

FORMATO PARA PARTICIPAR EN LA CONSULTA PÚBLICA

Instrucciones para su llenado y participación:

- I. Las opiniones, comentarios y propuestas deberán ser remitidas a la siguiente dirección de correo electrónico: gestiondetrafico@ift.org.mx, en donde se deberá considerar que la capacidad límite para la recepción de archivos es de 25 Mb.
- II. Proporcione su nombre completo (nombre y apellidos), razón o denominación social, o bien, el nombre completo (nombre y apellidos) del representante legal. Para este último caso, deberá elegir entre las opciones el tipo de documento con el que acredita dicha representación, así como adjuntar –a la misma dirección de correo electrónico- copia electrónica legible del mismo.
- III. Lea minuciosamente el **AVISO DE PRIVACIDAD** en materia del cuidado y resguardo de sus datos personales, así como sobre la publicidad que se dará a los comentarios, opiniones y aportaciones presentadas por usted en el presente proceso consultivo.
- IV. Vierta sus comentarios conforme a la estructura de la Sección II del presente formato.
- V. De contar con observaciones generales o alguna aportación adicional proporciónelos en el último recuadro.
- VI. En caso de que sea de su interés, podrá adjuntar a su correo electrónico la documentación que estime conveniente.
- VII. El período de consulta pública será del **18 de diciembre de 2019 al 15 de junio de 2020** (i.e. 65 días hábiles). Una vez concluido dicho período, se podrán continuar visualizando los comentarios vertidos, así como los documentos adjuntos en la siguiente dirección electrónica: <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas>
- VIII. Para cualquier duda, comentario o inquietud sobre el presente proceso consultivo, el Instituto pone a su disposición el siguiente punto de contacto: María Isabel Reza Meneses, Directora de Desarrollo Digital, correo electrónico: maria.reza@ift.org.mx o bien, a través del número telefónico 55 5015 4000, extensión 2495.

I. Datos del participante	
Nombre, razón o denominación social:	Iniciativa de Wikimedia y la Escuela de Derecho de Yale en Intermediarios e Información (“WII”)
En su caso, nombre del representante legal:	Juan Carlos Salamanca Vázquez y Michael Karanicolas
Documento para la acreditación de la representación: <small>En caso de contar con representante legal, adjuntar copia digitalizada del documento que acredite dicha representación, vía correo electrónico.</small>	Se refiere al sitio web del centro de estudios
AVISO DE PRIVACIDAD	
<p>En cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 3, fracción II, 16, 17, 18, 21, 25, 26, 27 y 28 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados (en lo sucesivo, la “LGPDPSSO”) y numerales 9, fracción II, 11, fracción II, 15 y 26 al 45 de los Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público (en lo sucesivo los “Lineamientos”), se pone a disposición de los participantes el siguiente Aviso de Privacidad Integral:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Denominación del responsable: Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el “IFT”). II. Domicilio del responsable: Insurgentes Sur 1143, Col. Nochebuena, Delegación Benito Juárez, C. P. 03720, Ciudad de México, México. III. Datos personales que serán sometidos a tratamiento y su finalidad: Los comentarios, opiniones y aportaciones presentadas durante la vigencia de cada consulta pública, serán divulgados íntegramente en el portal electrónico del Instituto de manera asociada con el titular de los mismos y, en ese sentido, serán considerados invariablemente públicos en términos de lo dispuesto en el numeral Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio. Ello, toda vez que la naturaleza de las consultas públicas consiste en promover la participación ciudadana y transparentar el proceso de elaboración de nuevas regulaciones, así como de cualquier otro asunto que estime el Pleno del IFT a efecto de generar un espacio de intercambio de información, opiniones y puntos de vista sobre cualquier tema de interés que este órgano constitucional autónomo someta al escrutinio público. En caso de que dentro de los documentos que sean remitidos se advierta información distinta al nombre y opinión, y ésta incluya datos personales que tengan el carácter de confidencial, se procederá a su protección. Con relación al nombre y la opinión de quien participa en este ejercicio, se entiende que otorga su consentimiento para la difusión de dichos datos, cuando menos, en el portal del Instituto, en términos de lo dispuesto en los artículos 20 y 21, segundo y tercer párrafos, de la LGPDPSO y los numerales 12 y 15 de los Lineamientos. 	

