ACUERDO MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES DETERMINA SOMETER A CONSULTA PÚBLICA EL "ANTEPROYECTO DE LINEAMIENTOS PARA LA GESTIÓN DE TRÁFICO Y ADMINISTRACIÓN DE RED A QUE DEBERÁN SUJETARSE LOS CONCESIONARIOS Y AUTORIZADOS QUE PRESTEN EL SERVICIO DE ACCESO A INTERNET".

ANTECEDENTES

I. **Decreto de Reforma Constitucional.** El 11 de junio de 2013, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (en lo sucesivo, el "DOF") el "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones", mediante el cual se creó el Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el "Instituto"), como un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es regular, promover y supervisar el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, además de ser la autoridad en materia de competencia económica en los sectores de los servicios antes aludidos.

II. **Decreto por el que se expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.** El 14 de julio de 2014, fue publicado en el DOF el "Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión" mediante el cual se expidió la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en lo sucesivo, la "LFTR").

III. **Estatuto Orgánico del Instituto.** El 4 de septiembre de 2014 se publicó en el DOF el Estatuto Orgánico del Instituto (en lo sucesivo, el "Estatuto Orgánico"), mismo que entró en vigor el 26 del mismo mes y año y que fue modificado por última vez el 14 de noviembre de 2018 y publicado en el DOF el 07 de diciembre de 2018.

GLOSARIO

Término	Definición
Administración de red	Conjunto de actividades, métodos, procedimientos y herramientas utilizadas por los proveedores del servicio de acceso a Internet, para la operación y el aprovechamiento de los recursos y capacidades de una red pública de telecomunicaciones.
Gestión de tráfico	Conjunto de técnicas utilizadas por los proveedores del servicio de acceso a Internet para el manejo, tratamiento y procesamiento del flujo de tráfico cursado por una red pública de telecomunicaciones.
PSI	Proveedor del servicio de acceso a Internet.

En virtud de los referidos Antecedentes, el Glosario, y

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA DEL INSTITUTO. De conformidad con lo establecido por el artículo 28, párrafo décimo quinto de la CPEUM[1], así como de los artículos 1 y 7 de la LFTR, el Instituto tiene por objeto regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones y, para tal efecto, tiene a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, los recursos orbitales, los servicios satelitales, las redes públicas de telecomunicaciones y la prestación de los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones, así como del acceso a la infraestructura activa y pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido por los artículos 6o. y 7o. de la CPEUM.

Asimismo, de conformidad con los párrafos décimo cuarto y décimo sexto del artículo 28 de la CPEUM, el Instituto es, también, la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en estos ejercerá en forma exclusiva las facultades que prevé dicho artículo y las que las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y, entre otras

[1] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

facultades, regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia.

De igual forma, la fracción IV del párrafo vigésimo del artículo 28 de la CPEUM, señala que el Instituto podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia. En ese sentido, según los artículos 15, fracción I, 16 y 17, fracción I de la LFTR, es competencia exclusiva e indelegable del Pleno del Instituto, expedir disposiciones administrativas de carácter general, planes técnicos fundamentales, lineamientos, modelos de costos, procedimientos de evaluación de la conformidad, procedimientos de homologación y certificación y ordenamientos técnicos en materia de telecomunicaciones y radiodifusión; así como demás disposiciones para el cumplimiento de lo dispuesto en la LFTR.

Adicionalmente, en términos de los artículos 145 y 146 de la LFTR, el Instituto se encuentra facultado para emitir los lineamientos de carácter general a que deben sujetarse los concesionarios y autorizados que presten el servicio de acceso a Internet, para lo cual debe someter las disposiciones administrativas de carácter general a un proceso de consulta pública, previo a su emisión, según lo dispuesto por el artículo 51 del mencionado ordenamiento legal.

En términos de los artículos 1o., 4o., fracción I, 6o., fracción I, 19, fracción VI, 21, 22, fracción I y 24, fracción XXIV del Estatuto, corresponde al Pleno del Instituto, además de las atribuciones establecidas como indelegables en la LFTR, regular la prestación de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, y a la Unidad de Política Regulatoria, de conformidad con las atribuciones que originariamente le corresponden, proponer al Pleno las disposiciones administrativas de carácter general en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, tal como los lineamientos a los que deberán sujetarse los concesionarios y autorizados que presten el servicio de acceso a Internet.

Por lo anterior, el Instituto cuenta con atribuciones para emitir el presente acuerdo y llevar a cabo la consulta pública en relación con el "ANTEPROYECTO DE LINEAMIENTOS PARA LA GESTIÓN DE TRÁFICO Y ADMINISTRACIÓN DE RED A QUE DEBERÁN SUJETARSE LOS CONCESIONARIOS Y AUTORIZADOS QUE PRESTEN EL SERVICIO DE ACCESO A INTERNET" (en lo sucesivo el "Anteproyecto de Lineamientos").

