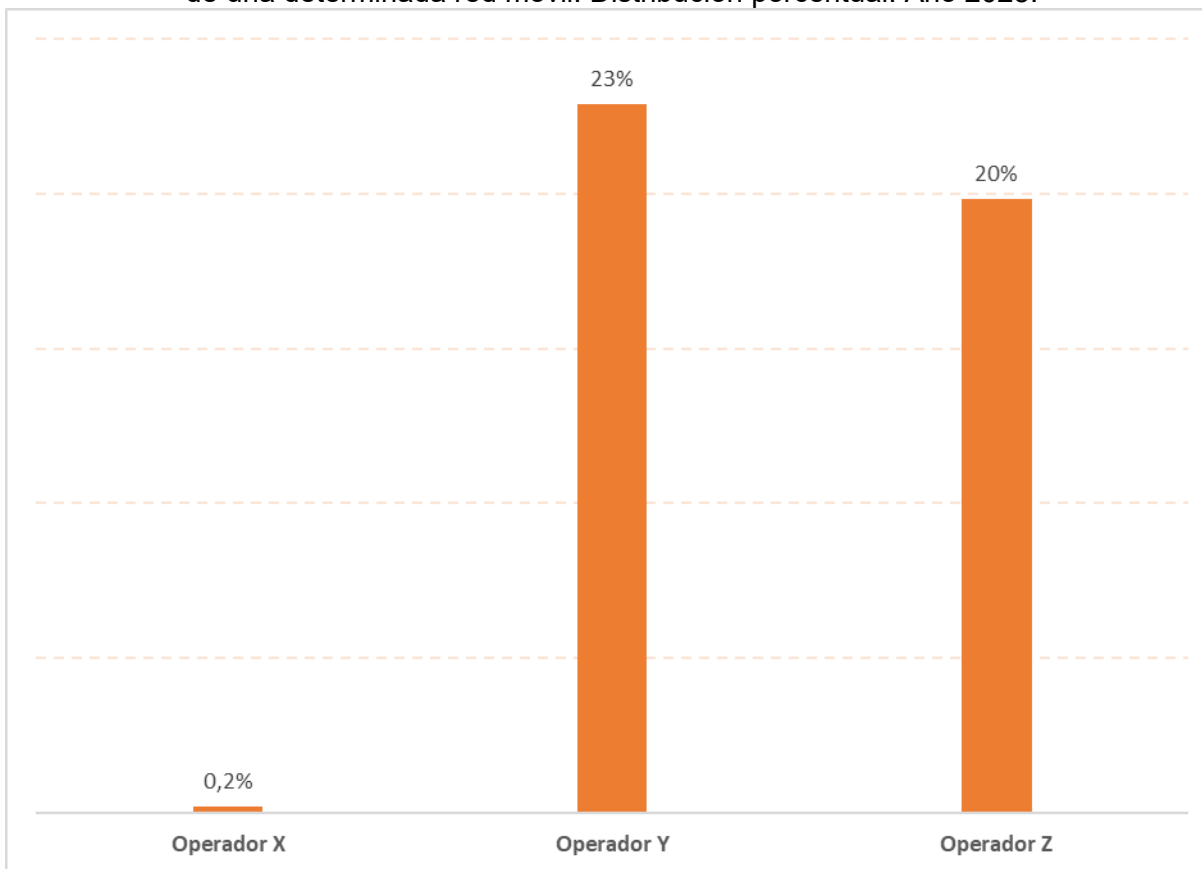
este tráfico se termina ya sea en la misma red fija del ICE o en su propia red móvil.

Cómo se vio en el gráfico 5, el 23% de todo el tráfico móvil saliente, termina en las redes fijas alternativas. Mientras que, los operadores de telefonía fija alternativos envían alrededor del 65% de su tráfico hacia una red móvil. El siguiente gráfico desglosa el tráfico móvil saliente hacia redes fijas alternativas por operador:

Gráfico 8

Costa Rica: Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales.

Porcentaje del tráfico saliente hacia las redes fijas alternativas en relación con el tráfico total de salida de una determinada red móvil. Distribución porcentual. Año 2025.



Nota: Por confidencialidad de los datos, el nombre del operador fue sustituido por una letra.

Elaboración propia a partir de la información que brindan los operadores y proveedores del servicio de telefonía fija, recolectada por el área de Análisis Económico de SUTEL.

Del gráfico anterior se desprende que también el desbalance de tráfico se da entre operadores y proveedores de telefonía fija y operadores móviles (operador X muestra porcentaje de 0.2%, el operador Y así como el operador Z presentan niveles de interconexión mayores, enviando el 23% y el 20% de su tráfico saliente, respectivamente, hacia redes fijas de operadores alternativos), ello implica que los operadores de telefonía alternativos, carecen completamente de poder para imponer los términos económicos de acceso a sus redes, no dándose así la posibilidad de una negociación de pares, teniendo así los operadores demandantes un mayor poder compensatorio sobre el operador o proveedor que les está ofreciendo el servicio de terminación.

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

Así las cosas, se puede concluir que la posibilidad de que un operador o proveedor pueda actuar con independencia de sus clientes depende de la posición de éstos en las negociaciones. De tal forma que el poder compensatorio de la demanda de estos operadores o proveedores es suficiente para disciplinar el comportamiento de los operadores o proveedores alternativos, en lo referente al servicio de terminación en su red.

En virtud de lo anterior, es posible concluir que la existencia de poder compensatorio de los restantes operadores y proveedores móviles del mercado (Claro, Liberty Telecomunicaciones de Costa Rica LY S.A. y el ICE) en relación con los operadores y proveedores del servicio de telefonía fija alternativos, llega a erosionar cualquier poder de mercado que estos últimos pudieran tener en la negociación de la terminación en sus redes.

Resulta claro que, dada la posición de las redes de telefonía fija de los operadores y proveedores alternativos en los mercados minoristas, éstos no tienen ni el incentivo ni tampoco la capacidad de abusar de un eventual poder en el mercado mayorista de terminación.

El análisis y la conclusión a la que se llegó en este punto se mantiene muy similar respecto al análisis realizado en la resolución RCS-312-2023, ya que no se han dado variaciones relevantes.