Consulta Pública sobre 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”.

- IV. **Información relativa a las transferencias de datos personales que requieran consentimiento:** Los datos personales recabados con motivo de los procesos de consulta pública no serán objeto de transferencias que requieran el consentimiento del titular.
- V. **Fundamento legal que faculta al responsable para llevar a cabo el tratamiento:** El IFT, convencido de la utilidad e importancia que reviste la transparencia y la participación ciudadana en el proceso de elaboración de nuevas regulaciones, así como de cualquier otro asunto que resulte de interés, realiza consultas públicas con base en lo señalado en los artículos 15, fracciones XL y XLI, 51 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, última modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 2017, 12, fracción XXII, segundo y tercer párrafos y 138 de la Ley Federal de Competencia Económica, última modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2017, así como el Lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2017.
- VI. **Mecanismos y medios disponibles para que el titular, en su caso, pueda manifestar su negativa para el tratamiento de sus datos personales para finalidades y transferencias de datos personales que requieren el consentimiento del titular:** En concordancia con lo señalado en el apartado IV, del presente aviso de privacidad, se informa que los datos personales recabados con motivo de los procesos de consulta pública no serán objeto de transferencias que requieran el consentimiento del titular. No obstante, se ponen a disposición los siguientes puntos de contacto: Lorena Velázquez López, Subdirectora de Desarrollo Digital 2 y Edwin Andrés Montes de Oca Pérez, Subdirector de Desarrollo Digital 1, correo electrónico: lorena.velazquez@ift.org.mx y edwin.montesdeoca@ift.org.mx y número telefónico 55 5015 4000 extensión 4392 y 4411, respectivamente, con quienes el titular de los datos personales podrá comunicarse para cualquier manifestación o inquietud al respecto.
- VII. **Los mecanismos, medios y procedimientos disponibles para ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición sobre el tratamiento de sus datos personales (en lo sucesivo, los “derechos ARCO”):** Las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO deberán presentarse ante la Unidad de Transparencia del IFT, a través de escrito libre, formatos, medios electrónicos o cualquier otro medio que establezca el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en lo sucesivo el “INAI”). El procedimiento se regirá por lo dispuesto en los artículos 48 a 56 de la LGPDPPSO, así como en los numerales 73 al 107 de los Lineamientos, de conformidad con lo siguiente:
- a) Los requisitos que debe contener la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO
- Nombre del titular y su domicilio o cualquier otro medio para recibir notificaciones;
 - Los documentos que acrediten la identidad del titular y, en su caso, la personalidad e identidad de su representante;
 - De ser posible, el área responsable que trata los datos personales y ante la cual se presenta la solicitud;
 - La descripción clara y precisa de los datos personales respecto de los que se busca ejercer alguno de los derechos ARCO;
 - La descripción del derecho ARCO que se pretende ejercer, o bien, lo que solicita el titular, y
 - Cualquier otro elemento o documento que facilite la localización de los datos personales, en su caso.
- b) Los medios a través de los cuales el titular podrá presentar solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO
- Los mismos se encuentran establecidos en el párrafo octavo del artículo 52 de la LGPDPPSO, que señala lo siguiente:
- Las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO deberán presentarse ante la Unidad de Transparencia del responsable, que el titular considere competente, a través de escrito libre, formatos, medios electrónicos o cualquier otro medio que al efecto establezca el INAI.
- c) Los formularios, sistemas y otros medios simplificados que, en su caso, el Instituto hubiere establecido para facilitar al titular el ejercicio de sus derechos ARCO.
- Los formularios que ha desarrollado el INAI para el ejercicio de los derechos ARCO, se encuentran disponibles en su portal de Internet (www.inai.org.mx), en la sección “Protección de Datos Personales”/“¿Cómo ejercer el derecho a la protección de datos personales?”/“Formatos”/“Sector Público”.
- d) Los medios habilitados para dar respuesta a las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO
- De conformidad con lo establecido en el numeral 90 de los Lineamientos, la respuesta adoptada por el responsable podrá ser notificada al titular en su Unidad de Transparencia o en las oficinas que tenga habilitadas para tal efecto, previa acreditación de su identidad y, en su caso, de la identidad y personalidad de su representante de manera presencial, o por la Plataforma Nacional de Transparencia o correo certificado en cuyo caso no procederá la notificación a través de representante para estos últimos medios.
- e) La modalidad o medios de reproducción de los datos personales

Consulta Pública sobre 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”.

