

Periodo de estudio  
2018-2021

**Cuestión 6/1**  
*Información,  
protección y derechos  
del consumidor: leyes,  
reglamentación, bases  
económicas, redes de  
consumidores*

**Producto anual  
para el periodo  
2019-2020**

## Comunicaciones comerciales no solicitadas – Visión general de los desafíos y estrategias

### Resumen ejecutivo

En el presente informe se ofrece una visión general de los desafíos relacionados con las llamadas y los mensajes de texto molestos y fraudulentos, así como de las estrategias adoptadas por los distintos países para afrontar el problema.

Una vez contextualizado el problema, el informe presenta los enfoques aplicados por distintos países. En general se contempla una situación en la que intervienen cuatro partes interesadas, a saber, los operadores de telecomunicaciones, los agentes del mercado que venden sus servicios o productos, los organismos reguladores de las telecomunicaciones y los usuarios finales. En el presente informe se examinan con ejemplos las medidas específicas correspondientes a cada una de las partes.

## Índice

<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>1</b>
<b>1 Telefonía</b>	<b>3</b>
<b>2 El desafío</b>	<b>3</b>
<b>3 Comunicación telefónica</b>	<b>3</b>
<b>4 Tipos de conexiones</b>	<b>4</b>
<b>5 Números</b>	<b>4</b>
<b>6 Problemas locales</b>	<b>5</b>
<b>7 Partes implicadas</b>	<b>5</b>
<b>8 Estrategias de aproximación</b>	<b>5</b>
8.1 Agentes del mercado	5
8.2 Redes de telecomunicaciones	6
8.3 Usuarios	6
<b>9 Experiencias internacionales en curso</b>	<b>6</b>
9.1 Autenticación de llamadas	7
9.2 Numeración de telemarketing	7
9.3 Cambios jurídicos	8
9.4 Listas de "no molestar"	8
<b>10 Función de las autoridades nacionales de reglamentación en los mecanismos de reparación al consumidor contra llamadas no deseadas</b>	<b>8</b>
<b>11 Seminarios, seminarios web y talleres conexos</b>	<b>11</b>
<b>12 Propuesta</b>	<b>12</b>

## 1 Telefonía

La comunicación es una necesidad humana que la tecnología permite satisfacer de forma eficaz a través de largas distancias. En este contexto, la telefonía puede considerarse uno de los principales vehículos para la transmisión de información entre personas, ya sea mediante el envío o la recepción de mensajes.

Durante décadas, las líneas fijas fueron la única opción para la comunicación telefónica. No es casualidad que, entre los decenios de 1970, 1980, 1990 y 2000, el número de abonados aumentara de aproximadamente 230 000 (en 1975) a 1 260 000 000 (en 2006), según el Banco Mundial<sup>1</sup>.

Sin embargo, el desarrollo de las tecnologías móviles ha traído consigo innumerables cambios, entre ellos la individualización de las comunicaciones, la adición de funciones a los dispositivos telefónicos y la posibilidad de utilizar estos últimos en movimiento. El hecho de que, en 2017, el número de abonados registrados se situase en 7 750 millones<sup>2</sup> es un claro indicio de la importancia de la tecnología móvil para la sociedad moderna.

## 2 El desafío

La telefonía vocal es, por defecto, un canal abierto que permite la comunicación entre las personas, conectando al emisor con el receptor y brindando a este último la posibilidad de aceptar o rechazar el intento de comunicación. En un mundo que opera a través de un flujo de bienes y servicios, entre otros elementos, los teléfonos constituyen un medio para facilitar los intercambios económicos entre quienes ofrecen un producto o un servicio y sus posibles compradores.

Aunque algunos agentes económicos se ciñen a los límites éticos y justos de este entorno, hay quien promueve el desequilibrio en la relación entre los emisores y los receptores de las llamadas, abrumando a los usuarios de los servicios de telefonía fija o móvil con llamadas no deseadas.

Además de las llamadas con fines comerciales, algunos emisores buscan perjudicar a los receptores mediante prácticas engañosas y fraudulentas.

## 3 Comunicación telefónica

En comparación con otros medios de comunicación, el teléfono presenta ciertas características que lo convierten en una herramienta atractiva para la consumación de prácticas abusivas, encaminadas en su mayoría a lograr que las personas compren, se asocien o contraten un determinado producto o servicio o, lo que es peor, caigan víctimas de una estafa o un fraude. Entre dichas características figuran las siguientes:

- la comunicación es inmediata una vez que el receptor responde a la llamada, a diferencia de otros medios de comunicación electrónica en los que el receptor determina el momento en que se recibe el mensaje enviado y se responde al mismo (comunicación asíncrona);
- la comunicación es directa, es decir, sin intermediarios;
- la comunicación es individual, es decir, uno a uno, por lo que no ha lugar en un entorno de grupo.

