sutel SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

Estudio de mercado sobre barreras de salida para usuarios de servicios de telecomunicaciones en Costa Rica

Agosto de 2026



Imagen creada con IA.

CONTENIDO

1 Introducción. Objetivos y alcance 7
2 Identificación e impacto de los costos de cambio en la literatura 8
2.1 Impacto de los costos de cambio 9
2.2 Tipos de costos de cambios 11
3 Comparativa internacional y mejores prácticas 15
4 Evaluación del marco normativo y regulatorio de Costa Rica en relación con las mejores prácticas internacionales 21
5 Costos de cambio y barreras de salida en Costa Rica 27
5.1 Identificación de barreras en la normativa 29
5.1.1 Potencial de mejora sobre portabilidad 30
5.1.2 Potencial de mejora sobre procedimientos de cancelación 31
5.1.3 Potencial de mejora sobre penalidades por cancelación 31
5.1.4 Potencial de mejora sobre transparencia contractual 32
5.1.5 Potencial de mejora sobre facilitación al cambio 33
5.1.6 Potencial de mejora sobre interoperabilidad técnica 34
5.1.7 Potencial de mejora sobre portabilidad de datos personales 35
5.2 Identificación de barreras reportadas por los usuarios 35
5.2.1 Barreras a la salida identificadas en encuesta 35
5.2.2 Barreras a la salida identificadas en las reclamaciones ante la SUTEL 42
5.3 Barreras a la salida identificadas con información brindada por los proveedores de servicios 50
5.3.1 Análisis sobre cancelaciones, cláusulas de permanencia mínima y devolución de equipos 50

5.3.2 Análisis sobre canales de cancelación y/o desconexión de servicios ..51
5.3.3 Análisis de los plazos para la cancelación de servicios de telecomunicaciones ..52
6 Efectos en la competencia de las barreras en el mercado de telecomunicaciones de Costa Rica ..55
6.1 Indicador de rotación de usuarios (*churn rate*) ..56
6.2 Índice de rotación neta de usuarios de telefonía móvil ..60
6.3 Impacto de barreras más restrictivas ..62
6.3.1 Los servicios fijos presentan más barreras que los servicios móviles 62
6.3.2 Destacan dificultades en la entrega de equipos de servicios fijos ..62
6.3.3 Algunos operadores ofrecen solo canal presencial para baja del servicio ..62
6.3.4 Plazos de cancelación extendidos en algunos servicios y operadores ..63
7 Anexo ..64
8 Bibliografía ..68

Glosario de normativa

Directiva (UE) 2018/1972: Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas del 11 diciembre 2018 de la Unión Europea.

GDPR: Reglamento General de Protección de Datos de Europa.

LGT: Ley General de Telecomunicaciones.

PNN: Plan Nacional de Numeración.

RLGT: Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones.

RPUF: Reglamento sobre el régimen de protección al usuario final.

Lista de Gráficas

Gráfica 1: Hogares/individuos que encontraron el cambio de operador difícil o muy difícil (porcentaje de hogares/individuos) ..21

Gráfica 2: Distribución de suscripciones de telecomunicaciones por operador (número de suscriptores), 2024 28

Gráfica 3: Porcentaje de personas entrevistadas por tiempo de relación con su actual proveedor, 2025 37

Gráfica 4: Tiempo que tomó realizar la cancelación con el proveedor anterior (% de encuestados) 38

Gráfica 5: Porcentaje de personas que tuvo algún inconveniente para terminar el contrato con su anterior proveedor, 2025 39

Gráfica 6: Número de reclamaciones mensuales asociadas a dificultades para desconectarse de un servicio de telecomunicaciones, enero de 2022 a diciembre de 2024 42

Gráfica 7. Distribución de reclamaciones por desconexión de servicios (2022–2024) 43

Gráfica 8: Distribución de reclamaciones por desconexión de servicios (2022-2024) 44

Gráfica 9: Tasa de reclamos por operador (% del número de reclamaciones entre 2022 y 2024 dividido entre la base total de suscripciones en 2024) 45

Gráfica 10: Distribución de reclamaciones por desconexión de servicios, por tipo de servicio y operador 46

Gráfica 11: Resumen de Canales de Cancelación Reportados por Operadores de Servicios de Telecomunicaciones, 2025 52

Gráfica 12: Plazos promedio en días para dar de baja un servicio tras la solicitud del cliente por tipo de servicio, 2025 54

Gráfica 13: Plazos máximos en días para dar de baja un servicio tras la solicitud del cliente, 2025 55

Gráfica 14: Tasa anual de rotación de usuarios (Churn Rate) promedio por proveedor de servicios, 2021-2025 58

Gráfica 15: Servicio de Telefonía Móvil: Evolución de la Satisfacción general del usuario con servicio (cifras en escala de 1 a 10), 2019-2025 58

Gráfica 16: Servicio de acceso a Internet fijo: Evolución de la satisfacción general del usuario con el servicio (cifras en escala 1 a 10), 2020-2025 59

Gráfica 17: Servicio de Televisión por Suscripción: Evolución de la satisfacción general del usuario con el servicio (cifras en escala 1 a 10), 2020-2025 59

Gráfica 18: Servicio de Telefonía Fija: Evolución de la satisfacción general del usuario con el servicio (cifras en escala 1 a 10), 2020-2025 60

Gráfica 19: Índice de rotación neta de usuarios de telefonía móvil 61

Gráfica 20: Evolución del número de suscriptores (millones) de servicios móviles (líneas activas en modalidad de prepago y pospago), enero 2014 – diciembre 2024 64

Gráfica 21: Evolución del número de suscriptores (miles) del servicio de internet fijo, enero 2014 – diciembre 2024 64

Gráfica 22: Evolución del número de suscriptores (miles) del servicio de telefonía fija (VoIP), enero 2014 – diciembre 2024 65

Gráfica 23: Evolución del número de suscriptores (miles) del servicio de televisión fija, enero 2014 – diciembre 2024 65

Gráfica 24: Método del codo (elbow method) 67

Lista de Tablas

Tabla 1: Revisión de literatura sobre impacto de los costos de cambio 10

Tabla 2: Revisión de literatura y reportes sobre tipos de costos de cambio 12

Tabla 3: Caracterización de barreras 14

Tabla 4: Buenas prácticas por pilar regulatorio y normativa benchmark 26

Tabla 5 Número de entrevistas que respondieron a “Actualmente ¿cuál operadora le brinda a usted el servicio?” -% de entrevistas y % del mercado suscriptores por operador 36

Tabla 6: Motivos reportados por los usuarios que enfrentaron dificultades para cancelar su contrato, 2025 39

Tabla 7. Tasa de reclamos por operador y servicio (% del número de reclamaciones entre 2022 y 2024 dividido entre la base total de suscripciones en 2024) 46

Tabla 8: Barreras de salida identificadas en reclamaciones de usuarios por año y tipo de obstáculo 49

Tabla 9: Churn rate de servicios de telecomunicaciones en Costa Rica 56

Tabla 10: Comparativo de porcentaje de entrevistas participación de mercado en términos de suscriptores por operador 66

Tabla 11: Número de entrevistas que respondieron afirmativamente a “Antes de (operador) tuvo usted relación con algún otro proveedor de servicio móvil/fijo/TV/Internet” y el tiempo que tienen de utilizar el servicio móvil con su operador actual 66

Tabla 12: Número de entrevistas que respondieron a “¿Cuánto tiempo, aproximadamente, le tomó cancelar el contrato con su anterior proveedor de servicio móvil/fijo/TV/Internet?” 67

1 Introducción. Objetivos y alcance

Este estudio de mercado tiene como objetivo determinar la posible existencia de barreras que impidan o dificulten a los usuarios terminar, de manera voluntaria, contratos con los proveedores de los servicios minoristas de telefonía fija y móvil, internet y televisión por suscripción.

Los costos de cambio (*switching costs*) o barreras de salida en telecomunicaciones son obstáculos que experimentan los usuarios al intentar cancelar un servicio o cambiar de proveedor y que no deben enfrentar al permanecer con el proveedor actual[1]. Estas barreras pueden limitar la competencia efectiva, restringir la libertad de elección del consumidor y perpetuar prácticas comerciales abusivas. Cuando los mercados operan de manera eficiente, los consumidores pueden identificar el producto que mejor se ajusta a sus necesidades y cambiar si buscan mejores condiciones. Esto incentiva a las empresas a competir para mantener y atraer clientes, lo que puede llevar a una reducción de costos e innovación en los productos ofrecidos a precios competitivos. Sin embargo, en ocasiones los mercados no funcionan eficientemente y los consumidores encuentran dificultades para cambiar de proveedor. En estos casos, los precios pueden permanecer elevados, mientras que la innovación y la calidad de los productos podrían limitarse.[2]

Por ello, tanto el marco legal como las autoridades regulatorias de telecomunicaciones y competencia otorgan especial relevancia a la identificación y reducción de estas barreras de salida. Normativas y políticas orientadas a facilitar el cambio de proveedor y eliminar obstáculos injustificados, protegen la elección del consumidor y a la vez fomentan la competencia efectiva, contribuyendo a un entorno de mayor innovación, mejores precios y servicios de calidad.

Este informe identifica y analiza los diversos tipos de barreras de salida a las que se enfrentan los usuarios para dar por finalizados los servicios de telecomunicaciones. La revisión de literatura y reportes permiten identificar cuatro tipos de barreras: barreras contractuales, administrativas, económicas y conductuales. Este estudio refiere a barreras de salida que son modificables por la

[1] OECD. Enhancing Competition in Telecommunications: Protecting and Empowering Consumers (2007).
[2] Alena Kozakova, *Switched on to switching? A survey of consumer behaviour and attitudes, 2000–2005*, High Switching Costs: A Barrier to Competition and a Detriment to Consumer (2008), https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2008)39/en/pdf.

regulación. La existencia de otro tipo de barreras revela la importancia de descartar todas aquellas que pueden ser eliminadas mediante cambios regulatorios.

El análisis comparado de las mejores prácticas regulatorias internacionales en la materia permite identificar un conjunto de principios que se utilizan para evaluar si la legislación costarricense —en particular la Ley General de Telecomunicaciones y el Reglamento sobre el régimen de protección al usuario final (RPUF)— se ajustan a estándares internacionales.

Se analiza también el impacto de las barreras identificadas en el nivel de competencia y en el desarrollo del mercado y se determina cuáles son más o menos restrictivas según su afectación al mercado.

2 Identificación e impacto de los costos de cambio en la literatura

El "*churn*" o la tasa de migración de clientes de un operador a otro dentro de un período de tiempo determinado es un indicador importante para evaluar la competencia en el sector. Existen diversos factores que determinan el *churn* en el mercado de las telecomunicaciones. En primer lugar, los factores de la oferta tales como precios, calidad del servicio, velocidad de conexión, la cobertura de red y la atención al cliente, influyen en la decisión de los usuarios de permanecer o cambiar de proveedor. En segundo lugar, los costos de cambio pueden desalentar a los usuarios a cambiar de operador, por lo que pueden representar una barrera para la migración de los clientes. En este sentido, las regulaciones destinadas a reducir estos costos, tales como la portabilidad numérica, reducen las fricciones en la migración entre operadores y facilitan el cambio.

El *churn* impacta directamente en los ingresos y estrategias comerciales de las empresas proveedoras de servicios de telecomunicaciones, por lo que estas desarrollan estrategias pro-competitivas para reducirlo, como la mejora de la calidad del servicio, el fortalecimiento de los programas de fidelización y lealtad a la marca, satisfacción del cliente y reputación del operador. Por su parte, las agencias de competencia y reguladores sectoriales intervienen cuando por causa de la regulación o por prácticas de los operadores se erigen costos de cambio como barreras a la salida, que impactan negativamente en la competencia.

2.1 Impacto de los costos de cambio

Una extensa literatura académica estudia el impacto en la competencia y en los usuarios de los costos de cambio (Tabla 1). El trabajo seminal de Farrell & Klemperer (2007)[3] destaca que los costos de cambio y los efectos de red atan a los usuarios y a los proveedores generando un "*lock-in*" ("encierro") de los clientes. Esto dificulta que los clientes cambien de proveedor ante cambios de eficiencia y otorga a los proveedores poder de mercado sobre el cliente.[4] Consistentemente, Gao et al (2023)[5] muestran que, en el caso de una mala experiencia de usuario, el *lock-in* (barreras a la salida) ayuda a las empresas a reducir la pérdida de clientes.

Por su parte, Grubb (2009)[6] destaca que los consumidores pueden sobreestimar la precisión de sus propias proyecciones de demanda lo que puede ser explotado por las firmas para estructurar contratos que parecen atractivos al principio, pero resultan más costosos con el tiempo. Este resultado es relevante en mercados como los de las telecomunicaciones donde puede haber reticencia a cambiar de plan o proveedor, y cuando los consumidores no anticipan el efecto del *lock-in* o el esfuerzo necesario para cambiar de proveedor o plan.

Algunos trabajos estudian las ganancias que tienen los consumidores dispuestos a cambiar de proveedor. Shaffer & Zhang (2002)[7] modelan cómo las empresas usan promociones personalizadas en función del comportamiento individual pasado y encuentran que las promociones personalizadas generan un aumento en la competencia en precios (los precios promedio en el mercado disminuyen). Esto es consistente con los resultados empíricos de Calzada et al (2023)[8] quienes,

---

[3] Joseph Farrell y Paul Klemperer, "Chapter 31 Coordination and Lock-In: Competition with Switching Costs and Network Effects", en *Handbook of Industrial Organization*, ed. M. Armstrong y R. Porter, vol. 3 (Elsevier, 2007), https://doi.org/10.1016/S1573-448X(06)03031-7.

[4] En el análisis de Farrell & Klemperer (2007), el costo de cambio está determinado por redes no compatibles. Este no es el caso en el análisis de este reporte, pero las conclusiones aplican en el mismo sentido.

[5] Lily (Xuehui) Gao et al., "Winning Your Customers' Minds and Hearts: Disentangling the Effects of Lock-in and Affective Customer Experience on Retention", *Journal of the Academy of Marketing Science* 51, núm. 2 (2023): 334–71, https://doi.org/10.1007/s11747-022-00898-z.

[6] Michael D. Grubb, "Selling to Overconfident Consumers", *American Economic Review* 99, núm. 5 (2009): 1770–807, https://doi.org/10.1257/aer.99.5.1770.

[7] Greg Shaffer y Z. John Zhang, "Competitive One-to-One Promotions", *Management Science* 48, núm. 9 (2002): 1143–60, https://www.jstor.org/stable/822606.

[8] Joan Calzada et al., "Do telecommunications prices depend on consumer engagement?", *Information Economics and Policy* 62 (marzo de 2023): 101018, https://doi.org/10.1016/j.infoecopol.2023.101018.

con una muestra de más de tres mil hogares españoles, revelan que aquellos que han llamado a su operador para obtener un mejor trato y se han cambiado a un operador diferente al menos una vez, pagan un 13.6% menos por sus servicios que los consumidores que no lo hacen. Asimismo, los consumidores que han cambiado de operador al menos una vez pagan un 8.4% menos.

Tabla 1: Revisión de literatura sobre impacto de los costos de cambio

Título	Autores y año de publicación	Tipo de análisis	Resultados relevantes para este reporte
Coordination and Lock-In: Competition with Switching Costs and Network Effects	Farrell & Klemperer (2007)	Análisis teórico	Los costos de cambio y los efectos de red pueden generar *lock-in* duradero, lo que justifica intervención regulatoria.
Selling to Overconfident Consumers	Grubb (2009)	Análisis teórico	Consumidores pueden sobreestimar la precisión de sus propias proyecciones de demanda.
Winning your customers' minds and hearts	Gao et al. (2023)	Análisis empírico	Ante una mala experiencia de usuario, el *lock-in* ayuda a las empresas a reducir la pérdida de clientes.
Competitive One-to-One Promotions	Shaffer & Zhang (2002)	Análisis teórico	Las promociones personalizadas aumentan la competencia en precios.
Do telecommunications prices depend on consumer engagement?	Calzada et al. (2023)	Análisis empírico	Los consumidores activos, que cambian de operador, pagan menores precios (por lo tanto, los pasivos pagan precios más altos).

Fuente: Elaboración propia.

2.2 Tipos de costos de cambios

Burnham, Frels y Mahajan (2003)[9] identifican tres tipos de costos de cambio que enfrentan los consumidores cuando consideran cambiar de proveedor:

Costos de cambio procedimentales (*procedural switching costs*): relacionados con la pérdida de tiempo y esfuerzo necesarios para aprender y realizar el cambio —incluye investigar alternativas, evaluar proveedores, aprender a usar el nuevo producto o servicio y configurar cuentas o sistemas.
Costos de cambio financieros (*financial switching costs*): involucran la pérdida de recursos cuantificables económicamente, como pagos por cancelación, pérdida de descuentos o beneficios acumulados con el proveedor actual.
Costos de cambio relacionales (*relational switching costs*): se refieren al malestar emocional o psicológico derivado de la ruptura de vínculos con el proveedor actual, tanto con el personal (relaciones personales) como con la marca (identidad, confianza).

Por su parte, McSorley, Padilla & Williams (2003)[10] presentan una definición similar más desagregada de costos de cambio: costos de transacción, costos de compatibilidad, costos de aprendizaje, costos contractuales, costos de incertidumbre, costos psicológicos, costos de compra, costos de búsqueda. Los costos de compra, en particular, refieren a incentivos para adquirir distintos productos del mismo proveedor en el mismo momento. Como resultado de la convergencia, y similar al concepto de costo de compra, la literatura ha analizado cuánto difieren los costos de cambio relacionados con la contratación de paquetes, y algunos estudios sugieren que los paquetes incrementan el *lock-in*. Por ejemplo, Kim & Kim (2022)[11] encuentran que los costos asociados al cambio de un paquete representan cerca del 65 % del costo mensual del paquete completo. Con datos de una encuesta longitudinal a 4,110 usuarios de servicios móviles en

[9] Thomas A. Burnham et al., "Consumer Switching Costs: A Typology, Antecedents, and Consequences", *Journal of the Academy of Marketing Science* 31, núm. 2 (2003): 109–26, https://doi.org/10.1177/0092070302250897.
[10] Ciara McSorley et al., *Switching Costs*, A report prepared for the Office of Fair Trading and the Department of Trade and industry by National Economic Research Associates Paper 5, Economic Discussion (2003).
[11] Gene Hyungjin Kim y Hyunchul Kim, "Estimating switching costs for telecommunications services and bundles", *Applied Economics* 54, núm. 37 (2022): 4356–73, https://doi.org/10.1080/00036846.2022.2030046.

España en 2015 y 2016, García-Mariñoso y Suárez (2019)[12] encuentran que, cuanto más complejo es el paquete de servicios, menor es la tasa de cambio. Los autores señalan que la satisfacción es el principal factor que impulsa el no cambio de operador móvil. En un trabajo para Polonia, Czajkowski & Sobolewski (2013)[13] encuentran que, aunque el precio es el factor más importante para los suscriptores, reconocen dos costos de cambio importantes relacionados con la portabilidad numérica y un fuerte efecto de inercia al *status quo* por la incertidumbre asociadas con el cambio a un nuevo operador y servicio.

Tabla 2: Revisión de literatura y reportes sobre tipos de costos de cambio

Título	Autores y año de publicación	Tipo de análisis	Costos de cambio identificados
Consumer Switching Costs: A Typology, Antecedents, and Consequences	Burnham, Frels y Mahajan (2003)	Teórico/ cualitativo	Procedimentales, financieros y relacionales.
Switching Costs	McSorley, Padilla & Williams (2003)	Teórico/ cualitativo	De transacción, compatibilidad, aprendizaje, contractuales, incertidumbre, psicológicos, de compra, de búsqueda.
Switching mobile operators	García Mariñoso & Suárez (2019)	Empírico	Cuanto más complejo es el paquete de servicios, menor es la tasa de cambio. La satisfacción es el principal factor que impulsa el no cambio de operador móvil.
Estimating Switching Costs for Telecommunications Services and Bundles	Kim & Kim (2022)	Análisis empírico	Switching costs por bundling.

[12] García-Mariñoso, B. & Suárez, D. (2019), Switching mobile operators: Evidence about consumers' behavior from a longitudinal survey, *Telecommunications Policy* 43, 5, pp. 426–33.

[13] Mikołaj Czajkowski y Maciej Sobolewski, *Estimation of switching costs and network effects in mobile telecommunications in Poland*, Conference Paper, 24th European Regional Conference of the International Telecommunications Society (ITS): "Technology, Investment and Uncertainty", Florence, Italy, 20th-23rd October, 2013 (International Telecommunications Society (ITS), s/f), https://www.econstor.eu/bitstream/10419/88515/1/773139710.pdf.

Título	Autores y año de publicación	Tipo de análisis	Costos de cambio identificados
Estimation of switching costs and network effects in mobile telecommunications in Poland	Czajkowski & Sobolewski (2013)	Análisis empírico	Portabilidad numérica e inercia al status quo por incertidumbre.
Consumer switching intentions for telecoms services: evidence from Ireland	Lunn & Lyons (2018)	Análisis empírico	Barreras conductuales.

Fuente: Elaboración propia.