3.2.7 Costos de cambio de operador.

El principio de tasación de llamadas CPP (Calling Party Pays, o "el que llama paga") hace que el usuario llamado no tenga incentivo alguno para trasladarse a una red con menor costo de terminación, ya que al usuario llamado no le afecta directamente el costo que paga el usuario llamante. De esta forma, el principio CPP anula los incentivos a cambiar de operador ante aumentos en el precio de terminación.

A este factor estructural se añade la no aplicación de la portabilidad numérica fija en el mercado costarricense, elemento que ha sido señalado de manera reiterada por múltiples participantes del mercado como una de las principales limitantes a la competencia en el segmento de telefonía fija. La falta de portabilidad numérica implica que los usuarios que deseen cambiar de operador de telefonía fija deben renunciar a su número telefónico, lo que representa un costo de cambio elevado, especialmente para los usuarios empresariales y las pequeñas y medianas empresas, para quienes el número telefónico constituye un activo de comunicación y branding de considerable valor.

La implementación de la portabilidad numérica fija, mencionada por varios operadores como un cambio esperado en el mercado en los próximos dos años, podría tener efectos positivos sobre la dinámica competitiva del mercado minorista de telefonía fija. Sin embargo, sus efectos sobre el mercado mayorista de terminación serían indirectos y no alterarían la naturaleza estructural de este mercado, en el que cada operador sigue siendo el único proveedor del servicio de terminación en su propia red, con independencia de la numeración asignada a sus abonados.

3.3 BARRERAS DE ENTRADA AL MERCADO.

3.3.1 Costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción o distribución.

En virtud de que las barreras a la entrada a cualquiera de los mercados de terminación individual en una red fija son absolutas, en tanto que únicamente el operador propietario de la red fija puede prestar el

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

servicio de terminación para las llamadas que reciben sus abonados, los costos financieros de desarrollar canales alternativos de producción o distribución se vuelven irrelevantes desde el punto de vista de la competencia potencial. No existe ningún mecanismo técnico o comercial que permita a un tercero prestar el servicio de terminación en sustitución del operador propietario de la red.

Esta barrera absoluta a la entrada es una consecuencia directa de la naturaleza técnica del servicio de terminación, que requiere la existencia de una red de acceso que conecte físicamente al abonado de destino. En el período analizado, no se han producido innovaciones tecnológicas que hayan modificado esta característica estructural del mercado. La migración hacia tecnologías IP no altera este principio fundamental, ya que incluso en el caso de los servicios VoIP, el operador que presta el servicio de terminación sigue siendo el único que dispone de la infraestructura necesaria para entregar la llamada al abonado de destino. En este contexto, si bien los servicios OTT de voz adquieren cada vez mayor relevancia y constituyen una alternativa para los usuarios en el ámbito minorista, su desarrollo no modifica la característica estructural del mercado mayorista de terminación. La razón fundamental radica en que, mientras existan abonados que reciban llamadas de voz a través de redes fijas tradicionales, el servicio de terminación en esas redes continuará siendo un servicio mayorista sin sustituto, cuya provisión corresponde exclusivamente al operador propietario de la red en la que se encuentra registrado el abonado de destino. Como ya se ha señalado, los servicios OTT operan en un plano diferente al de la interconexión de redes de telecomunicaciones y no pueden reemplazar la función técnica de la terminación de llamadas en redes fijas individuales.

En relación con los costos de inversión en infraestructura de red, los datos aportados por los operadores en el proceso de solicitud de información reflejan que el período 2022-2025 ha estado caracterizado por inversiones orientadas principalmente a la modernización y actualización de las redes existentes, con énfasis en la migración hacia tecnologías de fibra óptica y en la sustitución de equipos de conmutación de circuitos por soluciones IP.

3.3.2 Economías de escala y alcance.

Las economías de escala en el mercado de terminación fija son muy significativas, dado que los costos fijos de la infraestructura de red representan una proporción elevada de los costos totales de provisión del servicio.

Al igual que en las revisiones anteriores del mercado, el ICE continúa siendo el operador que posee la red en la cual se termina la mayor cantidad de tráfico fijo. Como se evidenció en el apartado 3.2.2 del presente informe, la gran mayoría del tráfico telefónico terminado en una red fija se dirige a la red fija del ICE, lo cual implica que, en materia de terminación en redes fijas, la red del ICE continúa siendo la más importante en el mercado.

Esta posición dominante en términos de volumen de tráfico terminado se traduce directamente en economías de escala significativas. La escala de su red es la que lo posiciona como el operador con el mercado de terminación fijo más relevante. Los costos fijos de la infraestructura de red representan una proporción elevada de los costos totales de provisión del servicio, y el ICE puede distribuir estos costos fijos entre un mayor volumen de tráfico, obteniendo costos unitarios más bajos que sus competidores.

En el período analizado, la reducción del volumen total de tráfico de voz en redes fijas ha tenido el efecto de incrementar los costos unitarios de provisión del servicio para todos los operadores, pero de manera proporcionalmente más severa para los operadores de menor tamaño, que no disponen de la misma

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

capacidad de amortización de costos fijos que el operador dominante. Esta dinámica tiende a reforzar la posición competitiva del operador dominante y a incrementar las dificultades de los operadores alternativos para competir en el mercado minorista.

Las economías de alcance, derivadas de la prestación conjunta de servicios de telefonía fija, telefonía móvil, acceso a Internet y televisión por suscripción sobre una misma infraestructura de red, también favorecen a los operadores con mayor diversificación de servicios. En el período analizado, la tendencia hacia la convergencia de servicios sobre redes de fibra óptica ha reforzado la importancia de estas economías de alcance, beneficiando principalmente a los operadores que han avanzado más en el despliegue de redes de nueva generación.

3.3.3 Monto, indivisibilidad y plazo de recuperación de la inversión requerida.

Las barreras de entrada al mercado mayorista de terminación en redes fijas individuales se consideran de carácter estructural y absoluto. Esta condición deriva de la arquitectura técnica de las redes de telecomunicaciones, donde el operador de origen no posee capacidad de sustitución sobre la red de destino; la terminación de la llamada constituye una facilidad esencial controlada exclusivamente por el operador que presta el servicio al usuario que está siendo llamado.

En este contexto, si bien el monto, la indivisibilidad y el plazo de recuperación de la inversión representan barreras económicas significativas en otros mercados, para el análisis de la terminación en redes individuales estos factores adquieren un carácter secundario. Lo anterior se debe a que la imposibilidad técnica de replicar la terminación en la red de un tercero invalida cualquier análisis de entrada basado en la eficiencia de la inversión.