<sup>1</sup> Banco Mundial. Abonos a la telefonía fija. <https://data.worldbank.org/indicator/IT.MLT.MAIN>

<sup>2</sup> Banco Mundial. Abonos a la telefonía móvil celular. <https://data.worldbank.org/indicator/IT.CEL.SETS>

Además, la comunicación se produce en un entorno hiperconectado, ya que el dispositivo móvil personal está constantemente en manos o cerca del usuario.

En este contexto, el receptor podría hallarse en una relación asimétrica con el emisor, que inicia la comunicación con una intención determinada, quizá siguiendo un guion previamente elaborado, en un momento de su elección y conveniencia, y con arreglo a un plan y unos objetivos definidos. Además, podría tener información previa sobre el receptor, el número al que ha llamado o sobre su abonado.

Por otra parte, habida cuenta de que el receptor no puede saber de antemano el propósito de la llamada, puede verse inducido a facilitar respuestas inmediatas a situaciones para las que no está preparado. También cabe la posibilidad de que el emisor haya interrumpido al receptor en un momento inconveniente y que este último no posea información sobre quién llama.

## 4 Tipos de conexiones

El proceso que ha lugar entre la marcación del número de teléfono por el llamante y la recepción de la llamada en el teléfono del receptor puede revestir una complejidad tecnológica de "baja" a "elevada". En su forma más rudimentaria, los emisores son personas que efectúan manualmente las llamadas y hablan con la persona que responde al teléfono. En su forma más sofisticada, los emisores son centrales telefónicas que realizan las llamadas automáticamente y, cuando el receptor responde, la interacción se produce por medio de inteligencia artificial.

Las clasificaciones de los tipos de llamadas no deseadas varían de un país a otro, en función de las características de la llamada y el recurso a la interacción automatizada o no automatizada del emisor.

---

*El teléfono presenta ciertas características que lo convierten en una herramienta atractiva para la consumación de prácticas abusivas. La comunicación es inmediata y se produce en tiempo real una vez que el receptor responde a la llamada. La comunicación es directa sin intermediarios. La comunicación es individual, es decir, uno a uno, por lo que no ha lugar en un entorno de grupo. La comunicación móvil se produce en un entorno hiperconectado, ya que el dispositivo móvil personal está constantemente en manos o cerca del usuario.*

---

## 5 Números

No se conocen cifras mundiales de fuentes institucionales relacionadas con las llamadas no deseadas. Sin embargo, a título de ejemplo, una fuente no gubernamental<sup>3</sup> estima que solo en los Estados Unidos de América se efectuaron 29 000 millones de llamadas automáticas pregrabadas en 2016, 30 500 millones en 2017 y 47 800 millones en 2018, la cifra máxima. De acuerdo con la información disponible<sup>4</sup> una de las empresas que ofrece aplicaciones de bloqueo de llamadas detectó y bloqueó casi 18 000 millones de llamadas no deseadas en 2018.

---

<sup>3</sup> FCC. Report on Robocalls CG Docket No. 17-59: <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-356196A1.pdf>.

<sup>4</sup> Truecaller insights: the top 20 countries affected by spam calls in 2018: <https://truecaller.blog/2018/12/18/truecaller-insights-the-top-20-countries-affected-by-spam-calls-in-2018/>.

## 6 Problemas locales

Si bien las llamadas no deseadas son un problema común en muchos países, los sectores económicos, los temas con los que más se molesta a los consumidores y los medios utilizados para contactar con los receptores suelen variar en función del contexto nacional. Según el país, el tema puede ser la reducción de la deuda, la salud (medicina y prescripciones), los viajes, el consumo energético, la seguridad del hogar, las mejoras en el hogar, la asistencia en materia de indemnizaciones, los servicios de telecomunicaciones, las finanzas, los premios y las loterías, entre otros. En lo que respecta a las estafas, también existe una gran variedad de métodos, entre ellos los encaminados a acceder a las computadoras de las víctimas y las llamadas perdidas cuyo objetivo es inducir al receptor a devolver la llamada (por lo general al extranjero), conectándolo así con los estafadores a través de una llamada con recargo de coste elevado.

## 7 Partes implicadas

En los temas relacionados con las llamadas no deseadas participan cuatro actores principales:

- 1) Las empresas de telecomunicaciones: explotan la infraestructura de red necesaria para el tráfico de comunicaciones y proporcionan servicios de comunicación telefónica no discriminatorios sin intervenir en el contenido de las llamadas.
- 2) Agentes del mercado: utilizan los servicios de telecomunicaciones para llevar a cabo su actividad económica.
- 3) Autoridades nacionales de reglamentación: suelen tomar parte en la concesión de licencias de espectro radioeléctrico, adoptan medidas para fomentar la expansión de la infraestructura y la universalización de los servicios, promueven la competencia en el entorno de las telecomunicaciones y tratan de garantizar los derechos de los consumidores.
- 4) Usuarios de los servicios telefónicos: son los destinatarios finales de los servicios de telecomunicaciones y mantienen una relación con las empresas de telecomunicaciones en calidad de consumidores.

