

CUESTIÓN 18-2/1

VELAR POR EL CUMPLIMIENTO DE
LAS POLÍTICAS Y REGLAMENTOS
NACIONALES SOBRE PROTECCIÓN
DE LOS CONSUMIDORES, PRINCIPALMENTE EN
UN ENTORNO DE CONVERGENCIA



CONTACTO

Sitio web: www.itu.int/ITU-D/study_groups

Librería electrónica de la UIT: www.itu.int/pub/D-STG/

Correo electrónico: devsg@itu.int

Teléfono: +41 22 730 5999

CUESTIÓN 18-2/1:

Velar por el cumplimiento de las políticas y reglamentos nacionales sobre protección de los consumidores, principalmente en un entorno de convergencia



Comisiones de Estudio del UIT-D

Para apoyar el programa de divulgación de conocimientos y creación de capacidades de la Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones, las Comisiones de Estudio del UIT-D ayudan a los países a alcanzar sus objetivos de desarrollo. Las Comisiones de Estudio del UIT-D, que actúan de catalizador creando, compartiendo y aplicando conocimientos de las TIC para reducir la pobreza y propiciar el desarrollo socioeconómico, contribuyen a crear condiciones propicias para que los Estados Miembros utilicen los conocimientos y alcancen más fácilmente sus objetivos de desarrollo.

Plataforma de conocimientos

Los resultados aprobados en las Comisiones de Estudio del UIT-D, así como el material de referencia conexo, se utilizan para implementar políticas, estrategias, proyectos e iniciativas especiales en los 193 Estados Miembros de la UIT. Esas actividades también permiten aumentar el acervo de conocimientos compartidos entre los Miembros.

Centro de intercambio de información y divulgación de conocimientos

Los temas de interés colectivo se comparten en reuniones físicas, foros electrónicos y reuniones con participación a distancia en una atmósfera propicia al debate abierto y el intercambio de información.

Acervo de información

Los Informes, directrices, prácticas idóneas y Recomendaciones se elaboran a partir de las contribuciones sometidas por los miembros de los Grupos. La información se reúne en encuestas, contribuciones y estudios de casos, y se divulga para que los miembros la puedan consultar fácilmente con instrumentos de gestión de contenido y publicación web.

Comisión de Estudio 1

En el periodo de 2010-2014 se encargó a la Comisión de Estudio 1 que estudiara nueve Cuestiones en los ámbitos de entorno propicio, ciberseguridad, aplicaciones TIC y cuestiones relativas a Internet. Concentró su labor en políticas y estrategias nacionales de telecomunicaciones que permiten a los países aprovechar de forma óptima el ímpetu de las telecomunicaciones/TIC como motor de crecimiento sostenible, de la creación de empleo y del desarrollo económico, social y cultural, teniendo presentes las cuestiones prioritarias para los países en desarrollo. La labor comprendía las políticas de acceso a las telecomunicaciones/TIC, en particular, el acceso de las personas con discapacidad y con necesidades especiales, así como la seguridad en las redes de telecomunicaciones/TIC. También se concentró en políticas y modelos tarifarios para las redes de la próxima generación, cuestiones relativas a la convergencia, acceso universal a los servicios de banda ancha fijos y móviles, análisis de las repercusiones, y aplicación de principios de costes y contables, teniendo en cuenta los resultados de los estudios llevados a cabo por el UIT-R y el UIT-T, y las prioridades de los países en desarrollo.

En la elaboración del presente informe han participado muchos voluntarios, provenientes de diversas administraciones y empresas. Cualquier mención de empresas o productos concretos no implica en ningún caso un apoyo o recomendación por parte de la UIT.

Índice

	<i>Página</i>
1	Introducción..... 1
1.1	Definición y mandato de la Cuestión..... 2
	Resultados esperados..... 2
1.2	Repercusiones de la convergencia sobre los consumidores y debates más recientes..... 3
2	Marco jurídico y reglamentario 3
2.1	Información general 4
2.1.1	Situación actual de los derechos y la protección de los consumidores..... 4
2.1.2	Evolución reciente de la reglamentación/legislación para la adaptación al entorno de convergencia 6
2.2	Visión general de la legislación sobre protección del consumidor (ejemplos de países). 9
2.3	Legislación/reglamentación y proyectos concretos sobre la protección del consumidor (ejemplos de países) 11
3	Organismos u entidades legales responsables de la protección del consumidor 14
3.1	Información general 14
3.1.1	Visión general de las entidades implicadas en la protección del consumidor..... 14
3.1.2	Coordinación entre las entidades que trabajan sobre temas relativos a la protección de los consumidores 16
3.2	Entidades estatales encargadas de la protección de los consumidores..... 17
3.2.1	Cometido de la Autoridad Nacional de Reglamentación (ANR) (ejemplos de países) 17
3.2.2	Cometido de las entidades privadas 20
3.3	Ejemplo de experiencia (aplicación) satisfactoria 21
4	Protección del consumidor en un entorno convergente: retos y perspectivas 22
4.1	Problemas encontrados por las entidades comprometidas en la protección del consumidor 22
4.1.1	Incidencia de la convergencia sobre la reglamentación y los consumidores 22
4.1.2	Insuficiencia, ausencia o imprecisión de la legislación sobre protección del consumidor y, en particular, para los servicios convergentes..... 24
4.1.3	Situación de las asociaciones de consumidores 32
4.2	Métodos de organización y prácticas eficaces de protección de los consumidores utilizadas por las ANR y otras entidades (ejemplos de países)..... 32
5	Directrices 38
5.1	Fundamentos de un marco reglamentarios para la protección del consumidor 38
5.2	Precisiones sobre las disposiciones reglamentarias y las obligaciones de los reguladores 38
5.3	Coordinación entre las entidades implicadas en la protección de los consumidores.. 39
5.4	Utilización de la tecnología..... 39
5.5	Cooperación internacional y compartición de la experiencia 39

	<i>Página</i>
5.6 Educación, coordinación, información y fomento de las capacidades de las asociaciones de consumidores	39
5.7 Medidas reglamentarias para la protección de los consumidores de servicios de telefonía móvil	41
5.8 Medidas y reglas de oro para la protección del consumidor en un entorno de convergencia.....	42
6 Conclusión	44
 Anexos	
Anexo 1: Resultados del cuestionario.....	49
Anexo 2: Otras fuentes y enlaces de interés	52
 Figuras, cuadros y recuadros	
Figura 1: Desglose por regiones de los participantes a la encuesta	3
Figura 2: Mandato de los reguladores en el mundo, 2012	9
Figura 3: Responsabilidades de los organismos de protección del consumidor vinculadas a las telecomunicaciones/TIC	14
Figura 4: Autoridades nacionales de reglamentación encargadas de la protección del consumidor cuyo mandato incluye el sector de las telecomunicaciones/TIC	15
Figura 5: Actividades reglamentarias relativas a la protección de los consumidores por grado de desarrollo	19
Cuadro 1: Desglose de los participantes a la encuesta por grado de desarrollo	3
Recuadro 1: Obligaciones de los operadores y de los consumidores en Tanzania.....	13
Recuadro 2: Directrices de la República de Corea destinadas a los proveedores de servicios de comunicación para la prestación de servicios agrupados	31
Recuadro 3: Directrices de la Comisión Federal del Comercio de los Estados Unidos sobre las buenas prácticas en materia de confidencialidad de los datos de los consumidores.....	36

CUESTIÓN 18-2/1

Velar por el cumplimiento de las políticas y reglamentos nacionales sobre protección de los consumidores, principalmente en un entorno de convergencia

1 Introducción

Los grandes avances en las técnicas de producción han provocado una revolución que también ha afectado al sector de las telecomunicaciones, que ha sufrido enormes mutaciones dando lugar a una oferta de servicios muy diversificada para los consumidores¹ de hoy en día.

Con el advenimiento de la convergencia y el despliegue de las redes de banda ancha por Internet, los reguladores y los responsables de políticas precisan un marco global para tratar cuestiones que, en cierto momento, provenían de ámbitos diferenciados (radiodifusión, TIC y telecomunicaciones).

Los gobiernos han emprendido actualmente reformas para afrontar mejor los cambios vinculados a ese entorno post convergencia y han tomado medidas para mejorar la aplicación y la implantación de la legislación, de las normas y de la reglamentación. Además, estas reformas y estas medidas pretenden en particular proteger a los consumidores, ya que:

- los proveedores de servicio que anteriormente estaban posicionados en mercados diferentes actualmente se encuentran en competencia para prestar servicio a los mismos clientes;
- las modalidades de prestación y venta de servicios, aplicaciones y contenidos a los consumidores están en plena transformación.

Esta situación, por supuesto, tiene una incidencia considerable en la reglamentación y presenta ventajas enormes para los consumidores: pone a su disposición servicios alternativos o complementarios, nuevas opciones tarifarias y múltiples servicios y productos innovadores. Al estimular el interés de los consumidores, la convergencia abrirá numerosas posibilidades económicas, sociales y culturales.

Habida cuenta del auge de la convergencia y de los servicios de banda ancha, las normas sobre la neutralidad de las redes y la confidencialidad de los datos figuran entre las mayores preocupaciones actuales de los responsables de tomar decisiones y de los reguladores en lo que respecta a la protección del consumidor. Prosiguen los debates sobre la neutralidad de las redes debido al aumento real, y sin duda masivo, del tráfico de datos generado por el creciente uso de servicios y aplicaciones que consumen cada vez mayor capacidad en las redes.

¹ Consumidor: Persona física o jurídica que adquiere o utiliza productos o servicios comercializados con fines exclusivamente no profesionales. El reconocimiento de los ciudadanos como consumidores se institucionalizó el 15 de marzo de 1962, cuando el Presidente de Estados Unidos, John F. Kennedy, sometió a voto la Ley de protección del consumidor de Estados Unidos, declarando ante el Congreso que: "los consumidores (hombres, mujeres, niños, jóvenes, ancianos y discapacitados) representan el grupo económico más importante y más afectado por las decisiones adoptadas por las instituciones públicas y privadas, pero desgraciadamente nunca se tiene en cuenta su punto de vista". El consumidor es, por lo tanto, un poderoso agente económico que condiciona al mercado de producción y, por tanto, al desarrollo económico y humano.

Los responsables de tomar decisiones y los reguladores reconocen que es importante proteger los datos de los consumidores y velar para que estén informados sobre los datos recopilados y sobre la utilización que de ellos hacen los operadores y los proveedores de contenidos.

Actualmente, sobre todo en los países en desarrollo, es preciso reconsiderar numerosos instrumentos legislativos y reglamentarios, establecidos en tiempos de la banda estrecha, para que se puedan utilizar en un entorno dominado por la banda ancha y la convergencia. En esta nueva era, resulta importante velar para que se tengan debidamente en cuenta las necesidades de los consumidores. Por otra parte, las asociaciones u organizaciones de consumidores deberán, en el marco de la protección de los intereses de los consumidores⁵, incorporarse a esta era de convergencia y dotarse de los instrumentos y medios necesarios para la defensa de los derechos de los consumidores.

1.1 Definición y mandato de la Cuestión

Durante la quinta Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones, celebrada del 24 de mayo al 4 de junio de 2010 (CMDT-10) en Hyderabad (India), se revisó la Cuestión 18-1/1 relativa a la aplicación de las leyes, políticas y reglamentos nacionales y se definió como se indica a continuación:

Cuestión 18-2/1: "Velar por el cumplimiento de las políticas y reglamentos nacionales sobre protección de los consumidores, principalmente en un entorno de convergencia".

La revisión de la Cuestión se debe a la toma de conciencia de la realidad de la convergencia y de sus repercusiones sobre asuntos relativos a la reglamentación y a los intereses de los consumidores. Los participantes a la reunión decidieron que el proyecto de Cuestión revisado debía incluir el tema de la protección de los consumidores, en particular en un entorno de convergencia.

Resultados esperados

Al final del periodo de estudios, deberían obtenerse los resultados siguientes:

- Recomendaciones y/o directrices a las autoridades de regulación para la aplicación, a escala nacional, de leyes, normas y reglamentos sobre la convergencia de los servicios de comunicaciones de banda ancha y la protección de los consumidores.
- Organización de un seminario, en colaboración con el Programa 3 de la BDT, sobre la protección del consumidor en un entorno de convergencia.

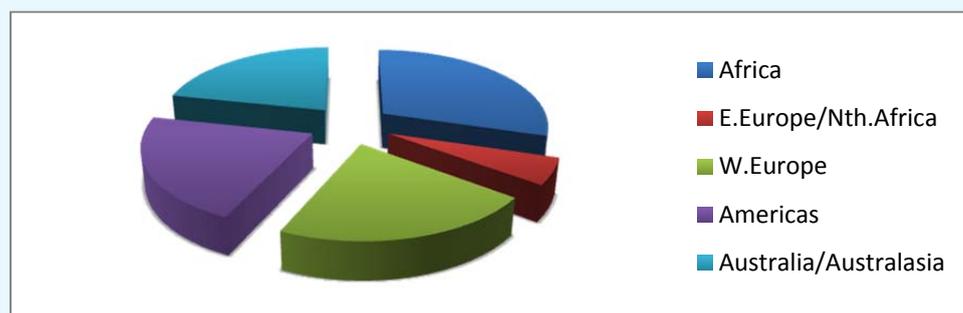
Para lograr los resultados esperados, el Grupo de trabajo se ha basado en la cooperación entre la presente Cuestión (18-2/1) estudiada por la Comisión de Estudio 1 y el Programa 3 de la BDT, y también, cuando ha sido preciso, con las Comisiones de Estudio de los otros dos Sectores de la UIT. Se ha elaborado un cuestionario sobre las políticas de protección de los consumidores, en particular sobre la convergencia, destinado a los 193 Estados Miembros de la UIT para recoger las experiencias de los países. También numerosos países han presentado estudios de casos en el marco de los estudios sobre esta Cuestión (véanse los Anexos 1 y 2).

Los resultados de esta encuesta han servido para redactar las conclusiones del estudio sobre la Cuestión 18-2/1 para el periodo 2010-2014.

En total, se recibieron 37 respuestas, de las cuales dos provenían de organizaciones regionales/internacionales y de dos Miembros del Sector². La Figura 1 muestra el desglose de los participantes por regiones y el Cuadro 1 presenta los participantes por grado de desarrollo.

² Turk telecom, U-COM Burundi, ARCTEL-CPLP, Réseau des Consommateurs TIC Africains (RÉCATIC).

Figura 1: Desglose por regiones de los participantes a la encuesta



Fuente: UIT

Cuadro 1: Desglose de los participantes a la encuesta por grado de desarrollo

	Percentage
Developed countries	18.9
Transition countries	2.7
Developing countries	54.1
Least developed countries	21.3

1.2 Repercusiones de la convergencia sobre los consumidores y debates más recientes

Al evolucionar la diversificación de las necesidades del consumo humano, las tecnologías progresarán e impondrán a los estados y a las instituciones públicas y privadas una nueva gobernanza. La regulación de los servicios de telecomunicaciones en la era de la convergencia ilustra a la perfección este hecho.

Una mejor regulación de los servicios de telecomunicaciones precisa una reglamentación adaptada a la evolución del sector y un fortalecimiento periódico de la capacidad de los reguladores y de las organizaciones de consumidores. De todas formas, los ciudadanos consumidores tienen la responsabilidad de entender correctamente cuáles son sus derechos y de instar, a través de sus asociaciones constituidas y reconocidas, a los responsables de tomar decisiones políticas y al sector privado a que implanten las estructuras y la legislación adecuadas que les permitan beneficiarse de las ventajas de la evolución de la tecnología en todas sus formas.

Cabe destacar que, en los textos nacionales y regionales referentes al sector, no se tienen en cuenta suficientemente o en absoluto los derechos de los consumidores y que, más concretamente, los consumidores no están implicados o tienen una escasa representación en la legislación de las telecomunicaciones en África.

2 Marco jurídico y reglamentario

Los adelantos tecnológicos y la convergencia de servicios han afectado profundamente a los mecanismos de decisión y a las opciones de los consumidores. Este cambio de comportamiento de los consumidores incide también en las prácticas comerciales de los operadores/proveedores de servicio. Esta interacción mutua entre consumidores y proveedores de servicio/operadores contribuye tanto a la calidad de los servicios prestados como a la aparición de nuevos problemas.

Los consumidores siempre exigen mejores servicios y los proveedores de TIC tienen que realizar inversiones para responder a la creciente demanda. Los reguladores, por su parte, intentan facilitar el marco jurídico y reglamentario adecuado para la protección de los consumidores en un entorno de por sí muy complejo de múltiples redes y servicios convergentes. Sin embargo, cada etapa superada hacia la

protección de los consumidores supone una nueva responsabilidad para los proveedores de servicio/operadores. Por ello, los reguladores también deben favorecer un clima que permita a los proveedores de servicio/operadores realizar las inversiones necesarias para satisfacer la creciente demanda de los consumidores (**CMDT Informe final p. 26**). Así pues, las autoridades nacionales de regulación buscan instaurar el mejor marco jurídico que aporte un grado suficiente de protección a los consumidores, sin provocar al mismo tiempo una disminución de las inversiones.

2.1 Información general

Es evidente que la mejora de la legislación y de la reglamentación son factores clave para la protección de los consumidores. Por ello, no debe subestimarse el papel del marco jurídico y reglamentario, pues es fundamental. En la Unión Europea, la **Directiva UE 2002/22/CE** sobre el servicio universal y los derechos de los usuarios sirve de base para la legislación sobre la protección del consumidor en materia de redes de comunicaciones electrónicas y de servicios. La directiva establece los derechos de los usuarios finales y las obligaciones de inversión correspondientes. El marco reglamentario de la UE afecta directamente al derecho de los consumidores.

En este contexto, es necesario destacar la importancia del entorno reglamentario de la UE basado en la convergencia de los servicios de las TIC. Los consumidores europeos disfrutan efectivamente de un marco reglamentario en la UE que les permite utilizar servicios de comunicaciones electrónicas innovadores a precios asequibles. Sin embargo, no se han resuelto determinados problemas vinculados al mercado y de orden institucional. Por ejemplo, se ha puesto en duda la eficacia y el funcionamiento de las autoridades nacionales de regulación en materia de derechos y protección de los consumidores. Por una parte, los consumidores no pueden aprovechar en su totalidad las ventajas del mercado único. Por otra parte, la Comisión ha confirmado "una estrategia digital para Europa" para efectuar una transición a la economía digital de alta velocidad basada en un mejor mercado único en línea (**CE 2010, p. 2**).

2.1.1 Situación actual de los derechos y la protección de los consumidores

La Asamblea General de las Naciones Unidas, al votar la Resolución 39/248 el 9 de abril de 1985, reconoció la necesidad de proteger a los consumidores de bienes y servicios frente al mercado. Por consiguiente, los "Principios rectores para la protección del consumidor" que adoptó mediante la citada Resolución representan la base de toda la legislación y reglamentación para la protección del beneficiario final de un bien o de un servicio. Los consumidores y la protección de sus derechos en el ámbito de las comunicaciones y de la convergencia son una transposición de los ocho derechos reconocidos por las Naciones Unidas en estos ámbitos. Se trata de los derechos siguientes:

- derecho a la satisfacción de las necesidades esenciales,
- derecho a la garantía del producto,
- derecho a la información,
- derecho de elección,
- derecho de representación,
- derecho de recurso,
- derecho a la educación,
- derecho a un entorno sano.

La mayoría de los países han otorgado aparentemente derechos especiales a los consumidores con el fin de protegerlos. Aunque pueden aparecer con diferentes denominaciones, la mayoría de esos derechos

son en el fondo casi similares. Antes de analizarlos, se considera útil hacer un repaso de esos derechos³. Algunos de ellos se enumeran a continuación pero se puede obtener información detallada en los anexos al presente informe (**Anexo 1**).

Para la elaboración de la reglamentación, los países partieron de estos puntos clave, sin entrar en detalles, para llegar a una reglamentación más detallada sobre los derechos de los consumidores.

De los 32 Estados Miembros que respondieron al cuestionario de la UIT⁴, el 67% indica que dispone de una legislación específica en materia de protección y derechos de los consumidores en el sector de las telecomunicaciones/TIC. Por el contrario, solo dos de los ocho países que pertenecen a la categoría de países menos adelantados (PAM)⁵ y que respondieron (Senegal y Mali) tienen ese tipo de legislación.

Cuando existe legislación, las disposiciones relativas a los consumidores citadas más a menudo son las siguientes: acceso a la información/transparencia; calidad de servicio; protección de los datos personales; protección de la vida privada; confidencialidad de la información y derecho a denunciar.

Los derechos menos citados son los siguientes:

- derecho a rescindir/modificar un contrato (7/29, 24%);
- indemnización en caso de interrupción del servicio (5/29, 17%);
- derecho a impedir la publicidad (4/29, 14%);
- acceso a los números de emergencia (3/29, 10%);
- portabilidad de los números (3/29, 10%).

Casi todos los participantes a la encuesta indicaron que los consumidores podían acceder a la información sobre los precios/tarifas de acceso y de los servicios fijos, móviles e Internet (mediante un ordenador personal o un teléfono inteligente). Veintitrés participantes (el 62%) indicaron que participan en el tratamiento de las reclamaciones de los consumidores.