SEGUNDO. ALCANCE DE LOS LINEAMIENTOS. El artículo 145 de la LFTR faculta al Instituto para expedir los lineamientos de carácter general a los que deberán sujetarse los concesionarios y autorizados que presten el servicio de acceso a internet, conforme a lo siguiente:

9

I. Libre elección;

II. No discriminación;

III. Privacidad;

IV. Transparencia e información;

V. Gestión de tráfico;

VI. Calidad, y

VII. Desarrollo sostenido de la infraestructura.

El objetivo principal de los elementos antes señalados es garantizar el principio de neutralidad de red a los usuarios finales del servicio de acceso a Internet. Para alcanzar dicho objetivo, resulta necesario analizar qué se entiende por neutralidad de red y cómo ciertas técnicas de gestión de tráfico y administración de red pueden o no favorecer el desarrollo del entorno del Internet.

Dada la complejidad del tema, se realizó el "Estudio: Neutralidad de red", a efecto de contar con elementos técnico-económicos que permitan sentar las bases de un instrumento regulatorio acorde a la realidad nacional y que favorezca el funcionamiento continuo del entorno de Internet como motor de innovación.

En el referido estudio se analizan los planteamientos centrales sobre el concepto y debate en torno a la neutralidad de la red, los mecanismos de intervención disponibles para establecer una regulación en la materia, el entorno de Internet como un mercado de dos lados, las diversas acciones que pueden implementar los agentes económicos en materia de gestión de tráfico y administración de red, las prácticas comerciales y la diversa experiencia internacional.

Si bien no existe una definición exacta y consensuada de neutralidad de red, aunque generalmente se asocia con que el tráfico generado por los usuarios de Internet sea tratado en condiciones equivalentes, en la realidad, los PSI implementan ciertas técnicas de gestión de tráfico, como, por ejemplo, tope de datos[2], priorización por tipo de dato[3],

---

[2] Técnica que exige la supervisión del volumen de tráfico y el estrangulamiento de los datos o la tarificación del volumen suplementario una vez alcanzado el tope de consumo predefinido contractualmente.

[3] Práctica que consiste en dar prioridad a la transmisión de ciertos tipos de datos frente a otros, en particular a aquellos que son sensibles al tiempo como, por ejemplo, la transmisión de video o la telefonía digital.

9

estrangulamiento diferencial[4] y estratificación de acceso[5]. Dichas técnicas, implementadas adecuada y razonadamente, pueden contribuir a una operación eficiente de la red en favor de los usuarios finales y evitar la degradación[6] del servicio de acceso a Internet, sin que ello implique una transgresión al principio de neutralidad de red.

Asimismo, el manejo del tráfico en Internet y el modelo de negocio bajo el cual opera una red han sido objeto de debate entre académicos, reguladores y la industria. La preocupación central en relación con el manejo del tráfico ha sido determinar cómo los PSI pueden hacer frente al aumento en el volumen de tráfico que cursa por las redes sin incurrir en prácticas contrarias al principio de neutralidad de red y/o prácticas nocivas para el desarrollo de la competencia, del Internet y la innovación. Por otro lado, se ha cuestionado si el modelo de negocio actual del Internet es sostenible para los PSI y favorable para incentivar la inversión en infraestructura.

En este contexto, resulta indispensable tomar en cuenta que, a diferencia de los mercados tradicionales, el Internet se desarrolla en el marco de un mercado de dos lados, es decir, como plataforma que facilita la interacción entre dos grupos principales de clientes, usuarios finales, por un lado, y proveedores de aplicaciones, contenidos y servicios, por otro, y cuya particularidad es la presencia de impactos en el valor del servicio para un cliente al incrementarse el número de clientes en uno o ambos lados de la plataforma.

Lo anterior agrega una complejidad al análisis económico necesario para evaluar el impacto que una medida regulatoria puede tener en el mercado. Ante ello, el Instituto como órgano regulador debe contemplar que modificar en algún grado la interacción que se da entre el proveedor del servicio de Internet (plataforma) y los usuarios en ambos lados de la plataforma, puede impactar en el equilibrio o nivel de precios óptimo que permita que crezca la plataforma.

Así las cosas, el Instituto, en su actividad regulatoria, tiene que analizar las implicaciones, riesgos, beneficios y posibles afectaciones de adoptar un instrumento regulatorio que rija el actuar de los PSI, dadas las condiciones del entorno de Internet[7]. En su caso, el referido

---

[4] Técnica mediante la cual se restringe la capacidad de red disponible para un tipo particular de contenido y reserva capacidad para el resto del tráfico.