## 8 Estrategias de aproximación

En la resolución del problema de las llamadas no deseadas a escala mundial participan los agentes del mercado, las redes de telecomunicaciones y los usuarios.

### 8.1 Agentes del mercado

El objetivo es influir en la conducta de los emisores. Uno de los mecanismos más utilizados son las listas de "no molestar/no llamar", en las que el interesado registra el número de teléfono del que no desea recibir llamadas. Se observan variaciones en los siguientes ámbitos:

- *Gestión*: la responsabilidad de las listas puede recaer sobre una entidad gubernamental, una entidad no gubernamental, previa solicitud del gobierno, o una entidad sectorial del mercado.
- *Base de datos*: en algunos casos, las partes interesadas gozan de pleno acceso a los números registrados en las listas de "no molestar", por lo que pueden compararlos con los de sus bases y excluir los números en cuestión de su lista; en otros, nadie puede acceder a los números registrados y las partes interesadas han de presentar su propia lista a la entidad titular de la base de datos, para que esta elimine los números registrados de la lista.

- *Sectores económicos*: en algunos casos, la lista de no molestar/no llamar puede bloquear a emisores comerciales concretos de un sector económico o bloquear todas las llamadas procedentes de uno o varios sectores económicos específicos, en función de las opciones disponibles durante el registro.
- *Validez*: algunas listas pueden impedir que los números registrados reciban llamadas de emisores comerciales específicos indefinidamente o durante un tiempo determinado.
- *Excepciones*: en general, quedan excluidas de las listas de no molestar/no llamar las empresas que poseen una relación contractual con el consumidor o vínculos con actividades de investigación o donación benéfica y/o los contactos gubernamentales.

## 8.2 Redes de telecomunicaciones

El objetivo es influir en las condiciones técnicas y de infraestructura relacionadas con la emisión y la recepción de llamadas, lo que puede incluir cualquiera de los siguientes ámbitos:

- *Tráfico de llamadas en la red*: es común que las llamadas no deseadas provengan de marcadores automáticos computerizados, que generan un conjunto masivo y simultáneo de solicitudes de conexión, partiendo de la base de que solo una fracción de ellas recibirá respuesta. Los proveedores pueden detectar esta forma de proceder, puesto que degrada los indicadores de calidad de servicio de la red que ellos mismos controlan, en especial la accesibilidad de las conexiones vocales y la compleción de llamadas.
- *Características de la numeración*: las estrategias centradas en la numeración pueden comprender la asignación de un prefijo único a las llamadas realizadas por centros de llamadas o con fines de telemarketing, así como la obligación de informar acerca de la oferta de bloques de numeración a otros operadores para reforzar el control sobre el uso de estos recursos.
- *Autenticación de llamadas*: la autenticación se centra principalmente en el *spoofing* o usurpación de identidad del llamante, una técnica que consiste en enmascarar la dirección del llamante/emisor, engañando así al receptor. El objetivo es encontrar mecanismos que permitan identificar el origen de la llamada y gestionar las llamadas molestas. Hoy en día, los estafadores se aprovechan de las debilidades existentes para hacerse pasar, por ejemplo, por parientes en apuros, organismos gubernamentales o empresas privadas (como bancos, organizaciones benéficas o empresas de telecomunicaciones) y, de esta forma, obtener dinero o cometer fraudes mediante la adquisición de información personal y financiera de los usuarios.

## 8.3 Usuarios

Estas estrategias revisten un carácter complementario a otras medidas, van dirigidas a los usuarios de los servicios telefónicos y se articulan en torno a diversas iniciativas educativas y de sensibilización, incluidas actividades presenciales, como conferencias, o digitales, como campañas en redes sociales y asesoramientos en sitios web. Su objetivo es facilitar a los usuarios pautas para evitar llamadas no deseadas o ayudarles a defenderse de las estafas.

## 9 Experiencias internacionales en curso

A nivel mundial, se han aplicado unos enfoques u otros en función de los problemas detectados a escala nacional. A continuación, se presentan ejemplos de medidas adoptadas en Francia, Alemania, India, Italia y Estados Unidos de América, entre otros.

## 9.1 Autenticación de llamadas

En Estados Unidos de América, la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC)<sup>5</sup> ha exigido a la industria telefónica que adopte un sólido sistema de autenticación de llamadas denominado SHAKEN/STIR. Esta denominación es un acrónimo de "gestión basada en firmas de información afirmada utilizando testigos" (*Signature-based Handling of Asserted Information Using Tokens*, SHAKEN) e "identidad telefónica segura revisada" (*Secure Telephone Identity Revisited*, STIR).

En este contexto, el identificador del emisor de las llamadas que viajan a través de las redes telefónicas interconectadas vendría "firmado" como legítimo por los operadores de origen y validado por otros operadores antes de llegar a los consumidores.

El sistema SHAKEN/STIR se encarga de la validación digital de la transferencia de las llamadas telefónicas que pasan por la compleja red de telecomunicaciones, lo que permite a la compañía telefónica del receptor verificar que el número de identificador del emisor de la llamada es legítimo.