Parte de la literatura identifica también barreras conductuales ligadas a la resistencia al cambio, una aversión al esfuerzo de comparación o preferencia del *status quo* por parte de los usuarios. Por ejemplo, con datos de una encuesta del regulador de telecomunicaciones irlandés, Lunn & Lyons (2018)[14] analizan por qué un alto porcentaje de consumidores no cambia de proveedor de telecomunicaciones, incluso en mercados donde existen alternativas competitivas y los costos de cambio han caído.[15] La intención de cambiar se asocia con un impacto en la facturación o en las ganancias esperadas que superan el 20 %. Los autores argumentan que estos resultados son coherentes con la existencia de barreras conductuales al cambio que requieren beneficios importantes para ser superadas. Esto muestra que las barreras al cambio en telecomunicaciones no son solo económicas, técnicas o administrativas, sino también conductuales y cognitivas. El análisis de este tipo de barreras, como los costos relacionales, exceden este trabajo. Sin embargo, su existencia implica que la necesidad de reducir barreras de otro tipo es aún más marcada para poder superar las relacionales, conductuales y cognitivas.

La revisión de literatura y reportes permiten identificar los costos para el usuario asociados con cada tipo de barrera (Tabla 3).

[14] Peter D. Lunn y Sean Lyons, "Consumer switching intentions for telecoms services: evidence from Ireland", *Heliyon* 4, núm. 5 (2018): e00618, https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2018.e00618.

[15] Ellos notan que solo el 20 % de los usuarios de banda ancha cambió de proveedor en 5 años e incluso con mejoras en precio o calidad, la mayoría no expresó intención firme de cambiar. En particular, los suscriptores que nunca han cambiado de proveedor son excepcionalmente reacios a hacerlo.

Tabla 3: Caracterización de barreras

Barreras	Costo	Ejemplos
Contractuales	Costo contractual	Penalidades por salida Plazos mínimos.
Administrativas	Costos de transacción/ procedimentales	Procedimientos complejos Tiempos de respuesta prolongados Flexibilidad de la rescisión.
Económicas	Costos financieros/de compra	Simplicidad de compra y oferta de paquetes. Descuentos por compra de paquete hacen más caro cambiar de producto.
Tecnológicas	Costos de búsqueda Costos de aprendizaje Costos de incertidumbre Costos de incompatibilidad	Información compleja con diversos formatos. Limitaciones para cambio de operador.

Fuente: Elaboración propia.

Barreras Contractuales. Las barreras contractuales incluyen cláusulas de permanencia mínima, penalidades por cancelación anticipada y renovaciones automáticas. Estas condiciones pueden estar diseñadas para proteger inversiones del operador, como subsidios de terminales, pero si no están debidamente reguladas, pueden convertirse en mecanismos de retención injustificados. Por ejemplo, los contratos a largo plazo en telefonía móvil o servicios de internet podrían atar al usuario durante años, incluso cuando el servicio no cumple con sus expectativas y cuando el proveedor ha recuperado ya las inversiones realizadas al iniciar el servicio.

Barreras Administrativas. Esta categoría incluye factores que actúan como disuasivos prácticos. Por ejemplo, procedimientos largos y engorrosos podrían requerir tanto tiempo o esfuerzo del usuario que este perciba que no vale la pena hacer el cambio.

Barreras Económicas. Las barreras económicas abarcan los costos hundidos y la pérdida de beneficios acumulados. Por ejemplo, si un usuario ha acumulado puntos de fidelidad, descuentos progresivos o ha pagado por adelantado un servicio, cambiar de proveedor puede implicar la pérdida de esos beneficios. Además, los cargos por cancelación anticipada pueden reducir o anular los

beneficios económicos de cambiarse, incluso si el nuevo proveedor ofrece una tarifa más baja.

Barreras Tecnológicas. Las barreras tecnológicas refieren, entre otros factores, a la falta de interoperabilidad entre equipos o servicios. Un caso típico es el de los teléfonos móviles bloqueados que no pueden utilizarse con otras redes, o los *routers* que no son compatibles con otros operadores. Esta incompatibilidad técnica puede hacer que el cambio de proveedor sea económicamente inviable, ya que obligaría al usuario a adquirir nuevos dispositivos. Esta categoría también incluye dificultades que enfrentan los consumidores para comparar ofertas debido a la complejidad de los productos, la falta de transparencia en los precios o la ausencia de herramientas de comparación. Esto es especialmente común en servicios empaquetados (como Internet, televisión y telefonía), donde los precios y condiciones varían según combinaciones poco claras. La falta de información clara y accesible puede hacer que el proceso de cambio sea percibido como arriesgado o demasiado costoso en términos de tiempo y esfuerzo. Por último, también incluyen factores como la dependencia de infraestructura exclusiva (por ejemplo, redes de cableado propietario), la integración vertical de servicios (cuando un mismo proveedor controla múltiples etapas del servicio) y las prácticas de retención agresiva. Estas últimas pueden incluir tácticas como dificultar el proceso de cancelación, ofrecer contraofertas confusas o incluso desinformar al usuario sobre sus derechos.

De conformidad con el objetivo de este estudio, dentro de las barreras de salida identificadas se hará énfasis en aquellas que pueden ser modificadas por la regulación. Por el contrario, el costo de los equipos, los costos de cambio derivados del empaquetamiento y los sesgos de comportamiento de los usuarios (resistencia al cambio) pueden constituir barreras a la salida que no son modificables por la regulación. La existencia de otro tipo de barreras revela la importancia de identificar todas aquellas que pueden ser eliminadas mediante cambios regulatorios y son las que constituyen el alcance del presente informe.

3 Comparativa internacional y mejores prácticas

A nivel internacional, se han realizado esfuerzos para evitar las barreras de salida o mitigar sus efectos. Diversos estudios llevados a cabo por organismos como Ofcom[16] y el *National Consumers Council* del Reino Unido[17] han identificado varios

[16] https://www.ofcom.org.uk/.
[17] https://www.consumercouncil.org.uk/.

factores que desincentivan a los usuarios a cambiar de proveedor en el sector de las telecomunicaciones.[18] Entre los principales obstáculos se encuentran los procedimientos de cambio, que suelen ser largos y engorrosos, lo que hace que muchos consumidores prefieran evitar el esfuerzo, incluso cuando podrían obtener beneficios de un nuevo proveedor.

Las penalizaciones por cancelación anticipada impuestas por el proveedor reducen significativamente el atractivo al cambio. A esto se suma la complejidad de las ofertas y la falta de transparencia en los precios, lo que dificulta comparar alternativas de forma clara y rápida, especialmente en servicios como la telefonía móvil o el acceso a internet.

Barreras tecnológicas, como la incompatibilidad de equipos, pueden hacer que el cambio resulte costoso o inviable, como por ejemplo si un usuario ha hecho una inversión en un equipo que no puede utilizarse con otro operador. Finalmente, los contratos a largo plazo tienden a atar a los usuarios durante períodos prolongados, lo que no solo limita su libertad de elección, sino que también incrementa el riesgo de pagar de más por servicios que podrían obtener en mejores condiciones.

Frente a estas barreras que enfrentan los usuarios, surge la necesidad de un marco regulatorio que no solo reconozca estas dificultades, sino que también actúe con criterio y proporcionalidad. En este contexto, resulta fundamental encontrar un equilibrio que permita proteger adecuadamente a los usuarios (especialmente los que están más expuestos al riesgo) sin obstaculizar el dinamismo y desarrollo de los mercados con una regulación excesiva.

Por ello, debe privilegiarse siempre el uso de mecanismos que respeten el principio de "mínima intervención", de modo que la autoridad reguladora actúe únicamente cuando sea necesario con el fin de amparar a los usuarios en situación de desventaja, sin incurrir en una sobrerregulación que limite la competencia o la innovación.

Con base en informes de diversos organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)[19]; regulaciones y reportes emitidos por

[18] OECD, Enhancing Competition In Telecommunications: Protecting And Empowering Consumers, 2008, DSTI/ICCP/CISP (2007)1/FINAL; p. 23
[19] UIT, *Manual para la recopilación de datos administrativos de las telecomunicaciones y de las TIC* (2020), https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/handbook/2020/ITUHandbookTelecomAdminData2020_S.pdf.

reguladores de otras jurisdicciones, como la Comisión Europea[20], el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT, México)[21], Office of Communication (Ofcom, Reino Unido)[22] y la Federal Communications Commission (FCC,EE.UU.)[23]; y legislaciones de varios países, como España[24], Colombia[25], y Chile[26]; se identifican los siguientes pilares regulatorios clave para reducir y mitigar los costos de salida:

1. Portabilidad numérica: Este principio garantiza que los usuarios puedan conservar su número telefónico al cambiar de proveedor. Es una herramienta clave para reducir los costos de cambio y fomentar la competencia.

   Ejemplo internacional: En México, el IFT exige que la portabilidad se realice en un máximo de 24 horas y sin interrupciones mayores a 30 minutos en el 95% de los casos, y en ningún caso por más de 120 minutos[27]. En la Unión Europea, la Directiva 2018/1972 establece que la portabilidad debe completarse en un día hábil y sin costo para el usuario.

2. Penalidades por cancelación: Se refiere a los cargos que un usuario debe pagar si decide terminar su contrato antes del plazo acordado. Las buenas prácticas

[20] Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, "Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas", *Directiva (UE) 2018/1972 por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas*, 2019, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/LSU/?uri=oj:JOL_2018_321_R_0002.
[21] IFT, *Reglas de Portabilidad Numérica*, Industria (2014), https://www.ift.org.mx/sites/default/files/c-nspn-09-rpn_cc_24.11.23_0.pdf.
[22] Ofcom, *Quick, easy and reliable switching. Statement on changes to the General Conditions* (2022), https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/consultations/category-2-6-weeks/211987-simpler-broadband-switching/associated-documents/statement-quick-easy-and-reliable-switching?v=327450.
[23] FCC, *Telephone Number Portability*, FCC-96-286 (1996), https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-96-286A1.pdf.
[24] Jefatura del Estado, *Ley General de Telecomunicaciones.*, Ley 11/2022 (2022), https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-10757.
[25] El Congreso de Colombia, "Ley 1245 de 2008 (octubre 6) por medio de la cual se establece la obligación de implementar la portabilidad numérica y se dictan otras disposiciones", *Diario Oficial*, el 7 de octubre de 2008, https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS_COMPLETOS/7_LEYES/LEYES%202008%20(1182-1269)/Ley%201245%20de%202008%20%20(Portabilidad%20num%C3%A9rica-conservaci%C3%B3n%20del%20n%C3%BAmero%20telef%C3%B3nico).pdf.
[26] Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, *Ley General de Telecomunicaciones*, Ley 18168 (1982), https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29591.
[27] IFT, *Reglas de Portabilidad Numérica*.

exigen que estas penalidades sean proporcionales, transparentes y no disuasorias.

Ejemplo internacional: En Reino Unido, Ofcom exige que las penalidades por terminación anticipada sean razonables y proporcionales al daño sufrido por el proveedor producto de la terminación anticipada del contrato.

3. Transparencia contractual: Implica que los contratos deben contener información clara, comprensible y accesible sobre los términos del servicio, incluyendo duración, condiciones de cancelación, penalidades y derechos del usuario. Este deber incluye también las fases pre-contractuales de la relación, para asegurar que la publicidad que reciben usuarios potenciales contenga información suficiente y oportuna. Para ello, los reguladores podrían exigir a todos los operadores de telecomunicaciones que utilicen contratos y materiales de comunicación que detallen claramente los términos del contrato (incluyendo tarifas y otros cargos, servicios incluidos en el plan, duración mínima, etc.) en un formato estandarizado, fácil de leer para facilitar su comprensión.

   Ejemplo internacional: En la Unión Europea, el Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas obliga a los proveedores a entregar un resumen contractual estandarizado antes de la firma del contrato con los elementos esenciales del servicio.

4. Procedimientos de cancelación: Este principio establece que los usuarios deben poder cancelar sus servicios de forma sencilla, sin obstáculos innecesarios ni requisitos desproporcionados.

   Ejemplo internacional: En Reino Unido, Ofcom implementó el sistema de "*auto-switching*", donde el nuevo proveedor se encarga de gestionar el cambio, sin que el usuario tenga que contactar al proveedor anterior. Esto reduce fricciones y evita prácticas de retención. De forma similar, en Argentina las empresas prestadoras de servicios deberán contar con un "enlace" o "*botón de baja*" en sus sitios web para que los consumidores puedan dar de baja los servicios que contrataron. El botón deberá encontrarse visible en el primer acceso a las respectivas páginas de internet.[28]

[28] Ministerio de Economía, "10 claves que tenés que conocer sobre los servicios de Internet, telefonía y televisión", *Argentina.gob.ar*, 2018, https://www.argentina.gob.ar/noticias/10-claves-que-tenes-que-conocer-sobre-los-servicios-de-internet-telefonia-y-television.

5. Facilitar el cambio de proveedor: Se refiere a las medidas regulatorias que simplifican el cambio de proveedor por parte de los usuarios, como comparadores de precios, alertas de vencimiento de contrato o campañas informativas. Otra de estas medidas que facilitan el cambio de proveedores es el llamado "*derecho de desistimiento*" o "*de arrepentimiento*" (*cooling off*), que permite a un usuario desistir del contrato de forma gratuita sin necesidad de justificar su decisión, dentro de un plazo determinado.

   Ejemplo internacional: En México, el IFT ofrece una plataforma digital que permite a los usuarios comparar planes y servicios de telecomunicaciones. En la Unión Europea, los Estados miembros deben garantizar el acceso gratuito a herramientas de comparación independientes. Por su parte, regulaciones en varios países (Unión Europea, Argentina, y Japón) incluyen provisiones de arrepentimiento o *cooling off*.

6. Regulación de contratos: Este principio implica que los contratos deben ser revisados y aprobados por la autoridad reguladora para evitar cláusulas abusivas o desequilibradas. Esta medida debe ejercerse con cautela, ya que aplicada en exceso puede convertirse en una barrera de entrada y/o disminuir el dinamismo del mercado si dificulta a los proveedores a la hora de variar sus planes y condiciones.

   Ejemplo internacional: En Colombia, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) establece modelos de contrato tipo y exige que los operadores los registren previamente.

7. Interoperabilidad técnica obligatoria: Busca garantizar, en la medida en que sea técnicamente posible, que los equipos y servicios del usuario (como *routers*, decodificadores o tarjetas SIM) funcionen con distintos proveedores, evitando que el cambio implique la compra de nuevos dispositivos.

   Ejemplo internacional: En la Unión Europea, los usuarios tienen derecho a utilizar su propio equipo terminal. Los operadores no pueden imponer el uso exclusivo de dispositivos provistos por ellos, salvo por razones técnicas justificadas.

8. Portabilidad de datos personales: Este derecho permite a los usuarios transferir sus datos personales (como historial de consumo o preferencias) de un proveedor a otro, facilitando la migración de servicios digitales. Esto implica que el usuario puede exigir a un operador o proveedor de telecomunicaciones que le entregue sus datos en un formato legible y transferible y, si es técnicamente posible, que los envíe directamente a otro proveedor.

Ejemplo internacional: En la Unión Europea, el Reglamento General de Protección de Datos (GDPR por sus siglas en inglés) reconoce este derecho como fundamental. En México, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados también lo contempla, permitiendo a los usuarios recibir sus datos en un formato estructurado y reutilizable. Otras legislaciones de protección de datos, particularmente las basadas en GDPR, también han adoptado este principio.

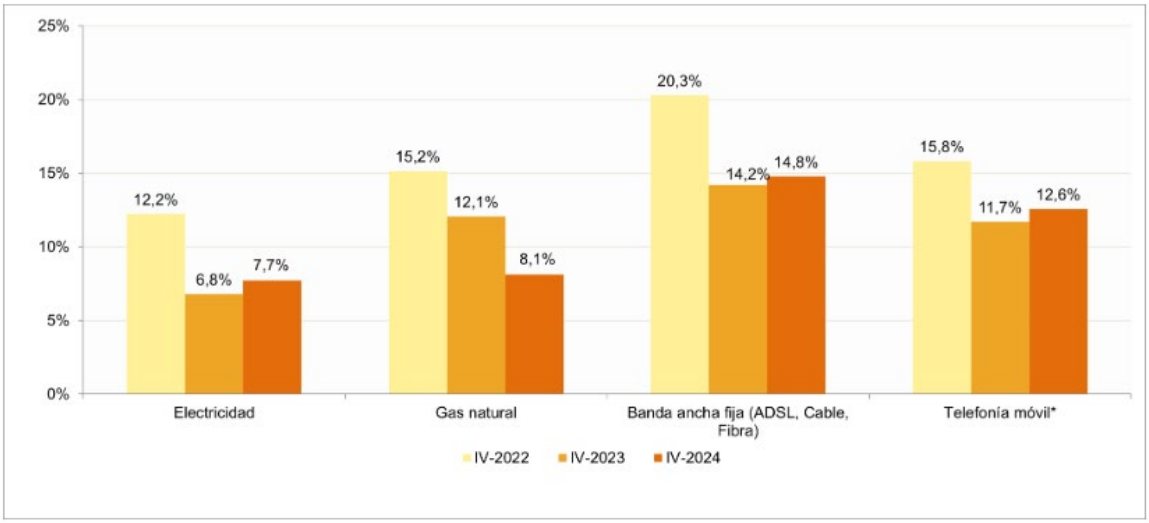
Las anteriores regulaciones deben acompañarse de mecanismos efectivos de supervisión y aplicación (*enforecement*). Esto implica que el regulador debe monitorear de forma continua las prácticas de los operadores, resolver conflictos, sancionar infracciones y garantizar el cumplimiento de las normas. En este sentido, en Reino Unido, Ofcom publica reportes periódicos sobre el desempeño de los operadores y tiene facultades para imponer sanciones. En España, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), a través del Panel de Hogares de la CNMC, releva si los usuarios cambian de proveedor, las causas y dificultades. Por ejemplo, el correspondiente a mayo 2025 arroja que:[29]

- El 9,7 % de los usuarios cambió de compañía de telefonía móvil, aunque más del 76 % ni se planteó hacerlo.
- El principal motivo para cambiar de proveedor en todos los servicios fue el ahorro en la factura. Este motivo fue citado por el 64,2 % de quienes cambiaron de proveedor de banda ancha fija y el 57,1 % en telefonía móvil.
- En telecomunicaciones, la insatisfacción con la calidad del servicio anterior fue el segundo motivo más citado.
- En general, cambiar de compañía sigue sin resultar complicado para la mayoría de los usuarios. Sólo el 14,8 % de hogares que cambiaron de proveedor de banda ancha fija, encontró el cambio difícil o muy difícil, mientras que, en telefonía móvil, el porcentaje de individuos fue del 12,6 %. Entre los servicios relevados, el de banda ancha fija es el que reporta mayor disconformidad a la hora de realizar el cambio (Gráfica 1).

[29] CNMC, "Uno de cada diez españoles cambió de proveedor de servicios de energía o telecomunicaciones durante el 2024", *Prensa*, el 23 de mayo de 2025, https://www.cnmc.es/prensa/panel-cambio-operador-20250523#:~:text=Un%2013%2C7%20%25%20de%20los,al%20cuarto%20trimestre%20del%202024.&text=Universo%3A%20Hogares%20con%20servicio.

- Tanto en banda ancha fija como en telefonía móvil la proporción de usuarios que encontraron dificultades para el cambio de operador disminuyó entre 2022 y 2024.

Gráfica 1: Hogares/individuos que encontraron el cambio de operador difícil o muy difícil (porcentaje de hogares/individuos)



Fuente: CNMC. Universo: Hogares con servicio que cambiaron de proveedor en los últimos doce meses. *Individuos con servicio que cambiaron de proveedor en los últimos doce meses.

4 Evaluación del marco normativo y regulatorio de Costa Rica en relación con las mejores prácticas internacionales

En esta sección se analiza la normativa de Costa Rica a los fines de determinar si los principios de la sección anterior están siendo incorporados, o no, en la normativa costarricense.

Para elaborar esta sección, se analizaron principalmente las disposiciones de la Ley General de Telecomunicaciones, el Reglamento de Protección al Usuario Final, el Plan Nacional de Numeración, y algunos lineamientos emitidos por la SUTEL, tales como los "Lineamientos sobre las Cláusulas de Permanencia Mínima y Retiro Anticipado en los Planes de Servicios de Telecomunicaciones (RCS-219-2023) y la Guía de Requisitos Mínimos y Procedimiento para la Homologación de Contratos de Adhesión de los Operadores/Proveedores de Servicios de Telecomunicaciones, así como Carátula y Contrato Modelo (RCS-234-2023).

1. Portabilidad numérica

En cuanto a la portabilidad numérica, Costa Rica cumple con los estándares internacionales. Este derecho está regulado por la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) a través del artículo 45 inciso 17 de la LGT, y el artículo 91 del RPUF, que establece que la portabilidad numérica debe realizarse por solicitud expresa del titular del servicio, garantizando la continuidad de este durante el proceso. Además, el artículo 92 dispone que este procedimiento debe ser gratuito para el usuario final y el artículo 89 detalla las obligaciones técnicas de los operadores para asegurar su correcta implementación. Este derecho también está contenido en los artículos 7 inc. h)[30] y 25 del Plan Nacional de Numeración (PNN)[31].

La regulación promueve que el trámite lo pueda hacer el proveedor de destino y que el usuario no tenga que gestionar ante su proveedor de origen. Al respecto, el artículo 23 del PNN obliga a los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones a coordinar entre sí para facilitar la interoperabilidad de las redes y el ejercicio de este derecho.

2. Penalidades por cancelación

Respecto a las penalidades por cancelación, el artículo 38 del RPUF establece que los contratos pueden incluir cláusulas de permanencia mínima, pero prohíbe penalizaciones desproporcionadas o abusivas. Esa misma norma autoriza a la SUTEL a establecer condiciones relativas a la permanencia mínima en los contratos de adhesión.