Las reclamaciones de los consumidores son un indicador precioso que ayuda a los reguladores a identificar los ámbitos en los que la legislación/reglamentación en vigor puede ser insuficiente o dónde es preferible intervenir. Los tipos de reclamaciones más frecuentes, citados por todos los participantes a la encuesta, se refieren a la tarificación y a la facturación, la calidad del servicio y las interrupciones del servicio o a una cobertura insuficiente.

El tiempo necesario para tramitar las reclamaciones es uno de los mejores indicadores de la eficacia de las prácticas en materia de protección del consumidor. Este indicador ayuda a poner en evidencia la cantidad y el coste de los recursos necesarios, así como al organismo habilitado para tramitar las reclamaciones. Cuando las autoridades nacionales de regulación indican que participan en la tramitación de las reclamaciones, el tiempo dedicado a ello varía poco. En las dos terceras partes de los casos aproximadamente, las reclamaciones se tramitan en 25 días. Tres de los dieciséis (16) participantes han reconocido haber tenido problemas y recibido quejas debido a la lentitud de los procedimientos.

³ Contribuciones sobre la experiencia de los países arriba citados en el estudio de la Cuestión 18-2/1.

⁴ Los países siguientes respondieron a la encuesta: República Azerbaiyana, Bahrein, Bélgica, Bhután, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Colombia, Côte d'Ivoire, Chipre, El Salvador, Honduras, Italia, Lituania, Mali, México, Mongolia, Omán, Portugal, Qatar, Rwanda, Senegal, República sudafricana, Sudán, Swazilandia, Suiza, República Árabe Siria, Tailandia, Túnez, Uganda, Uruguay, Vanuatu y Venezuela.

⁵ Según la Organización de las Naciones Unidas, 49 países pertenecen a la categoría de países menos adelantados.

2.1.2 Evolución reciente de la reglamentación/legislación para la adaptación al entorno de convergencia

Los servicios de telecomunicaciones están progresando muy rápidamente debido a las conexiones transfronterizas y a los progresos tecnológicos registrados en el sector en todo el mundo que han iniciado una nueva etapa en la evolución de las telecomunicaciones al iniciarse el siglo XXI: la convergencia de las tecnologías.

En África, a pesar de que existen infraestructuras modernas (cables submarinos, terrestres y satélites) para el encaminamiento del tráfico a escala nacional, regional y continental, reguladores en el sector de las telecomunicaciones, asociaciones regionales de reguladores como WATRA en la CEDEAO y el CERTEL, y a pesar de la abundante reglamentación regional⁶, los consumidores africanos de los servicios de telecomunicación siguen sufriendo los abusos de los participantes del sector respecto a la calidad de servicio y a los métodos de facturación.

La Resolución 64 del UIT-D

La Conferencia de Hyderabad, celebrada del 24 de mayo al 5 de junio de 2010, representa un hito en el reconocimiento de los derechos de los consumidores de servicios de telecomunicaciones. Esa Conferencia adoptó varias Resoluciones que dan a los derechos de los consumidores un papel preponderante, entre las que destaca la Resolución 64 (Hyderabad, 2010) sobre la Prestación de protección y apoyo a los usuarios/consumidores de servicios de telecomunicaciones/tecnologías de la información y la comunicación. De acuerdo con esta Resolución, la UIT encarga al Director de la Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones:

"1 que continúe apoyando los trabajos encaminados a sensibilizar a los responsables políticos en materia de telecomunicaciones/tecnologías de la información y la comunicación, así como a los organismos reguladores respecto de la importancia de mantener informados a los usuarios respecto a las características básicas, calidad, seguridad y tarifas de los diferentes servicios ofrecidos por los operadores, y los trabajos orientados a la creación de otros mecanismos de protección que faciliten el ejercicio de los derechos del consumidor;

⁶ Se trata de textos e instancias de reglamentación, en el ámbito de la CEDEAO tales como:

- Acta adicional A/SA 1/01/07 relativa a la armonización de las políticas y del marco reglamentario del sector de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC);
- Acta adicional A/SA 2/01/07 relativa al acceso y a la interconexión de redes y servicios del sector de las TIC;
- Acta adicional A/SA 3/01/07 relativa al régimen jurídico aplicable a los operadores y proveedores de servicios;
- Acta adicional A/SA 4/01/07 relativa a la gestión del plan de numeración;
- Acta adicional A/SA 5/01/07 relativa a la gestión del espectro radioeléctrico;
- Acta adicional A/SA 6/01/07 relativa al acceso universal/servicio universal.
- En el marco del UEMOA :
 - Directiva N°1/2006/CM/UEMOA relativa a la armonización de las políticas de control y de regulación del sector de las telecomunicaciones;
 - Directiva N°2/2006/CM/UEMOA relativa a la armonización de los regímenes aplicables a los operadores de redes y a los proveedores de servicios;
 - Directiva N°3/2006/CM/UEMOA relativa a la interconexión de las redes y de los servicios de telecomunicaciones;
 - Directiva N°4/2006/CM/UEMOA relativa al servicio universal y a los requisitos de calidad de funcionamiento de las redes;
 - Directiva N°5/2006/CM/UEMOA relativa a la armonización de la tarificación de los servicios de telecomunicaciones;
 - Directiva N°6/2006/CM/UEMOA que establece un marco general de cooperación entre los reguladores nacionales en materia de telecomunicaciones.

2 que colabore con los Estados Miembros a fin de determinar cuáles son los ámbitos esenciales para el establecimiento de políticas o marcos regulatorios en materia de protección al consumidor y a los usuarios;

3 que prosiga su coordinación con el Sector de Normalización de las Telecomunicaciones en temas como la calidad del servicio, y la calidad y la seguridad percibidas;

4 que fortalezca su relación con otras entidades y organizaciones internacionales implicadas en la protección del consumidor;

5 que invite a las regiones correspondientes a crear sus propias asociaciones de usuarios finales/consumidores."

También se insta a los Estados Miembros "a formular y promover normativas que favorezcan la comunicación al usuario final de la información relativa a las características de los servicios de telecomunicaciones ofrecidos por los distintos proveedores".

Por último, se invita a los Miembros del Sector de Desarrollo de las Telecomunicaciones de la UIT "a contribuir con aportaciones acerca de las prácticas óptimas internacionales en materia de aplicación de políticas de protección al consumidor, teniendo en cuenta las Directrices y Recomendaciones de la UIT".

La convergencia es el presente y el futuro de los servicios de telecomunicación/TIC. El proceso y los avances parecen inevitables. Desde el punto de vista tradicional, la legislación y la reglamentación en vigor son incapaces de satisfacer las nuevas necesidades, por lo que es importante tomar algunas medidas adecuadas para adaptarse a los cambios que se están produciendo. En conjunto, cabe destacar que casi todos los países disponen de por lo menos un servicio de convergencia. Muy pocos países, no obstante, parecen haber tomado medidas reglamentarias y legislativas para adaptarse a un mundo convergente.

La sección siguiente examina con mayor detalle las contribuciones y respuestas recibidas en relación con el referido estudio.

Pregunta: ¿La legislación que rige la protección de los consumidores en el sector de las telecomunicaciones/TIC se ha actualizado durante los dos últimos años (en 2010 y 2011)?

¿Se han presentado enmiendas a la legislación existente para integrar los diferentes aspectos de la convergencia de servicios?

Algunos participantes (19) indicaron que habían actualizado su legislación relativa a la protección del consumidor⁷. Estas actualizaciones se realizaron durante los dos años precedentes en más de la mitad de los países que contestaron (59%) y se referían a diferentes ámbitos:

- nuevos derechos para los usuarios;
- fortalecimiento de la transparencia y de la información;
- seguridad/confidencialidad de los datos; regulación de los precios; y
- accesibilidad.

Cuando los participantes indicaron que habían modificado solo un aspecto de la legislación, esas modificaciones se referían a las directrices en materia de protección del consumidor (Bahrein), la regulación del trabajo en el sector de las telecomunicaciones (El Salvador) y un nuevo sistema de tramitación de las reclamaciones (Senegal).

⁷ Seis países desarrollados, un país con economía en transición, ocho países en desarrollo y cuatro países pertenecientes a la categoría de países menos adelantados.

Muy pocos participantes (6 de 33) indicaron haber modificado la reglamentación para cubrir diferentes aspectos de los servicios convergentes⁸. Las medidas tomadas eran de diversa naturaleza, los únicos aspectos que se repetían varias veces fueron la transparencia de los precios (tres de ocho) y la neutralidad tecnológica y de las redes (dos de ocho).

Las respuestas que se presentaron una sola vez son las siguientes:

- Reglamentación de las comunicaciones de los abonados – comercialización de los servicios agrupados (Colombia).
- Reglamentación relativa a los contratos (Colombia).
- Marco reglamentario aplicable a la televisión de pago (Brasil).
- Protección de la información personal y perspectivas de las medidas reglamentarias sobre la neutralidad (Italia).
- Convergencia y utilización del espectro (Uganda).
- Comunicación a los consumidores sobre los precios de los servicios de llamadas, sms, servicios de proposición (Suiza).

Esta cantidad es sorprendentemente baja dado los numerosos servicios convergentes que han declarado todos los países participantes:

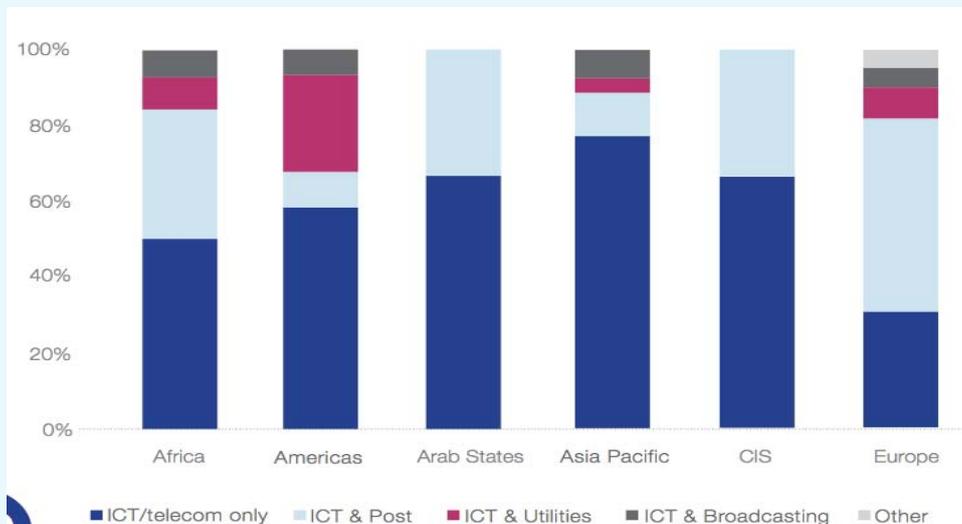
- 79% tienen servicios de telefonía por Internet;
- 52% tienen servicios de televisión en móviles/TVIP;
- 14% tienen servicios de pago/servicios bancarios en móviles;
- 21% tienen "otros" productos convergentes, en particular los servicios de localización GPS en los móviles, servicios en teléfonos inteligentes y en tabletas, ofertas agrupadas (televisión de pago, telefonía e Internet de banda ancha), ofertas dobles (servicios de banda ancha y de línea fija), ofertas triples (servicios de banda ancha, de línea fija y de televisión salvo televisión de pago) y ofertas "todo incluido" (banda ancha, telefonía fija, telefonía móvil y televisión salvo televisión de pago).

Según los datos de los que disponía la UIT en septiembre de 2013, seguían registrados 161 reguladores de telecomunicaciones/tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) autónomos en todo el mundo – aunque, en muchos casos, el mandato de esos reguladores se ha ampliado a lo largo de los últimos cinco años e incluye actualmente las tecnologías de la información y la radiotelevisión. Los reguladores del sector de las telecomunicaciones/TIC son responsables de la reglamentación de los contenidos de Internet únicamente en el 16% de los países aproximadamente (principalmente en África, en los Estados árabes y en la región Asia-Pacífico)⁹, aunque ese porcentaje se ha duplicado desde 2009. En el 18 % de los países, la reglamentación de la radiodifusión está incluida en el mandato de los reguladores del sector de las telecomunicaciones/TIC.

⁸ Tres países desarrollados de cuatro, dos países en desarrollo de diecisiete y un país de cinco perteneciente a la categoría de países menos adelantados.

⁹ Según las respuestas recibidas en el marco de la encuesta anual de la UIT sobre reglamentación de las telecomunicaciones/TIC.

Figura 2: Mandato de los reguladores en el mundo, 2012



Fuente: Informe "Tendencias de las reformas de las telecomunicaciones 2012"¹⁰

2.2 Visión general de la legislación sobre protección del consumidor (ejemplos de países)

Los intercambios permanentes y la naturaleza evolutiva de los servicios de las TIC obligan a los países a adoptar y a fortalecer las normas de protección de los consumidores propias a los servicios de las TIC, lo que no implica que se deba desatender la legislación sobre el consumo en general. Al contrario, estas legislaciones se pueden complementar para, de esta forma, ofrecer una mayor protección al consumidor. Este hecho demuestra la importancia de la legislación para la protección de los consumidores en general y, por lo tanto, la necesidad de analizar más a fondo esa legislación.

En **Turquía**, los derechos de los consumidores están protegidos por la ley N° 4077 sobre la protección del consumidor (la "Ley de protección del consumidor"). Con las enmiendas realizadas en 2003, se incorporó al ámbito de aplicación de esta ley el concepto de servicio deficiente que se define como "un servicio que tiene carencias materiales, jurídicas o económicas que afectan a la calidad especificada en la publicidad y los anuncios realizados por el proveedor o establecidas en las normas o reglamentos técnicos o que reducen o anulan su valor o los beneficios esperados de ese servicio por el consumidor". El objeto de esta ley sobre la protección de los consumidores se describe como "adoptar medidas para proteger la salud, los intereses de seguridad y económicos de los consumidores en relación con el bien público, la sensibilización del consumidor, la indemnización por las pérdidas sufridas por los consumidores y su protección contra los riesgos medioambientales, la promoción de iniciativas de los consumidores con miras a proteger sus intereses y el fomento de organizaciones humanitarias dedicadas a elaborar políticas relativas a los consumidores." La Ley incluye algunas disposiciones que pretenden velar porque no se perjudique a los consumidores y otras relativas a la restitución o la indemnización en el caso en que se hayan producido daños.

La República Popular de China ha dictado leyes para proteger a los consumidores, por ejemplo, la "ley china antimonopolio", "Ley de la República Popular de China sobre la protección de los derechos y de los intereses de los consumidores", "Ley de la República Popular de China contra la competencia desleal",

¹⁰ Informe de la Comisión de la UIT sobre banda ancha – "Situación de la banda ancha en 2012: garantizar la integración digital para todos", p. 70, www.broadbandcommission.org/Documents/bb-annualreport2012.pdf

"Criterios de los servicios de telecomunicación", "Supervisión de la calidad de los servicios de telecomunicación y de los métodos de gestión" y "Disposición relativa al método de recurso temporal de los consumidores de telecomunicaciones".

En 1990, Brasil publicó un código de defensa del consumidor (**Código de Defesa do Consumidor**). Además, la privatización de los servicios públicos de telecomunicación a finales de los años 1990 constituyó un nuevo marco jurídico de gran importancia sobre el sector de las telecomunicaciones, que engloba instrumentos para garantizar los derechos del consumidor.

La existencia de agencias de regulación junto con la privatización de los servicios públicos ha permitido a los consumidores comprender hasta qué punto es importante disponer de una base reglamentaria que permita garantizar sus derechos. Desde entonces, los operadores de telecomunicaciones deben seguir ciertas directrices jurídicas que establecen los derechos y las obligaciones tanto para los consumidores como para los proveedores de servicios.

En Malí, las normas sobre la competencia en el mercado de Mali se fijan en normativas subregionales y nacionales¹¹.

Estos textos incluyen una serie de disposiciones relativas a la información y la protección del consumidor, en particular: la obligación de publicitar los precios y las condiciones de venta, el modo de empleo, la prohibición de imitaciones, venta o utilización de productos caducados, el etiquetado, la fijación y etiquetado de los precios de los productos y servicios.

En la **RDC**, la legislación sobre la protección de los consumidores es prácticamente inexistente.

Después de la liberalización del sector de las telecomunicaciones, la ley marco n° 013/2002 de 16/10/2002 sobre las telecomunicaciones en la RDC no es suficientemente explícita puesto que se ha limitado a imponer a los operadores de telecomunicaciones en la RDC la obligación de facilitar a los consumidores el acceso a los servicios telefónicos en las condiciones previstas por la ley.

A esto se añadieron las disposiciones de la ley 014/2002 de 16/10/2002 de creación de la Autoridad de Regulación de los Correos y de las Telecomunicaciones (ARPTC), que explícitamente establece el mandato (en el artículo 3) de proteger, en el sector de correos y telecomunicaciones, los intereses de los consumidores. Para llevar a cabo ese mandato se precisaría la puesta en marcha de las medidas de aplicación correspondientes.

No obstante, las disposiciones de los pliegos de condiciones para la obtención de licencias de concesión de servicios públicos de telecomunicaciones en la RDC definen, por sí mismas, las obligaciones, mediante principios rectores, para la protección de los consumidores, desglosados en dos tipos:

- Protección técnica: protección contra las disfunciones técnicas (interrupción brusca de los servicios sin previo aviso, corte de llamadas, indisponibilidad de la red, perturbaciones de las redes, zonas sin cobertura, etc.).

¹¹ El Tratado de la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMOA);

- el Reglamento N° 02/2002/CM/UEMOA relativo a las prácticas que no respetan la competencia en la Unión Económica y Monetaria del África Occidental;
- el Reglamento N° 03/2002/CM/UEMOA relativo a procedimientos aplicables a los cárteles y abusos de una posición dominante en la Unión Económica y Monetaria del África Occidental;
- otras directivas de la UEMOA.
- La actividad comercial se rige en general por:
- la Orden N° 07-025/P-RM relativa a la competencia;
- el Decreto N° 08-260/P-RM de 6 de mayo de 2008 en virtud del cual se definen las modalidades de aplicación de la Orden N° 07-025/P-RM.

- Protección comercial: protección contra los abusos comerciales (interconexiones obligatorias de las redes, igualdad en el tratamiento de los usuarios, tarificación correcta y clara, ofertas de servicio claras, reclamaciones e indemnización a los clientes, etc.).

Por consiguiente, hasta la fecha, no existe en la RDC ningún marco reglamentario general que garantice los intereses de los consumidores congolese en todos los ámbitos de la vida económica del país y todavía menos en materia de telecomunicaciones adaptadas al contexto de la convergencia.

Se están elaborando dos proyectos de decisión de la ARPTC, el primero define el procedimiento para la tramitación de las reclamaciones de los consumidores y de sus asociaciones y el otro trata de la portabilidad de números, lo que debería permitir preservar los derechos de los consumidores a conservar sus números.

La ARPTC está considerando igualmente la instauración un centro de llamadas con el fin de recoger en tiempo real las reclamaciones de los consumidores de servicios de telecomunicación, con el fin de proceder de oficio en los casos de vulneración de los intereses de los consumidores.

Del mismo modo, existe un borrador para la instauración de una decisión sobre la portabilidad de números que debería permitir preservar el derecho de los consumidores a conservar sus números.

2.3 Legislación/reglamentación y proyectos concretos sobre la protección del consumidor (ejemplos de países)

Mientras algunos países siguen aplicando las leyes generales de protección del consumidor para los servicios TIC, la mayoría de ellos parece que han adoptado algún tipo de reglamentación específica de protección de los consumidores de esos servicios. El cuestionario muestra que el 70% de los participantes han adoptado normas de protección de los consumidores propias del sector de las TIC.

No obstante, en 17 países, las autoridades de reglamentación de las telecomunicaciones han indicado que no existe legislación concreta en materia de protección de los consumidores (13% de las respuestas). Diez de estos países disponen de otra autoridad nacional de reglamentación competente para aplicar la normativa general en materia de protección de los consumidores en el sector de las telecomunicaciones/TIC.

Para tomar las medidas necesarias a tiempo, los reguladores deberían actuar con diligencia y cuando sea necesario. Esto implica que los reguladores deben elaborar alguna regulación ex ante que les permita reaccionar y adaptarse rápidamente a los cambios de entorno a tiempo. A continuación se estudia en profundidad la reglamentación de ciertos países¹². **En Turquía**, aunque existe un código general de protección del consumidor, la Autoridad turca de regulación en materia de TIC, la ITCA, elaboró la "Ordenanza sobre los derechos del consumidor en el sector de las telecomunicaciones" a finales del año 2004. En julio de 2010 se modificó la Ordenanza en función de las nuevas necesidades. Existen también otras regulaciones muy relacionadas con las ventajas de los consumidores en relación con el servicio universal, los equipos terminales, la protección de los datos personales, etc. La ordenanza sobre los derechos del consumidor en el sector de las telecomunicaciones es la principal legislación relativa a la protección del consumidor y establece derechos específicos a los consumidores de servicios de telecomunicación, que garantizan que los consumidores se benefician de esos servicios sin efectos negativos sobre su salud, sin interrupciones, con alta calidad y a precios abordables.