Por su parte, el Organismo Regulador de las Telecomunicaciones de la India (TRAI) anunció la promulgación de una directiva, en el marco del Reglamento relativo a las preferencias de los clientes en materia de comunicaciones comerciales de telecomunicaciones (TCCCP), encaminada a la creación de una plataforma basada en la tecnología de la cadena de bloques (que empezó a funcionar parcialmente el 1 de junio de 2020), que garantiza que solo los clientes autorizados de las empresas puedan enviar mensajes a los consumidores de los servicios de telecomunicaciones.

Los procesos acordados entre los operadores de telecomunicaciones requieren que todos los remitentes, incluidos los televendedores registrados, se sometan al sistema de verificación de dichas empresas antes de ingresar en la plataforma. Las entidades que han logrado acceder a la plataforma de este modo son las únicas que pueden enviar mensajes o realizar llamadas.

## 9.2 Numeración de telemarketing

El organismo regulador italiano (AGCOM) ha definido unos prefijos exclusivos (0844+ 6 ó 7 cifras y 0843+ 6 ó 7 cifras) para los centros de llamadas, que permiten distinguir las llamadas con fines publicitarios, de venta y de comunicación comercial de todas las demás<sup>6</sup>.

Gracias a una iniciativa del Organismo Regulador de las Telecomunicaciones de la India (TRAI), los usuarios pueden identificar las llamadas de telemarketing, pues todas incluyen el prefijo "140" seguido de otras 7 cifras (formato 140XXXXXXX). Los primeros seis números identifican el proveedor y la zona de servicio. Por ejemplo, la serie 140003 pertenece al proveedor Aircel Ltd. y a la zona de servicio de Delhi. La serie 140108 pertenece a Loop Telecom Ltd. y a la misma zona de servicio de Delhi.

<sup>5</sup> FCC. Combating Spoofed Robocalls with Caller ID Authentication – <https://www.fcc.gov/call-authentication>.

<sup>6</sup> AGCOM. Delibera n. 156/18/CIR. Modifiche ed integrazioni del piano di numerazione, di cui alla delibera n. 8/15/CIR, in attuazione della legge n. 5/2018 –

[https://www.agcom.it/documentazione/documento?p\\_p\\_auth=fLw7zRht&p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_FnOw5IVOIXoE&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=1&\\_101\\_INSTANCE\\_FnOw5IVOIXoE\\_struts\\_action=%2Fasset\\_publisher%2Fview\\_content&\\_101\\_INSTANCE\\_FnOw5IVOIXoE\\_assetEntryId=12619488&\\_101\\_INSTANCE\\_FnOw5IVOIXoE\\_type=document](https://www.agcom.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_FnOw5IVOIXoE&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_FnOw5IVOIXoE_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_FnOw5IVOIXoE_assetEntryId=12619488&_101_INSTANCE_FnOw5IVOIXoE_type=document).

En virtud de la Decisión N° 2019-0954<sup>7</sup>, de 11 de julio de 2019, el Organismo Regulador de las Comunicaciones Electrónicas y Postales de Francia (ARCEP), modificó el plan nacional de numeración del país, introduciendo los siguientes requisitos en relación con el número de teléfono que aparece en el dispositivo del usuario receptor: el número debe ajustarse al plan de numeración francés (o formar parte del mismo); debe haber sido asignado por el ARCEP y atribuido a un usuario; y debe permitir al receptor devolver la llamada al emisor.

La Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (Arcotel) de Ecuador decretó mediante su Resolución N° ARCOTEL-2020-074<sup>8</sup>, de 20 de febrero de 2020, que las llamadas efectuadas por operadores móviles y personas físicas o morales de cualquier sector con fines comerciales, publicitarios o proselitistas solo puedan dirigirse a aquellos que han dado previamente su autorización expresa. Para efectuar dichas llamadas, las empresas deben utilizar los números previamente identificados, es decir, que generarán un número exclusivo, según el sector a que pertenezcan, a partir de una lista previamente establecida por el regulador. Por ejemplo, los bancos, las cooperativas y las empresas de seguros y tarjetas de crédito se identificarán como "FINANZAS".

### 9.3 Cambios jurídicos

En Alemania, la Ley contra la competencia desleal (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, UWG<sup>9</sup>) prohíbe a las empresas realizar llamadas de telemarketing a consumidores que no hayan dado su consentimiento expreso. Lo anterior se aplica con independencia de que las llamadas las realice una persona física o un sistema automático de llamada. También está prohibido por ley ocultar el número del emisor en las llamadas con fines publicitarios.

### 9.4 Listas de "no molestar"

Estas listas<sup>10</sup>, cuyo objetivo es limitar las llamadas no deseadas, se utilizan en países como Argentina (No Llame – registro nacional), Australia (Do Not Call Register), Brasil (Não me perturbe), Francia (Bloctel), India (National Customer Preference Register), Italia (Registro Pubblico delle Opposizioni), Nigeria (Don-Not-Disturb – DND), Reino Unido (Telephone Preference Service) y Estados Unidos de América (Do Not Call List).