También exige que los operadores informen claramente al usuario sobre los montos de penalización por retiro anticipado y su forma de cálculo. Estas penalizaciones deberán estar relacionadas con el costo y la modalidad de entrega del equipo terminal otorgado al usuario. Una vez cumplido el plazo mínimo de los

---

[30] ***h) Portabilidad numérica:*** *Derecho del usuario final a mantener su número telefónico cuando cambie su empresa proveedora de servicio, por otro proveedor de servicios similares*

[31] ***Portabilidad Numérica****. Con el objeto de cumplir con los principios de competencia efectiva, la interoperabilidad de las redes, las obligaciones de acceso e interconexión, y evitar la imposición de barreras de entrada al mercado, los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones están obligados a garantizar el derecho a la portabilidad numérica, entendida ésta como la posibilidad del usuario de conservar su número telefónico, aún en el evento de que cambie de un proveedor a otro que preste el mismo servicio de telecomunicaciones.*

contratos con cláusulas de permanencia mínima, los clientes podrán rescindirlo en cualquier momento y sin penalizaciones (Art. 45 del RPUF).

3. Transparencia contractual

En materia de transparencia contractual el artículo 11 del RPUF obliga a los operadores a brindar información clara, veraz y actualizada sobre las condiciones de contratación, que detalle los precios, penalizaciones, permanencia mínima y derechos del usuario. Además, el artículo 46 de la Ley General de Telecomunicaciones (LGT) faculta a la SUTEL para homologar los contratos de adhesión, con el fin de corregir cláusulas abusivas o que menoscaben los derechos de los abonados.

4. Procedimientos de cancelación

En cuanto a los procedimientos de cancelación, según el artículo 45 inciso 2) de la LGT y los numerales 4 inciso 12), 38 y 47 del RPUF, el preaviso por terminación anticipada puede ser el mismo día y el proveedor cuenta con tres días hábiles para terminar la relación contractual. Este es un estándar de protección al usuario superior al de otras legislaciones, como por ejemplo el artículo 105 inciso 3 de la Directiva (UE) 2018/1972, que contempla la posibilidad de prórrogas automáticas de los contratos, previendo la terminación anticipada con preaviso de un mes y sin penalidad.

Por su parte, los artículos 4 inciso 12) y 38 del RPUF reconocen el derecho del usuario a terminar el contrato sin penalidad en ciertos casos, como cuando no existe subsidio o cuando se cumplen condiciones justificadas. Por su parte, de acuerdo con el artículo 47 del RPUF, la terminación del contrato por voluntad del usuario debe ser ejecutada por el operador o proveedor dentro del plazo de tres días hábiles.

La normativa también establece la prohibición de condicionar la terminación del contrato a la devolución de equipos o al pago de obligaciones pendientes. Por ello, además de la devolución presencial, el operador o proveedor debe habilitar la posibilidad de devolución por medio de un tercero autorizado o el retiro por parte del proveedor u operador a costo del usuario (artículo 47 del RPUF).

5. Facilitación del cambio

Sobre los incentivos al cambio, no se identifican disposiciones regulatorias que promuevan activamente la competencia mediante herramientas como comparadores de precios, alertas de vencimiento de contrato o campañas informativas. Dicho esto, aun cuando no está previsto en la normativa, la SUTEL ha

desarrollado una herramienta que permite hacer tal comparación[32]. Esta herramienta, sin embargo, es poco conocida por el público usuario y su uso es limitado.[33]

El artículo 11 inciso 2) del RPUF prevé la obligación de publicar en la página web cierta información mínima sobre los servicios, parte de la cual también debe encontrarse disponible en los Centros de Atención al Usuario Final. Aunque la normativa exige que dicha información sea presentada de manera "comparable", no establece un formato ni un orden específico, permitiendo que cada operador determine libremente la forma de presentación, siempre que esta cumpla con los requisitos reglamentarios. Se observa que la regulación podría optimizarse mediante la exigencia de un formato uniforme —como ocurre en otras jurisdicciones—, lo que permitiría a los usuarios realizar comparaciones de manera más ágil y sencilla.

6. Regulación de contratos

La SUTEL tiene la facultad de homologar los contratos de adhesión, conforme a los artículos 46 de la LGT y 34 del RPUF. Por su parte, los artículos 35 y 36 de dicha norma reglamentaria regulan la estructura y contenido mínimo que deben tener estos contratos, y el artículo 40 establece los procedimientos para hacerle modificaciones.

La normativa prevé también la posibilidad de comercializar servicios de telecomunicaciones mediante contratos de libre negociación (no sujetos a homologación ni a contenidos mínimos regulados, pero sí a controles *ex post*), cuando el cliente cuente con poder de negociación suficiente para discutir y negociar libremente sus términos y condiciones (arts. 41 y 42 del RPUF).

El artículo 105 inciso 4 de la Directiva (UE) 2018/1972, contempla la posibilidad del proveedor de modificar las condiciones contractuales, en tanto informe los cambios de condiciones -mediante notificación clara- con un mes de antelación. En Costa Rica, el artículo 45 y 56 de la LGT, así como el numeral 40 del RPUF, permiten esta condición, aunque está prohibida en el caso de cambios en los contratos sujetos a permanencia mínima, donde los únicos cambios permitidos en las condiciones contractuales operan para beneficio del usuario.

[32] Disponible en https://micomparador.sutel.go.cr/
[33] De acuerdo con datos proporcionados por la SUTEL, en los últimos 3 años el sitio de "Mi Comparador" fue visitado en promedio 7 veces diarias.

7. Interoperabilidad técnica

En relación con la interoperabilidad técnica, no se identifican disposiciones específicas en la Ley 8642 ni en el RPUF que obliguen a los operadores a garantizar la compatibilidad de equipos utilizados para la prestación de determinados servicios. Sobre el particular, existe normativa y lineamientos detallados que aseguran la homologación y aseguran la neutralidad de equipos terminales de telefonía móvil.

Sin embargo, para la prestación de otros tipos de servicios (como el internet fijo) las empres proveedoras pueden incluir en los contratos la compra de equipos que al finalizar el contrato no tendrán utilidad para el usuario, ya que no pueden ser utilizados con otros fines. Esta omisión normativa puede dificultar el cambio de proveedor, ya que obliga al usuario a adquirir nuevos dispositivos o adaptadores, lo que constituye una barrera técnica y económica adicional.

8. Portabilidad de datos personales

Finalmente, en cuanto a la portabilidad de datos personales, la legislación costarricense en materia de telecomunicaciones y la Ley 8968 "Ley de Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales" no contemplan expresamente este derecho. A diferencia de la Unión Europea, y otras legislaciones inspiradas en el GDPR, que reconoce la portabilidad de datos como un derecho fundamental del consumidor, en Costa Rica no existe una disposición equivalente en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones. Esto limita la capacidad del usuario para trasladar su historial de consumo, preferencias o configuraciones a un nuevo proveedor.

Al respecto, en el 2021, el *Discussion Paper* ITU-GSR-19 de la UIT recomendó que los procesos de comunicaciones contemplen el derecho a la portabilidad de datos que proporciona a los consumidores *"la capacidad de requerir el movimiento de sus datos personales entre servicios y proveedores"*, tales como *playlists*, historial de servicios, trazabilidad de datos de actividad física, movilización de listas, unirse a nuevas redes sociales etc.

Para ello, se recomienda una reforma legal que permita al usuario, si éste lo solicita, recibir sus datos personales en un formato estructurado, de uso común, legible por máquina e interoperable, así como transmitir esos datos directamente a otro responsable del tratamiento, sin que el responsable original lo pueda impedir.

Lo ideal sería que este derecho se incorpore mediante una reforma a la Ley 8968, para que tenga aplicación general, sin perjuicio de su inclusión en la LGT, en cuyo caso se generaría como un derecho específico del usuario de telecomunicaciones.

Conclusiones

Este análisis de la normativa local en perspectiva con la internacional ha permitido identificar espacios de mejora y buenas prácticas para cada uno de los pilares regulatorios que se analizaron en la Sección 4 y se resumen en la Tabla 4.

Tabla 4: Buenas prácticas por pilar regulatorio y normativa benchmark

Pilar regulatorio	Buenas prácticas recomendadas	Benchmark para mejora
Portabilidad numérica	Gratuita, rápida (máx. 1 día hábil), con continuidad del servicio y sin obstáculos técnicos ni costos ocultos. Portabilidad "One Touch", donde el proveedor receptor coordina todo.	Directiva (UE) 2018/1972
Penalidades por cancelación	Proporcionales, transparentes, y exentas al finalizar el contrato o ante cambios unilaterales por parte del proveedor.	Directiva (UE) 2018/1972
Transparencia contractual	Información clara sobre duración, condiciones de cancelación, penalidades y derechos del usuario.	Plantilla o modelo oficial de resumen de contrato de la Unión Europea
Procedimientos de cancelación	Simples, accesibles, disponibles por medios digitales o telefónicos (sin visitas físicas).	"Auto-switching" de Reino Unido "Botón de baja" de Argentina
Facilitación del cambio	Comparadores de precios oficiales, alertas de vencimiento, y campañas informativas para empoderar al usuario.	Directiva (UE) 2018/1972
Interoperabilidad técnica	Interoperabilidad técnica obligatoria para facilitar el cambio de proveedor sin reemplazo de equipos.	Directiva (UE) 2018/1972 Ley sobre la elección y conexión de equipos terminales de

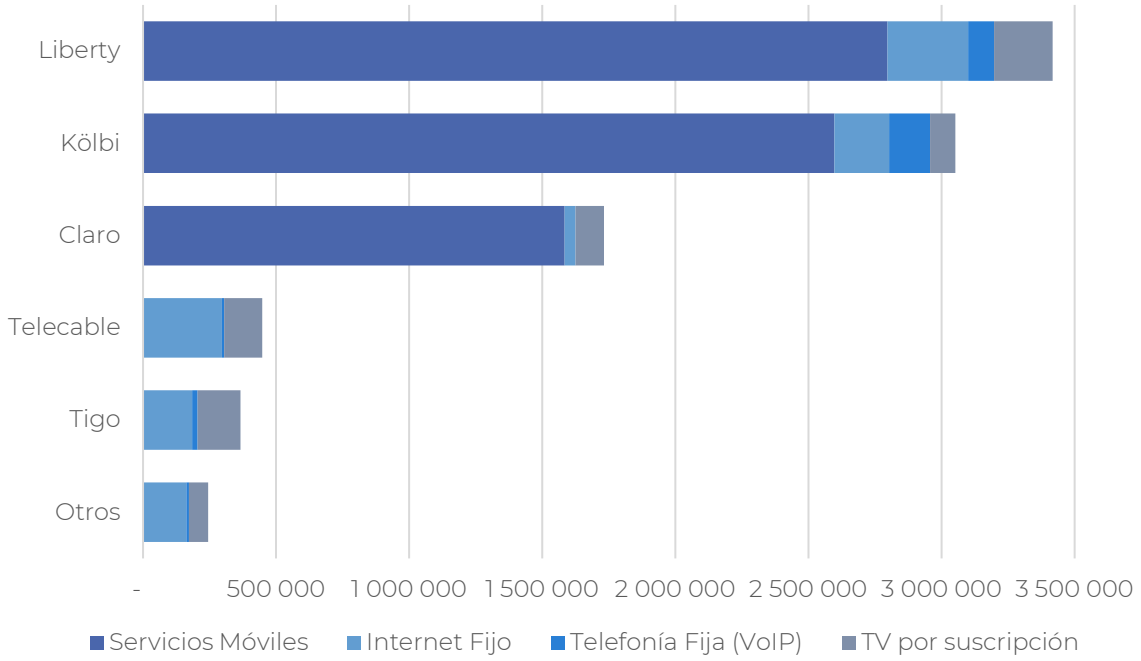
		telecomunicaciones de Alemania Resolución 348/18/CONS de la AGCOM de Italia
Portabilidad de datos personales	Portabilidad de datos personales como derecho complementario a la portabilidad numérica.	GDPR (UE)

5 Costos de cambio y barreras de salida en Costa Rica

Los mercados de servicios de telecomunicaciones de Costa Rica se caracterizan por la presencia de cinco grandes proveedores de servicios y un alto número de operadores de menor tamaño y cobertura geográfica (Gráfica 2). Entre los operadores convergentes, Liberty[34] cuenta con aproximadamente 3.4 millones de suscripciones repartidas entre el servicio móvil (más de 2.8 millones), internet fijo, telefonía fija y televisión por suscripción. Por su parte, Kölbi[35] cuenta con más de 2.6 millones de líneas móviles, 320 mil líneas fijas tradicionales, cerca de 205 mil accesos de internet fijo y más de 150 mil en telefonía fija VoIP. Finalmente, Claro[36] es el tercer operador en servicios móviles, con más de 1.5 millones de líneas. Por su parte, Telecable[37] y Tigo[38] sólo ofrecen servicios fijos de internet y tv por suscripción.

[34] Marca comercial de la empresa Liberty Telecomunicaciones de Costa Rica LY, S.A.
[35] Marca comercial del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).
[36] Marca comercial de Claro CR Telecomunicaciones S.A.
[37] Marca comercial de Telecable S.A.
[38] Marca comercial de Millicom Cable Costa Rica S.A.

Gráfica 2: Distribución de suscripciones de telecomunicaciones por operador (número de suscriptores), 2024



Fuente: Elaboración propia con información de la SUTEL y SUTEL (2025)[39]. Notas: [1]la información corresponde únicamente a los servicios de telefonía móvil en sus modalidades de prepago y pospago, y [2]la información corresponde únicamente a los servicios de telefonía fija VoIP.

De forma relacionada, las Gráfica 20, Gráfica 21, Gráfica 22 y Gráfica 23 presentan la evolución histórica del número de suscripciones activas a los principales servicios de telecomunicaciones en Costa Rica: telefonía móvil (en modalidad de prepago y pospago), telefonía fija (VoIP), internet fijo y televisión por suscripción, desagregadas por operador en el período de enero de 2014 y diciembre de 2024. Estas series temporales permiten visualizar las tendencias y dinámicas de mercado, mostrando cómo ha evolucionado la base de suscriptores de cada empresa a lo largo del tiempo. Se observan patrones como la entrada o salida de nuevos operadores, el crecimiento o disminución de ciertas tecnologías (por ejemplo, la migración de telefonía fija tradicional a VoIP), así como eventos

[39] SUTEL, *15 años de las Estadísticas del Sector de Telecomunicaciones*, 384.6, Edición Especial (San José, Costa Rica, 2025), 336, https://sutel.go.cr/sites/default/files/estadisticas-sector-telecomunicaciones-2024.pdf.

puntuales que afectan de manera significativa la cantidad de usuarios, como cambios regulatorios o de mercado.

En esta sección se utilizan diversas herramientas para identificar barreras de salida y de cambio entre estos diversos operadores y sus respectivos servicios. La primera, es una evaluación del estado de la normativa. La segunda es una encuesta de percepción realizada por la SUTEL que permite detectar los inconvenientes que enfrentan los usuarios para cambiar de operador. La tercera es información de reclamos generada en la SUTEL, como último recurso una vez que se agotan las instancias de reclamos ante el operador que le provee el servicio. La cuarta corresponde a información provista por los operadores.

5.1 Identificación de barreras en la normativa

En términos generales, el marco legal y regulatorio de Costa Rica[40] cumple con el mínimo establecido por los estándares y buenas prácticas internacionales en la eliminación de barreras de salida de los usuarios finales de las telecomunicaciones. Sobre el particular, cobra especial importancia la reforma al Reglamento sobre el régimen de protección al usuario final (RPUF) promulgada en el año 2022. Esta reforma recoge la jurisprudencia administrativa contenida en resoluciones del Consejo de la SUTEL,[41] consolidando así, en una norma escrita y de rango superior, los mencionados derechos que garantizan la salida de los usuarios finales de la relación contractual que estaban previamente reconocidos en la jurisprudencia administrativa.

Sin embargo, si bien la normativa legal y reglamentaria cumple con el estándar mínimo de mejores prácticas internacionales,[42] se identifican algunas oportunidades de mejora para reflejar de forma plena todos los principios internacionales establecidos por las buenas prácticas internacionales que se analizan a continuación.

Algunos de estos principios han sido recogidos y desarrollados por la SUTEL mediante lineamientos administrativos.[43] Estos lineamientos han sido emitidos

[40] Ver Sección 5.
[41] Ver, por ejemplo: Resoluciones RCS-170-2013, RCS-319-2014, RCS-027-2021, RCS-175-2023, RCS-364-2012, RCS-084-2020, RCS-253-2016, RCS-107-2015, RCS-412-2018, RCS-234-2023.
[42] Ver Sección 4.
[43] Por ejemplo, los "Lineamientos sore las Cláusulas de Permanencia Mínima y Retiro Anticipado en los Planes de Servicios de Telecomunicaciones" (RCS-219-2023) y la Guía De Requisitos Mínimos Y Procedimiento Para La Homologación De Contratos De Adhesión De Los Operadores/Proveedores De Servicios De Telecomunicaciones, Así Como Carátula Y Contrato Modelo (RCS-234-2023).

por la institución dentro del marco de sus competencias, por lo que tienen fuerza vinculante y son de acatamiento obligatorio. Sin embargo, la mejor práctica normativa es que los principios regulatorios de mayor trascendencia se incluyan en normas de jerarquía superior, como los reglamentos. Con ello, se promueve una mayor seguridad jurídica, al incluirlos en normas de mayor jerarquía que sean menos vulnerables a un eventual escrutinio judicial, manteniendo los lineamientos para los aspectos más técnicos, operativos, o de detalle que requieran de actualizaciones constantes y ágiles.

5.1.1 Potencial de mejora sobre portabilidad

La regulación en Costa Rica en cuanto a la portabilidad cumple con el estándar internacional. A nivel legal y reglamentario no se estipula un plazo dentro del cual debe activarse la portabilidad, sino que se establece la obligación de los operadores y proveedores de informar al usuario el momento en que se realizará el cambio y que éste debe ser en horas de mínimo tráfico.

A modo de ejemplo, el artículo 106 inciso 5 de la Directiva (UE) 2018/1972, establece que la activación de la portabilidad numérica debe establecerse a la mayor brevedad, en un plazo máximo de un día hábil y, si el proceso falla, el proveedor donante reactivará el número y asegurará la continuidad del servicio hasta que finalice con éxito.

El artículo 91 del RPUF faculta a SUTEL a emitir una resolución de alcance general, definiendo “el proceso, requisitos, plazos y condiciones” para la implementación de este principio. Consecuentemente, SUTEL ha emitido lineamientos sobre el tema, los cuales establecen que el operador donante tendrá un plazo máximo de 24 horas para aprobar o rechazar (fundadamente) la solicitud de portabilidad, y una vez aprobada la solicitud, se deberá programar la portabilidad en la red dentro del plazo máximo de 48 horas[44].

Si bien la incorporación de estos plazos en una norma reglamentaria permitiría dotar al proceso de portabilidad de una mayor seguridad jurídica y fuerza vinculante, también implicaría una menor flexibilidad para su ajuste operativo. Por el contrario, el uso de lineamientos administrativos, como ha hecho SUTEL, facilita una implementación más ágil y adaptable a cambios tecnológicos o de mercado, aunque dicha vía normativa podría ser más vulnerable a cuestionamientos formales en sede administrativa o judicial. Esta tensión entre rigidez normativa y

[44] RCS-319-2014.-"Unificación de las disposiciones regulatorias que facultan a los usuarios el ejercicio de su derecho a la portabilidad numérica móvil".-Expediente OT-021-2012.

agilidad operativa debe ser cuidadosamente valorada al definir el instrumento regulatorio más adecuado, procurando un balance entre certeza jurídica y eficiencia regulatoria.

5.1.2 Potencial de mejora sobre procedimientos de cancelación

El RPUF, en su artículo 47, señala que los operadores deberán poner a disposición del usuario la posibilidad de cancelar los contratos por los mismos medios que se utilicen para la contratación del servicio. Es decir, no existe en la regulación una obligación expresa de que este proceso pueda realizarse por medios remotos (telefónicos o digitales) de forma universal, sino solamente en aquellos casos en que la contratación sea posible por esos medios. Es decir, cuando exista la posibilidad de contratar remotamente, los operadores están en la obligación de permitir la baja también de manera remota.

En el estado actual de la tecnología, podría valorarse la posibilidad de establecer obligatoriamente mecanismos de "*auto-switching*" como en el Reino Unido y como el "*botón de baja*" de Argentina. Esto implica modificar la regulación actual, que exige establecer mecanismos de aplicación remotos solamente en algunos casos.

Asimismo, de las respuestas recibidas de parte de los operadores para la preparación de este informe, no queda totalmente claro que la disposición actual del Reglamento se aplique en la práctica de forma generalizada, lo cual podría denotar un indicio de falta de aplicación de la norma.

5.1.3 Potencial de mejora sobre penalidades por cancelación

Según se indicó líneas arriba, en el RPUF las cláusulas contractuales de permanencia mínima se justifican únicamente cuando el contrato incluya la adquisición de un equipo terminal, y prohíbe las penalizaciones desproporcionadas o abusivas por la terminación contractual, por lo que éstas deberán establecerse "*según el costo y la modalidad de entrega del equipo terminal otorgado*".

Esta regla podría precisarse mejor, particularmente sobre la forma de definir este costo. Al respecto, la Directiva (UE) 2018/1972 señala que al terminar el contrato anticipadamente, el usuario no deberá pagar ninguna compensación salvo por el equipo subvencionado que conserve y, en caso de que decida quedarse dicho equipo terminal, la compensación no superará su valor prorrateado o el importe restante de la tasa de servicio por el plazo faltante del contrato, lo que sea menor.