3.3.4 Necesidad de contar con concesiones, autorizaciones y permisos.

El espectro radioeléctrico es un bien de dominio público, según lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley N° 8642, Ley General de Telecomunicaciones y el artículo 9 del Decreto Ejecutivo N° 35257-MINAET, Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF) y sus reformas. Por lo tanto, no puede salir del dominio del Estado y su planificación, administración y control se rige según lo establecido en la Constitución Política, los tratados internacionales, las leyes y reglamentos que al efecto se emitan, así como las políticas públicas emitidas por el Estado (artículo 10 de la citada Ley N° 8642, Ley General de Telecomunicaciones). El acceso al mercado de terminación fija requiere la obtención de una autorización de operador de servicios de telecomunicaciones y la asignación de numeración por parte de la SUTEL. Estos requisitos regulatorios no constituyen, por sí mismos, una barrera de entrada insuperable, dado que el marco normativo vigente establece procedimientos accesibles para la obtención de las autorizaciones necesarias. Sin embargo, los requisitos técnicos y financieros asociados al despliegue de una red de telecomunicaciones capaz de prestar el servicio de terminación con los estándares de calidad exigidos sí representan una barrera de entrada importante para los potenciales nuevos entrantes.

3.3.5 Inversión en publicidad.

La publicidad consiste en la divulgación de noticias o anuncios de carácter comercial para atraer a posibles compradores o usuarios en general. Es por tanto un mecanismo de diferenciación de un producto o servicio que es útil frente a grupos extensos de potenciales usuarios, tal como se da en los mercados de índole minorista.

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

Sin embargo, al tratarse del servicio de terminación de un mercado mayorista, conformado por un número reducido de demandantes y oferentes, en donde todos son operadores o proveedores telefónicos autorizados y regulados por SUTEL, no se considera relevante analizar la inversión en publicidad, dado que en general esta es inexistente y el establecimiento de los relaciones de interconexión se da por medio de negociaciones internas entre los propios agentes o en su defecto y en caso de ser necesario por intervención de la SUTEL. Lo cual permite concluir que la publicidad, al no ser necesaria en este mercado, no representa una barrera de entrada al mismo.

3.3.6 Limitaciones a la competencia en los mercados internacionales.

Las limitaciones a la competencia en los mercados internacionales se refieren al acceso de los proveedores locales a ciertos recursos internacionales indispensables para la prestación adecuada del servicio local. Con base en la naturaleza y dimensión geográfica del mercado de terminación este elemento no es relevante ni aplicable al análisis de este mercado, por lo cual no constituiría una barrera de entrada al mismo.

3.3.7 Actos de autoridades estatales o municipales que discriminen entre operadores o proveedores.

Los operadores que participan como proveedores del servicio de terminación en redes fijas individuales normalmente no requieren desplegar nuevos elementos soportantes de red, como postes y ductos, dado que estos ya se encuentran desplegados para la prestación minorista del servicio. En el caso de los operadores que han realizado inversiones en el despliegue de redes de fibra óptica en el período analizado, el acceso a la infraestructura de soporte puede requerir la obtención de permisos y autorizaciones de uso del espacio, lo que en algunos casos puede generar asimetrías en las condiciones de acceso entre operadores. Sin embargo, no existen evidencias de que los actos de autoridades estatales o municipales hayan discriminado de manera sistemática entre operadores en el período analizado, por lo que este factor no representa una barrera de entrada relevante al mercado en las condiciones actuales.

3.3.8 Derechos de propiedad intelectual y activos específicos

En el mercado de terminación fija, los activos más relevantes son la infraestructura de red de acceso y los sistemas de conmutación o enrutamiento de llamadas. Estos activos son, por su naturaleza, específicos y no fungibles (activos únicos con características individuales que los hacen ser singulares), lo que implica que la inversión en ellos no puede ser recuperada mediante su reutilización en otros mercados (servicios), por lo que esta especificidad de los activos constituye una barrera adicional a la entrada de nuevos competidores y refuerza la posición de los operadores ya establecidos.

3.3.9 Acceso a redes de distribución

El acceso a las redes de distribución en el mercado de terminación fija está determinado por la disponibilidad de infraestructura de red de acceso que conecte físicamente a los abonados. En el período analizado, el despliegue de nuevas redes de fibra óptica hasta el hogar ha ampliado las opciones de acceso disponibles para los usuarios en determinadas zonas geográficas, lo que en principio podría facilitar la entrada de nuevos operadores en el mercado minorista de telefonía fija y, en consecuencia, en el mercado mayorista de terminación.

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

Sin embargo, la inversión requerida para el despliegue de una red de acceso con cobertura suficiente para constituir una alternativa competitiva al operador dominante sigue siendo muy elevada, lo que mantiene la barrera de entrada a un nivel que no puede ser superado por la mayoría de los competidores ni de potenciales nuevos entrantes. Los operadores alternativos que han ingresado al mercado lo han hecho mediante tecnología VoIP sobre redes de acceso a internet existentes, lo que implica una inversión inicial menor pero también una capacidad de captación de tráfico de terminación significativamente más limitada.

3.4 ANÁLISIS PROSPECTIVO DEL MERCADO.

3.4.1 Cambios tecnológicos previsibles.

El análisis prospectivo del mercado de terminación fija debe considerar que, únicamente el ICE ha contado históricamente con una red de conmutación de circuitos tradicional. No obstante, los operadores entrantes que han ingresado al mercado desde la apertura del sector han desplegado sus redes utilizando tecnología IP desde su origen, por lo que ni en el pasado, ni prospectivamente se podría hablar de un proceso generalizado de migración tecnológica en el mercado, más allá del caso del propio ICE.

En cuanto a la evolución del tráfico, la información recopilada permite inferir que a nivel minorista, los servicios OTT de voz podrían continuar ejerciendo presión competitiva sobre las llamadas de voz minoristas, lo que podría traducirse en una reducción sostenida del volumen de tráfico cursado a través de las redes fijas, lo cual impacta la relevancia económica del mercado minorista.