Burkina Faso dispone de legislación relativa a las comunicaciones electrónicas, a los servicios de transacciones electrónicas y a la protección de datos personales. La legislación básica sobre la reglamentación de las comunicaciones electrónicas es la ley Nº 061-2008/AN de 27 de noviembre

¹² Se trata de países que han aportado una contribución sobre su experiencia en el marco de la Cuestión 18-2/1.

de 2008. Esta ley y los textos que la desarrollan se basan en la aplicación de las directivas y actas adicionales que tratan diversos aspectos de las telecomunicaciones/TIC adoptadas por "la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental" (CEDEAO), el 23 de marzo de 2006 en Abiján y por la "Unión Económica y Monetaria de los Estados de África Occidental"(UEMOA), el 19 de enero de 2007 en Ouagadougou.

En **Francia**, el **Parlamento francés** adoptó en diciembre de 2007 una nueva legislación para desarrollar la competencia en beneficio de los consumidores que utilizan tecnologías móviles y de Internet. Este proyecto de ley, conocido como la "**ley Chatel**" actualiza el Código de consumo francés para las nuevas tecnologías. Este artículo examina las condiciones que deben incluirse en los contratos de prestación de servicios de comunicaciones electrónicas. Igualmente contempla las nuevas normas sobre la venta a distancia que tengan incidencia en la información que debe suministrarse a los clientes. Las nuevas disposiciones relativas al acceso a Internet y a los usuarios de telefonía móvil se incluyen para proteger a los clientes mediante la limitación de la duración de los contratos, la reducción de los plazos de aviso previo, la devolución de cantidades pagadas con antelación y la limitación de la utilización de líneas de alta gama para los servicios de apoyo.

En **Malí**, la Ordenanza N° 2011-023/P-RM, en sus principios generales, recuerda una serie de medidas para la protección de los usuarios, en particular:

- la protección de los usuarios y sus derechos: se refiere a la aprobación por la Autoridad de las condiciones generales para las suscripciones y para la explotación de servicios y sus posibles cambios, la respuesta a las demandas y a la calidad de las redes y los servicios;
- el acceso al mayor número posible de usuarios (especialmente en zonas rurales) gracias a una mejor cobertura del territorio nacional, así como el mantenimiento y desarrollo del servicio público de telecomunicación.

En **Côte d'Ivoire**, la reforma reglamentaria e institucional lograda mediante la adopción de la ordenanza N° 2012/293 de 21 de marzo de 2012 aboga especialmente por la protección de los consumidores. Los artículos 162 a 170 establecen disposiciones concretas sobre los derechos y obligaciones de los operadores y de los consumidores.

En la ley relativa a las comunicaciones electrónicas y postales 2010 (en lo sucesivo denominada EPOCA), la Ley 2003 de la **Autoridad de reglamentación de las comunicaciones de Tanzania y los reglamentos de comunicaciones de Tanzania (protección del consumidor)** de 2005 se facilitan disposiciones jurídicas sobre la protección de los consumidores. Estas disposiciones se pueden agrupar en tres categorías: responsabilidades de las autoridades; obligaciones de los operadores y obligaciones de los consumidores (ver recuadro 1).

Recuadro 1: Obligaciones de los operadores y de los consumidores en Tanzania

Obligaciones de los operadores

Los operadores tienen ciertas obligaciones sobre la protección del consumidor. La mayoría de ellas están incluidas en la EPOCA en relación con problemas provenientes del mal uso de las tarjetas SIM y con otros problemas a los que se enfrentan los consumidores:

- protection of consumer information by licensee not monitoring or disclosing the content unless required or permitted by law;
- duty of confidentiality of consumer information by a person who is a member or employee of an application service licensee or its agent not disclosing content or information of any customer except where such person is authorized by any other written law;
- protection against interception of communication without lawful authority;
- protection from transmission of any obscene, indecent or false electronic communication;
- to register users of SIM cards as a means to protect users from misuse of SIM cards;
- requirement to block blacklisted phones which have been reported as stolen; and
- protection from promotions or advertisements which are deceitful.

Cuando un operador vulnera las condiciones de los contratos sobre asuntos relativos a la protección de los consumidores, la Autoridad puede intervenir contra el citado operador tras escuchar las reclamaciones del consumidor en el Comité de Reclamaciones para los asuntos de comunicaciones o de correos o por el Comité de Contenidos en los casos relacionados con la radiodifusión.

Obligaciones de los consumidores

Los consumidores también tienen obligaciones para poder garantizar su protección en el uso de los servicios de comunicación. Tras los cambios en el sector de las comunicaciones y en el marco jurídico, los consumidores tienen ahora ciertas obligaciones que no existían anteriormente. Algunas de ellas son las siguientes:

- to use communication services for proper use and not for the purpose of abusing other users or transmitting any obscene or indecent message;
- to submit complaints to their service provider on the nature of the communication service, and if not satisfied with action taken to refer complaint to the Authority and Complaints Committee;
- to register their SIM cards;
- to report change of ownership of mobile phone or SIM card;
- to report theft, loss or destruction of mobile phone or SIM card.

En todo el mundo, la reglamentación a menudo exige a las empresas elaborar procedimientos para tramitar las reclamaciones de los usuarios, disponer de un servicio de atención al cliente 24 horas al día, hacer pública la información relativa a los procedimientos y al derecho a presentar reclamaciones y anunciarlas en lugares visibles en los locales de las empresas o en su página de Internet. Además, a menudo se exige a los operadores que dispongan de formularios especiales destinados a facilitar las reclamaciones de los consumidores, que dispongan de registros de todas las reclamaciones y que declaren todos los detalles necesarios para resolver esas reclamaciones o sobre la aplicación de las normas específicas.

Las estadísticas obtenidas del cuestionario sobre las tendencias de las reformas de la UIT destinado a los países ofrecen un panorama de la legislación/reglamentación específicas a la protección de los consumidores en un entorno convergente (**Anexo 2**).

3 Organismos u entidades legales responsables de la protección del consumidor

Es inevitable que se produzcan numerosas contradicciones y tampoco es posible ni razonable que las autoridades nacionales de reglamentación pretendan resolver cada asunto por sí mismas. Lo mismo ocurre con los consumidores. La mayor parte de las veces, miles o quizá millones de personas se enfrentan a un mismo problema en concreto. Puede ser a escala nacional o a veces a escala mundial. Para que el trabajo resulte más sencillo para todas las partes, deben intervenir otras entidades u organizaciones.

3.1 Información general

Las personas jurídicas o las instituciones como los gobiernos o las entidades privadas tienen una influencia enorme sobre el grado de cumplimiento de la protección del consumidor. Por consiguiente, deberían analizarse correctamente los cometidos y las prácticas de estos con el fin de determinar sus repercusiones sobre la protección de los consumidores. En esta sección se analizan las funciones de las diferentes entidades y se presentan algunos ejemplos¹³.

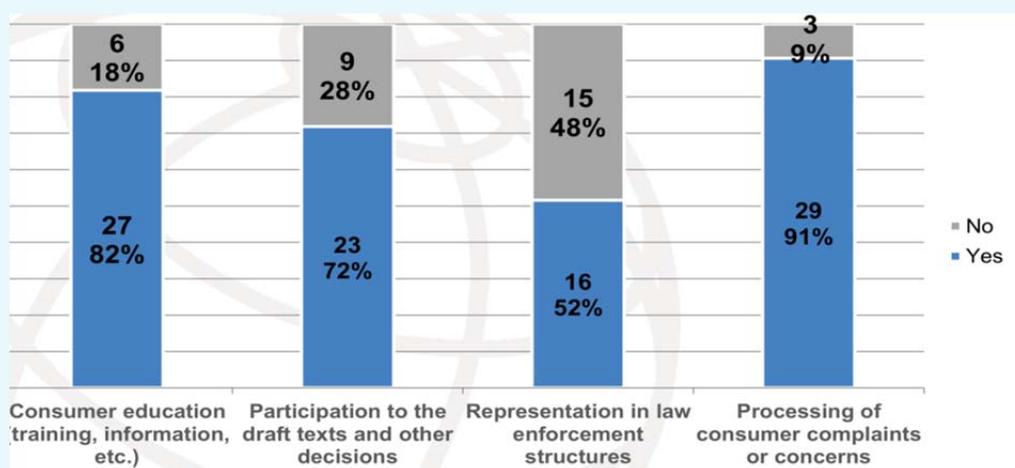
3.1.1 Visión general de las entidades implicadas en la protección del consumidor

¿Cuántos organismos implicados en la protección del consumidor existen en su país?

En cerca de los dos tercios de los países que han respondido a la encuesta, solo uno o dos organismos se ocupan de la protección de los consumidores, frente a tres o más en el tercio restante.

El cuadro siguiente indica el grado de responsabilidad de las entidades implicadas en la protección del consumidor. Las respuestas muestran que las responsabilidades de esos organismos en materia de protección de los consumidores son muy variables. En la mayoría de los casos, el organismo tiene competencias en materia de educación de los consumidores y en la tramitación de reclamaciones; tres cuartas partes de ellos aproximadamente intervienen en la elaboración de la legislación y un poco más de la mitad participa en su aplicación.

Figura 3: Responsabilidades de los organismos de protección del consumidor vinculadas a las telecomunicaciones/TIC



Fuente: UIT

¹³ Ejemplos extraídos de las contribuciones presentadas por los países en el estudio de la Cuestión 18-2/1.

La mitad de los participantes han reconocido que los organismos encontraban dificultades a la hora de hacer aplicar la legislación sobre la protección del consumidor y/o fomentar su protección de una u otra forma. Esta proporción alcanza el 75% en los PMA.

Entre esos organismos se encuentran las asociaciones de consumidores existentes para defender sus derechos. En algunos países la creación de esas asociaciones se rige por textos jurídicos. Por ejemplo, el Código del consumidor francés define las condiciones bajo las que esas organizaciones pueden identificarse como tales a escala nacional. Esta autorización permite a la organización actuar en la defensa de los intereses de los consumidores en general. La autorización otorgada por decreto del Ministerio de Consumo y del Ministerio de Justicia, constituye el acta de reconocimiento de la organización de consumidores a nivel nacional.

La organización debe estar libre de toda actividad profesional. Un total de 18 asociaciones de consumidores autorizadas a nivel nacional (en Francia) tiene derecho de perseguir las infracciones ante los tribunales.

El cuadro siguiente indica algunos ejemplos de autoridades de reglamentación encargadas de la protección de los consumidores cuyo mandato incluye el sector de las telecomunicaciones/TIC.

Figura 4: Autoridades nacionales de reglamentación encargadas de la protección del consumidor cuyo mandato incluye el sector de las telecomunicaciones/TIC¹⁴

Mexico	PROFECO and COFETEL
Mongolia	Authority for Fair Competition and Consumer Protection of Mongolia
South Africa	ICASA and the National Consumer Commission
Sudan	National Telecommunication Corporation (NTC)

Fuente: UIT

Algunos Estados Miembros comienzan a orientarse hacia un marco reglamentario convergente, reagrupando las autoridades de reglamentación de las telecomunicaciones y las de radiodifusión en una única autoridad convergente para las TIC¹⁵. Las responsabilidades de los reguladores en la era de la convergencia son básicamente las siguientes: protección del consumidor, supervisión de la competencia y de la reglamentación propia del sector. Algunas de estas autoridades están además encargadas concretamente de garantizar un cierto grado de protección y de formación de los consumidores, de alentar condiciones equitativas en el mercado y de velar por la calidad de los servicios.

En su conjunto, la encuesta revela una insuficiencia general en lo relativo a los recursos, las estrategias y los instrumentos disponibles para proteger a los consumidores en un entorno sometido a un fenómeno de rápida convergencia.

¹⁴ Los datos sólo se refieren a los participantes en la encuesta.

¹⁵ Se trata de las autoridades siguientes: Autoridad de reglamentación de las comunicaciones de Tanzania (2003); Autoridad de las comunicaciones y del mercado de Australia (ACMA) (2005); Comisión de la información y autoridad de los medios de Bután (2000); Comisión de las comunicaciones y de los multimedia de Malasia (1998); Oficina de comunicaciones del reino Unido (OFCOM) (2003); Autoridad independiente de las comunicaciones de la República sudafricana (ICASA) (2005).

Más de la mitad de los participantes a la encuesta tienen la sensación de que en su país es necesaria una legislación complementaria relativa a la protección de los consumidores y casi dos tercios indicaron que las necesidades de los consumidores no estaban adecuadamente recogidas en la legislación existente o que esa legislación estaba obsoleta. Casi las tres cuartas partes de los participantes estiman que precisan más directrices y recomendaciones en materia de protección de los consumidores – en particular, en lo concerniente a la instrucción e información de los consumidores.

3.1.2 Coordinación entre las entidades que trabajan sobre temas relativos a la protección de los consumidores

En un entorno plural en el que las prácticas se solapan unas a otras y se desarrollan en la misma zona, la coordinación entre los que intervienen se torna importante y necesaria. Esa coordinación se consigue mediante diferentes métodos para cada país. Resulta importante analizar estos métodos e identificar los que mejor funcionen para guiar a otros países en la buena dirección.

En la mayoría de los casos, los participantes dicen que las responsabilidades estaban claramente repartidas entre los diferentes organismos implicados y solo un poco menos de un tercio de ellos indica una superposición de las competencias. En este caso, solo cerca de la mitad de los participantes explica que dispone de medios para intercambiar activamente la información sobre los problemas encontrados. El intercambio de información se realiza mediante acuerdos oficiales, documentos o informes especiales o talleres, foros y plataformas similares o gracias a la mediación de algún Ministerio. Se puede citar a **Uganda, Suiza, Uruguay, Côte d'Ivoire, Bélgica y Malí** como ejemplos que utilizan ese método.

Aproximadamente la misma proporción, el 50%, indica que trabaja en cooperación con los organismos de protección de los consumidores solo "en caso de necesidad", lo que puede explicar que únicamente la mitad de los participantes estime que los consumidores pueden con facilidad saber a qué organismo dirigirse para resolver diferentes problemas. Además, esta respuesta parece contradecir las conclusiones de la encuesta, según las cuales poco más de dos tercios de los consumidores pueden resolver sus problemas relacionados con servicios convergentes dirigiéndose a un único organismo. Una proporción equivalente de participantes indica que los consumidores deben recurrir a diferentes entidades en función de los problemas a los que se enfrentan.

En **Portugal**, las responsabilidades están compartidas entre la Autoridad Nacional de Reglamentación (ANR) y la Agencia General portuguesa de protección del consumidor (GCR) que han firmado un acuerdo de cooperación. La ANR garantiza la formación requerida por la GCR en lo relativo a las cuestiones específicas de los consumidores del sector de las comunicaciones electrónicas.

En **Italia**, el artículo 8 del Código de Comunicación Electrónica exige que la AGCOM, el Ministerio del Desarrollo Económico y la Autoridad Antitrust intercambien toda la información requerida para la aplicación de la ley y de la reglamentación relativa a las comunicaciones electrónicas y garanticen la cooperación y la transparencia entre ellos y la Comunidad Europea.

El Código de Comunicación Electrónica estipula asimismo que la AGCOM y el Ministerio aporten la información necesaria a la Comisión Europea y, si es preciso, se ponga esa información a disposición de cualquier otra autoridad nacional independiente o de autoridades análogas en otro Estado de la Unión Europea. En este marco la AGCOM coopera con otras autoridades públicas encargadas de la aplicación de las leyes que protegen los intereses de los consumidores.

En general, están previstas obligaciones de cooperación en lo que respecta al DPA y a otras autoridades independientes italianas.

En **México**, existe un acuerdo de colaboración entre la COFETEL y PROFECO.

El regulador **chino MIIT** ha lanzado una acción especial denominada **Red verde y soleada** con otros organismos gubernamentales con el fin de crear un entorno Internet sano. Existe un órgano de relación con los consumidores en el seno de la Secretaría Ejecutiva. Se ha formado una asociación entre el

regulador y todas las asociaciones de consumidores, cuyo objetivo es reforzar las capacidades de las organizaciones y apoyar sus actividades de control de las telecomunicaciones/TIC.

Mauricio tiene un Ministerio de Protección de los Consumidores, una Carta de Ciudadanía y una Ley de Protección de los Consumidores. Los consumidores de servicios de telecomunicación y TIC están protegidos por la acción concertada del Ministerio, la Asociación de Consumidores de Mauricio, el Regulador y el Instituto de Protección del Consumidor.

Senegal dispone de un Código de Consumo y un Consejo Nacional de Consumo. El Regulador contribuye a la protección de los consumidores de servicios de telecomunicación y TIC gracias a un mecanismo de refuerzo de las actividades de las organizaciones de consumidores y su implicación en las mismas. Sin embargo, hay que destacar que estos textos no tienen en cuenta la convergencia de las redes y de los servicios de telecomunicaciones/TIC, por lo que es preciso actualizarlos.

En Malí, la AMRTP y la DNCC a veces se ponen de acuerdo sobre ciertas reclamaciones de los consumidores relativas a las prácticas contra la competencia, incluida, entre otras, la venta por debajo del coste o la publicidad falsa o engañosa.

3.2 Entidades estatales encargadas de la protección de los consumidores

3.2.1 Cometido de la Autoridad Nacional de Reglamentación (ANR) (ejemplos de países)

La responsabilidad del regulador incluye igualmente la elaboración de procedimientos adecuados para canalizar las quejas y reclamaciones de los consumidores, sensibilizarlos sobre sus derechos y protegerles en caso de deficiencias del mercado. En la mayoría de los países, los reguladores asumen la responsabilidad de tramitar las reclamaciones de los consumidores.

Los reguladores de las telecomunicaciones/TIC han establecido diferentes métodos para estar a la disposición del público y facilitar la tramitación de las reclamaciones de los consumidores. En numerosos países, los consumidores pueden presentar reclamaciones por escrito, correo electrónico, teléfono, fax o en persona en las oficinas del organismo regulador, en los centros de atención al consumidor y en los centros de llamadas u otros lugares asignados para ello. Para facilitar la tramitación a los consumidores, los procedimientos para la presentación de reclamaciones son generalmente sencillos. Los reguladores informan a los consumidores sobre estos procedimientos de forma fácilmente accesible. Los reguladores intentan asimismo establecer métodos para compartir sus preocupaciones o anhelos y permitirles que influyan en las políticas y los procesos de toma de decisiones.

El cuestionario muestra que en la mayoría de los países la aplicación de la reglamentación sobre la protección del consumidor es responsabilidad de la Autoridad Nacional de Reglamentación. Pero, también bastantes países disponen de sus propios mecanismos de protección del consumidor, adaptados a sus necesidades concretas.

Colombia ha adoptado un planteamiento diferente en la gestión de las reclamaciones de los consumidores. Mientras una de las funciones del regulador es facilitar a los clientes información sobre los servicios de telecomunicación, la capacidad de resolver las diferencias entre diferentes operadores de telecomunicaciones y sus clientes ha sido delegada a un organismo administrativo multisectorial denominado la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para ejercer las funciones de supervisión, inspección y vigilancia de servicios públicos como la energía, el gas y las telecomunicaciones. La SSPD recibe las llamadas de los usuarios u abonados después de haber presentado sus reclamaciones directamente al operador de telecomunicaciones. La SSPD puede imponer sanciones a los prestatarios de servicios públicos.

En **Turquía** el Tribunal del Consumidor toma decisiones tanto concretas como compensatorias tales como la invalidación parcial o total de los contratos en los que todas o parte de sus cláusulas sean contrarias a la noción de protección del consumidor o se hayan interpretado y aplicado en perjuicio del consumidor. El Tribunal puede asimismo ordenar que ciertos servicios se presten correctamente, aunque no exista

ninguna cláusula sobre ese tema en el contrato o en la legislación. Si los consumidores se vieran perjudicados o fueran tratados de forma no equitativa, el Tribunal podría obligar a los operadores a remediarlo o a indemnizarlos. Para proteger aún más a los clientes y garantizar las indemnizaciones, si un equipo ha causado algún daño, todos los que han participado en la cadena de suministro de ese equipo son responsables ante los consumidores.

En Nigeria, un foro denominado Parlamento de los Consumidores de Servicios de Telecomunicaciones (TCP) permite a los consumidores gozar de una interacción directa con los agentes del sector. El TCP se reúne generalmente en todas las grandes ciudades del país. El programa de sensibilización del consumidor (COP) permite a los consumidores de las comunidades rurales y semiurbanas interactuar con los proveedores de servicios de telecomunicación y mantenerse informados e instruidos sobre la evolución del sector, ayudando de esta forma a los consumidores a tomar decisiones adecuadas a partir de los diferentes servicios disponibles en el mercado de las telecomunicaciones. Otro foro denominado Reunión Pública de Consumidores (CTH) al servicio de los consumidores en las comunidades rurales permite su interacción con los proveedores de servicios y con el regulador. A menudo se utiliza el dialecto local de la zona como medio de información y de sensibilización.