La legislación podría también establecer otros métodos de cálculo, siempre que no excedan ese límite.

Los "Lineamientos sobre las Cláusulas de Permanencia Mínima y Retiro Anticipado en Los Planes de Servicios de Telecomunicaciones" (RCS-219-2023) complementan la normativa Reglamentaria, según los cuales *"La penalización o el monto por pagar por terminación anticipada no podrá ser mayor al precio de contado del equipo terminal para el caso de subsidio y no podrá ser mayor al precio de contado del equipo terminal menos las cuotas canceladas en el caso de pago en tractos"*. Con ello, se adopta un principio similar al mencionado de la Unión Europea, pero sin la fuerza normativa de una norma reglamentaria o legal, sino que mediante una resolución administrativa de rango menor.

5.1.4 Potencial de mejora sobre transparencia contractual

Si bien está prevista en la normativa, hay espacio para evaluar la adopción de un informativo estandarizado con un resumen de los términos esenciales de la contratación, de manera que se facilite al usuario la comparación entre los distintos proveedores (esto se cumple parcialmente con la carátula del contrato a la que se hará referencia, aunque no de forma que permita la comparación fácil entre las distintas alternativas).

Al respecto, la Directiva (UE) 2018/1972 establece los requisitos de información precontractual y contractual que debe brindarse al usuario, incluyendo un resumen de las principales disposiciones del contrato. En desarrollo de esta normativa, se creó una plantilla o modelo oficial de resumen de contrato que estandariza la forma en que se presenta la información. Esto hace más fácil la comparación entre ofertas y reduce las barreras informativas al cambio de proveedor. Además, al exigir que el resumen contractual se entregue antes de la firma, protege al usuario de condiciones ocultas.

En nuestro país, el artículo 11 del RPUF establece los deberes de información precontractual y de publicidad que deben cumplir los operadores, y el artículo 34 establece el deber de la SUTEL de mantener en su página web un modelo de contrato y de carátula para que los operadores puedan utilizar como referencia. A efectos de mejorar la transparencia y proceso de información, se sugiere considerar que el uso de la carátula/resumen sea uniforme entre los distintos operadores.

5.1.5 Potencial de mejora sobre facilitación al cambio

Según se ha señalado, una buena práctica internacional es la adopción de regulaciones y políticas que faciliten al usuario el cambio de su proveedor. Lo que se busca es no solo evitar restricciones al ejercicio del derecho a elegir y cambiar libremente al proveedor del servicio (conforme al artículo 45 inciso 2) de la LGT), sino también la adopción de medidas que positivamente faciliten dicho cambio. Entre ellas, se ha identificado que los mecanismos de información que faciliten la comparación entre distintos proveedores son una herramienta efectiva.

Si bien esto se atiende parcialmente por el artículo 11 inciso 2) del RPUF que establece una obligación general de publicar en la página web determinada información mínima "comparable" sobre los servicios, tal obligación es perfectible como herramienta si se la compara con las utilizadas en otras legislaciones, como por ejemplo el artículo 103 inciso 2 de la Directiva (UE) 2018/1972 según el cual las autoridades garantizarán a los usuarios finales: "*acceso gratuito, al menos, a una herramienta de comparación independiente que les permita comparar y evaluar a los distintos servicios de acceso a internet y a los servicios de comunicaciones interpersonales disponibles al público basados en numeración disponibles al público y, cuando proceda, a los servicios de comunicaciones interpersonales disponibles al público independientes de la numeración*".

En el país, tal y como se indicó líneas arriba, existe un Comparador desarrollado por la SUTEL para cumplir este propósito, pero éste es poco visitado y su uso no se promueve activamente, o con la visibilidad deseable para una herramienta de este tipo.

En el caso costarricense, tampoco se prohíben expresamente las prácticas de retención abusivas, como ofertas ocultas ofrecidas durante el proceso de cancelación. Esta ausencia de regulación podría limitar la capacidad del usuario para tomar decisiones informadas y oportunas. En relación con este tema, el artículo 69 del RPUF establece la prohibición de diversas formas de promociones irregulares o engañosas. No obstante, la normativa no contempla una prohibición específica para aquellas promociones que se emplean como mecanismos para dificultar el proceso de cambio de proveedor por parte de los usuarios. Un ejemplo de ello son las ofertas que no están disponibles de forma general, sino que únicamente se activan en situaciones de cancelación de servicios.

Tampoco se contemplan en las regulaciones disposiciones relacionadas con "*derecho de desistimiento*" o "*de arrepentimiento*" (*cooling off*), que podrían incentivar a los usuarios a probar un nuevo servicio con mayor facilidad.

5.1.6 Potencial de mejora sobre interoperabilidad técnica

La falta de disposiciones que obliguen a los operadores a garantizar la compatibilidad de equipos como *routers*, o decodificadores puede ser especialmente relevante en aquellos servicios donde el proveedor entrega un equipo terminal que debe ser adquirido por el usuario. Tal como se mencionó previamente, esta práctica constituye una excepción válida para establecer una permanencia mínima. Sin embargo, al finalizar el contrato, si dicho equipo no es reutilizable para otros fines, ello representa un costo irrecuperable que deberá asumir el usuario en caso de que decida cambiar de proveedor.

En el caso de los servicios móviles, esta preocupación se ve atenuada, ya que el procedimiento de homologación de terminales incluye pruebas de funcionalidad para el equipo terminal sobre las características técnicas de los operadores de telefonía móvil en el país. Por ello, los dispositivos que superan dichas pruebas funcionan con las distintas modalidades de servicio disponibles en el mercado.

En todo caso, la interoperabilidad técnica siempre estará supeditada a que exista viabilidad técnica real para garantizar la compatibilidad entre los equipos de distintos fabricantes.

A modo de referencia, la Directiva (UE) 2018/1972 prevé que, en caso de terminación anticipada del contrato, en la que el usuario cancele una compensación por conservar el equipo subvencionado, cualquier condición contractual que impida el uso de los equipos terminales en otras redes será eliminada, de forma gratuita, por el proveedor tras el pago de dicha compensación.

En sentido similar, en Alemania, la "*Ley sobre la elección y conexión de equipos terminales de telecomunicaciones*"[45] estableció desde el año 2016 la llamada "*Libertad de Router*"[46] que otorga a los usuarios finales el derecho de conectar su propio equipo terminal (por ejemplo, router o módem) a la red; a recibir del proveedor toda la información técnica necesaria para configurar el equipo (como datos de acceso, parámetros de red, etc.); y si lo desea, a no utilizar el equipo proporcionado por el operador, salvo en casos técnicamente justificados. En sentido similar, la Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM, autoridad competente en materia de telecomunicaciones en Italia) aprobó en el año 2018 la Resolución 348/18/CONS, que garantiza este derecho y obliga a los operadores a

[45] *"Gesetz zur Auswahl und zum Anschluss von Telekommunikationsendgeräten"*.
[46] *"Routerflreiheit"*.

hacer todo lo necesario para que su conexión funcione en el *router* que haya adquirido el usuario (siempre que cumpla con unas especificaciones técnicas mínimas), incluyendo proporcionar información para configurarlo y no restringir ningún servicio, como la televisión o las llamadas IP.

En nuestro país, el RPUF establece en su artículo 77 que *"Los operadores/proveedores no podrán condicionar la suscripción del servicio al uso exclusivo de terminales que sean comercializados de forma propia o por un tercero."*. En la práctica, sin embargo, ocurre que, en algunos servicios, el usuario debe adquirir equipos al proveedor, que una vez finalizado el contrato no pueden ser utilizados con ningún otro fin o para recibir servicios de ningún otro proveedor. Se sugiere incluir en la normativa una disposición según la cual los proveedores no puedan sujetar los contratos, el precio, la disponibilidad de promociones, o cualquier otra condición contractual relevante, a una compra de equipo (con la consiguiente permanencia mínima) a menos que el equipo que brinde sea interoperable y pueda utilizarse con todas sus funcionalidades en redes de sus competidores.

5.1.7 Potencial de mejora sobre portabilidad de datos personales

La legislación costarricense en materia de telecomunicaciones, así como la Ley de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales, N° 8968, no reconocen el derecho a la portabilidad de datos como un derecho fundamental del usuario, a diferencia de lo establecido por el GDPR y por otras legislaciones basadas en éste. Siendo este un posible espacio de mejora en la legislación nacional general en materia de protección de datos personales.

5.2 Identificación de barreras reportadas por los usuarios

5.2.1 Barreras a la salida identificadas en encuesta

La SUTEL proporcionó información generada mediante una encuesta de percepción a 6,960 usuarios, distribuidas entre los cuatro tipos de servicios y usuarios de los operadores Claro, Kölbi, Liberty, Sky,[47] Telecable y Tigo. En la Tabla 5 se muestra el número total de entrevistas realizadas a clientes por tipos de servicio. Se muestra el porcentaje que representa cada servicio y empresa entre los entrevistados y las cuotas correspondientes de mercado a los fines de valorar adecuadamente los resultados de la encuesta. Dado que la encuesta recoge

[47] Marca comercial de la empresa Servicios Directos de Satélite S.A.

percepciones de los usuarios en un momento específico, sus hallazgos se interpretan como evidencia indicativa y no conclusiva. Por ello, los resultados se contrastan y triangulan con fuentes objetivas, tales como: estadísticas de portabilidad numérica, tasas de cancelación y rotación de usuarios, tiempos y requisitos de trámite de baja, indicadores de calidad de servicio, registros de quejas y reclamaciones, y revisión documental de contratos y políticas comerciales (p. ej., cláusulas de permanencia y penalidades). Esta revisión permite valorar si las barreras percibidas se reflejan en conductas y métricas observables del mercado.

Tabla 5 Número de entrevistas que respondieron a "Actualmente ¿cuál operadora le brinda a usted el servicio?" -% de entrevistas y % del mercado suscriptores por operador

Operador	Servicios Móviles*		Internet Fijo		Telefonía Fija		TV por suscripción	
	Encuesta	SUTEL 2025[1]	Encuesta	SUTEL 2025	Encuesta	SUTEL 2025[2]	Encuesta	SUTEL 2025
Claro	395 33.0%	22.7%		3.5%			387 16.3%	13.3%
Kölbi	416 34.8%	37.2%	586 32.1%	13.7%	407 26.0%	53.5%	388 16.4%	11.9%
Liberty	385 32.2%	40.1%	420 23.0%	25.4%	406 25.9%	33.6%	396 16.7%	27.6%
Sky							397 16.8%	2.1%
Telecable			404 22.1%	24.8%	386 24.6%	2.8%	383 16.2%	18.0%
Tigo			417 22.8%	15.4%	369 23.5%	7.1%	418 17.6%	20.2%
Otros				17.2%		3.0%		6.9%
Total	1196 100.0%	100.0%	1827 100.0%	100.0%	1568 100.0%	100.0%	2369 100.0%	100.0%

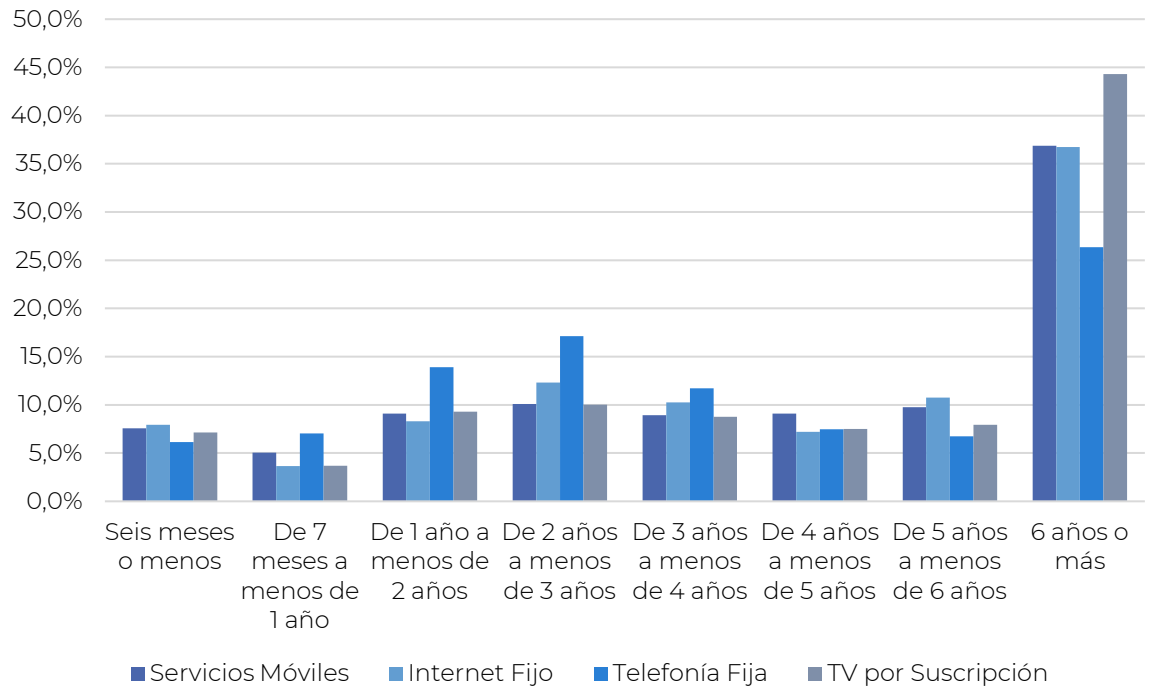
Fuente: Elaboración propia con información de la SUTEL y SUTEL (2025).[48] Notas: [1]la información corresponde únicamente a los servicios de telefonía móvil en sus modalidades de prepago y pospago, y [2]la información corresponde únicamente a los servicios de telefonía fija VoIP. El término "Encuesta" se refiere a la información que la SUTEL recolecta a través de la encuesta de percepción a 6,960 usuarios, distribuidas entre los cuatro tipos de servicios y usuarios de los distintos operadores. La columna SUTEL 2025 se refiere a la información contenida en el informe "15 años de las Estadísticas del Sector

[48] SUTEL, *15 años de las Estadísticas del Sector de Telecomunicaciones*.

de Telecomunicaciones", disponible en: https://sutel.go.cr/sites/default/files/estadisticas-sector-telecomunicaciones-2024.pdf.

De acuerdo con la información contenida en la encuesta de la SUTEL, los tiempos de permanencia por servicios de los usuarios muestran patrones similares en el tiempo (Gráfica 3). Destaca que un alto porcentaje de usuarios de todos los servicios muestra una alta permanencia por operador (6 años o más).

Gráfica 3: Porcentaje de personas entrevistadas por tiempo de relación con su actual proveedor, 2025

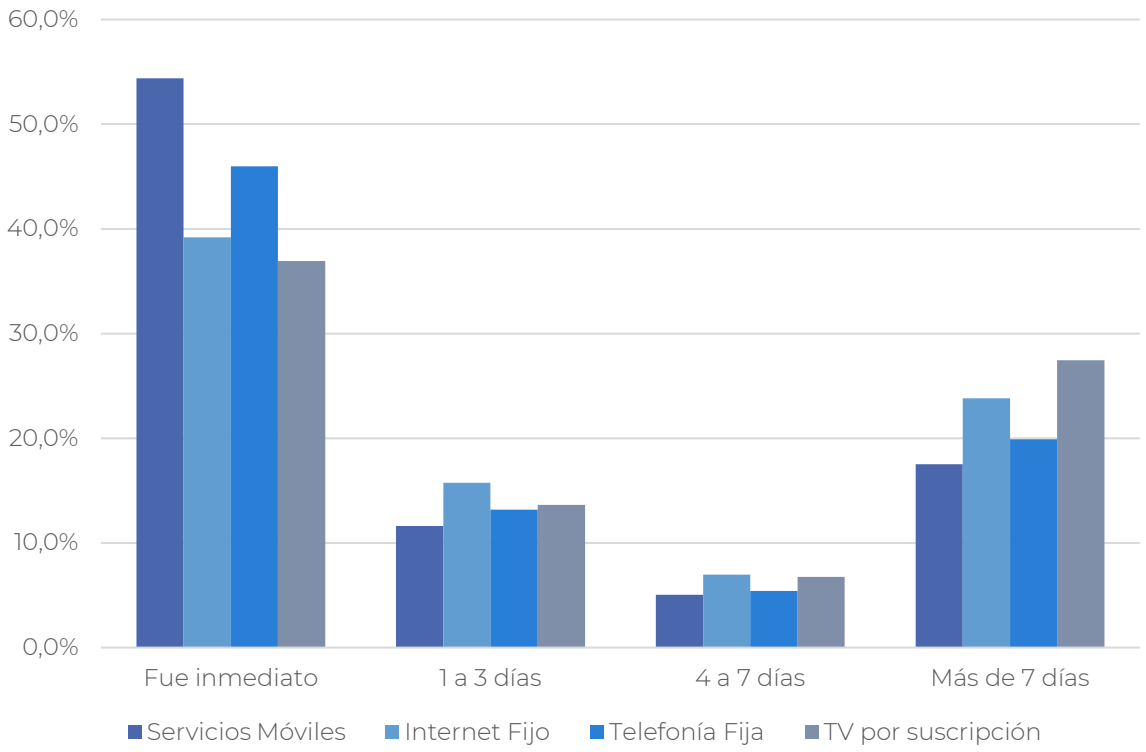


Fuente: Elaboración propia con información de la SUTEL mostrada en la Tabla 11. Nota: La gráfica únicamente considera las entrevistas de personas que respondieron afirmativamente a "Antes de (operador) tuvo usted relación con algún otro proveedor de servicio móvil/fijo/TV/Internet" y, por lo tanto, a "¿Cuánto tiempo tiene de utilizar el servicio móvil/fijo/TV/Internet con (Operador)?". Se omite la respuesta NS/NR.

La percepción de los usuarios sobre el tiempo requerido para cancelar el contrato con un proveedor varía (Gráfica 4). Para algunos consumidores, el proceso puede tomar desde unos pocos días hasta más de 7 días. Los porcentajes de cancelaciones inmediatas son relativamente altos, en particular en el caso de los servicios móviles donde el 54,4% de los usuarios indica que la cancelación fue inmediata. Este número cae a 39,2% de los usuarios de internet fijo, el 36,9% de los usuarios de tv por suscripción y para telefonía fija, la cifra es del 46,0%.

Destaca que, relativamente, los servicios de internet fijo y tv por suscripción presentan mayores niveles de demora según la percepción del usuario. Por ejemplo, el 23,8% y 27,4% de sus usuarios, respectivamente, señalaron que la cancelación tomó más de 7 días, en comparación con el 17,5% para servicios móviles.

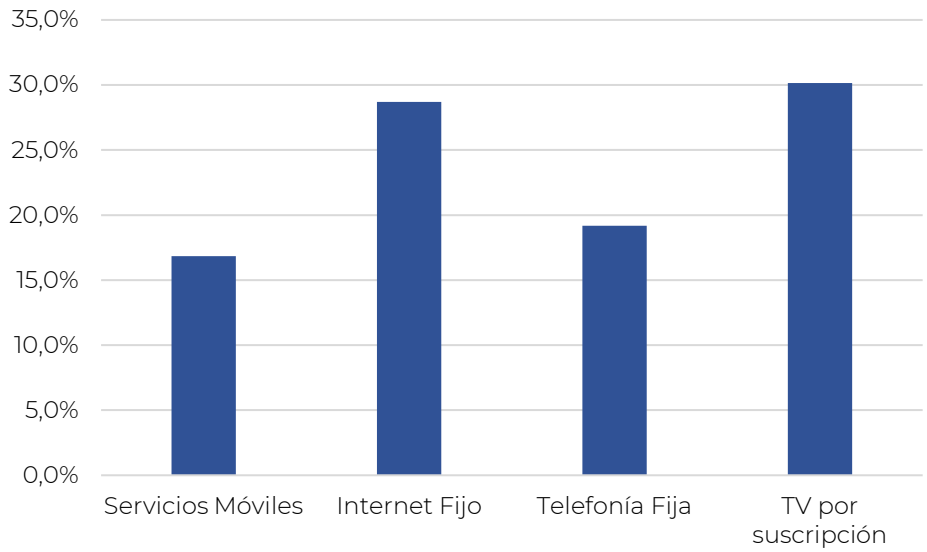
Gráfica 4: Tiempo que tomó realizar la cancelación con el proveedor anterior (% de encuestados)



Fuente: Elaboración propia con información de la SUTEL mostrada en la Tabla 12. Nota: La gráfica únicamente considera las entrevistas de personas que respondieron afirmativamente a "Antes de (operador) tuvo usted relación con algún otro proveedor de servicio móvil/fijo/TV/Internet" y, por lo tanto, a ¿Cuánto tiempo, aproximadamente, le tomó cancelar el contrato con su anterior proveedor de servicio móvil/fijo/TV/Internet?". Se omite la respuesta NS/NR.

Por su parte, una fracción importante de entrevistados reporta haber enfrentado algún tipo de inconveniente para terminar su contrato anterior (Gráfica 5) aunque los datos revelan diferencias por tipo de servicio. En el caso de los servicios móviles, solo un 16,8% de los usuarios reportó haber enfrentado obstáculos para terminar el contrato mientras que estas cifras suben a 28,7% para internet fijo, 19,2% para telefonía fija, y 30,1% para tv por suscripción.