## 10 Función de las autoridades nacionales de reglamentación en los mecanismos de reparación al consumidor contra llamadas no deseadas

Para afrontar esta cuestión, es preciso actuar a varios niveles y en colaboración con diferentes interesados, de modo que los agentes reguladores, junto con otros actores y órganos gubernamentales (competencia, consumo, justicia, etc.), limiten cada vez más las posibilidades de utilizar los servicios telefónicos para causar daños a la sociedad con prácticas engañosas y fraudulentas.

<sup>7</sup> ARCEP. Décision N° 2019-0954 – [https://www.arcep.fr/uploads/tx\\_gsavis/19-0954.pdf](https://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/19-0954.pdf).

<sup>8</sup> Esta Resolución está en fase de implementación <https://www.arcotel.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/02/Resolucion-ARCOTEL-2020-0074.pdf>; <https://www.arcotel.gob.ec/se-amplio-plazo-para-remitir-el-listado-de-numeros-telefonicos-de-los-call-center-desde-los-cuales-se-realizan-llamadas-comerciales/>.

<sup>9</sup> Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb – [https://www.gesetze-im-internet.de/uwg\\_2004/](https://www.gesetze-im-internet.de/uwg_2004/).

<sup>10</sup> Do Not Call List – <https://www.donotcall.gov/>. Telephone Preference Service – <https://www.tpsonline.org.uk/tps/index.html>. Registro Pubblico delle Opposizioni – <http://www.registrodelleopposizioni.it/>. Do Not Call Register – <https://www.donotcall.gov.au/>. Bloctel – <http://www.bloctel.gouv.fr/>. Não Me Perturbe – <https://www.naomeperturbe.com.br/>. No llame – registro nacional – <https://nollame.aaip.gob.ar/>.

En un documento de debate del Simposio Mundial para Organismos Reguladores (GSR) de 2019, se recomienda que las autoridades nacionales de reglamentación (ANR) colaboren estrechamente con todos los interesados que participan en la economía digital a fin de alcanzar los objetivos generales de protección de los consumidores y superar los obstáculos inherentes al trabajo internacional.

Las ANR pueden colaborar con todos los interesados, a título oficial u oficioso, a través de:

- Consultas: esta herramienta es fundamental para que las ANR elaboren reglamentos y decisiones de calidad. Es necesario adoptar medidas especiales para que los consumidores faciliten respuestas eficaces a consultas pertinentes.
- Alertas: las ANR suelen utilizar servidores de correo electrónico y medios sociales para comunicarse con las personas que se registran en sus sitios web y señalar a su atención los documentos de consulta o decisiones.
- Encuestas: a fin de comprender el mercado con miras a la preparación de una consulta o un informe sobre el mercado en cuestión, las ANR suelen solicitar formalmente respuestas de los interesados. También se realizan entrevistas personales. Las encuestas en la web constituyen una herramienta útil para realizar encuestas en línea.
- Reuniones públicas: el objetivo de las reuniones con consumidores y grupos de consumidores sobre una base *ad hoc* suele ser presentar un documento de consulta y facilitar un intercambio de información al respecto.
- Reuniones selectivas: pueden celebrarse periódicamente con ciertos grupos de interesados.

A continuación se presentan ejemplos de Australia, Brasil, Irlanda, Sudáfrica y Reino Unido, entre otros.

La Autoridad australiana de Comunicaciones y Medios de Comunicación (ACMA) ha creado un foro consultivo de consumidores (CCF), que es el principal grupo asesor de consumidores de telecomunicaciones de la ACMA. En él participan interesados clave, como organizaciones de consumidores, los operadores de telecomunicaciones y el gobierno, con el objetivo de plantear y debatir cuestiones importantes que afectan a los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, de Internet y de telefonía fija y móvil. La ACMA también colabora con la red de acción de consumidores de comunicaciones de Australia (ACCAN), una organización independiente de consumidores de comunicaciones que representa a particulares, pequeñas empresas y grupos sin fines de lucro en calidad de consumidores de productos y servicios de comunicaciones. La ACCAN se centra en los bienes y servicios comprendidos en las esferas convergentes de las telecomunicaciones, la radiodifusión, Internet y los servicios en línea, incluidas las tecnologías actuales e incipientes.

El organismo regulador sudafricano, la Autoridad Independiente de Comunicaciones de Sudáfrica (ICASA), cuenta con el panel consultivo de consumidores 104 (CAP), integrado por 11 miembros designados a través de un proceso público, entre los que figuran representantes de personas con discapacidad, mujeres, jóvenes, ancianos y habitantes de zonas insuficientemente atendidas en lo que respecta a las TIC.