En Brasil, tres entidades trabajan con ANATEL para tramitar las reclamaciones de los consumidores. La Oficina del Consumidor recibe las reclamaciones de los consumidores contra los operadores o contra ANATEL. Las reclamaciones que conciernen a los operadores se envían en primer lugar al servicio competente (del operador) que atenderá al consumidor en un plazo de cinco días y las reclamaciones relativas a ANATEL se envían al departamento correspondiente al que se dirige la reclamación. La Cámara de Representantes proporciona un canal de comunicación entre ANATEL y el público que facilita información sobre las actividades de ANATEL. El Comité para la protección de los usuarios de servicios de telecomunicación está compuesto por representantes de ANATEL, del Ministerio, de los operadores y de los consumidores y asesora al Consejo de Administración sobre la protección de los consumidores. ANATEL ha desarrollado también el índice denominado IDA que sirve de instrumento para mejorar la protección de los consumidores en un entorno de convergencia.

De hecho, desde 2009, ANATEL publica en su sitio Web (www.anatel.gov.br) un índice de rendimiento denominado "Index in Customer Attendance", IDA. El objetivo es obtener información y datos sobre el desempeño de los operadores. Estos datos están disponibles para los años 2009, 2010 y 2011. Se ha constatado un progreso, pues los operadores han mejorado su desempeño y se han reducido las reclamaciones presentadas por los consumidores.

En Irlanda, por ejemplo, los consumidores pueden presentar reclamaciones en el juzgado de pequeñas reclamaciones, el Centro Europeo del Consumidor, REGTEL (la autoridad de reglamentación independiente para los contenidos y la promoción de los servicios sobretasados de telecomunicaciones), la Oficina del Comisariado para la protección de datos, la Autoridad de Publicación de Normas de Irlanda y la Oficina del Director encargado de los asuntos de consumo. Generalmente no se necesita la intervención de un abogado para las reclamaciones de consumidores, puesto que sería obligarles a incurrir en gastos que podrían desanimarles. El consumidor, sin embargo, normalmente puede recurrir a un abogado si lo desea.

En **Australia**, la legislación exige que el regulador disponga de un foro del consumidor. Australia también ha creado una estructura independiente que reagrupa las industrias de las telecomunicaciones y cuyo fin es examinar las reclamaciones relativas a la prestación de servicios telefónicos o de Internet y ayudar a las partes a resolver sus diferencias respecto de esos servicios.

En **Perú**, el Tribunal de la Administración para la resolución de las reclamaciones de los usuarios (TRASU) se ocupa de las reclamaciones presentadas por los usuarios de los servicios públicos de telecomunicación. TRASU forma parte de OSIPTEL, aunque es totalmente independiente en sus decisiones y es el último recurso administrativo para las reclamaciones de los usuarios. TRASU puede formar parte del personal de OSIPTEL o estar compuesto por expertos profesionales. Resuelve las reclamaciones y los recursos de los consumidores, hace propuestas para tratar las quejas de los usuarios e interviene en otros asuntos a instancias de OSIPTEL.

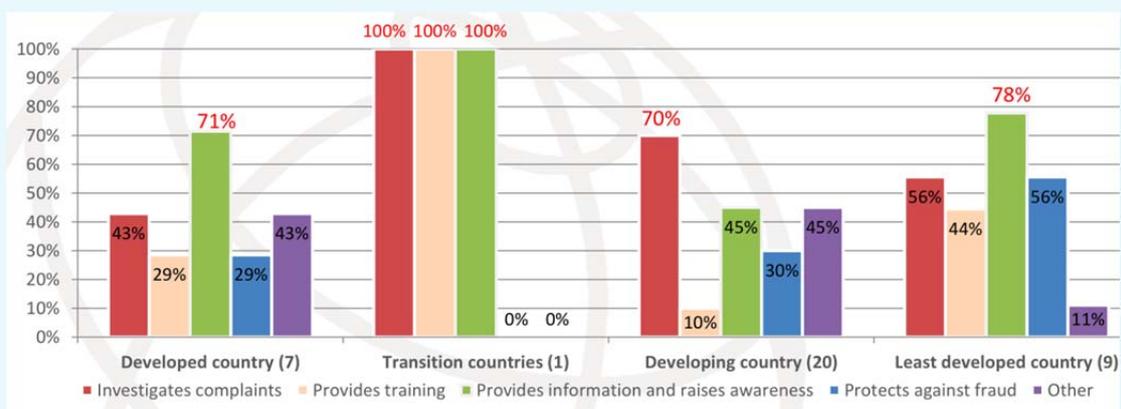
En China, el Ministerio de Industria y de Información y el regulador de China organizan encuestas de satisfacción sobre los servicios de telecomunicación (SITS). Los resultados se hacen públicos. Con el rápido desarrollo de nuevos servicios como la banda ancha e Internet, el grado de satisfacción de los servicios de telecomunicación (SSPD) ha tomado un nuevo aspecto en los últimos años. La encuesta permite al público conocer mejor el sector de las TIC y las prestaciones de los operadores en materia de calidad del servicio y de tarifas. Desde hace seis años se han observado mejoras constantes. El Centro de Investigación ha tomado nota de las nuevas tendencias del desarrollo de la banda ancha móvil. A pesar de este importante trabajo, todavía surgen litigios en el ámbito de la transparencia en las tarifas, la QoS y la seguridad de la información. Se ha observado una evolución en la experiencia de los consumidores y sus expectativas varían. Los tres operadores han reaccionado positivamente ante las encuestas y las nuevas demandas se refieren a la mejora de la cobertura 3G con una buena QoS, la facturación y el envío de mensajes y recordatorios a los consumidores por la utilización de los datos.

Las encuestas se realizan mediante instituciones independientes un vez al año y los datos provienen de los consumidores. Los resultados de la encuesta de satisfacción se tienen en cuenta en los trabajos del regulador destinados a proteger al consumidor. El índice toma en consideración todas las categorías de consumidores.

Las SITS se utilizan ampliamente en la actualidad en numerosos países como herramienta eficaz de reglamentación de la calidad de servicio, del seguimiento de la innovación y de la convergencia en el sector de las telecomunicaciones que tienen incidencia en la experiencia del consumidor.

Como muestra la Figura 5, las responsabilidades asumidas relativas a la protección de los consumidores varían mucho entre países en desarrollo, países desarrollados o países con economías en transición. Por ejemplo, los reguladores de los países desarrollados tienen menos tendencia que los países en desarrollo a intervenir directamente en la tramitación de las reclamaciones, mientras los reguladores de los países menos adelantados son los que más se ocupan de la protección contra el fraude.

Figura 5: Actividades reglamentarias relativas a la protección de los consumidores por grado de desarrollo



Fuente: UIT

Esta tendencia se observa además en las estadísticas¹⁶ de 2011 (deben actualizarse) generadas por el Programa 3 del UIT-D en el marco del cuestionario anual sobre la reglamentación de las telecomunicaciones/TIC destinado a los Estados Miembros (**Anexo 2**).

¹⁶ Estadísticas obtenidas de las Tendencias de las reformas sobre la reglamentación.

El análisis de los datos permite hacer las observaciones siguientes:

- En ciertas regiones habría que establecer una legislación/reglamentación específica sobre protección del consumidor de servicios de telecomunicación. En el caso de Europa, la directiva europea obliga a adoptar una legislación estricta en materia de protección del consumidor.
- Las autoridades de reglamentación son responsables de atender las quejas de los consumidores.
- En ciertas regiones (Asia-Pacífico, CEI, Europa y las Américas), las autoridades de reglamentación deberían promover la participación de los consumidores en sus actividades.
- Por regla general, las autoridades de reglamentación informan a los consumidores acerca de sus derechos (educación del usuario).
- En ciertas regiones (Asia-Pacífico, CEI, Europa y las Américas), las autoridades de reglamentación deberían representar a los consumidores/defender los derechos de los consumidores.
- En ciertas regiones (Asia-Pacífico, CEI, Europa y las Américas), las autoridades de reglamentación no son en general responsables de proporcionar información comparativa sobre tarifas. Esta responsabilidad se atribuye a los operadores.
- En casi todos los países del mundo, las autoridades de reglamentación aseguran el control de la calidad de servicio.

3.2.2 Cometido de las entidades privadas

En los últimos 20 o 30 años se han difundido por todas partes las entidades privadas que trabajan para la protección o la promoción de los intereses de los consumidores en colaboración con los reguladores. Estas organizaciones existen en casi todos los países. Se puede decir que existe cierto grado de colaboración entre ellas, ya sea a escala nacional o internacional. **Consumers International (CI)** fundada en 1960, es la federación mundial de las asociaciones de consumidores. **CI** se define como la única voz común, independiente y con autoridad entre los consumidores. **CI** se reivindica como una institución formada por más de 240 organizaciones miembros de 120 países. Se está generando un movimiento internacional poderoso que pretende ayudar a proteger y a reforzar las capacidades de los consumidores en todo el mundo.

Existen igualmente otras organizaciones internacionales así como un centenar de organizaciones locales. Estas asociaciones comparten valores (normas éticas, independencia respecto de los operadores, honradez, transparencia y responsabilidad) y, algunas, también principios de funcionamiento.

A escala nacional, el derecho a ser escuchado lo ejercen las organizaciones de consumidores representadas en los ámbitos de decisión. Estas organizaciones utilizan campañas, medios de presión, controles de la calidad y de los precios de los productos y servicios propuestos a los consumidores, denuncias ante toda práctica o norma que pueda perjudicar los intereses de los consumidores o violar sus derechos y su representación en diversos foros de acción con el fin de mejorar la calidad de los bienes y servicios.

En **África** varias organizaciones subregionales (CEDEAO, UEMOA, CEMAC, UIT, UAT, UA, etc.) tienen el mandato de proteger a los consumidores del sector de las telecomunicaciones. En 2008, se creó la Red Africana del Consumidor de TIC (RÉCATIC), primera organización subregional de la sociedad civil con categoría de socio de la UIT, que no solo pretende reforzar las capacidades de las organizaciones africanas de consumidores para hacerlas más profesionales, sino también para sensibilizarlas en lo que respecta a sus derechos y responsabilidades, y contribuir a desarrollar y aplicar políticas de protección de los derechos del consumidor de servicios de telecomunicaciones/TIC.

3.3 Ejemplo de experiencia (aplicación) satisfactoria

El **Reino Unido** ha adoptado un enfoque interesante para tramitar las reclamaciones de los consumidores de servicios de telecomunicación. En enero de 2003, la Oficina del sector de las telecomunicaciones (OTELO) que cubre el 96% del mercado de la telefonía fija, además del 55% del mercado de la telefonía móvil y el 33% del mercado de proveedores de acceso a Internet, se ha establecido como un servicio voluntario e independiente de resolución de litigios. OTELO examina e intenta resolver las reclamaciones de los consumidores contra empresas miembros. Interviene cuando una empresa y el demandante son incapaces de llegar a un acuerdo y determina si la empresa miembro debe iniciar cualesquiera actuaciones en beneficio del consumidor.

En **Benín**, por ejemplo, el movimiento de los consumidores recomendaba constantemente que se creara una autoridad de reglamentación para el sector de las telecomunicaciones. Finalmente, la organización de manifestaciones pacíficas, de debates públicos, conferencias y ruedas de prensa con las autoridades competentes, las peticiones dirigidas a las autoridades y la divulgación de artículos de prensa por Internet de manera regular ha llevado al establecimiento, el uno de marzo de 2007, de la Autoridad Transitoria de Reglamentación de Correos y Telecomunicaciones. Además, algunos estudios realizados periódicamente en el sector de las telecomunicaciones sobre la calidad y cantidad de los servicios de telecomunicación en Benín y en la subregión (<http://www.ldcb.org/>) han decidido rápidamente a los operadores a revisar sus tarifas y la calidad de sus servicios.

En **Nigeria**, se ha asignado a la Oficina de Asuntos de Consumo (CAB) como interfaz entre los consumidores, el proveedor de servicios y el regulador para proteger, informar e instruir a los consumidores. Este mandato permite al consumidor formar libremente parte del tejido industrial, lo que resulta muy importante.

China ha creado un centro denominado **TSCC** (Centro de registro de reclamaciones de los usuarios de telecomunicaciones) para responder a las reclamaciones de los consumidores de telecomunicaciones. Los operadores de telecomunicación y otras empresas conexas han establecido igualmente unidades de tratamiento de quejas de los consumidores. Se celebran reuniones ordinarias para tratar y analizar los motivos de las reclamaciones de los consumidores y se publican estadísticas periódicamente. Además, China también ha creado "el buzón del ministro", que permite a los consumidores reclamar ante las más elevadas autoridades con el fin de solicitar su ayuda. China, asimismo, está llevando a cabo la segunda fase de una plataforma para responder a las reclamaciones de los consumidores en cada provincia.

En algunos países, la operación de identificación de abonados móviles, que en principio se inscribe en el marco de la política de ciberseguridad¹⁷, también se inscribe entre las medidas de protección de los consumidores implicados. La identificación se realiza en el marco del respeto de los principios relativos a los derechos de los consumidores, de la protección de los datos y de la confidencialidad de las comunicaciones electrónicas. Los operadores tienen acceso a la información, pero bajo determinadas condiciones.

Así, por ejemplo, la Autoridad de Reglamentación de las Telecomunicaciones (ART) de la Sultanía de Omán ha afianzado su compromiso de proteger a los consumidores de telecomunicaciones de la Sultanía lanzando, en abril de 2011 y por tres meses, una campaña titulada "Mi número, mi identidad", destinada a sensibilizar a los usuarios móviles sobre los riesgos asociados a la utilización del teléfono móvil, y a la venta o transferencia de números de teléfono no registrados a su nombre. El objetivo principal de la campaña era identificar a todos los usuarios de tarjetas SIM y proteger a los consumidores, además de sensibilizarlos sobre las repercusiones jurídicas y financieras de la utilización de tarjetas SIM bajo identidad falsa. El trabajo se ha efectuado en colaboración con la policía y los operadores de redes de comunicaciones. Los extranjeros que abandonan definitivamente el país deben informar a los operadores a fin de suspender la línea. En caso contrario, la línea se corta en el plazo de tres meses. Se realizó una

¹⁷ Véase la Cuestión 22-1/1 Comisión de Estudio 1 UIT-D.

campaña de comunicación en prensa (radio, televisión y prensa escrita), por SMS y en determinadas manifestaciones a fin de informar sobre la adecuada utilización de las tarjetas SIM y la necesidad de no cederlas a terceros.

4 Protección del consumidor en un entorno convergente: retos y perspectivas

La convergencia de los servicios dificulta la protección del consumidor por los Estados. Procesos habitualmente sencillos y predefinidos se convierten en complejos y a veces requieren el compromiso de más de una entidad.

Estas tendencias implican que los reguladores se enfrentan a una superposición importante entre la reglamentación de la radiodifusión y la de las comunicaciones electrónicas, muy a menudo con dos reguladores, diferentes implicados en el seguimiento de la actividad o actividades diferentes en la misma red. En respuesta, algunos gobiernos han empezado a introducir modificaciones en sus marcos reglamentarios, incluida la mejora de las medidas relativas a la aplicación y la entrada en vigor de la legislación, las normas y los reglamentos.

La convergencia abre multitud de posibilidades económicas, sociales y culturales para los consumidores. También plantea nuevos retos para los responsables de tomar decisiones y los reguladores en materia de protección del consumidor, incluso en lo relativo a la neutralidad de las redes y la confidencialidad de los datos, que sin duda es lo más importante.

4.1 Problemas encontrados por las entidades comprometidas en la protección del consumidor

4.1.1 Incidencia de la convergencia sobre la reglamentación y los consumidores

a) El auge de las tecnologías digitales y de Internet, en particular de la Web 2.0, ha modificado profundamente las modalidades de prestación de los servicios de comunicación electrónica y el acceso a esos servicios, por lo que se plantean los nuevos retos siguientes:

- Alentar la inversión en redes de alta velocidad y en soluciones tecnológicas avanzadas, disponibles y accesibles para todos.
- Proteger a innovadores, creadores y consumidores contra las falsificaciones y la piratería en el suministro en línea (cada vez más a menudo transfronterizo) de bienes y servicios.
- Alentar y preservar el comercio electrónico: instaurando un marco propicio que facilite mecanismos de pago electrónico (mediante tarjeta, por Internet y por el móvil) fiables y eficaces (por ejemplo, servicios de identificación electrónica y de confianza para las transacciones electrónicas).
- Lograr que todos los consumidores dispongan de toda la información necesaria para poder elegir con conocimiento y se beneficien de los mecanismos de protección y de reparación adecuados cuando surgen problemas.
- Preservar la confianza en Internet, definiendo una estrategia eficaz en materia de lucha contra el cibercrimen así como una estrategia sobre la protección y la confidencialidad de los datos que pueda evolucionar al mismo ritmo que las nuevas tecnologías.

- Instaurar un marco reglamentario más sencillo y claro, así como condiciones equitativas para los distribuidores de contenidos¹⁸, que eviten incertidumbres jurídicas, superposiciones y repeticiones en materia de control, que se pudieran producir cuando la reglamentación para las redes y las transmisiones es diferente de la aplicable a los contenidos.
- b) Instalación de redes fiables de alta velocidad. Es fundamental disponer de una infraestructura fiable que ofrezca mejor conectividad y mayor velocidad para poder prestar los servicios convergentes que esperan los consumidores. Por ello, los gobiernos de los Estados Miembros alientan activamente la utilización y la ampliación de la banda ancha como vector de desarrollo y de crecimiento socioeconómicos. De esta forma resulta más fácil para las empresas y los consumidores llevar a cabo sus actividades, ya sea a escala nacional o internacional, garantizando la promoción de productos digitales, de servicios y de productos físicos. A finales de 2011 estaban disponibles en el mercado de 206 países servicios fijos de banda ancha, mientras que 160 países disfrutaban ya de ofertas de servicios móviles de banda ancha (3G y 4G)¹⁹.
- c) Luchar contra las falsificaciones y la piratería en línea. Internet constituye un nuevo medio muy eficaz para que los falsificadores y los piratas vendan sus productos en páginas de subastas o en páginas independientes de comercio electrónico o incluso por correo electrónico. Además, la creación de nuevas tecnologías hace todavía más difícil impedir el uso no autorizado de obras protegidas y hacer respetar el principio del derecho de autor que permite remunerar la elaboración de contenidos creativos y las inversiones en este tipo de contenidos.
- d) Alentar y preservar el comercio electrónico. Los consumidores quieren poder acceder con facilidad a los bienes y servicios que adquieren por Internet, y también en sus dispositivos móviles. Quieren asimismo estar seguros de que sus datos personales se almacenan de manera segura y no se utilizan de forma irresponsable o para fines fraudulentos. Es fundamental garantizar la confianza para promover el comercio electrónico y los intercambios transfronterizos en línea, pero la reglamentación debe estar adaptada y ser suficientemente flexible para tener en cuenta las futuras innovaciones.
- e) Mantener informados a los consumidores y proponer mecanismos de indemnización si surgen problemas. Los poderes públicos, los reguladores y la industria deberían velar por que los consumidores tengan acceso a una información y a una instrucción claras sobre los servicios convergentes para poder elegir con conocimiento de causa. Los consumidores deben conocer el tipo de contenido que consultan y el grado de regulación al que está sometido. Los reguladores deben encontrar los medios para proteger a los consumidores contra contenidos perniciosos y permitirles obtener indemnizaciones, en particular en la medida en que, cada vez más, se suministran desde el extranjero.
- f) Preservar la confianza en Internet. El tráfico de Internet se duplica cada dos o tres años, e incluso cada año en el caso del tráfico de Internet móvil. Según las previsiones, hasta 2015 se registrarán 25.000 millones de dispositivos inalámbricos conectados en el mundo, cifra que se duplicará en 2020 hasta alcanzar los 50.000 millones. Entre 2012 y 2018, el tráfico se multiplicará por 12 para los servicios de datos móviles y por 14 para los servicios de datos en teléfonos inteligentes. En la parte negativa, el aumento del tráfico se produce en paralelo con el aumento de la ciberdelincuencia y con un riesgo de creciente inseguridad en las redes. La confianza en Internet puede destruirla una mala utilización de los datos personales o los riesgos planteados en la seguridad de los datos en línea²⁰.

¹⁸ Operadores de redes que retransmiten señales de radiodifusión y las proponen al público, por ejemplo, operadores de cable u operadores de servicios satelitales, operadores móviles, proveedores de servicios de TVIP.

¹⁹ Encuesta de la UIT con miras a la creación de un conjunto de estudios de casos sobre la protección del consumidor de telecomunicaciones/TIC en el contexto de la convergencia, julio de 2012.

²⁰ Según una encuesta de Eurobarómetro realizada recientemente, el 40% de los usuarios teme que sus datos están comprometidos en línea y el 38% muestra inquietud sobre la seguridad de los pagos en línea (Informe especial de Eurobarómetro 390 "Ciberseguridad").

g) Instaurar un marco reglamentario más sencillo y más claro. En general, las políticas reglamentarias y la reglamentación destinadas a preservar el interés general y a proteger a los consumidores deberían buscar la creación de un entorno propicio al desarrollo de servicios de comunicación muy eficaces, seguros y convergentes. Para ello, es preciso establecer y mantener el mismo nivel de protección del consumidor en los diferentes entornos digitales. Interesa tanto a las empresas como a los consumidores disponer de mercados en línea legítimos y prósperos. Por consiguiente, los reguladores deben evaluar la posible incidencia de una intervención reglamentaria, sopesando las limitaciones nuevas o complementarias para las empresas y las posibles ventajas para los consumidores.