Gráfica 5: Porcentaje de personas que tuvo algún inconveniente para terminar el contrato con su anterior proveedor, 2025



Fuente: Elaboración propia con información de la SUTEL. Nota: La gráfica únicamente considera las entrevistas de personas que respondieron afirmativamente a "¿Tuvo algún inconveniente para terminar el contrato con su anterior proveedor de servicio móvil/fijo/TV/Internet?". Se omite la respuesta NS/NR.

La encuesta permite identificar la naturaleza de los inconvenientes enfrentados por los usuarios al cancelar sus contratos con el proveedor anterior. Las respuestas capturadas por la encuesta varían según el tipo de servicio, pero permiten evidenciar patrones comunes y posibles barreras de salida (Tabla 6).

Tabla 6: Motivos reportados por los usuarios que enfrentaron dificultades para cancelar su contrato, 2025

Servicios Móviles	%
Otro	65.0%
Su anterior proveedor condicionó la terminación contractual al pago de deudas pendientes, por ejemplo: mensualidades, teléfono celular adquirido con el operador, o penalización por terminación anticipada de un contrato con permanencia mínima.	14.0%
Empezó a recibir notificaciones de cobros que no le correspondían asumir.	13.0%
Efectuar reiteradas solicitudes ante ejecutivos de la empresa para terminar el contrato.	8.0%

Internet Fijo	%
Obligación de que el titular del contrato realice la devolución del equipo asociado al servicio únicamente de manera personal.	20.1%
Servicio/fallos en el internet.	18.3%
Efectuar reiteradas solicitudes ante ejecutivos de la empresa para terminar el contrato.	17.0%
Obligación de efectuar la devolución del equipo únicamente en un centro de Atención al Usuario Final ubicado en una dirección específica.	13.1%
Empezó a recibir notificaciones de cobros que no le correspondían asumir.	10.9%
Costo elevado/Mejor promoción.	6.1%
Otro.	6.1%
Su anterior proveedor condicionó la terminación contractual al pago de deudas pendientes, por ejemplo: mensualidades.	4.8%
Servicio al cliente.	3.5%
Telefonía Fija	**%**
Otro.	51.1%
Empezó a recibir notificaciones de cobros que no le correspondían asumir.	21.4%
Efectuar reiteradas solicitudes ante ejecutivos de la empresa para terminar el contrato.	14.5%
Su anterior proveedor condicionó la terminación contractual al pago de deudas pendientes, por ejemplo, mensualidades.	13.0%
TV por suscripción	**%**
Otro.	55.1%
Obligación de que el titular del contrato realice la devolución del equipo asociado al servicio únicamente de manera personal.	11.7%
Empezó a recibir notificaciones de cobros que no le correspondían asumir.	10.5%
Obligación de efectuar la devolución del equipo únicamente en un centro de Atención al Usuario Final ubicado en una dirección específica.	6.3%
Efectuar reiteradas solicitudes ante ejecutivos de la empresa para terminar el contrato.	9.0%
Su anterior proveedor condicionó la terminación contractual al pago de deudas pendientes, por ejemplo, mensualidades.	7.5%

Fuente: Elaboración propia con información de la SUTEL. Nota: se consideran las entrevistas que respondieron a la pregunta "¿Cuál fue el principal inconveniente que tuvo?"

Para analizar los resultados que arroja la encuesta es importante describir cómo se llevó a cabo y destacar sus limitaciones. En particular, el hecho de que quedó a discreción del encuestador clasificar las respuestas (es decir, no leía las opciones al encuestado). Los resultados muestran que, salvo en el caso de internet fijo, la mayoría de las respuestas no están clasificadas y han quedado en el rubro "otros".

Además, algunas respuestas estarían vinculadas a la razón de cambio de operador (costo elevado, fallos de servicio). Asimismo, la encuesta se emplea para publicar cuál operador es el que los usuarios visualizan como el mejor, por lo que la información que proveen tiene limitaciones a la hora de obtener conclusiones generales.

De cualquier manera, es posible deducir algunas causales concretas de dificultades específicas reportadas por los encuestados. En el caso de telefonía móvil la condición de pago de deudas pendientes (14%), la recepción de cobros indebidos (13%) y la necesidad de realizar múltiples gestiones con personal de la empresa para finalizar el contrato (8%).

Para los servicios de internet fijo, los obstáculos más reportados son de carácter administrativo. El 20,1% de los usuarios tuvo que devolver equipos de manera personal y la exigencia de devolución de equipos exclusivamente en lugares específicos (13%). Esto implica que un 33% de las dificultades se corresponden con el esquema de devolución de equipos. Asimismo, un 17% debió insistir reiteradamente ante ejecutivos de la empresa.

En el caso de la telefonía fija, sobresalen como dificultades la recepción de notificaciones de cobros no reconocidos (21,4%) y la necesidad de insistir ante personal de la empresa (14,5%).

Finalmente, para los servicios de tv por suscripción, nuevamente las exigencias asociadas a la devolución de equipos representan una dificultad para un porcentaje relevante de los encuestados (18%). También la resistencia del proveedor para ejecutar la cancelación sin saldar supuestas deudas pendientes y la necesidad de realizar reiteradas solicitudes ante ejecutivos de la empresa.

Es posible, con los resultados de la encuesta identificar barreras de salida con las categorías señaladas en la Tabla 3.

Barreras contractuales identificadas en la encuesta. Estas barreras incluyen costos por terminación anticipada y condiciones contractuales restrictivas. En el caso de los servicios móviles, el 14.0% de los usuarios reportó que su anterior proveedor condicionó la finalización del contrato al pago de deudas pendientes, penalizaciones por cancelación anticipada o cláusulas de permanencia mínima.

Barreras administrativas identificadas en la encuesta. En el caso de los servicios fijos destaca la presunta obligación de devolver los equipos de manera personal y en puntos físicos específicos. El 19.0% de los usuarios móviles, 17.0% de usuarios de internet fijo, 12.5% de telefonía fija y 9.7% de televisión por suscripción indicaron

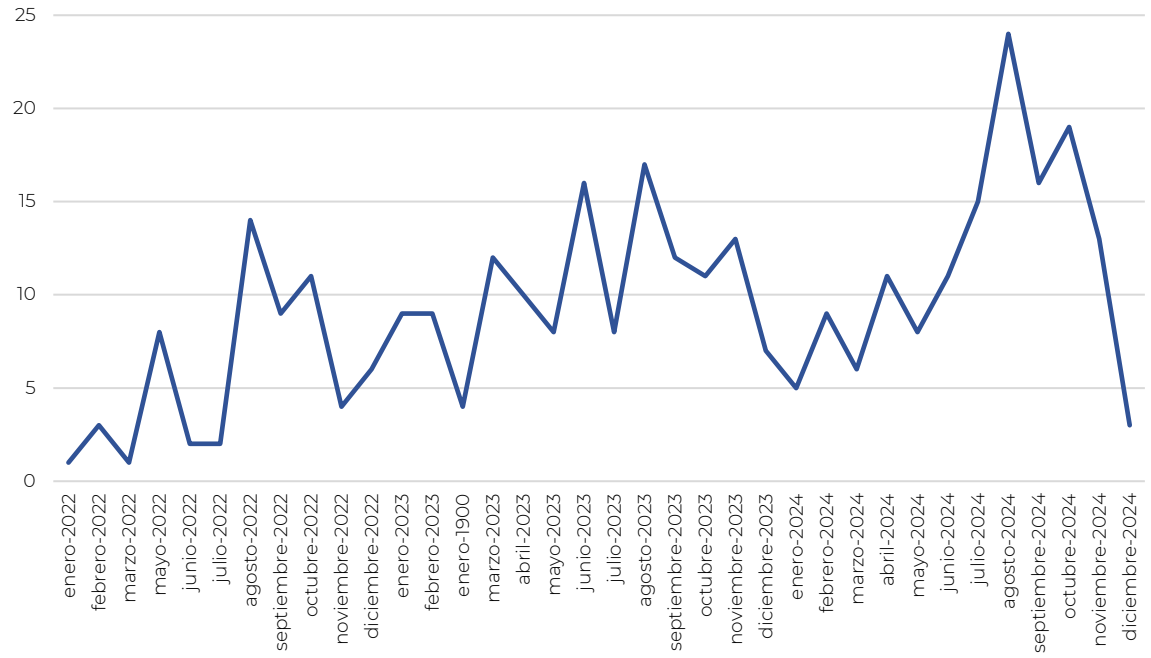
que debieron realizar reiteradas solicitudes ante ejecutivos para concluir el contrato.

Barreras tecnológicas identificadas en la encuesta. Las barreras relacionadas con incertidumbre, incompatibilidad o complejidad en la información se reflejan en el hecho de que el 13.0% de los usuarios móviles, 10.9% de internet fijo y 21.4% de telefonía fija reportaron notificaciones de cobros que no les correspondían.

5.2.2 Barreras a la salida identificadas en las reclamaciones ante la SUTEL

En esta sección se analizan las reclamaciones agrupadas en la categoría de desconexión ante la SUTEL. Como parte del análisis sobre la experiencia de los usuarios al intentar dar por terminado un contrato de telecomunicaciones, se examinó la información registrada por la SUTEL relativa a reclamaciones por motivos de desconexión entre 2022 y 2024. Durante este período, se identificaron un total de 337 reclamaciones asociadas a dificultades para desconectarse de un servicio (Gráfica 6), lo cual representa un 15% del total de reclamaciones ingresadas en dicho período (2,240 casos).

Gráfica 6: Número de reclamaciones mensuales asociadas a dificultades para desconectarse de un servicio de telecomunicaciones, enero de 2022 a diciembre de 2024

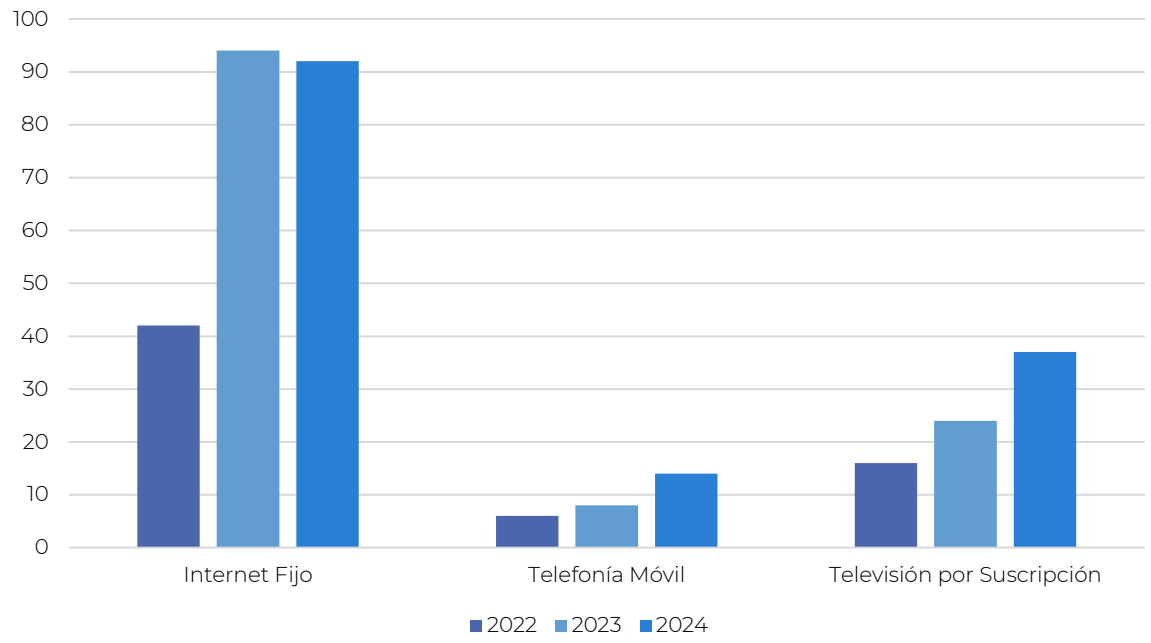


Fuente: Elaboración propia con información de la SUTEL.

Se observa una tendencia creciente en el número de reclamaciones por dificultades en la desconexión: de 65 casos en 2022 (8.7%) a 144 casos en 2024 (19.9%). El mes de agosto 2024 muestra un pico en el número de reclamaciones, que luego desciende abruptamente todos los meses hasta diciembre.

La categoría de servicio de telecomunicaciones con mayor número de reclamaciones por desconexión de servicios corresponde al servicio de internet fijo (228 casos) con el 67.7% del total de reclamaciones por desconexión. Le siguen los servicios de televisión por suscripción (77 casos, 22.8%) y telefonía móvil (28 casos, 8.3%) (Gráfica 7).

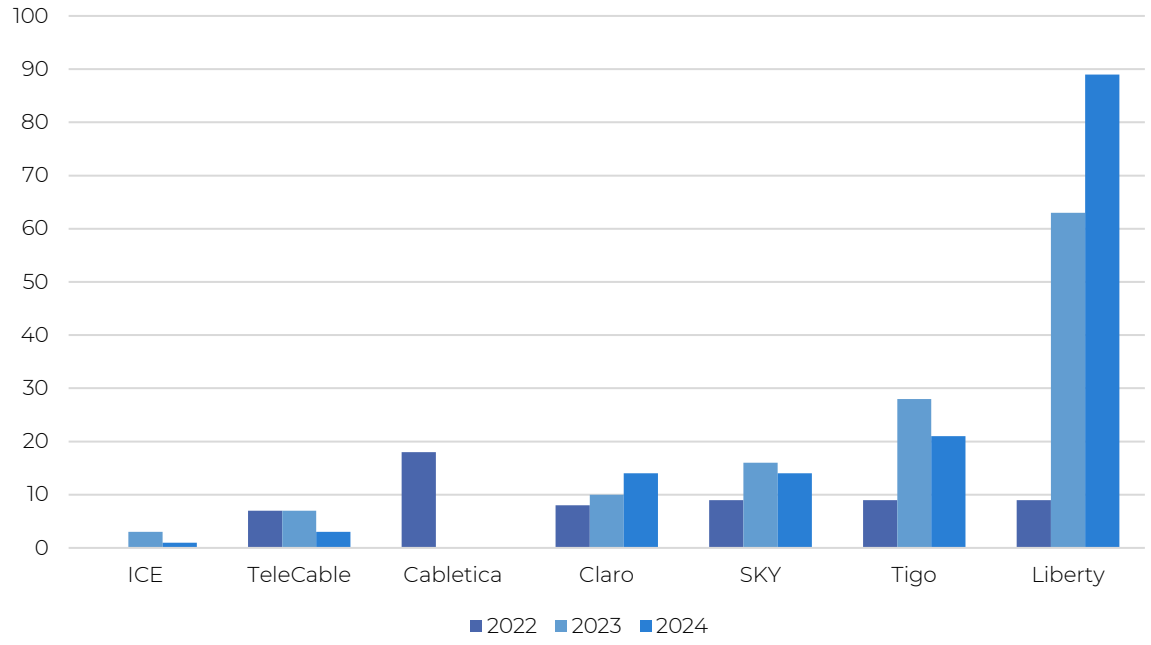
Gráfica 7. Distribución de reclamaciones por desconexión de servicios (2022–2024)



Fuente: Elaboración propia con información de la SUTEL. Nota: se omiten internet móvil (1), telefonía fija (1) y reclamaciones pendientes de aclarar (2) que, en total, suman 4 casos de 2022 a 2024.

La información desagregada por operadores (Gráfica 8), muestra a Liberty con el mayor número de trámites en los tres años observados (161, 47,8 % del total). Le siguen Tigo (58 trámites) y SKY (39 trámites).

Gráfica 8: Distribución de reclamaciones por desconexión de servicios (2022-2024)



Fuente: Elaboración propia con información de la SUTEL.

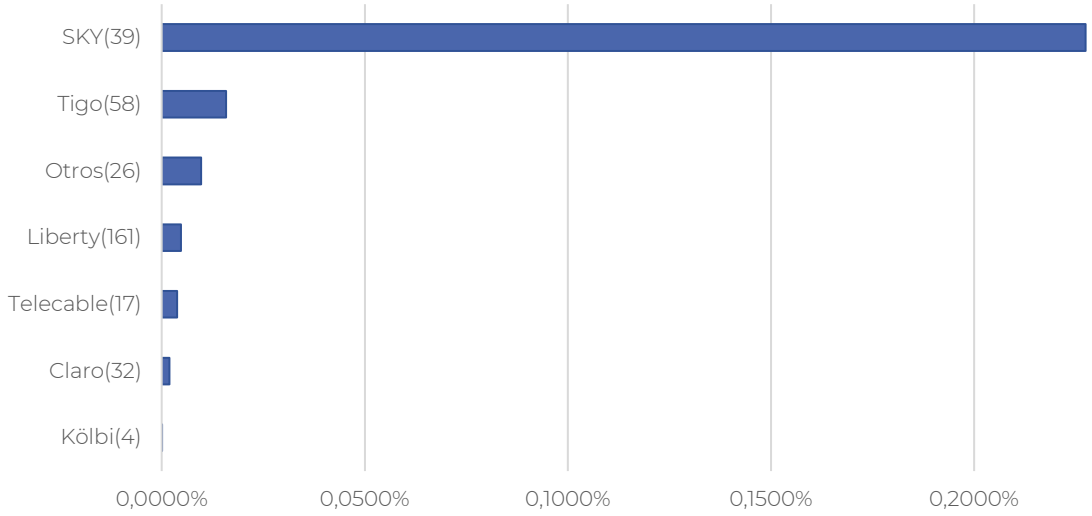
La tasa de reclamos—que resulta de la razón entre el número de reclamos y la base total de suscripciones de cada empresa—es un dato más representativo de la realidad del mercado, ya que esta métrica permite observar de manera más precisa la intensidad relativa de las inconformidades, al corregirse por el tamaño del operador (Gráfica 9). En este caso, es SKY, un operador que solo presta servicios de televisión por suscripción es el que presenta la tasa más alta (0.23%). El segundo operador es Tigo, con una tasa de 0.016%.

La Gráfica 10 presenta la distribución de las reclamaciones presentadas por usuarios de servicios de telecomunicaciones ante la SUTEL por operador y servicio de telecomunicaciones durante el período 2022-2024. Los datos muestran que la mayoría de las reclamaciones corresponden a internet fijo (228 casos), seguido por televisión por suscripción (77 casos) y telefonía móvil (28 casos).

Entre los operadores con mayor número de reclamaciones se encuentra: 1) en internet fijo, destacan las reclamaciones contra Liberty (131), Tigo (43), Claro (16) y Telecable (11); 2) en televisión por suscripción, las reclamaciones se concentran principalmente en SKY (36), Liberty (15) y Tigo (13); 3) para servicios móviles, los principales operadores objeto de reclamaciones son Liberty (15), Claro (10) y Tigo

[49](1), y 4) otros operadores muestran una incidencia marginal en la cantidad de reclamaciones recibidas.

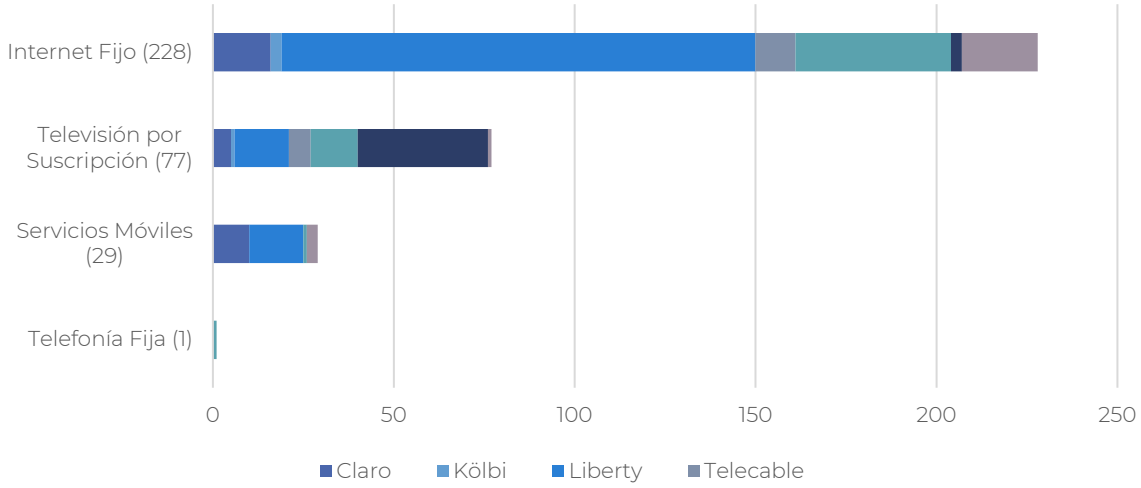
Gráfica 9: Tasa de reclamos por operador (% del número de reclamaciones entre 2022 y 2024 dividido entre la base total de suscripciones en 2024)



Fuente: Elaboración propia con información de la SUTEL. Nota: Entre paréntesis se indica el número total de reclamaciones del operador.

[49] Nota metodológica: la asignación de una reclamación a "Tigo" en el segmento móvil podría obedecer a un error de captura o de clasificación (p. ej., reclamaciones asociadas a paquetes o etiquetadas con el operador equivocado). Por integridad, se conserva el dato tal como aparece en la base recibida y se señala la posible inconsistencia.

Gráfica 10: Distribución de reclamaciones por desconexión de servicios, por tipo de servicio y operador



Fuente: Elaboración propia con información de la SUTEL.

Visto por operador y por servicio (Tabla 7), la tasa de reclamos muestra el mismo patrón que la Gráfica 9: los operadores SKY y Tigo reportan las mayores tasas de reclamos en televisión por suscripción e internet fijo, respectivamente.