En el corto y mediano plazo desde la perspectiva del mercado mayorista de terminación, no se vislumbran cambios tecnológicos significativos que alteren el funcionamiento de este mercado, pues la interoperabilidad entre redes de telecomunicaciones para la terminación de llamadas dirigidas a recursos numéricos fijos continúa sustentándose en las tecnologías actuales de conmutación de paquetes basadas en el protocolo IP y en los estándares de señalización vigentes.

3.4.2 Tendencias del mercado.

a. Anuncios del ingreso o salida de operadores del mercado.

La reducción en el número de participantes del mercado de 20 a 18, considerando la revisión anterior, no configura una tendencia de salida de operadores del mercado. El número de participantes se ha mantenido relativamente estable, sin que se observe un patrón sistemático de consolidación o contracción del mercado que permita anticipar cambios relevantes futuros.

La estabilidad relativa en el número de participantes del mercado puede explicarse por varios factores. En primer lugar, las estructuras de costos y modelos de negocio han logrado mantener la viabilidad de las operaciones, incluso en un contexto como el observado de reducción del volumen total de tráfico de voz. En segundo lugar, la diversificación de servicios y la convergencia tecnológica han permitido a varios operadores mantener su presencia en el mercado de telefonía fija como parte de una oferta más amplia de servicios de telecomunicaciones.

A la luz de lo anterior, no se prevé que se produzcan cambios significativos e importantes en el número de participantes del mercado.

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

La eventual entrada o salida de algún operador adicional en el futuro no alteraría de manera fundamental la estructura del mercado ni las conclusiones del presente análisis, dado que la posición dominante del operador con mayor participación se mantendría sin variaciones significativas, y los demás operadores continuarían representando, en conjunto, una fracción minoritaria del tráfico total de terminación en redes fijas.

b. Anuncio de fusiones y adquisiciones.

Mediante RCS-170-2024 la SUTEL autorizó la operación de concentración presentada para la adquisición de la cartera de clientes de telefonía fija de Redes Integradas Corporativas, Ltda (REICO) por parte de la empresa R&H International Telecom Services, S.A. Aparte de esta concentración, la SUTEL no tiene conocimiento de que otros operadores o proveedores de servicios de telecomunicaciones tengan planes, en el corto o mediano plazo, de efectuar una concentración económica en la que se vea involucrado el servicio mayorista de terminación en una red fija. No obstante, la tendencia de consolidación del mercado observada en el período analizado sugiere que en el mediano plazo podrían producirse fusiones o adquisiciones entre operadores de menor tamaño, lo que podría reducir aún más el número de participantes en el mercado.

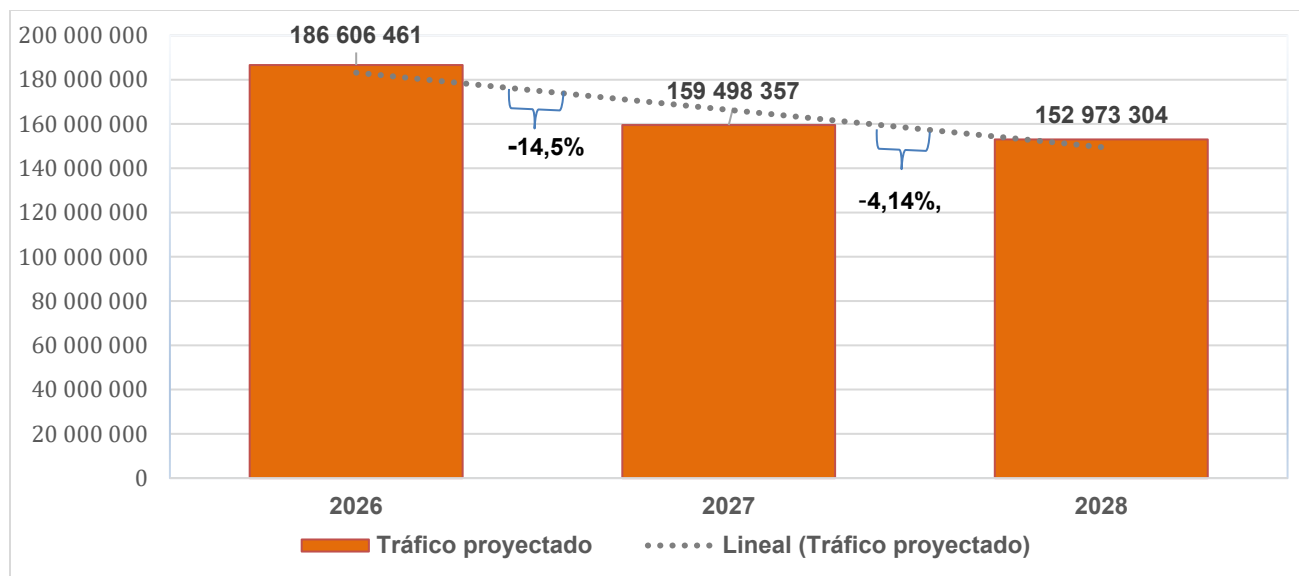
c. Tendencias históricas de los indicadores relevantes

En este apartado se busca determinar si de las tendencias de los indicadores se puede evidenciar un cambio significativo en la estructura de mercado que pueda impactar la competencia del mercado en el corto plazo. En particular interesa determinar si se puede presentar un cambio importante en el tráfico de las redes fijas de los operadores alternativos.

La proyección del tráfico originado en las redes fijas alternativas se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 9

Costa Rica: Servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales.
Tráfico saliente originado en las redes fijas alternativas. Proyección de la cantidad de minutos.
Años 2026-2028



Fuente: Proyección propia a partir de los datos recolectados por el Área de Análisis Económico de la SUTEL.

La proyección contenida en el gráfico anterior muestra que probablemente para los años siguientes siga la tendencia decreciente presentada en estos últimos años en el tráfico de los operadores de redes fijas alternativas.

De esta forma no se visualiza la posibilidad que dichos operadores estén en una situación en la cual puedan ejercer poder compensatorio respecto del ICE, principalmente si se considera que la proyección de tráfico considera a todos los participantes alternativos de manera integrada, lo que evidencia que a nivel individual estos operadores siguen siendo pequeños para poder compensar el poder del que goza el ICE en relación con la terminación en su red fija.⁸

⁸ Se realizó la proyección utilizando modelo de series de tiempo del programa estadísticos SPSS, se corrieron varios pronósticos, hasta lograr el modelo con el mejor ajuste para las diferentes series de datos. Se ajustaron dos series de tiempo bajo modelos ARIMA, donde se ajustaron las partes estacionales y los rezagos detectados.