En Irlanda, la Comisión de Reglamentación de las Comunicaciones (ComReg) ha creado un panel consultivo de consumidores, cuyas funciones principales son las siguientes: a) ayudar a la ComReg a tomar decisiones, planteando temas concretos de interés para los consumidores; b) proporcionar un asesoramiento abierto e independiente a la ComReg sobre una amplia gama de cuestiones relacionadas con la industria de las comunicaciones; c) proporcionar asesoramiento sobre el modo en que las actividades de la ComReg afectan a los consumidores; d) destacar la importancia de la colaboración con los consumidores residenciales y las pequeñas y medianas empresas (PYME); e) formular recomendaciones y sugerencias colectivas a la ComReg sobre las preocupaciones actuales de los consumidores; y f) asesorar a la ComReg sobre los intereses de los consumidores en los mercados regulados por dicha comisión.

El regulador de los servicios de comunicaciones (Ofcom) del Reino Unido trabaja en estrecha colaboración con el panel de consumidores de comunicaciones (CCP) y con un foro de consumidores de comunicaciones (CFC) más informal. Actualmente, se está considerando tanto el futuro de este último foro, como la conveniencia de integrarlo en el marco del consejo ciudadano (CA)<sup>11</sup>. La ventaja de dicho foro es que reúne a representantes de todas las asociaciones de consumidores. Normalmente, en sus reuniones trimestrales participan entre 15 y 20 representantes. El consejo ciudadano y los servicios del defensor del pueblo trabajan con los organismos reguladores encargados de los medios de comunicación, las TIC, los servicios públicos, los productos y servicios, y con diferentes ministerios (incluidos los de Finanzas y Empresa, Educación, Salud, Agricultura y Turismo). Además, la red de acceso a los servicios esenciales (ESAN) congrega a organizaciones voluntarias y reguladores con el fin de mejorar los servicios y productos destinados a los consumidores. La ESAN vela por que los servicios esenciales para la vida, la salud y el bienestar (actualmente, los vinculados a la electricidad, el agua, los servicios financieros y las comunicaciones) satisfagan las necesidades de los consumidores, en especial los que se encuentran en circunstancias vulnerables. Su objetivo es lograr un servicio inclusivo, es decir, garantizar que todos los consumidores gocen de un acceso asequible a servicios que satisfagan sus necesidades.

La Agencia Nacional de Telecomunicaciones del Brasil (Anatel) solicitó a los operadores de telecomunicaciones que dieran un paso adelante y ayudasen a solucionar el problema de las llamadas molestas adoptando un enfoque basado en la autorreglamentación (mecanismos de aplicación propia incluidos) y la reactividad. Las empresas de telecomunicaciones presentaron a Anatel una carta en la que se exponían los seis principios que regirían la elaboración de un código de conducta para la oferta de servicios de telecomunicaciones a través del telemarketing. Además, los operadores empezaron a utilizar una lista nacional única de "no molestar" (que se actualizaría constantemente con arreglo tanto a las indicaciones de sus propios abonados, como a las listas locales y regionales existentes). Anatel también contó con el apoyo y la ayuda de la secretaría nacional del consumidor (Senacon), que ha alentado la participación del sector bancario y de otros sectores.

---

*Las consultas son una herramienta fundamental para que las ANR elaboren reglamentos y decisiones de calidad. Los mecanismos son, entre otros, las alertas, las encuestas, las entrevistas personales, la web, las reuniones públicas ad hoc con consumidores y grupos de consumidores, y las reuniones selectivas periódicas con grupos de interesados.*

---

<sup>11</sup> Puede encontrar más información al respecto en [https://www.citizensadvice.org.uk/CitizensAdvice\(CA\)](https://www.citizensadvice.org.uk/CitizensAdvice(CA)).

## 11 Seminarios, seminarios web y talleres conexos

El 2 de julio de 2020, las Comisiones de Estudio del UIT-D celebraron un Diálogo en la web en torno al tema "Comunicaciones comerciales no solicitadas/llamadas molestas: ¿Son los consumidores más vulnerables en la era de la COVID-19?"<sup>12</sup>. En este seminario web público se abordó el problema de las llamadas y/o los mensajes de texto no deseados, un fenómeno común a muchos países, cuyas formas, causas y partes implicadas pueden variar. El Director Adjunto de la BDT pronunció el discurso de apertura de este seminario y la Presidenta de la Comisión de Estudio 1 del UIT-D el de clausura. El seminario web fue moderado por el Vicerrelator de la Cuestión 6/1 de la Comisión de Estudio 1 del UIT-D, quien estuvo acompañado por representantes de la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) de los Estados Unidos, la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Anatel) de Brasil, la Unión Africana de Telecomunicaciones (UAT) de África, Idea-Vodafone de la India y Beltug/Intug/euro.digital de Bélgica/Europa.