Tabla 7. Tasa de reclamos por operador y servicio (% del número de reclamaciones entre 2022 y 2024 dividido entre la base total de suscripciones en 2024)

Servicio	Claro	Kölbi	Liberty	Telecable	Tigo	SKY	Otros	Total
Telefonía Fija	NA	0.0000%	0.0000%	0.0000%	0.0049%	NA	0.0000%	0.0003%
Servicios Móviles	0.0006%	0.0000%	0.0005%	NA	NA	NA	NA	0.0004%
Televisión por Suscripción	0.0047%	0.0011%	0.0068%	0.0042%	0.0081%	0.2099%	0.0018%	0.0096%
Internet Fijo	NA	0.0015%	0.0432%	0.0037%	0.0233%	NA	0.0102%	0.0191%
Total	0.0018%	0.0001%	0.0047%	0.0038%	0.0158%	0.2274%	0.0093%	0.0036%

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la SUTEL.

A continuación, se presenta un análisis cualitativo de los comentarios recabados de los usuarios en el proceso de registro de sus reclamaciones relacionadas con el

proceso de desconexión. Este análisis permitió identificar barreras de salida desde la perspectiva de los propios consumidores, revelando patrones de comportamiento empresarial y deficiencias procedimentales que limitan su capacidad para cambiar de proveedor. Los resultados permiten establecer y valorar la importancia de 4 tipos de barreras (Tabla 8) que representan el agrupamiento que es posible generar a partir de los comentarios.

La identificación de las barreras se llevó a cabo con un análisis cualitativo de reclamaciones mediante el agrupamiento de los textos de los comentarios que tienen o refieren información similar. Este agrupamiento se conoce en la literatura especializada como un caso de *clustering*. Para tal efecto, se hace uso de una representación numérica del texto que preserva el sentido semántico. Dicha representación se conoce como *embedding*, con lo cual los comentarios o textos se pueden representar en vectores numéricos que puede ser sujeto de agrupar con técnicas estadísticas convencionales.

Así, con el objetivo de identificar patrones comunes en las reclamaciones de los usuarios sobre dificultades para dar por terminado un contrato de telecomunicaciones, se aplicó un proceso de agrupamiento de textos similares contenidos en los comentarios de las reclamaciones. Esta metodología captura no solo las palabras o frases explícitas (por ejemplo, "*devolución de equipos*"), sino también su contexto semántico, sin requerir categorización o etiquetación manual previa. Este enfoque tiene la ventaja de detectar patrones transversales y contextuales: por ejemplo, la devolución de equipos puede aparecer asociada a cobros, penalidades o trabas administrativas, y en todos estos casos el modelo identifica la similitud semántica y agrupa los textos de manera coherente.El proceso realizado contempló:

1) Generación de representaciones vectoriales (*embeddings*). Se emplearon los 337 textos de comentarios incluidos en las reclamaciones recibidas por la SUTEL, todas relacionadas con intentos de desconexión de servicios de telecomunicaciones. Cada texto fue transformado en una representación vectorial numérica utilizando el modelo de OpenAI "*text-embedding-3-small*", la cual codifica y preserva el significado semántico de cada comentario.
2) Agrupamiento mediante KMeans. A partir de las representaciones vectoriales generadas, se aplicó el algoritmo de clustering KMeans para agrupar las reclamaciones en subconjuntos temáticamente similares. Para determinar el número óptimo de grupos, se empleó el método del codo (*elbow method*); identificando que 4 clústeres capturaban adecuadamente la diversidad de situaciones reportadas sin fragmentar en exceso la

información. La Gráfica 24 del Anexo muestra el resultado del método del codo descrito.[50]

3) Identificación de clústeres y su descripción. Una vez definidos los 4 clústeres (barreras) se les asignó un título descriptivo generado a partir del contenido de los textos—cuyo texto resumido se reporta en la Tabla 8—. Los resultados fueron:

    a. Barrera contractual 1 (Clúster 1): Obstáculos contractuales y operativos para la desconexión del servicio. Incluye reclamos donde los usuarios intentan cancelar un contrato, pero se enfrentan a condiciones de permanencia mínima, trámites presenciales, múltiples pasos sin respuesta o falta de canales efectivos.[51] Estas barreras generan cobros prolongados o rechazo de la solicitud.

    b. Barrera administrativa 1 (Clúster 2): Desconexiones no gestionadas y cobros posteriores indebidos. Agrupa casos en los que los usuarios aseguran haber tramitado la desconexión, pero el operador no la ejecuta correctamente. Como resultado, se siguen generando cobros o incluso se inician gestiones de cobro judicial, a pesar de que el servicio ya no está activo o solicitado.

    c. Barrera administrativa 2 (Clúster 3): Desconexión no ejecutada y facturación posterior al cierre solicitado. Contiene comentarios donde la desconexión se confirmó o se dio por hecha por parte del usuario, pero se continuó facturando en meses posteriores. Este clúster se caracteriza por una mezcla de problemas de ejecución administrativa y automatización de cobros sin verificación efectiva de la baja.

    d. Barrera contractual 2 (Clúster 4): Cobros por equipos, penalizaciones y condiciones restrictivas al intentar desconectarse del servicio de cable e internet. Concentra los casos vinculados a servicios fijos (internet y tv), donde la desconexión se ve impedida o condicionada

[50] El gráfico respalda la elección de 4 clústeres como número óptimo, pues es donde se encuentra el "codo" de la curva. Aumentar más allá de ese valor reduce marginalmente la inercia, pero añade complejidad sin una ganancia significativa en diferenciación temática.
[51] En muchos casos, estas barreras contractuales aparecen acompañadas de dificultades administrativas (como exigencias presenciales o canales ineficientes), las cuales fueron clasificadas en clústeres distintos para efectos analíticos.

al pago de terminales, equipos financiados, penalidades por retiro anticipado, o contratos no informados.

Tabla 8: Barreras de salida identificadas en reclamaciones de usuarios por año y tipo de obstáculo

Tipo de barrera (clúster)	2022		2023		2024		Total	
	#	%	#	%	#	%	#	%
Barrera contractual 1: situaciones en las que se impide la desconexión mediante cláusulas de permanencia mínima u otras condiciones contractuales. A veces se combina con requisitos operativos como trámites presenciales o múltiples pasos sin respuesta.	0	0.0%	15	11.7%	54	37.5%	69	20.5%
Barrera administrativa 1: describe casos en los que la desconexión fue solicitada por el usuario, pero el operador no la gestionó correctamente y generó cobros indebidos.	19	29.2%	35	27.3%	37	25.7%	91	27.0%
Barrera administrativa 2: situaciones en las que, aunque la desconexión fue percibida como completada por el usuario, el operador siguió facturando por errores administrativos o por automatización sin verificación del cierre.	16	24.6%	28	21.9%	3	2.1%	47	13.9%
Barrera contractual 2: casos en los que se condiciona la desconexión al pago por equipos, penalidades o contratos poco claros. Afecta principalmente a usuarios de servicios fijos como internet o TV por suscripción.	30	46.2%	50	39.1%	50	34.7%	130	38.6%
Total	65	100%	128	100%	144	100%	337	100%

Fuente: Elaboración propia con información de la SUTEL y la rutina de Python disponible en https://colab.research.google.com/drive/1DkDRV6DaFF5W24y8CRD5Ox2zhg8GM9Jl?usp=sharing.

5.3 Barreras a la salida identificadas con información brindada por los proveedores de servicios

En esta sección se analiza la información provista por 32 operadores a través de un requerimiento de información formulado por la SUTEL. Con el fin de valorar las políticas y condiciones establecidas por los distintos operadores se analizaron las respuestas suministradas. También se han revisado los contratos de adhesión homologados que constan en la página web de la SUTEL.[52]

De esta información se identifican una serie de patrones comunes en los procedimientos de cancelación establecidos por los operadores. Solo en 4 casos se reportó que en los últimos 5 años hubo cambios en las políticas de cancelación: 1) cambios debidos a ajustes con los términos determinados por la SUTEL, 2) actualización de cláusula de permanencia mínima en el servicio y 3) aceptación de cancelación inmediata, ya que previamente se requería un aviso de 45 días previos.[53]

5.3.1 Análisis sobre cancelaciones, cláusulas de permanencia mínima y devolución de equipos

La mayoría de los operadores permiten la cancelación del servicio en cualquier momento, siempre que no exista una cláusula de permanencia mínima que suelen establecerse cuando el cliente ha recibido beneficios como descuentos, tarifas preferenciales o subsidios en equipos (esto, a pesa del hecho que la normativa permite estipular obligaciones de permanencia mínima únicamente en casos de subsidios o pagos a tractos de equipo terminal, según los artículos 3 inciso 42) y 38 del RPUF). Los plazos más comunes son de 12 o 24 meses, y la terminación anticipada usualmente conlleva consecuencias como el pago del total del monto subsidiado, el pago de la diferencia entre tarifas preferenciales y regulares, o el valor de reposición de los equipos no devueltos. En estos casos suele requerirse un aviso previo, generalmente de 15 días, lo cual podría ser una desviación de lo dispuesto en el artículo 47 del RPUF, que exige dar por terminado el contrato en el momento que el cliente lo solicite.

En algunos casos, cuando el equipo no está bajo alquiler o comodato, sino que es adquirido por el usuario mediante cuotas incorporadas al contrato por cierto

[52] SUTEL, "Consulta de Contratos de Adhesión", *Contratos de Adhesión*, 2023, https://sutel.go.cr/contratos-adhesion.
[53] Información proporcionada por la SUTEL.

plazo, se exige como condición para la terminación anticipada el pago del saldo restante del valor del equipo. Esta condición, que en primera instancia parece razonable, eventualmente podría generar una barrera de salida, particularmente en los casos en que los equipos adquiridos no pueden ser utilizados por el usuario con un proveedor distinto.

Un aspecto recurrente detectado en la mayoría de las respuestas de los operadores es la exigencia de que el cliente esté al día de sus pagos como requisito indispensable para proceder con la cancelación del contrato, lo cual es una conducta prohibida expresamente por el artículo 47 del RPUF[54] (prohibición que como se observa no se cumple en varios casos). Sin embargo, esta no es una práctica uniforme, ya que algunos operadores permiten la cancelación sin estar al día, reservándose el derecho de requerir posteriormente el pago de equipos no devueltos o saldos pendientes, tal y como señala el reglamento.

El incumplimiento en la devolución de los equipos puede generar cargos adicionales. En muchos casos los operadores indican que exigen que la devolución la realice el usuario personalmente en sus instalaciones o en un lugar determinado por ellos, lo cual también contradice el artículo 47 del RPUF, que obliga al operador o proveedor a ofrecer, además de la devolución personal del equipo, la posibilidad de devolverlo por medio de un tercero, o de ir a retirarlo en el lugar en donde fue instalado a costa del usuario. En unos cuantos casos aislados, los operadores sí ofrecen la opción de recoger los equipos en el domicilio del cliente, aunque esto puede implicar un costo adicional, pero este cumplimiento no es generalizado.

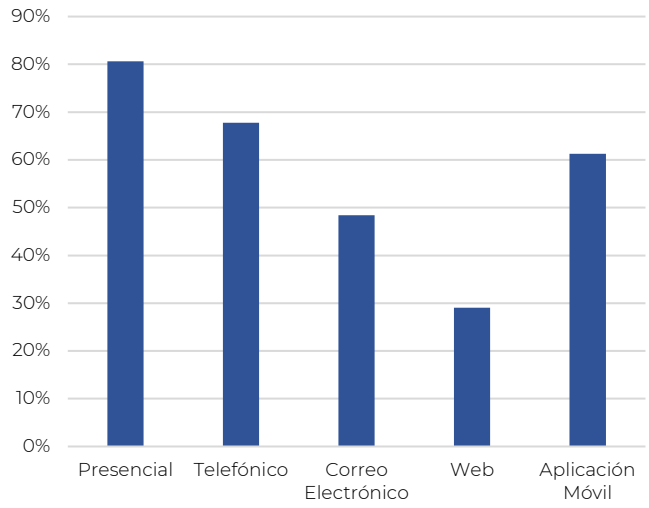
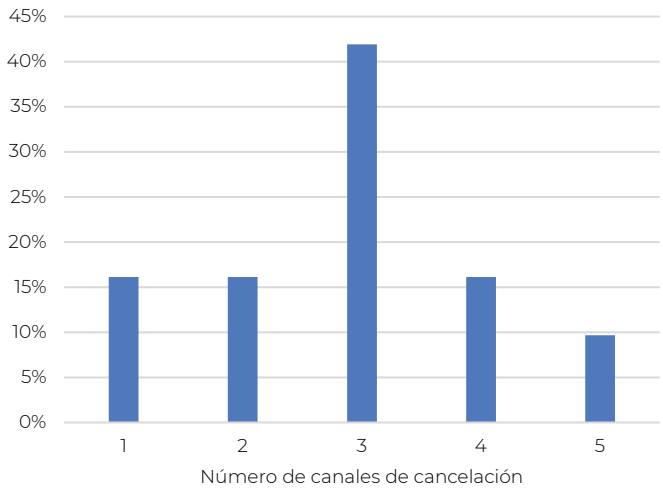
5.3.2 Análisis sobre canales de cancelación y/o desconexión de servicios

La información proporcionada por los operadores de servicios de telecomunicaciones revela una amplia variedad de canales y modalidades para la cancelación de los servicios (Gráfica 11). A partir del análisis de los 31 operadores que respondieron al requerimiento de la SUTEL se observa que la oferta de canales de cancelación varía significativamente entre operadores. Mientras que algunos operadores sólo permiten la cancelación de manera presencial, otros han habilitado mecanismos adicionales como canales telefónicos, correo electrónico, formularios web y aplicaciones móviles. Destaca el hecho de que algunos

[54] "En ningún caso, el operador/proveedor podrá condicionar la terminación contractual a la devolución de equipos provistos en modalidad de alquiler o comodato o al pago de mensualidades o deudas pendientes."

operadores ofrecen múltiples alternativas (presencial, telefónico, web, aplicación móvil y correo electrónico). La mayoría de los operadores habilita la cancelación presencial y por teléfono, mientras que web es el canal menos disponible; la app tiene adopción intermedia. La distribución del número de canales por operador es asimétrica con pico en 3 canales, lo que sugiere que ofrecer tres vías de cancelación es el estándar del mercado; pocos operadores llegan a cinco.

Gráfica 11: Resumen de Canales de Cancelación Reportados por Operadores de Servicios de Telecomunicaciones, 2025

Distribución de los operadores por tipo de canal de cancelación	Distribución del número de operadores por el número de canales de cancelación
	

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por SUTEL.

5.3.3 Análisis de los plazos para la cancelación de servicios de telecomunicaciones

El análisis de los plazos reportados por los operadores para la cancelación de servicios revela heterogeneidad tanto en los tiempos promedio (Gráfica 12) como en los tiempos máximos (Gráfica 13) que enfrentan los usuarios tras solicitar la baja de un servicio.

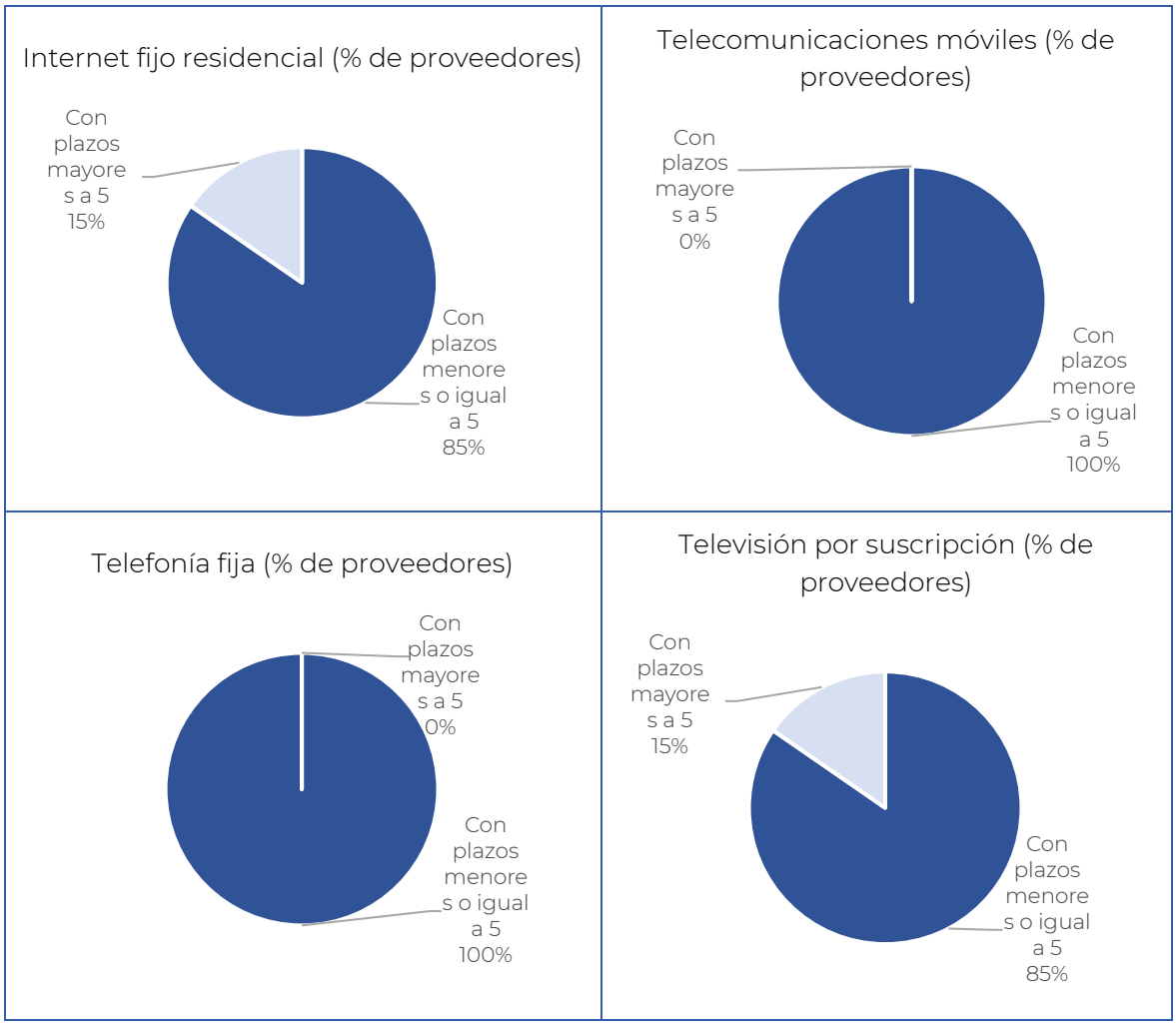
En cuanto a los plazos promedio de cancelación, la información que los operadores respondieron al requerimiento de la SUTEL muestra que la mayoría de los estos reporta plazos promedio de cancelación de entre 0 y 1 día. Sin embargo, existen excepciones destacables, con plazos de 15 y 30 días en promedio.

También destacan los casos con cancelación inmediata o con plazos cercanos a cero días, lo cual puede interpretarse como cancelaciones efectivas en tiempo real o el mismo día de la solicitud.