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

d. Impacto de los servicios OTT.

El análisis prospectivo del mercado de terminación fija debe considerar el efecto de los servicios de voz sobre las plataformas OTT en la dinámica de la demanda de del servicio de telefonía fija tradicional.

Los datos disponibles confirman que el crecimiento de las plataformas OTT ha contribuido a la reducción del tráfico de voz en redes fijas, y se espera que esta tendencia previsiblemente se mantendrá durante el período de vigencia de la presente revisión.

No obstante, desde la perspectiva del mercado mayorista la posible sustitución observada a nivel minorista no se traduce en una presión competitiva efectiva del servicio de terminación fija. Por lo tanto, mientras existan usuarios finales conectados que reciban llamadas a través de las redes fijas, la terminación de dichas comunicaciones requerirá necesariamente el acceso al servicio mayorista de terminación en la red destino. En consecuencia, las plataformas OTT no constituyen en el estado actual del mercado un sustituto del servicio mayorista de terminación fija.

La DGM considera relevante mantener el monitoreo continuo de la evolución de tráfico de los servicios OTT y de sus efectos e impacto sobre el mercado de terminación fija, en línea con las recomendaciones formuladas por la Dirección General de Competencia.

e. Portabilidad numérica fija.

La eventual implementación de la portabilidad numérica fija, señalada por varios operadores como un cambio esperado en el mercado, podría fortalecer las condiciones de competencia en mercado minorista de telefonía fija, al reducir los costos de cambio asociados a la conservación del número y facilitar la migración de usuarios entre proveedores de servicios.

Desde la perspectiva del servicio mayorista de terminación fija sus efectos serían previsiblemente indirectos. No obstante, en la medida en que la portabilidad numérica incremente la movilidad de los usuarios y reduzca las barreras al cambio de operador en el mercado minorista, podrían generarse variaciones graduales en la distribución del tráfico de terminación entre los distintos operadores a lo largo del tiempo.

Cabe señalar que, si bien la resolución RCS-175-2023 estableció el marco regulatorio para la portabilidad numérica fija, y posteriormente la resolución RCS-008-2024 modificó parcialmente los plazos de implementación, el proceso de selección de la Entidad de Referencia de Portabilidad Numérica Fija (ERPN-F) se encuentra actualmente en desarrollo. Durante las consultas realizadas mediante oficio 01501-SUTEL-DGC-2026 del 17 de febrero de 2026, y en el marco de las sesiones del Comité Técnico asociado, se identificaron consideraciones relevantes respecto a la viabilidad económica del modelo de implementación para diversos operadores del mercado. En ese contexto, se está evaluando la posibilidad de aprovechar economías de escala mediante la eventual designación de la misma entidad que resulte seleccionada como ERPN-M (Entidad de Referencia de Portabilidad Numérica Móvil), lo que permitiría optimizar los costos de implementación y facilitar la sostenibilidad del sistema. Por lo anterior, el inicio efectivo de los procesos de portabilidad numérica fija se encuentra sujeto a la conclusión de estas valoraciones técnicas y económicas.

3.5 SOBRE LA EXISTENCIA DE DOMINANCIA CONJUNTA.

En el mercado mayorista de terminación en redes fijas individuales no puede existir dominancia conjunta

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

debido a su estructura, puesto que sólo existe un operador o proveedor capaz de ofrecer el servicio de terminación en su propia red, por lo tanto el operador dueño de su red va a controlar el acceso a sus abonados.

La naturaleza del servicio de terminación excluye por definición la posibilidad de que dos o más operadores actúen de manera coordinada para restringir la competencia en un mismo mercado de terminación individual, dado que cada uno de estos mercados tiene un único proveedor. Al no existir competencia dentro del mercado de terminación de cada red individual, no se cumplen las condiciones necesarias para que dos o más operadores coordinen su comportamiento comercial de manera que afecten la estructura competitiva de dicho mercado.

4. CONCLUSIONES

Que en relación con el servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales se destacan en este informe las siguientes conclusiones:

4.1. Estructura del mercado.

- 4.1.1.** A la fecha de elaboración del presente informe, 18 empresas cuentan con numeración asignada que brindan el servicio de telefonía fija bajo cualquiera de sus modalidades proveen el servicio de terminación en sus redes fijas individuales. Esta cifra representa una reducción respecto a las 20 empresas identificadas en la revisión del año 2023.
- 4.1.2.** La cuota de mercado de cada operador en su red, sea en su respectivo mercado, es igual al 100%, con independencia de la variable que se elija para la cuantificación de dicha cuota de mercado.
- 4.1.3.** Más del 75% del tráfico telefónico terminado en una red fija se dirige a la red fija del ICE, lo que implica que en materia de interconexión este es el mercado de terminación fija más importante.
- 4.1.4.** Como la participación de cada operador en su red es del 100%, el nivel de concentración medido por el índice HHI en cada uno de los tres mercados relevantes definidos es de 10.000 puntos, siendo poco relevante para el análisis este indicador.
- 4.1.5.** La distribución del tráfico de terminación entre el ICE y los demás operadores se ha mantenido marcadamente asimétrica en el período analizado, sin que se hayan producido variaciones significativas en las participaciones relativas respecto de la última revisión realizada en 2023.
- 4.1.6.** Para valorar el comportamiento reciente de los participantes de los mercados de terminación definidos previamente, se presenta el siguiente análisis de las tendencias observadas:
 - a. Se mantiene la tendencia de reducción sostenida del volumen de minutos de voz terminados en redes fijas. El tráfico total que termina en la red fija del ICE disminuyó un 24% en 2025 respecto a 2022. Este fenómeno podría ser consistente con la sustitución fijo-móvil que reflejan los datos de la Encuesta

Nacional de Hogares 2023 y la consolidación de los servicios OTT.

- b. El comportamiento de los operadores que históricamente han brindado exclusivamente tecnología VoIP no muestra cambios sustanciales sobre el análisis de mercado anterior. Persiste una estructura de mercado asimétrica en la que estos actores no logran ejercer presión sobre el incumbente. Estos operadores siguen siendo pequeños en términos de participación de mercado y no han desarrollado la capacidad para ejercer una presión competitiva significativa sobre el operador dominante en el mercado mayorista de terminación.
- c. De acuerdo con una encuesta aplicada a los operadores sobre las condiciones del mercado, el 75% de los operadores percibe un estancamiento del mercado, en línea con ello, el 45% califica la rivalidad competitiva del servicio analizado como baja.