4.1.2 Insuficiencia, ausencia o imprecisión de la legislación sobre protección del consumidor y, en particular, para los servicios convergentes.

Cabe destacar que la mayoría de la normativa relativa al sector de las telecomunicaciones no tiene en cuenta la convergencia de las redes y de los servicios de telecomunicaciones/TIC ni, en consecuencia, la cuestión de la protección de los consumidores en el entorno de la convergencia, por lo que es preciso actualizarlos.

Aunque solo unos pocos Estados Miembros han puesto en práctica políticas o reglamentos con el fin de adaptarse a la convergencia de los servicios, los ámbitos en los que han elegido intervenir incluyen la transparencia de los precios y la neutralidad tecnológica y de las redes. Este enfoque parece fundamentarse en los tipos de reclamación más habituales del conjunto de los participantes a la encuesta, cuyas quejas se centraban sobre todo en la tarificación y la facturación, la calidad y las interrupciones del servicio o la falta de cobertura.

Entre los derechos más importantes de los consumidores, las personas encuestadas citaron, entre otras, la protección de los datos personales, de la vida privada y de la confidencialidad de la información (9/29, 31%) y el derecho a presentar denuncias (8/29, 28%).

a) Cuestiones relativas a la neutralidad de la red y a la calidad del servicio

En general, la expresión "neutralidad de la red" se refiere al debate sobre la oportunidad de establecer el principio fundamental de no discriminación en relación con los diferentes tipos de tráfico de Internet encaminados por las redes.

Los que abogan en favor de la neutralidad de la red se sitúan habitualmente del lado de la oferta (en otras palabras, ¿se debe autorizar a los operadores de redes a bloquear un aplicación o a aplicar una tasa para dar prioridad al tráfico del suministrador de una aplicación?). El enorme aumento, efectivo y potencial, del tráfico de datos, junto con el hecho de que los consumidores cada vez utilizan más servicios y aplicaciones, produce un aumento en la presión sobre la capacidad de las redes y rompe las relaciones tradicionales entre el uso final y los costes de la prestación de los servicios.

Si los consumidores están dispuestos a pagar más para beneficiarse de velocidades de conexión a Internet más elevadas y tener acceso a nuevos contenidos y a nuevas aplicaciones, existe el riesgo de una gran insatisfacción, en particular si disminuye la calidad del servicio o se bloquean contenidos, a menos que tengan la posibilidad de evaluar las diferencias entre las diversas ofertas de servicio.

Para los reguladores la dificultad radica, por una parte, en encontrar el equilibrio entre las exigencias de los consumidores, que desean tener un acceso ilimitado a contenidos totalmente libres, y la capacidad de los proveedores para explotar eficazmente la anchura de banda disponible, y, por otra parte, en resistir a la tentación de bloquear aplicaciones y contenidos de Internet para intentar controlar los flujos, limitar la competencia y restringir la capacidad de elección de los consumidores.

En 2010, la Autoridad de Reglamentación de Italia (AGCOM) realizó una encuesta sobre las técnicas de gestión del tráfico en el caso de las aplicaciones móviles de voz sobre IP y entre pares (P2P). Como resultado de una consulta entre las partes interesadas²¹, la AGCOM evalúa actualmente si son suficientes los criterios de transparencia existentes en relación con la calidad de servicio de acceso a Internet. Entre las medidas en vigor, se puede citar la prueba de la velocidad "Misura Internet"²², utilizada por los consumidores para comprobar la velocidad real de las conexiones fijas de banda ancha. Si la AGCOM concluye que los criterios actuales son insuficientes, considerará la posibilidad de introducir nuevas medidas reglamentarias con el fin de proteger la neutralidad de la red²³.

En junio de 2011, el Parlamento de los Países Bajos promulgó una ley destinada a impedir el bloqueo o la discriminación de ciertos contenidos, servicios o aplicaciones. A partir de ahora, los proveedores de servicios móviles de Internet tienen la obligación de autorizar a sus clientes en competencia el uso de Skype y de otros servicios similares – que permiten a los usuarios de teléfonos inteligentes enviar mensajes sin pagar ningún suplemento – en sus redes, sin imputar gastos suplementarios ni reservar un tratamiento preferente a sus propias ofertas²⁴.

En el Reino Unido, se favorece el enfoque que consiste en alentar en primer lugar la autorregulación. En el marco de un código de actuación abierto y voluntario sobre la gestión del tráfico, los proveedores de Internet se comprometen a suministrar productos que garanticen un acceso total y abierto a Internet y confirman que no se utilizarán prácticas de gestión de tráfico para atacar o deteriorar los servicios prestados por la competencia²⁵. Este código incluye indicadores clave (Key Facts Indicators, KFI), que ofrecen una visión general de las políticas respectivas de gestión de tráfico de los operadores en un formato claro que se preste a comparaciones. El objetivo fundamental de esta política es permitir a los proveedores de servicios gestionar sus redes de forma que les permita innovar y elaborar nuevos modelos operativos, ofreciendo al mismo tiempo a los consumidores una buena calidad de servicio. La Autoridad nacional de reglamentación, la Ofcom, está autorizada para intervenir con el fin de garantizar la transparencia y para establecer normas generales en materia de calidad de servicio, si el mercado "evoluciona en contra de la competencia o de manera nefasta"²⁶.

b) *Protección de los datos de carácter personal y de la confidencialidad*

Proteger la confidencialidad de los datos de los consumidores y conseguir que esos datos se utilicen para los fines para los que se destinaban son garantías esenciales en un entorno marcado por la convergencia. Sin embargo, solamente 3 de los 17 participantes han declarado la actualización, durante los dos últimos años, de su legislación sobre la seguridad y/o sobre el carácter privado de los datos.

En numerosos Estados Miembros, la protección de los datos es responsabilidad de una autoridad especializada. En Italia, por ejemplo, la Autoridad de protección de datos²⁷ es responsable de la aplicación del Código de protección de los datos personales y vela por que se ejerzan todas las garantías

²¹ Iniciada en 2011 y aprobada por la Resolución N° 713/11/CONS.

²² www.misurainternet.it/

²³ Documento 1/162-E (18 de julio de 2012), op.cit.

²⁴ www.physorg.com/news/2011-06-dutch-parliament-mobile-net-neutrality.html

²⁵ www.broadbanduk.org/category/open-internet/

²⁶ Departamento de Medios de Comunicación, Cultura y Deportes del Reino Unido. Communications Review Seminar Series. The Consumer Perspective (<http://dcmscommsreview.readandcomment.com/consumers/>).

²⁷ www.garanteprivacy.it

pertinentes²⁸. Este principio es válido para todos los aspectos del Código, incluidos el tratamiento de los datos personales en el marco de las comunicaciones electrónicas y la conservación de los datos relativos al tráfico. En Lituania, la protección de los datos de carácter personal es responsabilidad de la Inspección del Estado para la protección de los datos.

En **Omán**, en cambio, la responsabilidad de la reglamentación sobre protección de la confidencialidad y del carácter personal de los datos de los beneficiarios²⁹ es de la Autoridad de Reglamentación de las Telecomunicaciones de Omán (aunque la legislación relativa al comercio electrónico y al cibercrimen sea responsabilidad de la Autoridad de las tecnologías de la información y de la comunicación). La reglamentación permite a los operadores solicitar datos personales a un consumidor solo si es preciso para la activación del servicio y a condición de informar al consumidor sobre las razones por las que se requiere, trata y almacena esa información. Los operadores tienen obligaciones precisas en lo relativo a la protección del carácter privado y de la confidencialidad de esos datos. Deben, en particular, actuar de forma que las redes sean suficientemente seguras para impedir el acceso no autorizado. Los explotadores no están autorizados a intercambiar información con empresas filiales sin acuerdo previo del consumidor.

En septiembre de 2012, la Autoridad de Reglamentación de las Telecomunicaciones de Omán ha lanzado una consulta pública sobre la reglamentación de los servicios en la Web³⁰. Propone adoptar disposiciones para que los consumidores puedan filtrar los contenidos, bloquear contenidos no deseados y limitar el uso de resultados de búsqueda, y reforzar las obligaciones en materia de confidencialidad y de seguridad. Estas disposiciones, si son adoptadas, permitirán al regulador bloquear el acceso a sitios de carácter perjudicial.

Se trata de un ámbito difícil para los reguladores de comunicaciones electrónicas. Si la reglamentación es demasiado estricta puede interpretarse como un obstáculo para la innovación y la creación de nuevos servicios TIC. Google, por ejemplo, ha modificado recientemente su política de confidencialidad, al reunir los datos de los usuarios finales recopilados por intermediación de servicios tales como el motor de búsqueda de Google, YouTube y Google+, que, hasta entonces, se habían conservado por separado. Google presentó esas modificaciones como ventajosas para los consumidores, puesto que así puede ajustar de forma más precisa los resultados de sus búsquedas y la publicidad que se les destina³¹.

El creciente éxito de los servicios de computación en nube, que se suministran al usuario mediante un PC o dispositivos portátiles, es una ilustración más de las dificultades encontradas para lograr un equilibrio justo. Mientras que los usuarios finales compran habitualmente una licencia para instalar y hacer funcionar programas informáticos en su propia máquina, en el caso de los servicios de computación en nube, los consumidores tienen acceso a una nube virtual que contiene los programas y desde la cual se accede. Los servicios de almacenamiento en la nube dan acceso a arquitecturas de almacenamiento en línea, a las que se puede acceder desde cualquier ordenador o dispositivo.

Aunque los proveedores son los responsables de lo que ocurre en sus servicios, sus actividades son susceptibles de eludir un determinado marco reglamentario. La reglamentación que se aplica es la del

²⁸ El Código de protección de los datos personales (Decreto N° 196 de 30 de junio de 2003) es el texto jurídico consolidado en Italia derivado de las Directivas 95/46 (protección de los datos de carácter personal), 2002/58 (vida privada y comunicaciones personales) y 2006/24 (conservación de los datos relativos al tráfico de las comunicaciones) de la Comisión Europea. Rige la aplicación de los principios relativos a la protección de los datos en diferentes sectores y crea la Autoridad italiana de protección de datos que define sus competencias y los mecanismos de ejecución.

²⁹ Resolución N° 113/2009 sobre la reglamentación de la protección de la confidencialidad y del carácter privado de los datos de los beneficiarios.

³⁰ www.tra.gov.om/newsite1/NewsDetails.aspx?newsid=273

³¹ Véase, por ejemplo, el artículo del Guardian "Google's privacy policy: EU data protection chiefs to act within days" (8 de octubre de 2012).

lugar en el que se desarrolla la actividad informática en la nube, es decir, se inician o son accesibles a los usuarios en el lugar en el que está la sede de la empresa de computación en nube, donde se encuentra el centro de almacenamiento y de tratamiento de los datos, o donde tienen lugar los servicios computacionales en la nube.

La **Unión Europea** (UE) ha elaborado una estrategia de computación en nube³², situada en el centro del objetivo que pretende "crear confianza en el mundo digital". Habida cuenta del alcance mundial de los servicios de computación en nube, se trata de encontrar un medio para regular las transferencias internacionales de datos, concentrándose en primer lugar en el fraude y la delincuencia informática.

Además, en un informe presentado al Parlamento Europeo, se insiste sobre los aspectos vinculados a la confidencialidad y se afirma que "se ha subestimado, o incluso se ha ignorado, el problema de la confidencialidad en el contexto de la computación en nube"³³. El informe revela la preocupación de la Agencia europea encargada de la seguridad de las redes y de la información (ENISA) en relación con los "riesgos incurridos por los clientes en caso de uso y/o gestión inadecuados por parte de los proveedores de servicios de computación en nube de los datos" contenidos en sus centros de datos. Este riesgo proviene en parte del hecho de que la práctica totalidad de la infraestructura es propiedad de empresas privadas y que representa una porción considerable, y cada vez mayor, de Internet, lo que implica "conflictos entre los intereses económicos y comerciales de los proveedores de servicios y las necesidades de los consumidores"³⁴.

c) Servicios de entretenimiento y mecanismos de pago en móviles

El rápido aumento del uso de teléfonos inteligentes para acceder a los servicios de entretenimiento en móviles y/o efectuar pagos en línea tiene una incidencia clara en los marcos reglamentarios. La adopción más extendida de estos servicios se produce en Extremo Oriente, en particular en Japón³⁵ y en la República de Corea, seguidos de Europa, donde destacan los países escandinavos, el Reino Unido e Italia.

Actualmente, numerosos consumidores utilizan los teléfonos móviles para realizar pagos de pequeñas cantidades, para participar en servicios de televisión interactivos (votar en concursos, por ejemplo), hacer regalos virtuales y pagar aplicaciones. La mayoría de los nuevos teléfonos inteligentes tienen un dispositivo de telecomunicación de campo cercano (NFC) que permite transferir datos a distancias muy cortas, generalmente entre 3 mm y 8 mm, pero que pueden llegar a los 10 cm. Las telecomunicaciones en campo cercano se utilizan para la transferencia rápida de ficheros, las transacciones de pago y otros servicios. Los teléfonos móviles se usan igualmente como tarjetas de pago inalámbricas integradas (sistema "wave and pay") para pequeñas compras y ofrecen de esta forma un modo de pago flexible que puede sustituir a las tarjetas de crédito.

En cualquier caso, es evidente que el hecho de disponer de modos de pago más prácticos y flexibles conlleva ventajas tanto para las empresas como para los consumidores, siempre que, sin embargo, los consumidores estén suficientemente protegidos y que tengan confianza en la seguridad del sistema utilizado.

³² Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. "Liberar el potencial de la computación en nube en Europa", COM(2012) 529 final, Bruselas (27.09.2012).

³³ Dirección general de Políticas internas de la Unión Europea, Departamento temático C, estudios sobre la lucha contra la delincuencia electrónica y la protección de la confidencialidad en la nube (PE 462.509).

³⁴ Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA), La computación en nube: ventajas, riesgos y recomendaciones en materia de seguridad de la información, Heraklion (noviembre de 2009).

³⁵ En Japón, las ventas combinadas de móviles con funcionalidad NFC han llegado a los 64 millones de unidades a finales de 2009 (FeliCa, 2010).

El entorno reglamentario que rige los pagos en línea y los pagos mediante móviles está en permanente evolución. Algunos países disponen de una legislación específica para los pagos en línea y/o mediante móviles, mientras que en otros países se aplica la legislación general relativa a la protección de los consumidores, a las telecomunicaciones o a las actividades financieras.

En cierta manera, ya existen estructuras jurídicas. En el **Reino Unido**, las competencias de la Autoridad Nacional de Reglamentación relativas a la reglamentación de contenidos y a la facturación de los servicios con recargo (PRS, Premium Rate Services) incluyen los servicios de pago mediante móviles asociados a una factura telefónica o a una cuenta de prepago y, en particular, algunos sistemas de telecomunicación en campo cercano "wave and pay". Por el contrario, si los pagos se realizan mediante un monedero electrónico asociado a una tarjeta de débito, la reglamentación pasa a ser competencia del regulador de los servicios financieros. Esta situación genera confusión entre los consumidores en caso de incidencias. Todo el sistema presupone que las propias transacciones son legales y que están sometidas a control a nivel nacional, lo que no es forzosamente el caso para las transacciones internacionales.

La **República de Corea** se ha dotado de una reglamentación concreta en materia de protección del consumidor en el marco del comercio electrónico³⁶, en virtud de la cual los proveedores de servicios de pago deben cumplir ciertas obligaciones, en particular las siguientes:

- utilizar formularios de pago que permitan a los consumidores modificar o confirmar sus pagos antes de su validación;
- suministrar a los consumidores información sobre el vendedor (que también debe estar accesible en el sitio Web del vendedor) y sobre los mecanismos correspondientes de solución de controversias;
- proteger los datos personales del consumidor divulgados por este durante el proceso de pago³⁷.

d) Derecho a presentar denuncias

Para garantizar la eficacia en la protección de los consumidores, es fundamental que estos tengan acceso a un proceso de reclamación transparente e imparcial. La mayoría de los marcos reglamentarios de las TIC prevén la obligación de que los operadores implanten y publiquen procedimientos de tramitación de reclamaciones. La mayoría de los participantes a la encuesta han participado en la tramitación de las reclamaciones y/o en la solución de las controversias o tuvieron la posibilidad de presentar esas demandas a otro organismo de protección de los consumidores.

La Comisión de las Comunicaciones y de los Servicios Multimedia de **Malasia** (MCMC), por ejemplo, aunque no interviene directamente en su tramitación, se encarga de velar por que las reclamaciones de los consumidores se tengan en cuenta de forma imparcial y eficaz. Las reclamaciones se refieren a todos los aspectos de los servicios de comunicación y multimedios: telecomunicación, radiodifusión, servicios de Internet, servicios postales y de mensajería y certificación digital. La MCMC se encarga asimismo de hacer un seguimiento de las reclamaciones recibidas de los consumidores.

En primer lugar se alienta a los consumidores a que traten directamente con el proveedor de servicio para solucionar sus reclamaciones, aunque las pueden presentar a un foro del consumidor, entidad independiente y autorregulada, asociada a la MCMC, cuando el operador no lo resuelve en siete semanas. Este foro dispone de un portal en línea dedicado a las reclamaciones, que pretende ayudar a los consumidores a resolver las reclamaciones con los proveedores sin que sea preciso apelar a una intervención exterior. Ese portal se ha elaborado de conformidad con el código de práctica general del

³⁶ Electronic Financial Transactions Act (EFTA, 2007) et E-commerce Consumer Protection Act (ECPA).

³⁷ Informe de la OCDE sobre la protección de los consumidores y el pago en línea y mediante móviles (17 de agosto de 2012), DSTI/CP (2010)22/FINAL.

consumidor (GCC) del Foro del consumidor, que se basa en los procedimientos habituales en materia de tratamiento de este tipo de reclamaciones y controversias.

En **Arabia Saudita**, la Comisión para las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (CITC) impone a los proveedores de servicio la creación de una unidad comercial especial para tramitar las reclamaciones de los consumidores. También representa un papel directo en el proceso de tramitación de reclamaciones al examinar los procedimientos pertinentes de los suministradores, y prevé un proceso de resolución de controversias en el caso en que un cliente y su proveedor no hayan logrado resolver por sí mismos sus diferencias.

e) Mejora de la situación transfronteriza

Aunque en la Unión Europea se utilicen habitualmente mecanismos de resolución extrajudicial de las controversias (RED) propias del sector, un cierto número de deficiencias perjudican su eficacia: lagunas en el ámbito de aplicación, falta de sensibilización de los consumidores y de las empresas y disparidad de los procedimientos. Resulta importante resolver este tipo de deficiencias cuando los consumidores efectúan transacciones transfronterizas en un entorno digital.

En el marco de la nueva legislación propuesta, todos los Estados Miembros deberán poner a disposición de los consumidores y de los vendedores mecanismos RED de calidad con el fin de resolver las controversias relativas a la venta de bienes y a la prestación de servicios, en particular mediante los medios en línea. Es posible lograrlo utilizando los mecanismos RED existentes, aunque sea necesario ajustarlos, o creando nuevas entidades RED. Cada Estado Miembro deberá actuar de forma que una autoridad competente se ocupe de hacer un seguimiento de los mecanismos y que se apliquen garantías estrictas en materia de confidencialidad y de protección de datos.

Se alentará a que las entidades responsables de los mecanismos se unan a las redes de entidades RED en los ámbitos propios del sector y a que cooperen con las autoridades nacionales encargadas de hacer aplicar la legislación relativa a la protección de los consumidores³⁸.

f) Tarifación, facturación y transparencia

La tarificación y la facturación son los motivos de reclamación citados más a menudo por los participantes a la encuesta. Estas reclamaciones se realizan a pesar de que los consumidores se benefician de un acceso casi universal a la información relativa a la tarificación en todos los servicios, incluidos los servicios móviles, los servicios de acceso a Internet y los servicios con teléfonos inteligentes. Brasil, El Salvador, la República Sudafricana y Uruguay mencionan específicamente en sus respuestas la posibilidad de que los consumidores accedan a información sobre los servicios de pago y los servicios de televisión de pago. Se entiende que la aportación de información puede no ser una medida suficiente por sí misma para proteger a los consumidores en un entorno proveniente de la convergencia de los servicios.