[5] Técnica que consiste en mejorar el desempeño de una aplicación o contenido específico mediante la instalación de servidores en múltiples centros de datos (red de distribución de contenidos, en inglés *Content Delivery Network*) u otras herramientas tecnológicas que abastecen de contenido con alto desempeño y de alta calidad a los usuarios finales de la red.

[6] Reducción de las cualidades inherentes del servicio de acceso a Internet.

[7] Ello fue considerado en el DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, DE RADIO, TELEVISIÓN Y CINEMATOGRAFÍA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDEN LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, Y LA LEY DEL SISTEMA PÚBLICO DE RADIODIFUSIÓN DEL ESTADO MEXICANO; Y SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN – CÁMARA DE SENADORES, que en particular señala: "*Por una parte se encuentran aquellos que apoyan la total neutralidad de la red, es decir, aquella red en la que*

instrumento debiera, entonces, establecer los principios que rijan el uso de técnicas de gestión de tráfico y administración de red, mismos que puedan traducirse en mejorar la experiencia del usuario final, otorgar certidumbre jurídica a los PSI sobre los distintos modelos de negocios que pudieran o no adoptar, así como establecer obligaciones relativas a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas de los usuarios finales y de transparencia de la información.

Otro elemento que debe ser considerado es que, actualmente, en el mercado de Internet en México, no se tiene evidencia de que la implementación de ciertas técnicas y prácticas, tales como datos patrocinados o zero rating[8], por sí mismas hayan ocasionado un daño al ambiente de competencia o, incluso, de que exista una falla de mercado que haya que resolver mediante la imposición de medidas regulatorias estrictas. No obstante, en la implementación de dichas técnicas y prácticas comerciales se debe velar porque no exista trato discriminatorio.

Es así que, considerando lo anterior, el presente Anteproyecto de Lineamientos plantea un enfoque regulatorio orientado a establecer principios y políticas de gestión de tráfico y administración de red, bajo los cuales los PSI deberán proveer sus servicios, permitiendo con esto que el mercado decida qué estrategias son exitosas y que el Instituto opere como un observador del cumplimiento de las referidas políticas en la materia y, en caso de identificar acciones contrarias a lo establecido en los propios lineamientos y demás normatividad aplicable, se proceda a una intervención ex post desde la perspectiva regulatoria o de competencia, bajo un análisis caso por caso.

Finalmente, bajo el enfoque antes mencionado, con el anteproyecto de mérito se buscaría alcanzar los siguientes objetivos regulatorios:

- Garantizar que el usuario final tenga libertad de decisión sobre los contenidos, aplicaciones y servicios a los que accederá, al mismo tiempo que tiene conocimiento de la forma en que se gestiona su tráfico en la red;

---

se debe permitir el uso irrestricto de cualquier equipo y el irrestricto acceso a contenidos, sitios o plataformas. Por otra parte, están aquellos que consideran que deben existir ciertas restricciones, ya que existe la preocupación de que el exceso o la ilimitada neutralidad traigan consigo mayores perjuicios que beneficios, pero sin que entre ellos exista un consenso sobre el grado de restricción que podría ser aceptable. Lo que es una constante preocupación es que la capacidad de las redes es limitada y que su abuso puede perjudicar a su vez el libre tráfico de otros usuarios. Estas Comisiones Dictaminadoras no pretenden solucionar dicho problema, pero reconocen la necesidad de establecer ciertos principios y parámetros que modelen una posición intermedia entre los beneficios de la neutralidad y la validez de las preocupaciones que representa cualquier exceso, en específico respecto de los probables efectos en la congestión de tráfico por cuestiones de capacidad, a fin de hacer operable el derecho consagrado en nuestra Constitución de acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones y a los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión a los usuarios sin que su abuso por algunos perjudique el acceso de otros".

[8] Práctica en la que los proveedores de contenidos, aplicaciones y servicios contratan y pagan a un proveedor del servicio de acceso a Internet para ofrecer una variedad de información o servicios a los usuarios sin costo para estos.

- Otorgar certidumbre jurídica a la industria en materia de neutralidad de red, dando claridad sobre las políticas de gestión de tráfico y administración de red viables, así como respecto de las prácticas comerciales admisibles;
- Fomentar la innovación del sector a través del uso de tecnologías más eficientes en el uso de las redes y en nuevas estrategias comerciales;
- Favorecer la disminución de la brecha digital, a través de ofertas comerciales alineadas con las políticas de gestión de tráfico y administración de red autorizadas por el Instituto, con objetivos específicos;
- Promover condiciones de competencia en el mercado de contenidos, aplicaciones y servicios, incentivando su creación e innovación, e
- Incentivar la inversión en redes para la provisión de Internet fijo y móvil con mayor calidad y más cobertura.