4.1.7. No se identifican fuentes alternativas de suministro del servicio de terminación en la red de un determinado operador o proveedor, por lo que el acceso del resto de participantes a dicho insumo depende exclusivamente de los términos y condiciones en los cuales dicho servicio mayorista sea ofrecido por el operador o proveedor dueño de la red.

4.1.8. En relación con el poder compensatorio de los operadores de redes fijas, se identifican dos escenarios a considerar. En primer lugar, el ICE dada su condición de titular de la red de telefonía fija, por el volumen de tráfico que intercambia con los demás agentes del mercado, es un operador que posee poder compensatorio para negociar los cargos de interconexión con los restantes operadores del servicio de telefonía fija del mercado. En segundo lugar, los operadores alternativos de este servicio presentan una dependencia aún significativa, el 23% de todo el tráfico móvil saliente, termina en las redes fijas alternativas, mientras que, los operadores de telefonía fija alternativos envían alrededor del 65% de su tráfico hacia una red móvil; este desbalance implica que carecen de poder compensatorio para negociar los términos de interconexión al mercado mayorista de terminación con las redes móviles o la red fija del ICE.

4.1.9. Actualmente el cargo de terminación fijo representa un 22% del tope tarifario establecido para las llamadas con origen y destino fijos. Por lo que, los operadores del servicio de telefonía alternativos, al requerir hacer uso del servicio mayorista de tránsito, están en una situación en la cual un eventual incremento en el cargo mayorista del servicio de terminación en una red fija individual podría afectar la provisión de este servicio, produciendo restricciones competitivas significativas a nivel minorista.

4.1.10. El principio de tasación de llamadas CPP hace que el usuario llamado no tenga ningún incentivo para trasladarse a una red con menor costo de terminación, ya que al usuario llamado no le preocupa el costo que paga el usuario llamante, de tal forma que el principio CPP anula los incentivos a cambiar de operador o proveedor ante aumentos en el precio de terminación.

4.2. Barreras de entrada al mercado.

- 4.2.1. Las barreras de entrada a cualquiera de los mercados de terminación individual en una red fija son absolutas, en tanto que únicamente el operador propietario de la red puede prestar el servicio de terminación para las llamadas que reciben sus abonados.
- 4.2.2. Las economías de escala y de alcance favorecen al operador con mayor participación en el mercado, que puede distribuir sus costos fijos entre un mayor volumen de tráfico, obteniendo costos unitarios más bajos que sus competidores.
- 4.2.3. La especificidad de los activos de red, combinada con la elevada inversión requerida para el despliegue de una red de acceso de nueva generación con cobertura suficiente, mantiene la barrera de entrada a un nivel que no puede ser superado por la mayoría de los potenciales nuevos entrantes.
- 4.2.4. Los actos de autoridades estatales o municipales no representan una barrera de entrada relevante al mercado en las condiciones actuales.

4.3. Análisis prospectivo del mercado.

- 4.3.1. Los potenciales anuncios de ingreso de nuevos operadores al mercado minorista del servicio de telefonía fija, bajo tecnologías IP, no revisten elementos que permitan considerar que alterarán las condiciones de los mercados mayoristas de terminación fija en el corto plazo.
- 4.3.2. El crecimiento de los servicios OTT de voz representa un factor de presión sobre la demanda del servicio de telefonía fija, aunque en el horizonte temporal de la presente revisión no se considera que vaya a alterar de manera fundamental la estructura competitiva del mercado mayorista de terminación fija.
- 4.3.3. La eventual implementación de la portabilidad numérica fija podría tener efectos positivos sobre la dinámica competitiva del mercado minorista de telefonía fija, con efectos indirectos sobre la distribución del tráfico de terminación en el mediano plazo.
- 4.3.4. La SUTEL no tiene conocimiento de que operadores o proveedores de servicios de telecomunicaciones tengan planes de efectuar concentraciones económicas en el corto o mediano plazo en las que se vea involucrado el servicio mayorista de terminación en una red fija.

4.4. Dominancia conjunta.

- 4.4.1. En este mercado no puede existir dominancia conjunta puesto que sólo existe un operador o proveedor capaz de ofrecer este servicio en su propia red.

4.5. Grado de competencia efectiva

- 4.5.1. Con base en el análisis de la estructura del mercado, las barreras de entrada y el análisis prospectivo, pese a los cambios observados en el período 2022-2025, se concluye que el mercado del servicio mayorista de terminación en redes fijas individuales no se encuentra en competencia efectiva.

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

- 4.5.2.** El ICE sigue ostentando poder significativo en el mercado de terminación en su red fija, en virtud de su posición dominante en términos de volumen de tráfico, su ventaja en costos derivada de las economías de escala y de alcance, y la ausencia de poder compensatorio suficiente por parte de los demás operadores.
- 4.5.3.** Los demás operadores de telefonía fija, considerados individualmente, no ostentan poder significativo de mercado en sus respectivos mercados de terminación individual, dado que, si bien cada uno de ellos es el único proveedor del servicio de terminación en su propia red, sus redes son comparativamente de dimensión reducida y no disponen de la capacidad de influir de manera significativa en las condiciones generales del mercado.

5. DEFINICIÓN DE LOS OPERADORES Y PROVEEDORES IMPORTANTES E IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES EN EL MERCADO MAYORISTA DE TERMINACIÓN EN REDES FIJAS INDIVIDUALES

Del análisis realizado en relación con el servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales, se concluye que el Instituto Costarricense de Electricidad, de conformidad con el artículo 9 del Reglamento de Acceso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones, es el único operador importante en uno de los mercados de terminación fija definidos previamente.

En primer término, se observa que todos los operadores analizados poseen un 100% de participación en sus respectivos mercados de terminación fija, dado que cada operador controla de manera exclusiva la terminación de llamadas hacia los usuarios conectados a su propia red.