El representante de la FCC facilitó información sobre la labor que se está realizando en Estados Unidos para luchar contra el fenómeno de las llamadas no deseadas, en especial las llamadas automáticas pregrabadas, y el fraude en este entorno digital, así como sobre el efecto de la pandemia de COVID-19 en las llamadas molestas. A ese respecto, indicó que la FCC había recibido menos quejas en 2020 que en 2019. También señaló que ello podía deberse al incremento de los esfuerzos de la FCC y otros actores gubernamentales por aplicar la normativa y a la importancia otorgada a la educación del consumidor.

El representante de Anatel facilitó información sobre la protección del consumidor en Brasil y el método escogido por Anatel para fomentar la autorreglamentación y la reactividad entre los operadores de telecomunicaciones, solicitándoles que dieran un paso adelante y propusieran soluciones al problema de las llamadas molestas, antes de que el gobierno tomase cartas en el asunto.

Idea-Vodafone (India) explicó el modo en que su empresa había aplicado la directiva del Reglamento TCCCP, con miras a la creación de una plataforma basada en la tecnología de la cadena de bloques.

Beltug/intug/euro.digital (Bélgica/Europa) señaló a la atención de los participantes el hecho de que los usuarios son más vulnerables en tiempos de crisis, como la pandemia de COVID-19, y observó que los casos de fraude electrónico por teléfono y por correo electrónico habían aumentado. En este contexto, las exigencias en materia de seguridad son cada vez mayores.

La UAT destacó la importancia de contar con una visión transfronteriza que vaya más allá de las jurisdicciones nacionales para abordar esta cuestión, ya que las llamadas no deseadas suelen originarse fuera de África. También subrayó la importancia de la educación de los consumidores para evitar que sean víctimas de fraude, así como de la colaboración entre los organismos reguladores, las empresas de telecomunicaciones y la industria. Además, abogó por pensar en un plan internacional, con sus correspondientes normas, para abordar esta cuestión.

<sup>12</sup> Puede obtener más información sobre el seminario web en <https://www.itu.int/en/ITU-D/Study-Groups/2018-2021/Pages/meetings/Webinars/2020/Q6-1-july02.aspx>.

## 12 Propuesta

La Cuestión 6/1 de la Comisión de Estudio 1 del UIT-D aborda la protección del consumidor en el contexto de la rápida evolución de las tecnologías y la aparición en el mercado de equipos cada vez más sofisticados, de tal manera que los consumidores –que no son expertos en telecomunicaciones/tecnologías de la información y la comunicación (TIC)–, los reguladores, los operadores o los proveedores de servicios y los fabricantes de equipos puedan definir los instrumentos de protección del consumidor que sean necesarios aplicar para garantizar un acceso universal a servicios de telecomunicaciones/TIC de calidad a bajo costo.

La Cuestión define uno de los principales retos para los reguladores, o sea la necesidad de crear una cultura de seguridad que promueva la confianza en los servicios y aplicaciones de telecomunicaciones/TIC y la aplicación efectiva de las normas en materia de protección y privacidad del consumidor. Por tanto, la implementación de leyes, políticas y prácticas reglamentarias, así como el desarrollo de mecanismos transparentes y efectivos de protección del consumidor, se vuelven indispensables para la construcción de dicha confianza y seguridad.

El objetivo de la Cuestión es determinar mecanismos/medios adoptados por reguladores, para que los operadores/proveedores de servicio publiquen información transparente, comparable, adecuada y actualizada relativa, entre otras cosas, a los precios, tarifas, gastos relacionados con la terminación de contratos, acceso y actualización de servicios de telecomunicaciones, a fin de mantener informados a los consumidores y desarrollar ofertas claras y simples, así como prácticas idóneas de educación para el consumo.

La Cuestión también ha de detectar las prácticas idóneas en relación con los obstáculos a la protección del consumidor que entraña la prestación de nuevos servicios convergentes (transparencia en las ofertas, liquidez del mercado, calidad y disponibilidad de servicios, servicios de valor añadido, servicios postventa, procedimientos de gestión de reclamaciones/inquietudes del consumidor, etc.), así como políticas, reglamentos y normativas adoptados por autoridades nacionales de reglamentación para la protección del consumidor contra posibles abusos por parte de los operadores/proveedores de servicios convergentes.

En el presente Informe se aborda la cuestión de las comunicaciones comerciales no solicitadas (efectuadas mediante servicios de telecomunicaciones en mensajes, llamadas vocales o SMS), un fenómeno común a muchos países, cuyas causas y partes implicadas varían de un país a otro y de un momento a otro dentro de un mismo país. La adopción generalizada de listas de "no molestar" indica que esta es una estrategia común, que suele ir acompañada de medidas complementarias tales como el bloqueo automático de números en el núcleo de la red, la definición de una numeración específica para el telemarketing, las iniciativas de educación del consumidor, la reglamentación conjunta, las cuarentenas reglamentarias, la creación de códigos de conducta para la industria, la imposición de tasas/cánones e incluso la prohibición de llamadas sin el consentimiento expreso del consumidor.

En ese sentido, el intercambio de experiencias e información entre países, así como su debate en foros internacionales, puede originar un entorno propicio para la cooperación y la definición conjunta de soluciones.