Por su parte, los plazos máximos de cancelación muestran una brecha significativa en tiempos máximos. Se observa que algunos operadores podrían tardar hasta 90 días en procesar la baja del servicio y los mayores plazos máximos se observan en servicios de televisión por suscripción. Para telefonía fija, telecomunicaciones móviles e internet fijo residencial, los plazos máximos reportados por la mayoría de los operadores se mantienen por debajo de los 5 días, aunque persisten casos atípicos. Estos plazos reportados por los operadores exceden lo dispuesto en el artículo 47 del RPUF, que establece un plazo máximo de 3 días.[55]

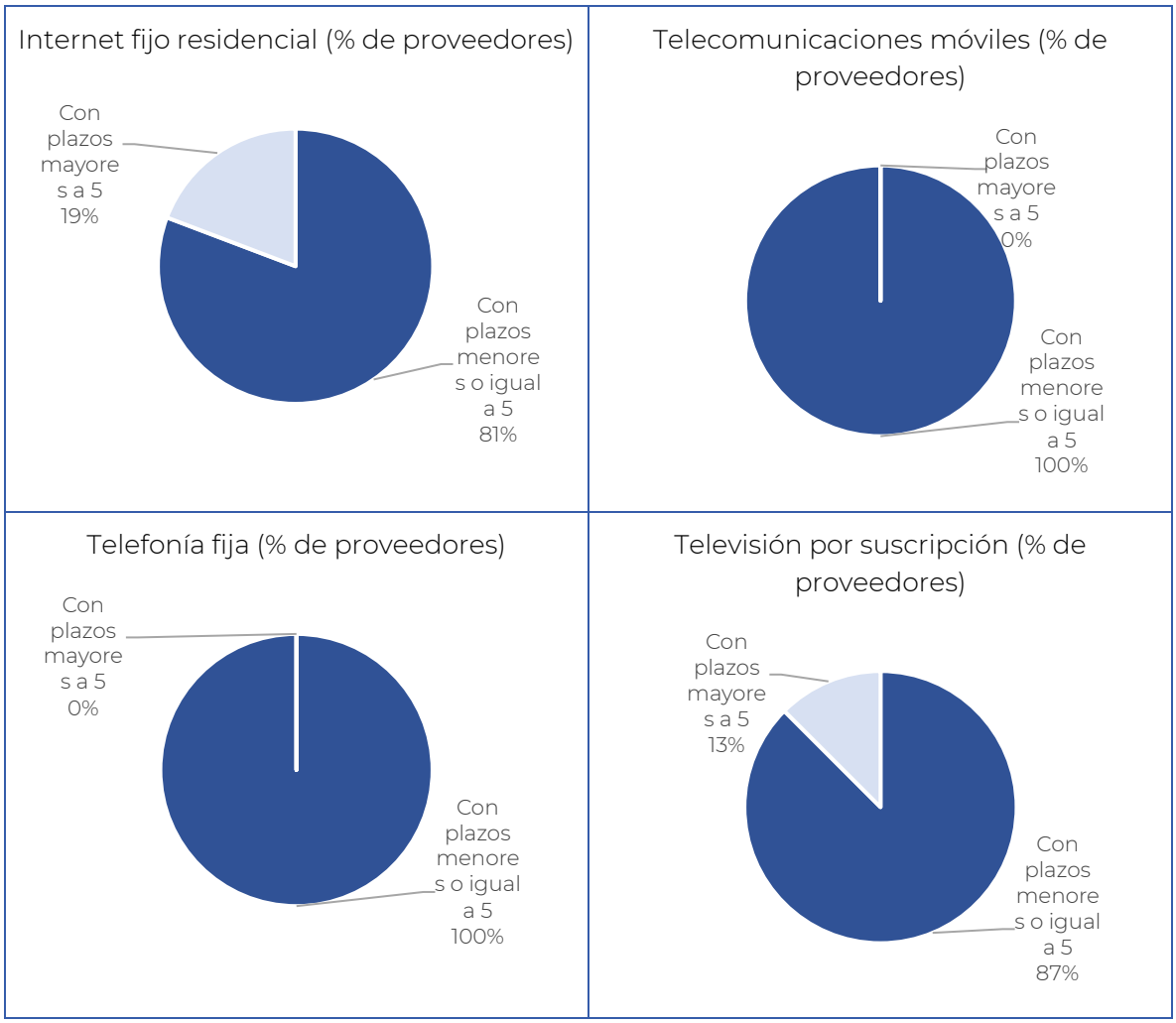
[55] "La extinción de los contratos de servicios de telecomunicaciones a petición del cliente se hace efectiva a partir del momento en que este manifiesta al operador/proveedor su voluntad de dar por terminado el contrato. Para lo cual, el operador/proveedor tiene un plazo máximo de tres (3) días hábiles para finiquitar la relación contractual. Una vez superado este plazo, el operador/proveedor no debe continuar facturando el servicio, por lo que asumirá cualquier cargo posterior. Esto no exonera al cliente de cancelar todas las obligaciones pendientes con el operador/proveedor, y en caso de no pago, éste último podrá hacer efectivo el cobro en la vía judicial correspondiente."

Gráfica 12: Plazos promedio en días para dar de baja un servicio tras la solicitud del cliente por tipo de servicio, 2025



Fuente: Elaboración propia con información de la SUTEL.

Gráfica 13: Plazos máximos en días para dar de baja un servicio tras la solicitud del cliente, 2025



Fuente: Elaboración propia con información de la SUTEL.

6 Efectos en la competencia de las barreras en el mercado de telecomunicaciones de Costa Rica

En esta sección se presentan indicadores de desempeño de los mercados y se identifican algunos potenciales impactos de las principales barreras identificadas en las secciones anteriores.

6.1 Indicador de rotación de usuarios (*churn rate*)

El índice de rotación, también conocido como *churn rate* o tasa de cancelación, mide el porcentaje de usuarios que abandonan un servicio durante un período determinado. En el contexto de los servicios de telecomunicaciones, este indicador permite observar la dinámica de sustitución y movilidad de clientes entre proveedores, y constituye una señal indirecta sobre la existencia o ausencia de barreras de salida. En términos generales, una tasa elevada de rotación puede estar asociada a insatisfacción con la calidad o precio del servicio, o bien a la existencia de condiciones que facilitan el cambio de proveedor. Por el contrario, una tasa persistentemente baja puede responder tanto a una genuina fidelidad de los usuarios como a la presencia de obstáculos contractuales, técnicos o comerciales que dificulten la desconexión o migración hacia otro operador.

Los resultados reportados por los operadores en Costa Rica muestran tendencias diferenciadas por servicio (Tabla 9). En el caso de los servicios móviles, la tasa de rotación presentó un crecimiento sostenido entre 2014 (2,8%) y 2019 (6,6%), manteniéndose estable en torno al 6,3% hasta 2022. No obstante, a partir de 2023 se observa una caída relevante, alcanzando un 3,7% en 2024. Esta reducción puede interpretarse como un incremento en la retención de usuarios, el cual podría estar asociado a mejoras en la calidad percibida del servicio o en las estrategias de fidelización, aunque también puede ser indicativo de posibles barreras de salida que limiten la movilidad de los clientes.

Tabla 9: Churn rate de servicios de telecomunicaciones en Costa Rica

Año	Servicios móviles	Internet fijo[1]	Telefonía fija[2]	Televisión por suscripción[3]
2014	2,8%			
2015	4,3%			
2016	4,4%			
2017	4,7%			
2018	6,3%			
2019	6,6%			
2020	6,3%			
2021	6,3%	2.6%	3.6%	3.6%
2022	6,3%	2.7%	3.2%	4.8%
2023	5,1%	2.8%	4.6%	4.1%
2024	3,7%	3.1%	3.3%	2.8%

Fuente: Elaboración propia con información de la SUTEL. Notas: [1]la información base es la contenida en la Gráfica 14; [2]la información base es la contenida en la Gráfica 15 y [3]la información base es la contenida en la Gráfica 16.

En los servicios de internet fijo, el *churn rate* ha mostrado un comportamiento estable pero creciente, pasando de 2,6% en 2021 a 3,1% en 2024. Aunque se trata de valores bajos en comparación con la telefonía móvil, la tendencia al alza sugiere una mayor disposición de los usuarios a evaluar alternativas de proveedor.

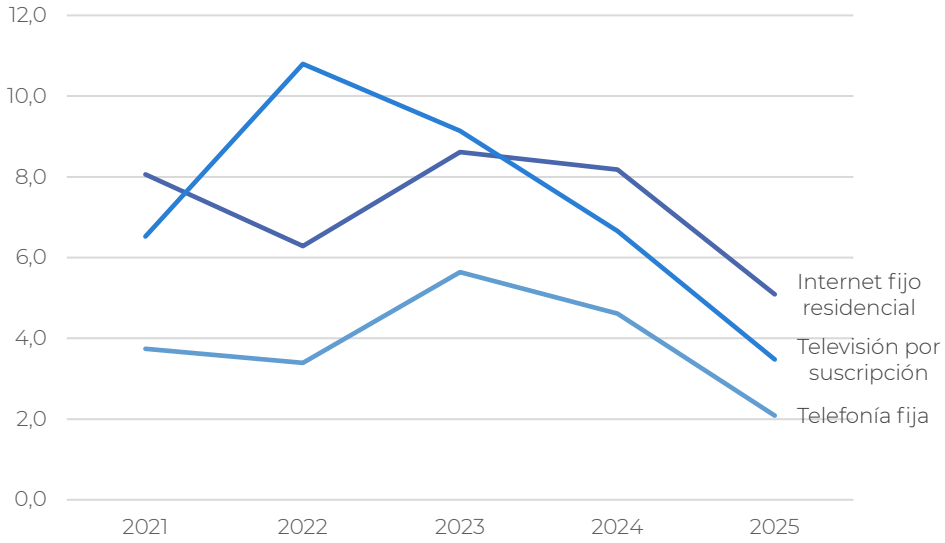
La telefonía fija presenta algunas variaciones que podrían reflejar la reducción paulatina de la base de usuarios de este servicio por sustitución tecnológica hacia servicios móviles o de internet.

Finalmente, en televisión por suscripción la rotación aumentó de 3,6% en 2021 a un máximo de 4,8% en 2022, pero ha descendido a 2,8% en 2024. Esta disminución podría estar relacionada con la migración de usuarios hacia servicios de *streaming*, lo cual genera un potencial sesgo en la interpretación ya que el abandono de la televisión de paga no siempre implica un cambio hacia otro operador tradicional, sino que podría incluir un cambio hacia otros servicios sustitutivos.

Por su parte, los segmentos de internet fijo residencial, telefonía fija y televisión por suscripción (Gráfica 16) exhiben tasas promedio con una trayectoria de descenso después de 2023. Esta caída puede deberse tanto a estrategias de retención más agresivas como a posibles restricciones o condiciones para la cancelación.

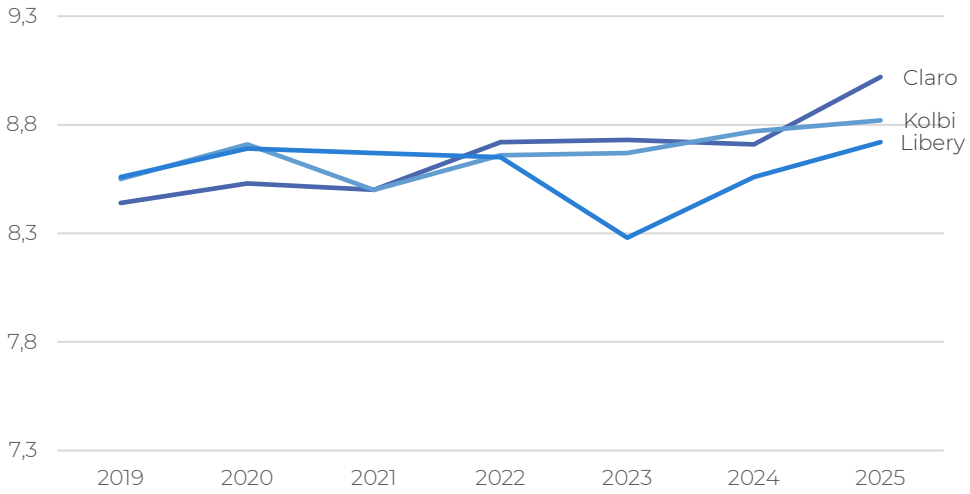
En suma, la tendencia general es que, en todos los segmentos, se observa una disminución del *churn rate*, lo que podría señalar la existencia de barreras de salida, pero también puede interpretarse como una mayor satisfacción del usuario. En este sentido, el Informe Percepción Calidad Servicios Telecomunicaciones que elabora la SUTEL muestra que la satisfacción de los usuarios en los últimos años subió para todos los servicios, lo que es consistente con la caída en el *churn* (Gráfica 15, Gráfica 16, Gráfica 17 y Gráfica 18).

Gráfica 14: Tasa anual de rotación de usuarios (Churn Rate) promedio por proveedor de servicios, 2021-2025



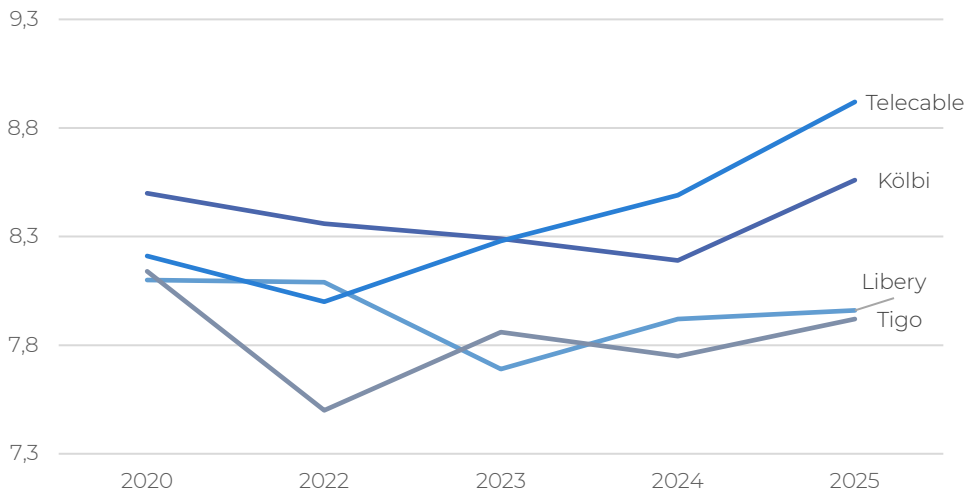
Fuente: Elaboración propia con información de la SUTEL.

Gráfica 15: Servicio de Telefonía Móvil: Evolución de la Satisfacción general del usuario con servicio (cifras en escala de 1 a 10), 2019-2025



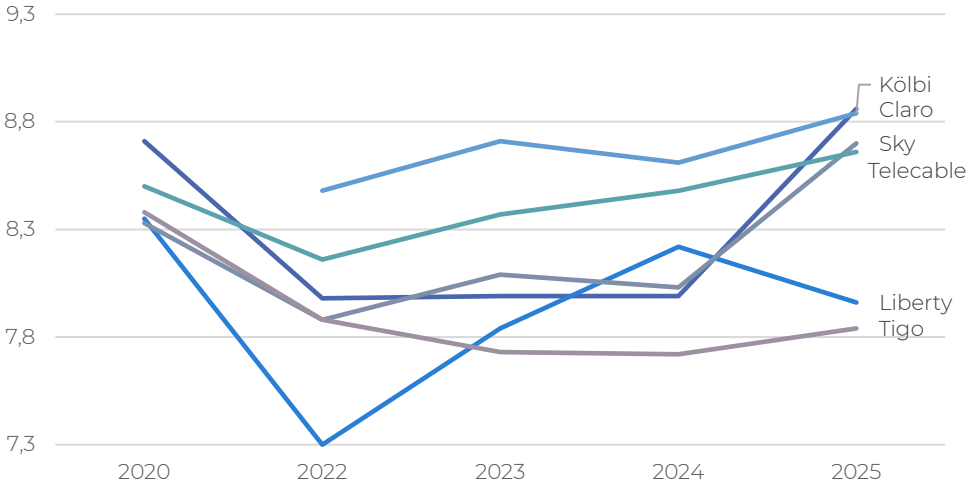
Fuente: Elaboración propia con información de la SUTEL (2025). Nota: Para 2025 la estadística reportada corresponde al total de Servicios Móviles.

Gráfica 16: Servicio de acceso a Internet fijo: Evolución de la satisfacción general del usuario con el servicio (cifras en escala 1 a 10), 2020-2025



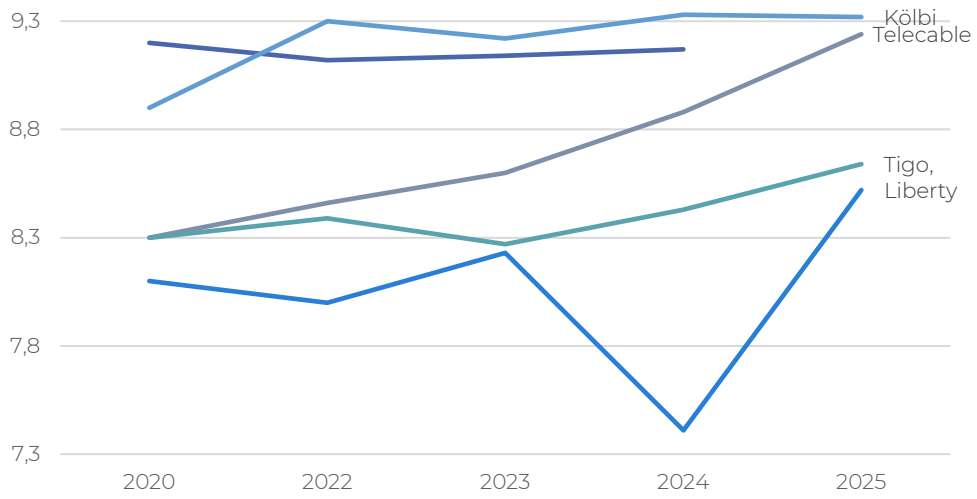
Fuente: Elaboración propia con información de la SUTEL (2025).

Gráfica 17: Servicio de Televisión por Suscripción: Evolución de la satisfacción general del usuario con el servicio (cifras en escala 1 a 10), 2020-2025



Fuente: Elaboración propia con información de la SUTEL (2025).

Gráfica 18: Servicio de Telefonía Fija: Evolución de la satisfacción general del usuario con el servicio (cifras en escala 1 a 10), 2020-2025



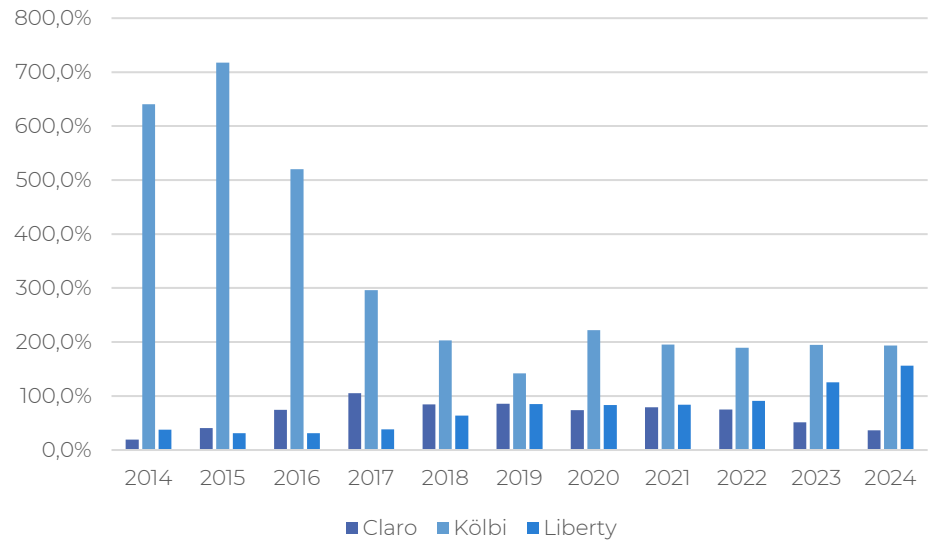
Fuente: Elaboración propia con información de la SUTEL (2025).

6.2 Índice de rotación neta de usuarios de telefonía móvil

El índice de rotación neta de usuarios resulta de la proporción del número de usuarios que salen de un operador (exportados) y los que ingresan a él (importados) mediante portabilidad numérica, en el contexto de servicios de telefonía móvil. Este indicador refleja indirectamente la facilidad o dificultad para salir de un proveedor. Si un operador tiene muchas más importaciones que exportaciones de manera constante, puede deberse a que ofrece mejores precios y servicios o a la existencia de barreras que dificultan que sus usuarios lo abandonen.

La Gráfica 19 muestra la evolución del índice de rotación en los últimos 10 años. Este indicador se construye como el cociente entre las líneas del servicio móvil exportadas (usuarios que se portan hacia otro operador) y las líneas importadas (usuarios que llegan al operador mediante portabilidad), expresado como porcentaje. Un valor mayor a 100% indica pérdida neta de clientes vía portabilidad, mientras que un valor menor a 100% refleja ganancia neta. Por ejemplo, un índice de 250% significa que, por cada línea ganada, el operador pierde 2.5 líneas.

Gráfica 19: Índice de rotación neta de usuarios de telefonía móvil



Fuente: Elaboración propia con información de la SUTEL.

Al desagregar por operador, se observan patrones notoriamente distintos:

- Kölbi muestra una pérdida sistemática de líneas, con un índice promedio de rotación de 252% en el período 2014–2024, lo que implica que por cada línea que capta, pierde más del doble hacia otros competidores. Se nota una marcada pérdida de clientes entre 2014 y 2016 con tasas mayores al 500%, y una reducción a valores cercanos al 200% en los últimos 4 años.
- Claro mantiene un índice promedio de 67,6%, lo que representa una ganancia neta sostenida de usuarios por medio de portabilidad. Solo en 2017 presenta un índice superior al 100% y el resto de los años ha exhibido ganancia neta de clientes, con valores del índice particularmente bajos los últimos 2 años, lo que daría cuenta de una política comercial agresiva.
- Liberty presenta un índice promedio similar al de Claro (70,9%), aunque con valores crecientes los últimos 4 años, registrando en 2024 por primera vez una pérdida neta de líneas, con un índice de 156%.

Estos resultados evidencian diferencias en la capacidad de retención de usuarios entre los operadores, que pueden estar explicadas por las respectivas políticas comerciales de precios y calidad de los servicios.

6.3 Impacto de barreras más restrictivas

6.3.1 Los servicios fijos presentan más barreras que los servicios móviles

Los resultados en las tres fuentes analizadas muestran que los servicios fijos tienden a tener procesos con mayores barreras para los usuarios que los servicios móviles. Esto es, los usuarios de servicios fijos estarían enfrentando mayores barreras administrativas y contractuales a la hora de buscar cambiar de operador. En conjunto, los resultados apuntan a que los servicios móviles presentan una menor fricción para dar por terminado el contrato, mientras que los servicios fijos (internet, telefonía y tv) tienden a exhibir procesos más lentos o engorrosos. La encuesta muestra que los servicios fijos, en particular tv por suscripción e internet fijo demoran más tiempo en promedio en sus cancelaciones y sus usuarios perciben más dificultades a la hora de terminar el contrato. Asimismo, la tasa más alta de reclamos por número total de suscriptores corresponde a los servicios de fijos.

Estos resultados son consistentes con los datos que arroja el Informe Percepción Calidad Servicios Telecomunicaciones 2024. Mientras que todos los proveedores de telecomunicaciones móviles muestran altos niveles de satisfacción (Gráfica 15, Gráfica 16, Gráfica 17 y Gráfica 18).