Dicha condición aplica para American Data Network S.A.; Millicom Cable de Costa Rica S.A.; CallMyWay NY S.A.; Claro CR Telecomunicaciones S.A.; Instituto Costarricense de Electricidad; Navégalo S.A.; PRD Internacional S.A.; R&H Internacional Telecom Services S.A.; Telecable S.A.; Liberty de Costa Rica Telecomunicaciones LY S.A.; GCI Service Provider S.A.; Servicios Tecnológicos Antares de Costa Rica S.A.; Interphone S.A.; DIDWW CR S.A.; Ideas Gloris S.A.; Cooperativa de Electrificación Rural de Guanacaste R.L. (Coopeguanacaste R.L.); Comunicaciones Metropolitanas S.A. (Metrocom); y Ring Centrales S.A.

Asimismo, todos ellos poseen el control de las instalaciones necesarias para finalizar las llamadas en sus respectivas redes, por lo que no existen actualmente alternativas técnicas para sustituir dicho servicio.

No obstante, si bien todos los operadores presentan esta característica estructural inherente al servicio de terminación, no todos cuentan con la misma capacidad efectiva para ejercer poder de mercado. En particular, no se evidencian ventajas tecnológicas especiales en favor de un operador específico, por lo que este elemento no resulta determinante en el análisis del mercado relevante.

En este contexto, el Instituto Costarricense de Electricidad destaca por poseer la red fija de mayor escala y cobertura del país, lo que le permite beneficiarse de importantes economías de escala y de una posición significativamente más robusta en comparación con el resto de operadores de telefonía fija. Por el contrario, los demás operadores presentan una escala relativamente reducida en los mercados minoristas, circunstancia que limita su capacidad de ejercer un eventual poder de mercado en sus respectivos mercados mayoristas de terminación.

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

Adicionalmente, el Instituto Costarricense de Electricidad constituye un operador integrado verticalmente y mantiene una posición consolidada en los mercados minoristas, situación que fortalece su capacidad de negociación respecto de las condiciones de interconexión en los mercados mayoristas. En contraste, los restantes operadores de redes fijas enfrentan un poder compensatorio ejercido por otros operadores del mercado, lo cual restringe la posibilidad de actuar de manera independiente de sus competidores o clientes.

De igual forma, el mercado de terminación en la red fija del Instituto Costarricense de Electricidad presenta una ausencia de competencia potencial, debido a que no es posible desarrollar canales alternativos para la provisión de este servicio. A ello se suma la existencia de importantes obstáculos a la expansión de otros proveedores, particularmente de los operadores de menor tamaño, explicado por el tema del recambio tecnológico del servicio minorista y la falta de portabilidad numérica fija.

Finalmente, si bien no se identifica que algún operador posea exclusividad geográfica a nivel mayorista en determinadas zonas del país, este elemento no resulta especialmente relevante para el análisis del mercado en cuestión. Asimismo, se mantiene la imposibilidad técnica y económica de desarrollar canales alternativos para el ofrecimiento del servicio de terminación fija.

En consecuencia, únicamente uno de los mercados asociados al servicio mayorista de terminación en las redes fijas individuales presenta la existencia de un operador con poder significativo de mercado, conclusión que resulta consistente con lo dispuesto previamente en las resoluciones RCS-263-2016, RCS-174-2020 y RCS-312-2023. En particular, dicho poder significativo de mercado se identifica en el mercado de terminación en la red fija del Instituto Costarricense de Electricidad, siendo este operador el operador importante de dicho mercado, lo que implica, conforme a la normativa vigente, que este mercado no se encuentra en condiciones de competencia efectiva.

Por lo tanto, resulta pertinente y necesario imponer al Instituto Costarricense de Electricidad las obligaciones regulatorias que se detallan a continuación, como instrumentos orientados a atender los problemas de competencia identificados en el mercado del servicio mayorista de terminación en redes fijas, siendo estas las siguientes:

- a. *Hacer pública la información que SUTEL solicite, la cual deberá ser suficiente, clara, completa y precisa.***

Se debe imponer la presente obligación en virtud de que ésta tiene como objetivo agilizar la detección de cualquier conducta contraria a las obligaciones y prohibiciones establecidas en la normativa costarricense, así como verificar el cumplimiento de las obligaciones impuestas específicamente por la SUTEL en el presente mercado y de esta manera incentivar la competencia en los mercados minoristas, siendo el principal beneficiado el usuario final, fin que encuentra su fundamento en los principios de transparencia y no discriminación establecidos en la normativa. La SUTEL determinará qué información se deberá hacer pública de conformidad con las condiciones de mercado y de información que ella considere, lo hará en el momento en que lo considere oportuno.

- b. *Abstenerse de realizar las prácticas monopolísticas señaladas en el régimen sectorial de competencia correspondiente o en la Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor.***

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

Esta obligación es de aplicación general, y no exclusiva de los operadores importantes, e inmediata a todos los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones. Sin embargo, se impone en este acto a los operadores importantes, en consideración de lo establecido en el artículo 75 inciso b) subinciso iii) de la Ley N° 7593, buscando reafirmar la obligación que tienen todos los operadores y proveedores del mercado de telecomunicaciones de tener el particular cuidado de abstenerse de realizar cualquiera de las prácticas monopolísticas señaladas en la normativa correspondiente al régimen sectorial de competencia o en la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley N° 7472.

- c. *Dar libre acceso a sus redes y a los servicios que por ellas preste, en forma oportuna y en condiciones razonables y no discriminatorias, a los prestadores y usuarios de servicios de telecomunicaciones, a los generadores y receptores de información y a los proveedores y usuarios de servicios de información.***

Como fue determinado previamente la interconexión directa con el operador importante del mercado es de gran relevancia para los restantes operadores de telefonía del mercado, por el volumen de tráfico que se dirige a esta red, de tal forma que la negativa de interconectarse directamente puede llevar aparejado un deterioro de los términos en que los restantes operadores acceden a los insumos mayoristas necesarios para la prestación de los servicios minoristas de telefonía, principalmente por el incremento en el costo de interconexión que les representa a los otros operadores la interconexión indirecta vía tránsito. Así esta obligación de dar libre acceso a sus redes a los restantes prestadores de servicios de telecomunicaciones en condiciones razonables y no discriminatorias no sólo evitaría eventuales abusos, sino que también favorecería la competencia a nivel minorista.