## Referencias a contribuciones presentadas a la Cuestión 6/1 de la Comisión de Estudio 1 del UIT-D

En el Documento [SG1RGQ/206 \(Brasil\)](#) se presenta un estudio de caso de Brasil y, en particular, el enfoque reglamentario e institucional adoptado por Anatel de cara a las llamadas no solicitadas (abusivas) y al telemarketing a fin de garantizar la protección del consumidor y sus derechos.

En el Documento [SG1RGQ/311\(Rev.1\) \(Brasil\)](#) se destacan algunos aspectos de la atención al cliente, las normas reglamentarias y las herramientas digitales, incluidas las iniciativas contra las llamadas no deseadas, que pueden contribuir a establecer un vínculo de confianza entre los consumidores y los proveedores de servicio.

En el Documento [SG1RGQ/174 \(India\)](#) se presentan un estudio de caso de ese país relacionado con las comunicaciones comerciales no solicitadas y el marco adoptado para luchar contra esas comunicaciones con medios reglamentarios en cooperación con los proveedores de servicios de telecomunicaciones.

En el Documento [SG1RGQ/358\(Rev.1\) \(India\)](#) se destacan la evolución de la reglamentación en la India para luchar contra las comunicaciones comerciales no solicitadas y la utilización de la tecnología de libro mayor distribuido.

En el Documento [SG1RGQ/TD/17 \(Nigeria\)](#) se presenta la estrategia de protección de los consumidores contra los SMS de telemarketing y las llamadas automáticas en Nigeria.

En el Documento [1/374\(Rev.1\) \(TRA, Omán\)](#) se explica cómo los SMS y los mensajes de texto promocionales (SMS masivos/Spam) molestan a los consumidores.

En el Documento [1/104 \(TRA, Omán\)](#) se expone la campaña de sensibilización contra las estafas electrónicas llevada a cabo a iniciativa de la TRA. Los delegados reconocieron la importancia de dichas campañas y de la información presentada (en particular para el Capítulo 2), destacando al mismo tiempo que convendría añadir los detalles de su ejecución práctica y sus repercusiones, así como las medidas destinadas a las personas con discapacidad.

En el Documento [1/111 \(Papua Nueva Guinea\)](#) se destacan los esfuerzos invertidos por la Autoridad Nacional de TIC de Papua Nueva Guinea para, entre otras cosas, promover la protección del consumidor y su bienestar a través de la Regla de Protección del Consumidor de 2014.

En el Documento [1/134 \(Benín\)](#) se facilita información sobre la nueva plataforma web automatizada de ARCEP-BENIN para la gestión de las reclamaciones de los consumidores en relación con las comunicaciones electrónicas y los servicios postales.

En el Documento [1/179 \(Benín\)](#) se destaca la importancia del papel que desempeñan las autoridades reglamentarias en la resolución de controversias y se ilustra cómo la ARN de Benin ha reforzado su capacidad de mediación institucional para la protección del consumidor.

## Agradecimientos

Este documento es resultado del trabajo realizado por los Relatores y Vicerrelatores de la Cuestión 6/1, que participaron activamente en el taller en calidad de moderadores, oradores y contribuyentes.

### Si desea más información puede consultar:

Taller temático sobre "Comunicaciones comerciales no solicitadas/llamadas molestas: ¿Son los consumidores más vulnerables en la era de la COVID-19?", celebrado el 2 de julio de 2020: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Study-Groups/2018-2021/Pages/meetings/Webinars/2020/Q6-1-july02.aspx>.

Las Comisiones de Estudio del Sector de Desarrollo de las Telecomunicaciones de la UIT preparan Informes, Directrices y Recomendaciones en pro del desarrollo de las TIC en todo el mundo. Comisión de Estudio 1 del UIT-D:

<https://www.itu.int/net4/ITU-D/CDS/sg/mandate.asp?lg=1&sp=2018&stg=1>.

Informe final de la Cuestión 6/1 para el periodo de estudio 2014-2017: Información, protección y derechos del consumidor: leyes, reglamentación, bases económicas, redes de consumidores: <https://www.itu.int/pub/D-STG-SG01.06.3-2017https>.

---

Siga el trabajo de la **Cuestión 6/1 de la Comisión de Estudio 1 del UIT-D**, *Información, protección y derechos del consumidor: leyes, reglamentación, bases económicas, redes de consumidores*.

**Sitio web:** [Sitio web de la Cuestión 6/1](#)

**Lista de correo:** [d18sg1q6@lists.itu.int](mailto:d18sg1q6@lists.itu.int) (Inscríbase [aquí](#))

**Más información sobre las Comisiones de Estudio del UIT-D:**

Correo-e: [devSG@itu.int](mailto:devSG@itu.int) Tel.: +41 22 730 5999

Web: [www.itu.int/en/ITU-D/study-groups](http://www.itu.int/en/ITU-D/study-groups)

---