En **Turquía**, por ejemplo, la legislación relativa a las telecomunicaciones fue modificada en 2010 y en 2011 para incluir medidas que consideran diferentes aspectos de los servicios surgidos de la convergencia, en particular la TVIP, la VoIP y los servicios de pago mediante móvil. El conjunto de medidas abarca la facturación detallada, el derecho a no participar en determinadas campañas, de no tener que aceptar ciertas tarifas y el derecho de los abonados a fijar un límite máximo para la factura de sus

³⁸ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo (COM(2011)793 final), Bruselas (29.11.2011) y Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo (COM(2011)794 final), Bruselas (29.11.2011).

telecomunicaciones. El Grupo Türk Telekom ha encontrado dificultades prácticas en lo relativo a la ejecución de esta última medida³⁹:

- ¿Cómo determinar el valor de la cifra máxima: debe corresponder a la totalidad de la factura o a un determinado servicio, elegido entre una amplia gama de servicios agrupados ofrecidos por el servicio de telecomunicación, entre los servicios de seguridad a domicilio y los programas informáticos?
- ¿Cómo tener en cuenta las campañas o promociones especiales (que se ofertan con plazos de suscripción mínimos y/o pagos mensuales) en el cálculo de los límites?
- ¿Cómo garantizar el seguimiento de los servicios de valor añadido incluidos en la factura, pero que pueden confundir al consumidor y al operador?
- Cuando el consumidor utilice un método de selección de operador, ¿cómo se pueden distinguir las partidas correspondientes a los diferentes operadores, habida cuenta de que no todos los operadores pueden hacer el seguimiento del tráfico de los restantes operadores?
- ¿Cómo proceder, en el seno del sistema de redes RTPC, para comprobar en tiempo real que no se supera el límite máximo? A menos que un proveedor de servicios sea capaz de interrumpir el servicio en el instante en que se alcance el límite, tendrá que asumir por sí mismo los costes del tiempo excedido de uso.

El Grupo Türk Telekom cita el ejemplo de servicio de VoIP de Türk Telekom (Wirofon), en el que las llamadas locales de los abonados se facturan y registran como si fueran emitidas desde la línea RTPC normal del abonado. La compañía cita asimismo un ejemplo de tarjetas de llamadas, que funcionan como tarjetas de prepago, pero para las que los gastos de utilización dependen de la suscripción a la línea fija. Por consiguiente, una vez que el consumidor ha agotado el montante inscrito en la tarjeta, no puede seguir utilizándola, lo que puede ocurrir en un momento en el que la necesidad sea urgente.

Según algunos comunicados, Türk Telekom ha informado a la Autoridad Nacional de Reglamentación de Turquía, la ICTA (Information and Communication Technology Authority), que se necesitará entre un año y año y medio para adaptar y modificar las infraestructuras IT y RTPC para proporcionar una contabilidad "en tiempo casi real" antes de la transición a las redes de la próxima generación. Türk Telekom añade que conviene en primer lugar limitar este derecho particular de los consumidores a los servicios GSM. Los operadores de GSM se han mostrado contrarios a este planteamiento, indicando que ya proponen suscripciones de prepago y que estos cumplen la misma función que un valor límite.

En la **República de Corea**, se ha indicado que el agrupamiento plantea problemas a los consumidores al inicio de la suscripción, durante su utilización y durante la cancelación de la agrupación⁴⁰. Las fórmulas de reducción para los servicios agrupados varían según la composición de los productos. Los descuentos a menudo se ofrecen para compromisos a largo plazo, lo que complica mucho las modalidades y las condiciones.

Para abordar los temas de preocupación anteriores y otros, también vinculados a los consumidores y a la convergencia, los poderes públicos coreanos han publicado recientemente una serie de directrices destinadas a los proveedores de servicios de comunicación (véase el recuadro 2).

³⁹ Documento 1/162-E 18 (julio de 2012). Türk Telekom Group (Turquía). Propuesta de texto para el proyecto de Informe sobre la Cuestión 18-2/1.

⁴⁰ Los principales operadores de telecomunicaciones están autorizados a ofrecer servicios agrupados, incluidos los servicios sometidos a un régimen de tarifas, a menos que estas ofertas sean susceptibles de perjudicar a la competencia y/o a los consumidores.

Recuadro 2: Directrices de la República de Corea destinadas a los proveedores de servicios de comunicación para la prestación de servicios agrupados

Para los servicios agrupados, los proveedores de servicio deben:

- especificar con claridad las modalidades básicas de los acuerdos firmados con los usuarios (rebajas en el marco de los compromisos a largo plazo, reducciones en el marco de ofertas agrupadas, gastos de cancelación, etc.);
- indicar de manera detallada la rebaja en la factura, de forma que los consumidores puedan ver a qué se han aplicado las reducciones;
- suministrar información sobre los servicios agrupados, incluidos la tarificación, las rebajas, los plazos de retractación, las fórmulas de cálculo de los gastos de cancelación, etc.;
- no facturar los gastos de cancelación para el conjunto de servicios que componen la agrupación cuando un consumidor desea cancelar únicamente algunos de ellos;
- ofrecer en el acuerdo con el usuario información que indique quién es el responsable si surgen problemas.

Para los contratos relativos a Internet de banda ancha, el proveedor de servicio no puede:

- facturar gastos de anulación a los consumidores que hayan gozado de ventajas añadidas no estipuladas en el contrato, que posteriormente rescinden el servicio antes de la fecha de vencimiento del contrato.

Para las ofertas promocionales:

- no está permitida la aplicación de sanciones, a menos que estas hayan sido claramente notificadas al consumidor, quien, en particular, debe haber recibido información sobre su importe y sobre la duración del contrato.

Además, los poderes públicos coreanos solicitan a los proveedores que mantengan una estrecha vigilancia de sus agencias comerciales, con el fin de garantizar que estas siguen las directrices y ayudan a sus clientes a comprender en su totalidad el contrato que han suscrito. Por ejemplo, recomiendan entregar a los clientes folletos o ilustraciones fáciles de entender y publicar el contrato en la página inicial del sitio Web del proveedor de servicio o en algún lugar en el que resulte sencillo encontrar la información.

g) Interrupciones del servicio/cobertura insuficiente

En los Estados Miembros que han participado en la encuesta, se deduce que los derechos de los consumidores sobre las interrupciones del servicio están menos elaborados. Solo 5 de los 29 participantes en la encuesta han expresado el derecho de los consumidores a indemnizaciones cuando se pierde el servicio y solo 3 de los 29 citan el derecho de acceso a los servicios de urgencias.

En **Omán**, todos los consumidores tienen derecho a disfrutar del mismo tipo y de las mismas modalidades de servicio. Los operadores tienen que prestar el mejor servicio posible y cumplir los criterios de calidad de servicio especificadas en las condiciones de las licencias. Si el servicio prestado a los consumidores se interrumpe durante más de 24 horas por razones técnicas o de mantenimiento, se prohíbe al proveedor de servicio facturar la mensualidad de la suscripción. Si el dispositivo suministrado por el operador falla durante el periodo de garantía, el operador está obligado a sustituirlo o a repararlo⁴¹.

La Autoridad Nacional de Reglamentación de la **República Sudafricana**, la ICASA (Independent Communications Authority of South Africa), ha creado un marco de evaluación del índice de satisfacción

⁴¹ Documento 1/162-E (18 de julio de 2012), op.cit.

de los consumidores (ISC) respecto de los servicios TIC, cuyo objetivo es identificar y definir los parámetros de calidad de servicio (QoS) compatibles con los utilizados por otros reguladores, que permitirán a la ICASA hacer un seguimiento del grado de satisfacción de los consumidores y evaluar la calidad de los servicios ofrecidos por los operadores.

Debido a la importancia creciente de los servicios alámbricos e inalámbricos, es posible que, en determinadas zonas, no se disponga de información suficiente sobre la frecuencia de las interrupciones del servicio o sobre la imposibilidad de acceder a los servicios, o que esa información sea difícil de comparar para los consumidores. Por ejemplo, durante las inundaciones y los muy amplios cortes de electricidad que se produjeron en Lower Manhattan (Nueva York) y en el conjunto de los Estados Unidos a finales de 2012, la red sufrió graves perturbaciones, los clientes se encontraron sin televisión de fibra óptica, sin Internet y sin conexión telefónica.

La Federal Communications Commission (FCC) de los **Estados Unidos** ha previsto mantener, a partir de principios de 2013, una serie de entrevistas sobre el terreno para analizar los problemas causados en las redes de comunicaciones del país durante catástrofes naturales y otras situaciones de crisis⁴². El objetivo es reforzar las exigencias del servicio en el caso de emergencias graves, tanto para las redes por cable como para redes radioeléctricas, sobre todo en lo concerniente a la fiabilidad de las redes de emergencia 9-1-1. La encuesta pretende asimismo determinar si los consumidores tienen suficiente acceso a información relativa a sus servicios de comunicaciones en las situaciones de emergencia y/o si sería útil facilitar información complementaria. Se puede plantear, por ejemplo, si resultaría útil para los consumidores poder comparar su operador con los de la competencia en relación con la calidad del servicio o de las instalaciones durante anteriores situaciones de emergencia.

4.1.3 Situación de las asociaciones de consumidores

De las respuestas al cuestionario y de las contribuciones recibidas, en su mayoría de los países en desarrollo, se desprende que la el modo de funcionamiento de las asociaciones de defensa del consumidor en general, y en particular en el sector de las telecomunicaciones/TIC, sobre todo en términos de experiencia y de profesionalidad, aparece como una dificultad para la gestión de la protección de los consumidores con las entidades estatales y los reguladores.

Numerosos participantes han indicado que los organismos de protección del consumidor se enfrentan a problemas estructurales y, en particular, no disponen de competencias ni de recursos humanos suficientes. Otros han explicado que la legislación nacional relativa a la protección de los consumidores está inadaptada o es inexistente. Algunos han indicado también problemas relativos a la educación y la sensibilización de los consumidores.

4.2 Métodos de organización y prácticas eficaces de protección de los consumidores utilizadas por las ANR y otras entidades (ejemplos de países)

La aplicación efectiva de políticas y reglamentos nacionales en materia de protección del consumidor representa un papel fundamental en la salvaguardia del interés general y de la protección de los consumidores. Como indican los resultados de la encuesta de la Comisión de Estudio de la UIT, numerosas autoridades nacionales de reglamentación encuentran dificultades para su aplicación en el contexto de la convergencia. El principal obstáculo parece estar vinculado con la necesidad de completar o mejorar la legislación. Además, numerosos participantes se enfrentaban a problemas estructurales en el seno de los organismos de protección de los consumidores, como también a la falta de competencia o de personal para velar por el cumplimiento de la reglamentación. La cuarta parte de los participantes han comentado la falta de instrucción de los consumidores y también su falta de sensibilización ante sus derechos.

⁴² www.fcc.gov/document/chairman-genachowski-announces-post-superstorm-sandy-field-hearings

a) Cuestiones estructurales y reparto de las responsabilidades

En **Turquía**, la responsabilidad de la protección de los consumidores está repartida entre la ICTA (Information and Communication Technologies Authority, www.btk.gov.tr), en la que un Área está encargada de la protección de los consumidores, y la Dirección General de Protección del Consumidor y de la Competencia (www.tuketici.gov.tr), que forma parte del Ministerio de Aduanas y de Comercio de Turquía. Las responsabilidades están claramente repartidas entre los dos organismos, que han aprobado formalmente los principios rectores del reparto de tareas. Por ejemplo, si la reclamación de un consumidor sobre los servicios de telecomunicaciones se envía a la Dirección general de Protección del Consumidor y de la Competencia se transmitirá a la ICTA si es preciso.

Aunque los dos reguladores se ocupan del buen funcionamiento de este sistema, el Türk Telekom Group ha indicado a la Comisión de Estudio algunas dificultades relacionadas con la reglamentación de los servicios surgidos de la convergencia: "conflictos y confusión entre las diferentes autoridades, incidencia de la convergencia sobre la competencia, dificultades en el análisis de los servicios surgidos de la convergencia en el marco de la reglamentación y de las normas, y esfuerzos para prevenir efectos negativos de la reglamentación sobre el desarrollo y la mejora de esos servicios".

En **China**, donde el Consejo de Asuntos de Estado ha fijado 2013 como objetivo para lograr la convergencia de los servicios de medios de telecomunicación, los dos reguladores implicados, a saber el Ministerio de Industria y de Tecnologías de la Información (MIIT) y la Administración Estatal para la Radiodifusión, el Cine y la Televisión (SARFT), adoptan dos planteamientos diferentes en materia de reglamentación. La censura de los contenidos sigue bajo el control de los radiodifusores y de la SARFT, lo que parece haber causado dificultades a los proveedores de servicios de telecomunicaciones que desean ampliar sus servicios de TVIP y sus servicios móviles. Hasta ahora, la adopción de servicios de TVIP y de televisión en móviles ha sido relativamente baja en el país, en comparación con el enorme potencial que representa el conjunto de abonados a los servicios fijos de banda ancha y a los servicios móviles 3G.

En la **República de Corea**, sin embargo, el regulador de la radiodifusión y el Ministerio de Telecomunicaciones acordaron en 2006 (tras múltiples debates) ejercer una autoridad conjunta sobre los servicios de TVIP. Desde que se alcanzó este acuerdo, el número de abonados a la TVIP ha experimentado un crecimiento rápido de 1,7 millones en 2009 hasta alcanzar los 7,7 millones en julio de 2013, debido principalmente al rápido crecimiento del número de consumidores que utilizan servicios en tiempo real.

En 2013, en **Corea** la responsabilidad de protección del consumidor de TIC se divide principalmente entre el Ministerio de Ciencia, TIC y Planificación Futura (MSIP), recién creado en marzo de 2013, y la Comisión de Comunicaciones de Corea (KCC), que antes se ocupaba de las telecomunicaciones y la radiodifusión y ahora se limita a la reglamentación del servicio de radiodifusión dependiente del MSIP. La Comisión de Comercio Equitativo (FTC) también tiene potestad para regular e intervenir en cuestiones relativas a la protección del consumidor o de competencia equitativa en el mercado.

b) Necesidad de garantizar recursos suficientes para la aplicación de la reglamentación, la educación y la sensibilización de los consumidores

En **Colombia**, la reglamentación relativa a la protección de los consumidores es competencia de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC). Se ha realizado una actualización concreta de la legislación relativa a la protección del consumidor con el fin de que se tomaran en consideración los servicios surgidos de la convergencia⁴³. En la Resolución 3066 se definen las reglas específicas a la venta

⁴³ La actualización de la Ley nacional 1480, que tuvo lugar en 2011, incluía modificaciones relativas a la protección de la salud y de la seguridad de los consumidores, la protección del menor, el acceso a la información y cuestiones tales como las garantías para los bienes y servicios. La Resolución 3066 de la CRC, relativa a la protección de los derechos de los usuarios, también se actualizó en 2011. Las modificaciones se refieren a la utilización de las tecnologías para comunicar con las empresas, los plazos de respuesta máximos, el acceso a la información y las reglas relativas a los servicios por paquetes.

de servicios agrupados, así como las prácticas idóneas en materia de comunicación con los usuarios mediante servicios especializados, líneas de teleasistencia, redes sociales y el envío de SMS. No obstante, para conseguir implantar esas modificaciones, la CRC necesitará disponer de suficientes recursos, tanto para vigilar la aplicación de la reglamentación como para garantizar la formación de los consumidores y llevar a cabo campañas de información⁴⁴.

En el **Reino Unido**, los poderes públicos han propuesto medidas legislativas para instaurar una nueva declaración de los derechos del consumidor⁴⁵. El objetivo consiste en elaborar un nuevo marco que permita reducir las limitaciones reglamentarias que sufren las empresas (sustituyendo los 12 textos de la ley actual por un marco único de derechos del consumidor), que esté "a prueba de futuro", es decir, manteniendo la posibilidad de integrar las innovaciones que se produzcan en el futuro y favoreciendo la confianza de los consumidores mediante los cortafuegos pertinentes.

Si se promulga, la Declaración modernizará leyes relativas al consumo con treinta años de antigüedad con el fin de establecer derechos claros para los consumidores de contenidos digitales, incluidas las descargas, los contenidos en disco, los contenidos en difusión continua y los contenidos accesibles en nube. Según la Declaración, esos contenidos deben ser conformes a toda descripción realizada y a toda versión de pruebas o de demostración, y tener "una calidad suficiente [...] [que responda] a lo que espera una persona razonable, habida cuenta de todas las circunstancias pertinentes". Un vendedor que suministra contenidos digitales deberá estar autorizado para ello y no deberá poner al consumidor en una tesitura en que infrinja los derechos de autor.

c) Reglamentación de la calidad de servicio

En las respuestas a la encuesta, **Brasil** indicó dificultades en el tratamiento de los servicios convergentes debido a la falta de experiencia en materia de procedimientos jurídicos que permitan tratar la convergencia.

Aunque el Ministerio de Comunicaciones dispone de competencias muy amplias en lo relativo a formular las políticas nacionales sobre la integración digital en la radiodifusión y en la televisión, y sobre los servicios postales y de telecomunicaciones, en Brasil es la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Anatel)⁴⁶ la encargada concretamente de promover el desarrollo del sector de las telecomunicaciones. Sus competencias incluyen la concesión de licencias, la reglamentación y la supervisión. Las decisiones tomadas por el regulador se pueden recurrir únicamente por vía judicial.

La reglamentación de la protección del consumidor depende del Código para la defensa del consumidor (Código de Defesa do Consumidor)⁴⁷, cuya aplicación compete a diversos organismos.

El acceso al sistema brasileño de televisión digital (SBTVD), lanzado en 2007, es libre y gratuito y permite la transmisión de contenidos de alta calidad de imagen y de sonido, tanto para los dispositivos fijos como para los móviles. Los consumidores tienen acceso a la televisión digital en sus televisores y en sus teléfonos móviles y los servicios de alta definición y la interactividad son accesibles en teléfonos móviles, minitelevisores u ordenadores portátiles. Los servicios interactivos tienen una característica fundamental del sistema: los usuarios pueden utilizar el mando a distancia para responder a pruebas, buscar

⁴⁴ Op.cit.

⁴⁵ www.gov.uk/government/news/new-proposals-for-consumer-rights

⁴⁶ Anatel es un organismo especial creado en virtud de la Ley General de Telecomunicaciones (LGT). Es administrativamente independiente y financieramente autónomo y no depende de la autoridad de ningún otro organismo público.

⁴⁷ Ley 8.078 de 11 septiembre de 1990.

información sobre los programas, comprar productos recomendados, participar en encuestas y efectuar operaciones bancarias.

Una de las competencias de ANATEL es reglamentar y proteger los derechos de los abonados a la televisión de pago, en particular en el marco de los "servicios combinados", que agrupan la televisión de pago, la telefonía y los servicios de Internet de banda ancha. Según la nueva legislación⁴⁸, los titulares de licencias para la prestación de servicios de televisión de pago están autorizados a utilizar todas las tecnologías disponibles, lo que unifica las reglas sobre la televisión de pago en el país. Según ANATEL, el sector de la televisión de pago en Brasil debería alcanzar los 35 millones de abonados antes de 2018⁴⁹.

El nuevo marco, al abrir el mercado a los proveedores de servicios de telecomunicaciones, amplía las competencias del regulador a la introducción de cuotas de contenidos locales en los programas de televisión de pago, política habitualmente reservada a la reglamentación de la radiodifusión⁵⁰.

ANATEL está reconocida por su rigor en materia de normas relativas a la calidad de servicio. En 2012, prohibió la venta de suscripciones a la telefonía móvil durante 11 días debido a la mediocre calidad del servicio y al aumento de las reclamaciones de los clientes⁵¹. Según los comunicados, actualmente adopta un planteamiento riguroso en lo relativo a la reglamentación de la televisión de pago, después de que se duplicara el número de reclamaciones de los abonados entre 2010 y 2011, en particular por problemas relativos a las normas de calidad de servicio. Anatel ha solicitado a los operadores que implanten planes de inversión en el futuro y que fijen objetivos para el servicio a los clientes.

d) *Encontrar el equilibrio justo entre la confidencialidad de los datos personales y la innovación en los productos y los servicios TIC*

En el marco de la convergencia de los servicios, los reguladores deben encontrar un sutil equilibrio entre la aplicación de medidas destinadas a proteger la confidencialidad de los datos personales y un marco reglamentario que incite a las empresas a elaborar productos y servicios TIC innovadores.

En **Burundi**, por ejemplo, el aumento de la delincuencia vinculado al uso de la telefonía móvil y el crecimiento consiguiente de las amenazas anónimas a las personas, las estafas, los robos en bancos y la utilización de las tarjetas SIM de otras personas ha afectado a la confianza de los abonados en sus comunicaciones. Se han presentado numerosas reclamaciones a los operadores y a los reguladores. Conscientes de la importancia de la confianza de los consumidores para garantizar el crecimiento del mercado, los poderes públicos han tomado una serie de medidas con el fin de reducir el problema. Por ejemplo, los operadores deben instalar equipos de vigilancia y facilitar listados de las comunicaciones si la policía y/o el regulador lo solicitan⁵².

⁴⁸ Reglamentación sobre la protección y la defensa de los derechos de los abonados a la televisión de pago. Resolución N° 488/2007 de Anatel. Nueva Ley 12.485/2011.

⁴⁹ Los datos de Anatel muestran que el número de abonados a la televisión de pago en Brasil alcanzó los 15,1 millones en agosto de 2012. Un índice que permite medir la penetración por hogar indicaba entonces un 25,5%, lo que suponía un aumento del 19,4% respecto del año anterior. América Móvil posee una parte del mercado del 37,2%, seguida de DirecTV que, con su marca Sky Brasil, que dispone del 31,2% del mercado.