TERCERO. CONSULTA PÚBLICA. El artículo 51 de la LFTR establece que, para la emisión y modificación de reglas, lineamientos o disposiciones administrativas de carácter general, así como en cualquier caso que determine el Pleno, el Instituto deberá realizar consultas públicas bajo los principios de transparencia y participación ciudadana, salvo que la publicidad pudiera comprometer los efectos que se pretenden resolver o prevenir en una situación de emergencia.

Considerando lo anterior, se elaboró el Análisis de Impacto Regulatorio que debe acompañar al Anteproyecto de Lineamientos, así como un cuestionario abierto a efecto de obtener mayores elementos y opiniones técnicas relacionadas con la gestión de tráfico y administración de red, así como con la innovación comercial que de ello deriva.

Así, con la emisión de la consulta pública se pretenden alcanzar los siguientes objetivos:

a) Observar los principios de transparencia y participación ciudadana en la emisión de los "LINEAMIENTOS PARA LA GESTIÓN DE TRÁFICO Y ADMINISTRACIÓN DE RED A QUE DEBERÁN SUJETARSE LOS CONCESIONARIOS Y AUTORIZADOS QUE PRESTEN EL SERVICIO DE ACCESO A INTERNET", y

b) Identificar áreas de oportunidad de la regulación a través de los planteamientos que se expongan mediante la participación ciudadana y generar, a través de su atención, una disposición más robusta y eficiente.

En consecuencia, el Pleno del Instituto estima conveniente someter a consulta pública el Anteproyecto de Lineamientos, el respectivo Análisis de Impacto Regulatorio y el cuestionario abierto, los cuales se adjuntan al presente acuerdo, por un periodo de 45 (cuarenta y cinco) días hábiles, a fin de transparentar y promover la participación ciudadana en el proceso de emisión de esta disposición de carácter general. Asimismo, y dada la complejidad del tema, publicar el "Estudio: Neutralidad de Red" como documento de soporte y referencia.

Es preciso mencionar que la publicación de los documentos objeto de la consulta pública no compromete los efectos que se pretenden abordar y tampoco es necesario prevenir alguna situación de emergencia.

Por lo expuesto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 28, párrafos décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto y vigésimo, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o., 7o., 15 fracción I, 16, 17, fracción I, 51, 145 y 146 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; 1o., 4o., fracción I, 6o., fracción I, 19, fracción VI, 21, 22, fracción I y 24, fracción XXIV del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, se expide el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se determina someter a consulta pública el "ANTEPROYECTO DE LINEAMIENTOS PARA LA GESTIÓN DE TRÁFICO Y ADMINISTRACIÓN DE RED A QUE DEBERÁN SUJETARSE LOS CONCESIONARIOS Y AUTORIZADOS QUE PRESTEN EL SERVICIO DE ACCESO A INTERNET", así como su Análisis de Impacto Regulatorio y el cuestionario abierto, mismos que se adjuntan al presente acuerdo, por un periodo de 45 (cuarenta y cinco) días hábiles contados a partir del día hábil siguiente a su publicación en el portal de Internet del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Asimismo, se determina publicar como documento de soporte el "Estudio: Neutralidad de Red".

SEGUNDO. Se instruye a la Unidad de Política Regulatoria, por conducto de la Dirección General de Desarrollo de las Telecomunicaciones y la Radiodifusión, en su calidad de área proponente, a ejecutar la consulta pública materia del presente acuerdo, incluyendo la recepción y atención que corresponda a la información, comentarios, opiniones, aportaciones u otros elementos de análisis que sean vertidos en la consulta pública.

TERCERO. Publíquese en el portal de Internet del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Gabriel Oswaldo Contreras Saldívar
Comisionado Presidente

Mario Germán Fromow Rangel
Comisionado

Adolfo Cuevas Teja
Comisionado

Javier Juárez Mojica
Comisionado

Arturo Robles Rovalo
Comisionado

Sóstenes Díaz González
Comisionado

Ramiro Camacho Castillo
Comisionado

El presente Acuerdo fue aprobado por el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones en su XXXIV Sesión Ordinaria celebrada el 11 de diciembre de 2019, por unanimidad de votos de los Comisionados Gabriel Oswaldo Contreras Saldívar, Mario Germán Fromow Rangel, Adolfo Cuevas Teja, Javier Juárez Mojica, Arturo Robles Rovalo, Sóstenes Díaz González y Ramiro Camacho Castillo; con fundamento en los artículos 28, párrafos décimo quinto, décimo sexto y vigésimo, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, 16, 23, fracción I y 45 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y 1, 7, 8 y 12 del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, mediante Acuerdo P/IFT/111219/876.

SIN TEXTO