- d. *Proporcionar, a otros operadores y proveedores, servicios e información de la misma calidad y en las mismas condiciones que la que les proporciona a sus filiales o asociados y a sus propios servicios.***

Se impone esta obligación en cumplimiento del principio de transparencia y no discriminación presente en la normativa. Ya que los operadores y proveedores que requerirán este tipo de servicios son usualmente sus competidores a nivel minorista. Así, se busca que un determinado operador importante no preste determinados servicios en condiciones distintas a las que se los presta a empresas de su mismo grupo económico. Siendo entonces que, el operador importante debe atender las solicitudes razonables de acceso a recursos específicos de sus redes y a su utilización de la misma manera en que lo haría para sí mismo o cualquier asociado.

- e. *Facilitar el acceso oportuno a sus instalaciones esenciales y poner, a disposición de los operadores y proveedores, información técnica relevante, en relación con estas instalaciones, así como cumplir las obligaciones propias del régimen de acceso e interconexión.***

Se impone esta obligación por cuanto es imprescindible para el desarrollo de las telecomunicaciones un acceso oportuno a las instalaciones que los otros operadores requieran. Por lo que el operador importante debe velar por que las solicitudes razonables de acceso a recursos específicos de sus redes y a su utilización sean atendidas en un período de tiempo razonable evitando demoras injustificadas que repercutan en el desarrollo de las actividades del operador solicitante y por ende en los servicios brindados al usuario.

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

Asimismo, el operador importante deberá proporcionar la información necesaria a los otros operadores sobre las especificaciones técnicas, características de las redes, condiciones de suministro, utilización y precios a fin de asegurar la interoperabilidad de las redes y el desarrollo de la competencia en los mercados minoristas asociados. El cumplimiento de la presente obligación se debe dar atendiendo las disposiciones establecidas en el Reglamento de Acceso e Interconexión de la Redes de Telecomunicaciones (RAIRT).

- f. Abstenerse de divulgar o utilizar indebidamente la información de competidores, adquirida al proveer interconexión, arrendamiento o acceso a sus instalaciones esenciales.**

Se impone esta obligación en virtud de que el operador importante, como parte de las negociaciones de acceso e interconexión, tendrá acceso a información privilegiada sobre las redes de los otros operadores y proveedores. De tal forma que resulta un contrasentido establecer obligaciones de acceso e interconexión para incentivar la competencia, pero permitir que el operador importante pudiese utilizar para su propio beneficio la información obtenida de los otros operadores y proveedores, quienes, son sus competidores en los mercados minoristas asociados. Esta obligación asimismo responde al principio de confidencialidad presente en la normativa nacional y en protección a la libertad de empresa, protegido en la Constitución Política.

- g. Exigirles que ofrezcan acceso a los elementos de red, de manera desagregada y en términos, condiciones y tarifas, orientados a costos que sean razonables, no discriminatorios y transparentes, para el suministro de servicios de telecomunicaciones disponibles al público, de conformidad con lo que reglamentariamente se indique. El cálculo de los precios y las tarifas estarán basados en los costos atribuibles a la prestación del servicio y de la infraestructura, los cuales deberán incluir una utilidad en términos reales, no menor que la media de la industria nacional o internacional; en este último caso, con mercados comparables en la industria de las telecomunicaciones.**

Como fue indicado previamente, específicamente en el gráfico 7, actualmente el cargo de interconexión representa el 22% del tope tarifario minorista, del costo total de la prestación del servicio, en esos términos un eventual abuso en el mercado mayorista de terminación podría afectar la provisión del servicio a nivel minorista. Siendo a su vez que, como fue determinado también de previo, existe falta de poder compensatorio entre el ICE y los restantes OMR (Operadores Móviles de Red) del mercado y entre los operadores de telefonía fija IP y todos los OMR, lo que implica que estos mercados reúnen las condiciones para que se pudieran presentar abusos en la determinación del cargo de terminación y demás cargos asociados a la prestación mayorista del servicio.

Por lo anterior se considera que es imprescindible imponer la obligación de que los operadores importantes declarados en estos mercados ofrezcan acceso a los elementos de red, de manera desagregada y en términos, condiciones y tarifas, orientados a costos que sean razonables, no discriminatorios y transparentes. Estos cargos o tarifas deberán ser calculados a partir de la metodología aprobada por SUTEL. Para verificar lo anterior los operadores importantes deberán remitir ante la SUTEL los modelos de costos que dieron sustento a los cargos presentados ante la SUTEL.

Si los cálculos presentados por los operadores importantes no llegan a ajustarse a la metodología previamente definida, la SUTEL podrá utilizar sus propios modelos de costos para determinar unos cargos

11 de junio de 2026

05729-SUTEL-DGM-2026

de terminación y demás cargos asociados que favorezcan la competencia a nivel minorista.

- h. Suministrar una Oferta de Interconexión por Referencia (OIR), suficientemente desglosada, que contenga los puntos de acceso e interconexión y las demás condiciones técnicas, económicas y jurídicas, que sirvan como marco de referencia para el establecimiento de acuerdos de interconexión o resoluciones de la Sutel. La OIR deberá ser aprobada por la Sutel, la cual podrá efectuar modificaciones, enmiendas o aclaraciones para el cumplimiento de los principios y objetivos de esta Ley.***

La Oferta de Interconexión por Referencia (OIR) es un instrumento que busca facilitar las negociaciones de interconexión entre los restantes operadores del mercado y el operador importante del mercado de terminación fija, al tiempo que reúne en sí misma muchas de las obligaciones impuestas previamente. Esta obligación permite acelerar las negociaciones entre operadores y proveedores, lo que lleva a generar transparencia en cuanto a las condiciones que se ofrecen para el servicio de terminación de llamadas.

Esta obligación debe cumplirse en los términos de lo establecido en los artículos 57, 58, 59 y 60 del Reglamento de Acceso e Interconexión de la Redes de Telecomunicaciones. A su vez dicha Oferta estará sujeta a las observaciones y modificaciones que sean señaladas por la SUTEL durante el proceso de revisión, así como la que se determine vía resolución. La OIR debe estar lo suficientemente desglosada y ser clara en los aspectos, técnicos, económicos, jurídicos y de procedimiento. Es deber de cada operador importante mantener actualizada la OIR. Una vez que la OIR haya sido aprobada por la SUTEL, esta se deberá publicar en el diario oficial La Gaceta y el operador deberá ponerla a disposición en su página web.