⁵⁰ Cuotas controladas por la Agencia nacional brasileña del cine.

⁵¹ Según un documento de Chris Forrester publicado en la página advanced-television.com. (<http://advanced-television.com/2012/09/19/brazil-wants-better-customer-service-from-pay-tv/>).

⁵² Documento RGQ18-2/1/16-E. Lucha contra la delincuencia vinculada al teléfono móvil en Burundi: Instrucciones a los operadores y obligaciones del regulador (Burundi, 4 de enero de 2012).

Numerosos países de América, incluidos **Argentina**⁵³, **Brasil**, **Costa Rica** y **México**, han adoptado una legislación basada en los derechos, con el fin de proteger la confidencialidad de los datos de los consumidores, limitando su recopilación y uso por terceros. La predominancia del planteamiento basado en los derechos supone una garantía constitucional en lo concerniente a "la utilización de las imágenes, la confidencialidad, el honor, la autodeterminación y la libertad de información".

En el marco de este enfoque, las personas tienen derecho a acceder a sus datos personales y a oponerse a su uso para fines de publicidad, de comercialización y de estudios de mercado. En Brasil, se están elaborando leyes que prevén el derecho a indemnizaciones en caso de uso abusivo de los datos personales. En Costa Rica, se ha creado una autoridad específica para la protección de los datos, encargada de la legislación y de las sanciones en caso de infracción. En México, la reglamentación relativa a la utilización de los datos personales prevé reglas concretas para su recopilación y uso en el marco de la computación en nube, en particular la obligación de informar a los usuarios sobre cómo se están usando sus datos y/o si se han comunicado a terceros⁵⁴.

En los **Estados Unidos**, por el contrario, los poderes públicos prefieren un enfoque de la protección de los datos basado en la autorregulación, junto con ciertas medidas concretas al sector. Por ejemplo, en marzo de 2012, la Comisión Federal del Comercio de los Estados Unidos (Federal Trade Commission, FTC) publicó un informe sobre la confidencialidad del consumidor⁵⁵ en el que figuraban una serie de principios de buenas prácticas no obligatorios (véase el recuadro 3).

Recuadro 3: Directrices de la Comisión Federal del Comercio de los Estados Unidos sobre las buenas prácticas en materia de confidencialidad de los datos de los consumidores

Lograr que la confidencialidad sea el objetivo

Es conveniente velar por la protección de la confidencialidad de los datos de los consumidores en todas las fases del proceso de elaboración de los servicios y de los productos. Se trata en particular de proporcionar un grado de confidencialidad razonable, de limitar la recopilación de datos a la información pertinente, de limitar el plazo de almacenamiento de los datos y de implantar procedimientos que garanticen la exactitud de los datos retenidos.

Facilitar la elección de las empresas y de los consumidores

Los consumidores deberían poder indicar fácilmente sus preferencias sobre el tipo de información personal que desean compartir y decidir con quién hacerlo. Para ello se puede utilizar, por ejemplo, una funcionalidad sin seguimiento (Do Not Track), que les permita no participar en el seguimiento en línea.

Mejorar la transparencia

Las empresas deberían proporcionar información sobre el tipo de datos personales que recopilan y la utilización que hacen de ellos, así como permitir el acceso de los consumidores a sus propios datos.

Fuente: Protecting Consumer Privacy in an Era of Rapid Change: Recommendations for Businesses and Policymakers, United States Federal Trade Commission, 2012⁵⁶.

⁵³ Ley de protección de los datos personales (2000).

⁵⁴ Reglamento de la Ley federal de protección de los datos personales obtenidos por entidades privadas (2011).

⁵⁵ Protecting Consumer Privacy in an Era of Rapid Change: Recommendations for Businesses and Policymakers (FTC, 2012).

⁵⁶ Citado en el estudio "Regulatory Impact of Convergence and Broadband for the Americas", realizado con miras a la Cumbre Conectar las Américas (2012) por Janet Hernández, experta de la UIT.

e) **Marcos de intercambio y de cooperación para abordar las preocupaciones de los consumidores**

En **Nigeria**, se han superado etapas importantes para garantizar la satisfacción y la protección de los consumidores, incluidos el establecimiento de regímenes de indemnización para los consumidores, los estudios nacionales sobre la satisfacción de los consumidores al acceder a una experiencia de consumo de primer orden y sobre la satisfacción en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, y la creación del centro de contacto NCC para mejorar la comunicación entre los consumidores y otros participantes mediante, por ejemplo, el mecanismo de resolución de reclamaciones (Complaints Resolution Mechanism) para facilitar la tramitación de las quejas entre consumidores y proveedores. Este mecanismo de mediación denominado "Parlamento de los Consumidores" es un sistema de protección del consumidor que consiste en la organización de un encuentro anual entre operadores y consumidores para establecer un diálogo entre los actores del sector y los consumidores.

La **Autoridad brasileña, ANATEL**, ha desarrollado mecanismos para mejorar y reforzar el sistema de regulación bajo la perspectiva del consumidor y ofrecer asimismo mecanismos para alentar al consumidor a que se aproxime a la Autoridad. Utilizando este medio de comunicación los consumidores pueden formular reclamaciones, hacer sugerencias o incluso facilitar o solicitar información. Este centro de llamadas ayudará a las personas con dificultades auditivas. El consumidor también puede utilizar "la sala del ciudadano" (Sala do Cidadão) emplazada por ANATEL en las metrópolis brasileñas para ofrecer una relación más interactiva con la sociedad. Los consumidores pueden obtener información y documentación, formular reclamaciones y seguir la evolución de sus reclamaciones.

La ICTA en **Turquía** ha obligado a los operadores a crear un mecanismo transparente, práctico y sencillo para la resolución de las reclamaciones de los consumidores. Los operadores deben informar a los consumidores sobre sus mecanismos de resolución de quejas de forma sencilla y accesible, como también de sus contratos de suscripción, sin que tengan necesidad de solicitarlo. Los operadores deben guardar los registros de todas las reclamaciones que reciben, mediante su propio sistema, junto con las respuestas presentadas y las acciones tomadas, por lo menos durante un año. Los consumidores tienen el derecho de consulta preferente al operador de los servicios en los que se ha generado el problema. Si el operador no logra resolver la reclamación, el consumidor tiene derecho a recurrir a la ICTA para resolver el contencioso.

Benín tiene una ley nacional de protección del consumidor. En la práctica, los consumidores están representados en un consejo de regulación.

El regulador en **Kenya** ha puesto en marcha un excelente sistema para instruir a los consumidores de servicios de telecomunicaciones/TIC gracias a una fructífera asociación entre el regulador y las organizaciones de consumidores de esos servicios.

En **Côte d'Ivoire**, el regulador, en el marco de su política de cooperación con las asociaciones de defensa de los consumidores, ha creado un entorno permanente de intercambio que sirve de tribuna en la que las asociaciones de consumidores examinan, proponen y validan actuaciones con programas de formación y con presentaciones en foros de intercambio y de sensibilización para los consumidores.

En 2010, la **autoridad de regulación italiana, AGCOM**, realizó una encuesta sobre las técnicas de gestión del tráfico relacionadas con la VoIP y las aplicaciones móviles entre pares (P2P). A partir de los resultados de la encuesta y de las conclusiones de una consulta entre las partes interesadas realizada en 2011, la AGCOM se ha comprometido a determinar si son adecuadas las exigencias existentes sobre la calidad de los servicios de acceso a Internet. Estos incluyen las pruebas de medición de velocidad en Internet, que utilizan los consumidores para verificar la velocidad efectiva de las conexiones de banda ancha fijas. En caso contrario, examinará si pueden ser necesarias nuevas medidas reglamentarias con el fin de proteger la neutralidad de la red.

5 Directrices

Las políticas y reglamentaciones nacionales relativas a la protección de los consumidores en la era de la convergencia siguen siendo muy dispares en la mayoría de los Estados Miembros de la UIT. El desarrollo de las infraestructuras de banda ancha y de los nuevos servicios que favorecen no se realiza en los países en desarrollo. Además, las leyes nacionales, regionales e internacionales en materia de protección del consumidor de los servicios de telecomunicaciones y de las TIC en general en la era de la convergencia siguen siendo parciales y fraccionadas.

Las presentes directrices tienen por objeto ayudar a los Estados Miembros a dotarse de los elementos indispensables para el establecimiento de políticas o marcos reglamentarios para la protección de los consumidores y proponer métodos y prácticas eficaces para superar los retos planteados por la convergencia.

5.1 Fundamentos de un marco reglamentarios para la protección del consumidor

Los textos reglamentarios que se han de elaborar para proteger al consumidor en un entorno convergente deben fundamentarse en las directrices de las Naciones Unidas⁵⁷ sobre la protección de los consumidores que son ocho (8) y atañen a lo siguiente:

- a) El derecho a la satisfacción de las necesidades básicas
- b) El derecho a la seguridad
- c) El derecho a la información
- d) El derecho de elección
- e) El derecho a ser escuchado
- f) El derecho de recurso
- g) El derecho a la educación
- h) El derecho a un entorno sano

5.2 Precisiones sobre las disposiciones reglamentarias y las obligaciones de los reguladores

- 1) Revisión de los textos sobre telecomunicaciones/TIC para su adaptación al contexto de la convergencia, determinando asimismo los derechos de recurso en favor de la protección de los consumidores adaptada al nuevo entorno.
- 2) Elaboración de textos relativos a los derechos y obligaciones de los consumidores en un entorno de convergencia.
- 3) Ayuda, mediante subvenciones, a las asociaciones de defensa del consumidor para garantizar la financiación de sus actividades mediante condiciones y modalidades reglamentarias claramente definidas.
- 4) Definición de un marco permanente de concertación entre, por una parte, las asociaciones de consumidores y la autoridad de reglamentación de las telecomunicaciones/TIC y, por otra, entre las asociaciones de consumidores y los proveedores de servicios TIC.

⁵⁷ Resolución de las Naciones Unidas N° 39/248 de 16 de abril de 1985.

5.3 Coordinación entre las entidades implicadas en la protección de los consumidores

- 5) Consecución de la coordinación entre asociaciones de consumidores en el sector de las telecomunicaciones/TIC.
- 6) Refuerzo de la cooperación entre los reguladores sectoriales para una mejor protección de los consumidores.

5.4 Utilización de la tecnología

- 7) Los organismos de reglamentación y los reguladores deberán velar, para proteger a los consumidores, por solventar los retos tecnológicos asociados a la convergencia de las redes y de los servicios, en particular la calidad de servicio, el interfuncionamiento, la seguridad, la confidencialidad, el acceso universal a los servicios por todas las estratos sociales, incluidas las personas con necesidades especiales, y la reducción de los costes.

5.5 Cooperación internacional y compartición de la experiencia

- 8) La Federación Mundial de los Consumidores (Consumers International) (<http://www.consumersinternational.org>) que agrupa a 240 organizaciones en representación de 120 países, en su mandato sobre las comunicaciones y el acceso al conocimiento, pretende mejorar los derechos básicos de los consumidores abogando por leyes y prácticas más equitativas. La cooperación internacional puede, por tanto, ser necesaria para garantizar la coherencia de las políticas a escala nacional. Un factor importante que influye en el nivel deseable de cooperación internacional es la posibilidad de buscar soluciones uniformes a problemas comunes cuando los acuerdos están indefinidos y los compromisos no son satisfactorios. Se recomienda que cada Estado aplique las diferentes notas emitidas por las Naciones Unidas y por la OCDE⁵⁸ y que se permita a las organizaciones nacionales incorporarse a organizaciones mundiales reconocidas y representativas de las asociaciones de consumidores.

5.6 Educación, coordinación, información y fomento de las capacidades de las asociaciones de consumidores

- 9) La mayoría de los países, en particular los países en desarrollo, han expresado la necesidad, tanto a escala nacional como internacional, de iniciar una serie de seminarios o cursos de formación destinados a

⁵⁸ A partir de 1995, la ONU ha defendido los derechos legítimos de los consumidores (Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor, actualizadas en 1999, A/RES/53/144). La OCDE ha publicado sus Directrices sobre la protección de la vida privada y los flujos transfronterizos de datos de carácter personal (1980), la Declaración sobre los flujos transfronterizos de datos (1985) y la Declaración relativa a la protección de la vida privada en las redes (1988). El Comité de la ISO para la política en materia de consumo (COPOLCO) es el órgano encargado de la promoción de los intereses de los consumidores en la normalización y tiene por misión alentar la participación de los consumidores en la elaboración de normas.

Nota: La U.E. ha considerado las aspiraciones de los consumidores tan importantes que ha adoptado la Decisión N° 1926/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006, que establece un programa de acción comunitario en el ámbito de la política de los consumidores (2007-2013). La financiación para la ejecución del programa (del 31 de diciembre de 2006 al 31 de diciembre de 2013) se fijó en 15,68 M Euros y sus objetivos son: garantizar un grado idóneo de protección del consumidor mediante la mejora de la información, de la consulta y de la representación de los intereses de los consumidores; garantizar la aplicación de las reglas de protección de los consumidores mediante el control de la aplicación de la legislación, la información, la educación y la posibilidad de recurrir. La Comisión Europea adoptó el 22 de mayo de 2012 la Comunicación "Agenda del consumidor europeo – Favorecer la confianza y el crecimiento" (Doc. 10420/12 + ADD 1), de conformidad con la estrategia Europa 2020. Está previsto un nuevo programa titulado "Consumidores para el periodo 2014-2020" (Doc. 16795/11), que también dispone de financiación.

las organizaciones de defensa de los consumidores sobre la protección del consumidor y los retos planteados por los diferentes servicios convergentes.

Asimismo, se recomienda el taller organizado por la UIT en 2012⁵⁹ sobre "el dividendo digital: retos e intereses de los consumidores" que debería renovarse con temas nuevos.

10) La educación y la sensibilización de la población sobre los retos vinculados al sector de las telecomunicaciones/TIC en el contexto de la convergencia mediante foros de información y de intercambio entre los interesados (Estado, autoridades, asociaciones de consumidores y de prensa, sociedad civil, etc.).

11) La actualización de las competencias en el seno de las asociaciones de consumidores respecto del nuevo contexto, con miras a reforzar sus capacidades socioprofesionales cuando en foros nacionales, subregionales e internacionales, incluida su implicación eficaz en la elaboración de políticas y de proyectos de textos TIC.

Actuaciones a escala nacional

12) La organización de conferencias y reuniones con las autoridades competentes, la firma de solicitudes enviadas a las autoridades y la difusión de artículos de prensa sobre la red siguen siendo medios de supervisión permanente.

13) Alentar a que el regulador establezca un marco de concertación y de colaboración con las asociaciones nacionales de consumidores.

A escala regional, internacional y de la UIT

14) Alentar a los Países Miembros (para los países que todavía no lo han hecho) que den prioridad a la definición de una política clara en relación con la reglamentación sobre la protección del consumidor.

15) Organizar en el ámbito de los Países Miembros y de las Regiones seminarios sobre las directrices relativas a la protección de los consumidores de servicios de telecomunicación.

16) Instaurar un registro de asociaciones de consumidores implicadas en el sector de las telecomunicaciones/TIC.

17) Puesto que la intensificación de la competencia y la transición a la convergencia otorgan todavía más importancia a la protección y a la sensibilización de los consumidores, al tratar las perspectivas y los retos asociados a la conectividad a Internet⁶⁰, los reguladores y los responsables de tomar decisiones, en cooperación con los organismos internacionales, deberán desarrollar instrumentos o plataformas, que incluyan indicadores, índices o parámetros que permitan a los consumidores o a las asociaciones de protección de los consumidores medir o evaluar la prestación de los servicios y aplicaciones en un entorno de convergencia.

⁵⁹ Seminario sobre el tema "El dividendo digital: retos e intereses de los consumidores", organizado conjuntamente por la INA Academy y la EETT (Comisión Nacional de Correos y Telecomunicaciones de Grecia), con apoyo de la red de Centros de Excelencia de la UIT para Europa, celebrado del 14 al 16 de marzo de 2012 en las instalaciones de la EETT en Atenas (Grecia).

⁶⁰ Directrices elaboradas a partir de las directrices del punto 5/GSR09 «IV- Alentar el crecimiento de los servicios, de las aplicaciones y de los dispositivos innovadores, con miras a conectar a los que todavía no lo están y a favor de los consumidores».

5.7 Medidas reglamentarias para la protección de los consumidores de servicios de telefonía móvil

Se recomienda introducir en la legislación en materia de protección de los consumidores de telefonía móvil:

- El costo y las restricciones de liberación del teléfono móvil hacen que los consumidores sean cautivos de su operador. Lo mismo ocurre con los periodos obligatorios de abono. Por estos motivos se han de adoptar dos medidas:
 - Facilitar los trámites que ha de realizar el consumidor para proceder a la liberación de su terminal (liberación gratuita tras un periodo de unos 3 meses tras la adquisición del terminal).
 - Prohibir contratos cuya duración supere X meses (siendo X dependiente de la situación socioeconómica de cada país). Estas medidas estimularán la competencia fluidificando el mercado.
- Incitar a los operadores a proponer, al menos, una oferta móvil sin restricciones. Esta recomendación plantea un principio simple: todos los consumidores deben poder acceder a una oferta sin restricciones de su operador. De este modo se permitirá a los consumidores cuyo consumo es irregular seguir accediendo a ofertas únicamente por periodos cortos.
- Crear dispositivos de alerta y bloqueo a fin de evitar sorpresas en las facturas y reforzar los consejos personalizados a los consumidores en función de su perfil de consumo, es decir:
 - Imponer a los operadores la creación de dispositivos de alerta y bloqueo del consumo en cualquier circunstancia y para todos los servicios, a fin de proteger a los consumidores de las sorpresas en las facturas.
- Garantizar al consumidor que su operador le informará, al menos una vez al año, de la existencia de ofertas más adaptadas a su perfil de consumo.

Estas medidas permiten aumentar la transparencia y la confianza del consumidor en el sector de la telefonía móvil:

- Obligar a los operadores a indicar en su publicidad las limitaciones de las ofertas de servicios accesibles de manera “ilimitada” o “24 horas al día”, o donde se utilicen términos equivalentes, en caracteres lo suficientemente grandes para garantizar la adecuada legibilidad por parte del consumidor.
- Imponer que el contrato incluya una lista mínima de motivos legítimos de rescisión: esta lista deberá completarse a medida que evolucione el mercado.
 - a) A fin de evitar todo problema de comprensión por parte del consumidor de las políticas de fidelización de los operadores y de las tarifas, incluso fuera de la tarifa plana, existentes:
 - Garantizar al consumidor la existencia, en el sitio de su operador, de un espacio personalizado donde figuren las informaciones y documentos indispensables para la gestión de sus contratos de telecomunicaciones.
 - Poner a disposición de los consumidores, al menos en el sitio Internet, una herramienta de cálculo del importe que se habrá de abonar en caso de rescisión (gastos y penalidades).
 - b) En general, los consumidores con ingresos más modestos pueden beneficiarse de una tarifa social para la telefonía fija clásica (servicios universal). Al garantizar que los medios de comunicación fundamentales de la sociedad de la información, como son la telefonía móvil e Internet, sean accesibles para las personas con ingresos más modestos, el gobierno expresa

una fuerte voluntad de responder a todos los retos de la revolución digital, sean tecnológicos o de cohesión social y territorial.

- Creación de una “tarifa social móvil” (bajo costo): mínimo de X minutos de comunicación telefónica y N SMS por mes por convenio entre el Estado y los operadores.
- Prever, siguiendo el modelo de convenio elegido para la telefonía móvil, la conclusión de convenios entre el Estado y los operadores para fomentar ofertas de acceso a Internet de alta velocidad a bajo precio para los más necesitados.
 - c) Obligación de los operadores a proponer ofertas móviles adaptadas a las personas con discapacidad auditiva:
- todos los operadores presentes en el mercado nacional propondrán sistemáticamente una oferta de servicios SMS e Internet móvil sin servicio de telefonía. No es legítimo imponer a sordos, mudos o personas con dificultades auditivas el pago de un servicio que evidentemente no pueden utilizar.