6.3.2 Destacan dificultades en la entrega de equipos de servicios fijos

De la encuesta se deduce que en los servicios de internet fijo y en los de tv por suscripción la devolución y entrega de los equipos constituye una barrera relevante a la hora de cambiar de proveedor, ya que puede implicar devoluciones presenciales en lugares específicos, según lo indicado por los propios operadores.

6.3.3 Algunos operadores ofrecen solo canal presencial para baja del servicio

A pesar del avance en la digitalización de los servicios, el canal presencial sigue siendo el más reportado por los operadores para la gestión de cancelaciones. Esto podría contradecir las disposiciones normativas del artículo 47 del RPUF.

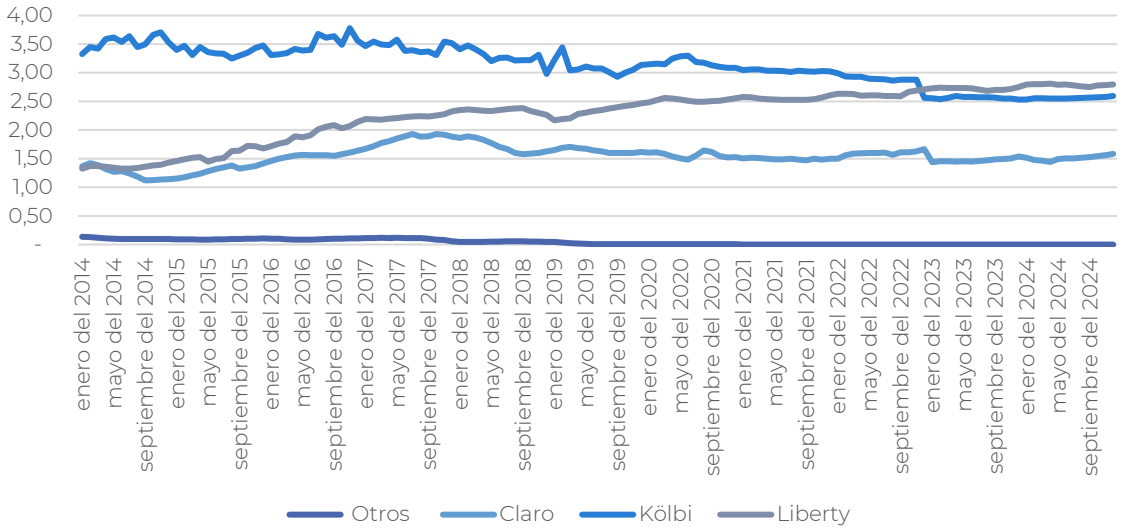
Lo más relevante es que mientras una mayoría de operadores incorpora canales remotos (teléfono, correo electrónico y aplicaciones móviles) algunos operadores manifiestan que ofrecen solo un canal presencial, lo que puede constituir una barrera práctica importante para los usuarios, especialmente para aquellos que viven en zonas alejadas o con limitaciones de movilidad.

6.3.4 Plazos de cancelación extendidos en algunos servicios y operadores

De la información provista por los operadores en respuesta a requerimientos de información se deduce que, si bien la mayoría muestra plazos de cancelación breves de 0 ó 1 día, algunos pocos operadores muestran plazos muy largos de 30 o hasta 90 días (que según se vio exceden los límites del artículo 47 del RPUF). En particular, el análisis de los textos de las reclamaciones presentadas en la SUTEL da cuenta de múltiples pasos para la cancelación tales como desconexiones no gestionadas o no ejecutadas que podrían explicar en parte la extensión de los plazos.

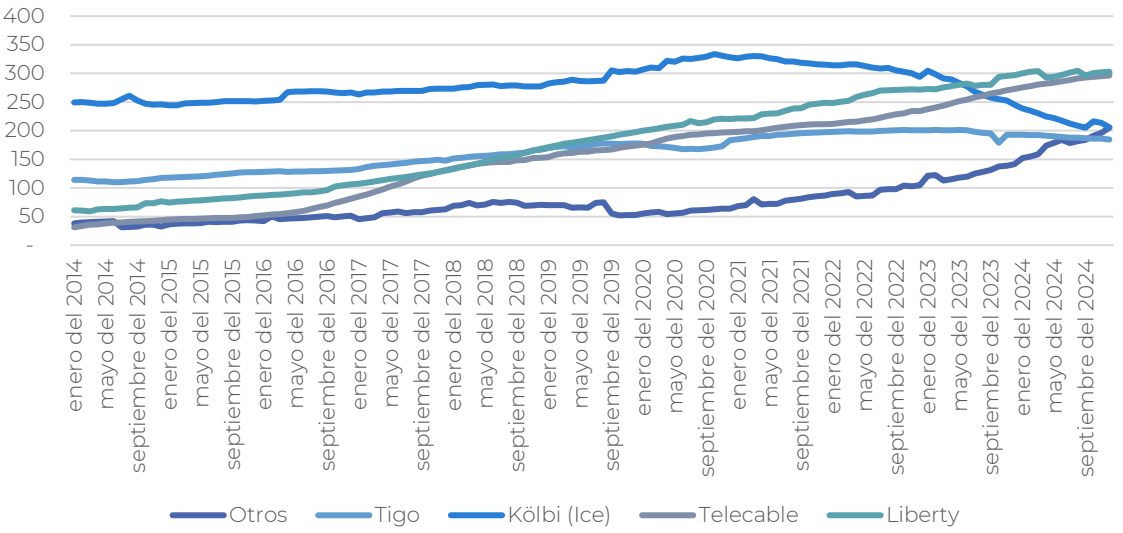
7 Anexo

Gráfica 20: Evolución del número de suscriptores (millones) de servicios móviles (líneas activas en modalidad de prepago y pospago), enero 2014 – diciembre 2024



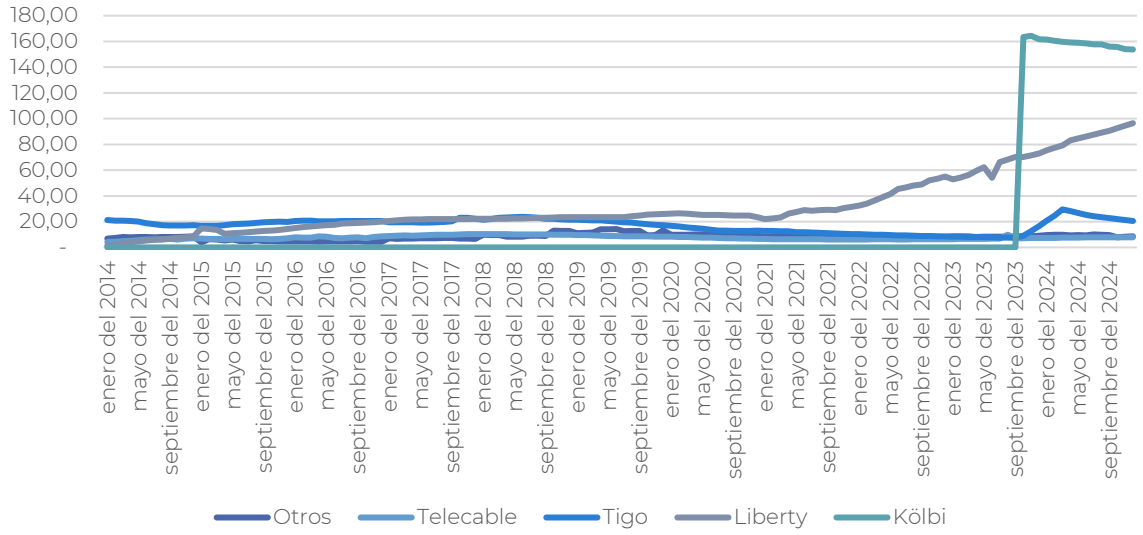
Fuente: Elaboración propia con información de la SUTEL. Notas: La serie de Liberty se reconstruyo con la información de las compañías que adquirió al entrar al mercado.

Gráfica 21: Evolución del número de suscriptores (miles) del servicio de internet fijo, enero 2014 – diciembre 2024



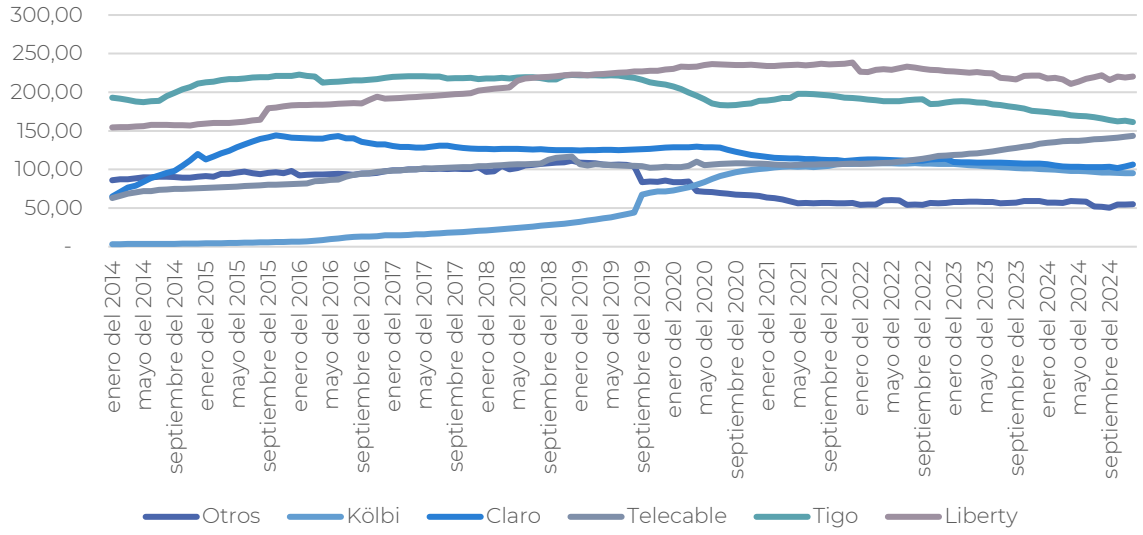
Fuente: Elaboración propia con información de la SUTEL. Notas: La serie de Liberty se reconstruyo con la información de las compañías que adquirió al entrar al mercado.

Gráfica 22: Evolución del número de suscriptores (miles) del servicio de telefonía fija (VoIP), enero 2014 – diciembre 2024



Fuente: Elaboración propia con información de la SUTEL. Notas: La serie de Liberty se reconstruyo con la información de las compañías que adquirió al entrar al mercado.

Gráfica 23: Evolución del número de suscriptores (miles) del servicio de televisión fija, enero 2014 – diciembre 2024



Fuente: Elaboración propia con información de la SUTEL. Notas: La serie de Liberty se reconstruyo con la información de las compañías que adquirió al entrar al mercado.

Tabla 10: Comparativo de porcentaje de entrevistas participación de mercado en términos de suscriptores por operador

Operador	Servicios Móviles*		Internet Fijo		Telefonía Fija		TV por suscripción	
	Encuesta	SUTEL 2024[1]	Encuesta	SUTEL 2024	Encuesta	SUTEL 2023[2]	Encuesta	SUTEL 2023
Claro	33.0%	22.7%					16.3%	13.3%
Kölbi	34.8%	37.2%	32.1%	17.2%	26.0%	53.5%	16.4%	11.9%
Liberty	32.2%	40.1%	23.0%	25.4%	25.9%	33.6%	16.7%	27.6%
Sky							16.8%	2.1%
Telecable			22.1%	24.8%	24.6%	2.8%	16.2%	18.0%
Tigo			22.8%	15.4%	23.5%	7.1%	17.6%	20.2%
Otros				17.2%		3.0%		6.9%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con información de la SUTEL y la SUTEL (2024).[56] Notas: [1] la información corresponde únicamente a los servicios de telefonía móvil en sus modalidades de prepago y pospago, y [2] la información corresponde únicamente a los servicios de telefonía fija VoIP.

Tabla 11: Número de entrevistas que respondieron afirmativamente a "Antes de (operador) tuvo usted relación con algún otro proveedor de servicio móvil/fijo/TV/Internet" y el tiempo que tienen de utilizar el servicio móvil con su operador actual

Tiempo	Servicios Móviles	Internet Fijo	Telefonía Fija	TV por Suscripción
Seis meses o menos	45	65	42	79
De 7 meses a menos de 1 año	30	30	48	41
De 1 año a menos de 2 años	54	68	95	103
De 2 años a menos de 3 años	60	101	117	111
De 3 años a menos de 4 años	53	84	80	97
De 4 años a menos de 5 años	54	59	51	83
De 5 años a menos de 6 años	58	88	46	88
6 años o más	219	301	180	491
NS / NR	21	23	24	15

[56] SUTEL, *15 años de las Estadísticas del Sector de Telecomunicaciones.*

Total	594	819	683	1,108

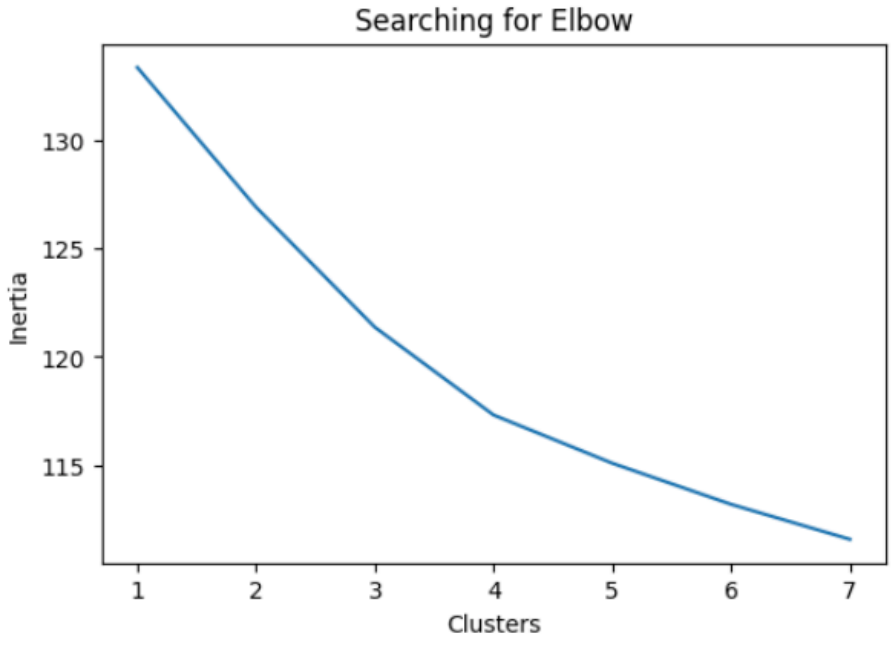
Fuente: Elaboración propia con información de la SUTEL.

Tabla 12: Número de entrevistas que respondieron a "¿Cuánto tiempo, aproximadamente, le tomó cancelar el contrato con su anterior proveedor de servicio móvil/fijo/TV/Internet?"

Tiempo	Servicios Móviles	Internet Fijo	Telefonía Fija	TV por Suscripción
Fue inmediato	323	321	314	409
1 a 3 días	69	129	90	151
4 a 7 días	30	57	37	75
Más de 7 días	104	195	136	304
NS / NR	68	117	106	169
Total	594	819	683	1,108

Fuente: Elaboración propia con información de la SUTEL.

Gráfica 24: Método del codo (elbow method)



Fuente: Elaboración propia.

8 Bibliografía

Burnham, Thomas A., Judy K. Frels, y Vijay Mahajan. "Consumer Switching Costs: A Typology, Antecedents, and Consequences". *Journal of the Academy of Marketing Science* 31, núm. 2 (2003): 109–26. https://doi.org/10.1177/0092070302250897.

Calzada, Joan, Begoña García-Mariñoso, y David Suárez. "Do telecommunications prices depend on consumer engagement?" *Information Economics and Policy* 62 (marzo de 2023): 101018. https://doi.org/10.1016/j.infoecopol.2023.101018.

CNMC. *Telecomunicaciones y Audiovisual*. ESTAD/CNMC/004/24. Informe Económico - Sectorial 2023. 2024. https://www.cnmc.es/sites/default/files/5410607.pdf?

CNMC. "Uno de cada diez españoles cambió de proveedor de servicios de energía o telecomunicaciones durante el 2024". *Prensa*, el 23 de mayo de 2025. https://www.cnmc.es/prensa/panel-cambio-operador-20250523#:~:text=Un%2013%2C7%20%25%20de%20los,al%20cuarto%20trimestre%20del%202024.&text=Universo%3A%20Hogares%20con%20servicio.

Czajkowski, Mikołaj, y Maciej Sobolewski. *Estimation of switching costs and network effects in mobile telecommunications in Poland*. Conference Paper. 24th European Regional Conference of the International Telecommunications Society (ITS): "Technology, Investment and Uncertainty", Florence, Italy, 20th-23rd October, 2013. International Telecommunications Society (ITS), s/f. https://www.econstor.eu/bitstream/10419/88515/1/773139710.pdf.

El Congreso de Colombia. "Ley 1245 de 2008 (octubre 6) por medio de la cual se establece la obligación de implementar la portabilidad numérica y se dictan otras disposiciones". *Diario Oficial*, el 7 de octubre de 2008. https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS_COMPLETOS/7_LEYES/LEYES%202008%20(1182-1269)/Ley%201245%20de%202008%20%20(Portabilidad%20num%C3%A9rica-conservaci%C3%B3n%20del%20n%C3%BAmero%20telef%C3%B3nico).pdf.

Farrell, Joseph, y Paul Klemperer. "Chapter 31 Coordination and Lock-In: Competition with Switching Costs and Network Effects". En *Handbook of Industrial Organization*, editado por M. Armstrong y R. Porter, vol. 3. Elsevier, 2007. https://doi.org/10.1016/S1573-448X(06)03031-7.

FCC. *Telephone Number Portability*. FCC-96-286. 1996. https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-96-286A1.pdf.

Gao, Lily (Xuehui), Evert de Haan, Iguácel Melero-Polo, y F. Javier Sese. "Winning Your Customers' Minds and Hearts: Disentangling the Effects of Lock-in and Affective Customer Experience on Retention". *Journal of the Academy of Marketing Science* 51, núm. 2 (2023): 334–71. https://doi.org/10.1007/s11747-022-

00898-z.

García-Mariñoso, Begoña, y David Suárez. "Switching mobile operators: Evidence about consumers' behavior from a longitudinal survey". *Telecommunications Policy* 43, núm. 5 (2019): 426–33. https://doi.org/10.1016/j.telpol.2018.12.001.

Grubb, Michael D. "Selling to Overconfident Consumers". *American Economic Review* 99, núm. 5 (2009): 1770–807. https://doi.org/10.1257/aer.99.5.1770.

IFT. *Reglas de Portabilidad Numérica*. Industria. 2014. https://www.ift.org.mx/sites/default/files/c-nspn-09-rpn_cc_24.11.23_0.pdf.

Jefatura del Estado. *Ley General de Telecomunicaciones*. Ley 11/2022. 2022. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-10757.

Kim, Gene Hyungjin, y Hyunchul Kim. "Estimating switching costs for telecommunications services and bundles". *Applied Economics* 54, núm. 37 (2022): 4356–73. https://doi.org/10.1080/00036846.2022.2030046.

Kozakova, Alena. *Switched on to switching? A survey of consumer behaviour and attitudes, 2000–2005*. High Switching Costs: A Barrier to Competition and a Detriment to Consumer. 2008. https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2008)39/en/pdf.

Lunn, Peter D., y Sean Lyons. "Consumer switching intentions for telecoms services: evidence from Ireland". *Heliyon* 4, núm. 5 (2018): e00618. https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2018.e00618.

McSorley, Ciara, Atilano Jorge Padilla, y Mark Williams. *Switching Costs*. A report prepared for the Office of Fair Trading and the Department of Trade and industry by National Economic Research Associates Paper 5. Economic Discussion. 2003.

Ministerio de Economía. "10 claves que tenés que conocer sobre los servicios de Internet, telefonía y televisión". *Argentina.gob.ar*, 2018. https://www.argentina.gob.ar/noticias/10-claves-que-tenes-que-conocer-sobre-los-servicios-de-internet-telefonia-y-television.

Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. *Ley General de Telecomunicaciones*. Ley 18168. 1982. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29591.

Ofcom. *Quick, easy and reliable switching. Statement on changes to the General Conditions*. 2022. https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/consultations/category-2-6-weeks/211987-simpler-broadband-switching/associated-documents/statement-quick-easy-and-reliable-switching?v=327450.

Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. "Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas". *Directiva (UE) 2018/1972 por la que se establece el*

Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, 2019. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/LSU/?uri=oj:JOL_2018_321_R_0002.

Shaffer, Greg, y Z. John Zhang. "Competitive One-to-One Promotions". *Management Science* 48, núm. 9 (2002): 1143–60. https://www.jstor.org/stable/822606.

Subtel. *Reporte Mensual de Portabilidad*. Chile, 2025. https://www.portabilidadnumerica.cl/wp-content/uploads/2025/07/Reporte_Portabilidad_2025-06-30_v1.pdf.

SUTEL. *15 años de las Estadísticas del Sector de Telecomunicaciones*. 384.6. Edición Especial. San José, Costa Rica, 2025. https://sutel.go.cr/sites/default/files/estadisticas-sector-telecomunicaciones-2024.pdf.

SUTEL. "Consulta de Contratos de Adhesión". *Contratos de Adhesión*, 2023. https://sutel.go.cr/contratos-adhesion.

UIT. *Manual para la recopilación de datos administrativos de las telecomunicaciones y de las TIC*. 2020. https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/handbook/2020/ITUHandbookTelecomAdminData2020_S.pdf.

.