5.8 Medidas y reglas de oro para la protección del consumidor en un entorno de convergencia⁶¹

a) Actualización de la legislación y/o de la reglamentación existente para garantizar su eficacia en un marco reglamentario adaptado a la convergencia

- Superar cualquier obstáculo de orden técnico o vinculado a las infraestructuras susceptible de disuadir a los consumidores a suscribirse a nuevos productos y servicios (por ejemplo, insuficiencia o interrupción del acceso a la banda ancha)⁶². Se podría básicamente tomar medidas para determinar la utilización de técnicas de gestión de tráfico con el fin de impedir la discriminación desleal entre los actores del mercado, incluyendo criterios de calidad de servicio mínimos, con el fin de conseguir que los clientes dispongan de un acceso fiable a nuevos servicios como la computación en nube.
- Intentar utilizar plenamente las estadísticas pertinentes sobre reclamaciones durante la elaboración de las políticas, con el fin de cubrir cualquier laguna del marco legislativo o reglamentario.
- Revisar el marco reglamentario de los contenidos, en particular en lo que se refiere a los contenidos transmitidos por servicios distintos de la radiodifusión. Un marco jurídico estable es fundamental para la toma de decisiones operativas que pueden alentar el desarrollo y el crecimiento de los servicios. Proceder sistemáticamente a evaluar las consecuencias, con el fin de favorecer la elaboración de políticas basadas en datos probados. Recoger información de los consumidores relativa a sus experiencias y mantenerse al día de sus modos de comportamiento. Observar las tendencias cambiantes en todas las plataformas y para cada tipo de producto (es decir, por separado o agrupado). Determinar lo que los consumidores esperan o necesitan antes que confiar en ideas preconcebidas, basándose en estudios de consumo y en encuestas de

⁶¹ Extracto del informe sobre el estudio llevado a cabo por el experto nombrado por la BDT en el marco de la Cuestión 18-2/1.

⁶² Uno de los objetivos para 2015 de la Comisión de las Naciones Unidas para la banda ancha al servicio del desarrollo digital es lograr que los servicios de banda ancha básicos sean abordables desde el punto de vista financiero en los países en desarrollo, donde deberán representar menos del 5% del PIB por habitante, para que su población pueda participar plenamente en la sociedad del conocimiento.

utilización y, también, en los datos obtenidos de las reclamaciones de los consumidores provenientes de la convergencia⁶³.

- Identificar las superposiciones entre la utilización y la explotación de los datos (por ejemplo, entre la reglamentación de la publicidad y la reglamentación de la confidencialidad), que sean susceptibles de sortear las redes tradicionales de reglamentación de las comunicaciones y trabajar más cerca y con mayor eficacia con otros organismos para garantizar la protección de los consumidores y la prosperidad del mercado de las TIC.
- Adoptar disposiciones reglamentarias que sirvan para el futuro de forma que puedan seguir la rápida evolución de las tecnologías.

b) Educación e información de los consumidores

- Garantizar que el marco reglamentario facilita un grado de competencia satisfactorio y una elección suficientemente amplia a los consumidores, y que éstos pueden cambiar con facilidad de proveedor si lo desean. Aunque la adquisición de productos agrupados presenta claras ventajas para los consumidores respecto de los precios y de la comodidad, hace más difícil la comparación entre las diferentes ofertas y el cambio de una a otra.
- Garantizar que los consumidores pueden acceder rápidamente a información exacta, sobre todo relativa a la velocidad y a la gestión del tráfico de los datos. En caso de discriminación entre los servicios y/o las prácticas como el bloqueo de la red, se informará a los consumidores y se facturarán los servicios en consecuencia.
- Garantizar que se informa a los consumidores sobre los problemas de seguridad y de confidencialidad que pueden encontrar en el marco de los servicios de comercio electrónico y de comercio mediante móviles y que conocen las medidas que se pueden utilizar para reducir los riesgos.

c) Instaurar la confianza de los consumidores en los servicios provenientes de la convergencia

- Promover y preservar el comercio electrónico y el comercio a través del móvil mediante medidas encaminadas a instaurar la confianza entre los consumidores⁶⁴.
- Alentar a los operadores para que tomen medidas de seguridad, en particular prevenir funcionalidades de seguridad integradas, con el fin de impedir las transacciones no autorizadas y la violación de los datos⁶⁵.
- Garantizar que los consumidores se sienten seguros cuando utilizan los servicios en línea. Los consumidores deberían poder disponer de un nivel de seguridad razonable en lo relativo a sus datos. Además, éstos deberían ser sólo sobre la información pertinente, se deberían conservar durante un tiempo limitado y ser objeto de procedimientos razonables para garantizar su

⁶³ La aplicación de la Directiva sobre los servicios de medios audiovisuales (AVMSD) de la Unión Europea (2010/13/EU) podría facilitar la transición hacia un mercado de servicios de medios de unos pocos proveedores de servicio a más de 7 500 radiodifusores y también el crecimiento de los servicios de vídeo a la carta.

⁶⁴ Sobre este tema véase la propuesta de la Unión Europea encaminada a abrogar la actual Directiva sobre las firmas electrónicas y sustituirla por un marco general que permita el mutuo reconocimiento y aceptación de la identificación electrónica. Documento del Consejo Europeo 10977/12 sobre la autenticación, las firmas y los servicios de confianza auxiliares asociados.

⁶⁵ Informe de la OCDE sobre la protección de los consumidores en el pago en línea y en móviles (17 de agosto de 2012), DSTI/CP(2010)22/FINAL.

exactitud. Los consumidores deberían poder comprender qué información comparten, de qué forma y con quién, y tener la posibilidad de no participar en el seguimiento en línea.

- Reconocer la necesidad de proteger y educar a los consumidores que no tienen todas las mismas necesidades en materia de acceso y que pueden resultar particularmente vulnerables ante las prácticas comerciales engañosas o encontrar dificultades para comprender los mecanismos de pago.

d) Aplicación

- Prever un servicio o un organismo diferenciado que se encargue de las cuestiones de reglamentación relativas a la protección de los consumidores, que tenga competencias y esté dotado de los medios necesarios y que disponga de competencias particulares en materia de comunicaciones.
- Adoptar un reparto claro de las responsabilidades entre las diferentes autoridades de reglamentación pertinentes, si es preciso mediante la firma de un memorando de entendimiento (MoU) en el que se dispongan los acuerdos en materia de reparto de la información y de los recursos.
- Establecer una distinción entre los fracasos/insuficiencias/obstáculos relativos a la implantación y los problemas ligados a la legislación/reglamentación actuales.
- Elaborar un abanico de métodos de localización de infracciones potenciales y efectivas a la reglamentación. Entre los métodos que se pueden utilizar cabe citar las actividades de vigilancia, las declaraciones voluntarias (por ejemplo, proveedores de servicio que hayan encontrado infracciones de la seguridad), la creación de mecanismos de resolución de reclamaciones y de discrepancias, que cubran todos los aspectos relacionados con los servicios provenientes de la convergencia y de las disposiciones dirigidas hacia la cooperación transfronteriza, y, en lo posible, la coordinación de los principios reglamentarios.

6 Conclusión

Situar al consumidor en el centro del proceso de toma de decisiones del regulador permite mantener un alto grado de competencia que beneficia al consumidor y facilitar mejoras en los ámbitos en los que el mercado no cumple enteramente su cometido.

La mayoría de los países que participaron en la encuesta disponen de políticas de protección del consumidor, ya sea interviniendo directamente en la tramitación de sus reclamaciones o mediante un organismo diferenciado encargado de la protección de los consumidores en el sector de las telecomunicaciones. Sin embargo, bastantes países encuentran dificultades al aplicar y/o fomentar medidas de protección del consumidor, debido a menudo a la falta de medios y de competencias. Muy pocos participantes habían actualizado su legislación o reglamentación con el fin de resolver los problemas vinculados a la convergencia, aunque los servicios prevenientes de ella fueran ampliamente accesibles. La mayoría sigue teniendo reguladores separados para los servicios de telecomunicación y los de radiodifusión.

Entonces, ¿qué se puede hacer para instaurar y/o mantener un marco de protección del consumidor eficaz en la era de la convergencia? Las "reglas de oro de la convergencia", aunque no son la panacea, son un buen punto de partida.

Dada la rápida evolución y los plazos necesarios para la introducción y puesta en marcha de una nueva legislación o de nuevos reglamentos, resulta difícil (aunque sea importante) lograr una reglamentación "a prueba de futuro". El planteamiento ideal no consiste en revisar en su totalidad el marco existente, sino en considerar modificaciones sucesivas para afrontar las amenazas principales (por ejemplo, el uso

abusivo de datos de carácter personal), manteniendo al mismo tiempo las ventajas (por ejemplo, los contenidos personalizados).

Hay que intentar establecer un marco reglamentario basado en el equilibrio entre los intereses de los proveedores y de los usuarios, en ámbitos como la protección de los derechos de la propiedad intelectual y la gestión de los derechos digitales, sin perjudicar los innovadores modelos del comercio electrónico. Por ejemplo, el comercio electrónico y el comercio con móviles abren amplias perspectivas en materia de comercio transfronterizo y permiten acceder a ciertos bienes y servicios a comunidades hasta ahora sin servicio.

Uno de los principales retos para los reguladores es crear una cultura de seguridad que favorezca la confianza en las aplicaciones TIC y en la que se garantice de verdad la protección de la confidencialidad de los consumidores. La dimensión mundial de los servicios que han surgido de la convergencia hace todavía mayor la necesidad de reforzar la cooperación transfronteriza.

Anexos

Anexo 1: Resultados del cuestionario

Anexo 2: Otras fuentes y enlaces de interés

Annexe 1: Résultats du Questionnaire

Liste des pays ayant répondu au questionnaire, Liste des contributions/études de cas soumis pour la Question 18-2/1, Liste des rapports de réunions du Groupe de rapporteur.

Liste des pays ayant répondu au questionnaire (<http://www.itu.int/ITU-D/CDS/gg/generic/questionnaire.asp?ProjectID=211>).

COUNTRY	ADMINISTRATION / ORGANISATION
Bhutan	Ministry of Information and Communications (Bhutan)
Rwanda (Republic of)	Rwanda Utilities Regulatory Agency (RURA)
Turkey	Türk Telekom Group
Mexico	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Venezuela	Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)
Swaziland	Swaziland Posts and Telecommunications Corporation (SPTC)
Italy	Ministry of Economic Development
Senegal	Autorité de Régulation des Télécommunications et des Postes (Senegal)
Portugal	Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM)
Azerbaijan	Ministry of Communications and Information Technologies (MC&IT)
Brazil	Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL
Thailand	National Broadcasting and Telecommunications Commission (NBTC)
Bolivia (Plurinational State of)	Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda
Cyprus	Office of the Commissioner of Electronic Communications & Po (Cyprus)
Lithuania	Ministry of Transport and Communications
South Africa	Department of Communications
Mongolia	Communications Regulatory Commission of Mongolia
Vanuatu	Telecommunication & Radiocommunication Regulator (TRR)
El Salvador	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET)
Tunisia	Instance Nationale des Télécommunications (INTT)
Bahrain	Telecommunications Regulatory Authority
Benin	African Ict Consumers Network (AICN)
Syria	SYRIAN TELECOMMUNICATIONS REGULATORY AUTHORITY
Honduras	Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)
Mali	Comité de Régulation des Télécommunications (CRT)
Qatar	Supreme Council of Information and Communication Technology (Qatar)
Belgium	Institut belge des services postaux et des télécommunications
Côte d'Ivoire	Agence des Télécommunications de Côte d'Ivoire (ATCI)
Bulgaria	Ministry of Transport, Information Technology and Communications (Bulgaria)
Burundi	U-COM Burundi (Burundi)
Oman	Oman Telecommunications Regulatory Authority (TRA)
Sudan	sudanese consumer protection society
Portugal	Associação de Reguladores de Comunicações e Telecomunicações (International)

C18-2/1: Velar por el cumplimiento de las políticas y reglamentos nacionales sobre protección de los consumidores, principalmente en un entorno de convergencia

COUNTRY	ADMINISTRATION / ORGANISATION
Uruguay	Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) (Uruguay)
Switzerland	Office fédéral de la communication (OFCOM) (Switzerland)
Uganda	Uganda Communications Commission (UCC) (Uganda)
Colombia	Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)

Liste des contributions/études de cas soumis pour la Question 18-2/1 ([RGQ Q18-2/1 contributions](#) and [SG1 contributions relating to Q18-2/1](#)).

PAYS/ORGANISATION
Bénin
Brésil
Burkina Faso
Burundi
Côte d'Ivoire
Chine
Madagascar
Mali
Nigéria
Oman
République Démocratique du Congo
Rwanda
Tanzanie
Tchad
Turquie
RECATIC (Bénin)
THALES Communications (France)
BDT Focal point Question 18-2/1

Liste des rapports de réunions du Groupe de rapporteur ([RGQ Q18-2/1 reports](#) and [SG1 reports relating to Q18-2/1](#)).

Number	Received	Source	Title
[1/REP/4]	2010-09-22	Rapporteur for Question 18-2/1	Report of the Meeting of the Rapporteur's Group on Question 18-2/1 (Geneva, Tuesday 21 September 2010, 11:15 – 12:30)
[RGQ/18-2/1/1]	2011-05-06	Vice-Rapporteur for Question 18-2/1	Report of the Rapporteur's Group Meeting on Question 18-2/1, Geneva, 4 May 2011
[1/REP/15] (Rev.1)	2011-08-29	Rapporteur for Question 18-2/1	Report of the Rapporteur Group meeting on Question 18-2/1 (Geneva, 7 September 2011)
[RGQ/18-2/1/2]	2012-05-08	Rapporteur and Vice-Rapporteur for Question 18-2/1	Report of the Rapporteur Group Meeting on Question 18-2/1, Geneva, 23 April 2012
[1/REP/25] (Rev.1)	2012-09-12	Rapporteur for Question 18-2/1	Report of the Rapporteur Group meeting on Question 18-2/1 (Geneva, 12 September 2012)
[RGQ/18-2/1/3]	2013-04-26	Rapporteur for Question 18-2/1	Report of the Rapporteur Group meeting for Question 18-2/1, Geneva, 26 April 2013
[1/REP/34]	2013-09-12	Rapporteur for Question 18-2/1	Report of the Rapporteur Group meeting for Question 18-2/1 (Geneva, Thursday, 12 September 2013, 09:30 – 10:45 hours)

Annexe 2: Autres sources et liens utiles

Source	Objet	Liens/Références
I. Statistiques tirées des enquêtes annuelles du BDT sur la réglementation des télécommunications au niveau des pays membres.	Aperçu des législations/Réglementations spécifiques à la protection des consommateurs incluant l'environnement convergent	http://www.itu.int/ITU-D/icteye/ http://www.itu.int/ITU-D/treg/
II. Rapport Question 10-3/1 CE1	–	Document 1/247-F
III. Rapport Question 7-3/1 CE1	–	Document 1/246-F
IV. Rapport Question 20/1 CE1	–	
V. Rapport Question 22/1 CE1	–	Document 1/252-E
VI. Rapport Question 12-3/1 CE1	Chapitre 3.1.3 – Effets économiques des NGN pour les consommateurs	Document 1/248-F
VII. Rapport Question 10-3/2 CE2	Chapitre 3.2.3 – Consumers' perspectives	Document 2/271-E
VIII. Rapport + Annexe Question 19-2/1		Document 1/250
IX. Programme 4 BDT	Atelier sur le thème "Le dividende numérique: enjeux et intérêts des consommateurs", organisé conjointement par l'INA Academy et l'EETT (Commission nationale des postes et des télécommunications de la Grèce), avec l'appui du réseau des Centres d'excellence de l'UIT pour l'Europe, du 14 au 16 mars 2012, dans les locaux de l'EETT à Athènes (Grèce).	
X. BDT Focal Point for Question 7-3/1, BDT Focal Point for Question 18-2/1	The World in 2013: ICT Facts and Figures	http://www.itu.int/ITU-D/ict/facts/index.html

Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT)
Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones (BDT)
Oficina del Director

Place des Nations

CH-1211 Ginebra 20 – Suiza

Correo-e: bdtdirector@itu.int

Tel.: +41 22 730 5035/5435

Fax: +41 22 730 5484

Director Adjunto y
Jefe del Departamento de
Administración y Coordinación
de las Operaciones (DDR)

Correo-e: bdtdeputydir@itu.int

Tel.: +41 22 730 5784

Fax: +41 22 730 5484

Departamento de Infraestructura,
Entorno Habilitador y
Ciberaplicaciones (IEE)

Correo-e: bdtiee@itu.int

Tel.: +41 22 730 5421

Fax: +41 22 730 5484

Departamento de Innovación y
Asociaciones (IP)

Correo-e: bdtip@itu.int

Tel.: +41 22 730 5900

Fax: +41 22 730 5484

Departamento de Apoyo a los
Proyectos y Gestión del
Conocimiento (PKM)

Correo-e: bdtipkm@itu.int

Tel.: +41 22 730 5447

Fax: +41 22 730 5484

África

Etiopía

International Telecommunication
Union (ITU)

Oficina Regional

P.O. Box 60 005

Gambia Rd., Leghar ETC Building

3rd floor

Addis Ababa – Etiopía

Correo-e: itu-addis@itu.int

Tel.: +251 11 551 4977

Tel.: +251 11 551 4855

Tel.: +251 11 551 8328

Fax: +251 11 551 7299

Camerún

Union internationale des
télécommunications (UIT)

Oficina de Zona

Immeuble CAMPOST, 3^e étage

Boulevard du 20 mai

Boîte postale 11017

Yaoundé – Camerún

Correo-e: itu-yaounde@itu.int

Tel.: +237 22 22 9292

Tel.: +237 22 22 9291

Fax: +237 22 22 9297

Senegal

Union internationale des
télécommunications (UIT)

Oficina de Zona

19, Rue Parchappe x Amadou

Assane Ndoye

Immeuble Fayçal, 4^e étage

B.P. 50202 Dakar RP

Dakar – Senegal

Correo-e: itu-dakar@itu.int

Tel.: +221 33 849 7720

Fax: +221 33 822 8013

Zimbabwe

International Telecommunication
Union (ITU)

Oficina de Zona de la UIT

TelOne Centre for Learning

Corner Samora Machel and

Hampton Road

P.O. Box BE 792 Belvedere

Harare – Zimbabwe

Correo-e: itu-harare@itu.int

Tel.: +263 4 77 5939

Tel.: +263 4 77 5941

Fax: +263 4 77 1257

Américas

Brasil

União Internacional de
Telecomunicações (UIT)

Oficina Regional

SAUS Quadra 06, Bloco "E"

11^o andar, Ala Sul

Ed. Luis Eduardo Magalhães (Anatel)

70070-940 Brasília, DF – Brazil

Correo-e: itubrasilia@itu.int

Tel.: +55 61 2312 2730-1

Tel.: +55 61 2312 2733-5

Fax: +55 61 2312 2738

Barbados

International Telecommunication
Union (ITU)

Oficina de Zona

United Nations House

Marine Gardens

Hastings, Christ Church

P.O. Box 1047

Bridgetown – Barbados

Correo-e: itubridgetown@itu.int

Tel.: +1 246 431 0343/4

Fax: +1 246 437 7403

Chile

Unión Internacional de
Telecomunicaciones (UIT)

Oficina de Representación de Área

Merced 753, Piso 4

Casilla 50484 – Plaza de Armas

Santiago de Chile – Chile

Correo-e: itusantiago@itu.int

Tel.: +56 2 632 6134/6147

Fax: +56 2 632 6154

Honduras

Unión Internacional de
Telecomunicaciones (UIT)

Oficina de Representación de Área

Colonia Palmira, Avenida Brasil

Ed. COMTELCA/UIT, 4.^o piso

P.O. Box 976

Tegucigalpa – Honduras

Correo-e: itutegucigalpa@itu.int

Tel.: +504 22 201 074

Fax: +504 22 201 075

Estados Árabes

Egipto

International Telecommunication
Union (ITU)

Oficina Regional

Smart Village, Building B 147, 3rd floor

Km 28 Cairo – Alexandria Desert Road

Giza Governorate

Cairo – Egipto

Correo-e: itucairo@itu.int

Tel.: +202 3537 1777

Fax: +202 3537 1888

Asia-Pacífico

Tailandia

International Telecommunication
Union (ITU)

Oficina de Zona

Thailand Post Training Center ,5th floor

111 Chaengwattana Road, Laksi

Bangkok 10210 – Tailandia

Dirección postal:

P.O. Box 178, Laksi Post Office

Laksi, Bangkok 10210, Tailandia

Correo-e: itubangkok@itu.int

Tel.: +66 2 575 0055

Fax: +66 2 575 3507

Indonesia

International Telecommunication
Union (ITU)

Oficina de Zona

Sapta Pesona Building, 13th floor

Jl. Merdan Merdeka Barat No. 17

Jakarta 10001 – Indonesia

Dirección postal:

c/o UNDP – P.O. Box 2338

Jakarta 10001 – Indonesia

Correo-e: itujakarta@itu.int

Tel.: +62 21 381 3572

Tel.: +62 21 380 2322

Tel.: +62 21 380 2324

Fax: +62 21 389 05521

Países de la CEI

Federación de Rusia

International Telecommunication
Union (ITU)

Oficina de Zona

4, Building 1

Sergiy Radonezhsky Str.

Moscú 105120 – Federación de Rusia

Dirección postal:

P.O. Box 25 – Moscú 105120

Federación de Rusia

Correo-e: itumoskow@itu.int

Tel.: +7 495 926 6070

Fax: +7 495 926 6073

Europa

Suiza

Union internationale des
télécommunications (UIT)

Oficina de Desarrollo de las
Telecomunicaciones (BDT)

Unidade Europa (EUR)

Place des Nations

CH-1211 Ginebra 20 – Suiza

Correo-e: eurregion@itu.int

Tel.: +41 22 730 5111



Unión Internacional de Telecomunicaciones
Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones

Place des Nations
CH-1211 Ginebra 20

Suiza
www.itu.int