Según lo dispuesto en el numeral 92 de los Lineamientos, la modalidad o medios de reproducción de los datos personales será a través de consulta directa, en el sitio donde se encuentren, o mediante la expedición de copias simples, copias certificadas, medios magnéticos, ópticos, sonoros, visuales u holográficos, o cualquier otra tecnología que determine el titular.

f) Los plazos establecidos dentro del procedimiento -los cuales no deberán contravenir los previsto en los artículos 51, 52, 53 y 54 de la LGPDPPSO- son los siguientes:

El responsable deberá establecer procedimientos sencillos que permitan el ejercicio de los derechos ARCO, cuyo plazo de respuesta no deberá exceder de veinte días contados a partir del día siguiente a la recepción de la solicitud.

El plazo referido en el párrafo anterior podrá ser ampliado por una sola vez hasta por diez días cuando así lo justifiquen las circunstancias, y siempre y cuando se le notifique al titular dentro del plazo de respuesta.

En caso de resultar procedente el ejercicio de los derechos ARCO, el responsable deberá hacerlo efectivo en un plazo que no podrá exceder de quince días contados a partir del día siguiente en que se haya notificado la respuesta al titular.

En caso de que la solicitud de protección de datos no satisfaga alguno de los requisitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 52 de la LGPDPPSO, y el responsable no cuente con elementos para subsanarla, se prevendrá al titular de los datos dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO, por una sola ocasión, para que subsane las omisiones dentro de un plazo de diez días contados a partir del día siguiente al de la notificación.

Transcurrido el plazo sin desahogar la prevención se tendrá por no presentada la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO.

La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tiene el INAI para resolver la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO.

Cuando el responsable no sea competente para atender la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO, deberá hacer del conocimiento del titular dicha situación dentro de los tres días siguientes a la presentación de la solicitud, y en caso de poderlo determinar, orientarlo hacia el responsable competente.

Cuando las disposiciones aplicables a determinados tratamientos de datos personales establezcan un trámite o procedimiento específico para solicitar el ejercicio de los derechos ARCO, el responsable deberá informar al titular sobre la existencia del mismo, en un plazo no mayor a cinco días siguientes a la presentación de la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO, a efecto de que este último decida si ejerce sus derechos a través del trámite específico, o bien, por medio del procedimiento que el responsable haya institucionalizado para la atención de solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO conforme a las disposiciones establecidas en los artículos 48 a 56 de la LGPDPPSO.

En el caso en concreto, se informa que no existe/existe un procedimiento específico para solicitar el ejercicio de los derechos ARCO en relación con los datos personales que son recabados con motivo del proceso consultivo que nos ocupa. (Descripción en caso de existir).

g) El derecho que tiene el titular de presentar un recurso de revisión ante el INAI en caso de estar inconforme con la respuesta

El referido derecho se encuentra establecido en los artículos 103 al 116 de la LGPDPPSO, los cuales disponen que el titular, por sí mismo o a través de su representante, podrán interponer un recurso de revisión ante el INAI o la Unidad de Transparencia del responsable que haya conocido de la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO, dentro de un plazo que no podrá exceder de quince días contados a partir del siguiente a la fecha de la notificación de la respuesta.

VIII. **El domicilio de la Unidad de Transparencia del IFT:** Insurgentes Sur 1143, Col. Nochebuena, Delegación Benito Juárez, C. P. 03720, Ciudad de México, México. Planta Baja, teléfono 55 5015 4000, extensión 4267.

IX. **Los medios a través de los cuales el responsable comunicará a los titulares los cambios al aviso de privacidad:** Todo cambio al Aviso de Privacidad será comunicado a los titulares de datos personales en el apartado de consultas públicas del portal de internet del IFT.

Consulta Pública sobre 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”.

II. Comentarios, opiniones y aportaciones específicos del participante sobre el asunto en consulta pública	
Artículo o apartado	Comentario, opiniones o aportaciones
	Presentamos nuestros comentarios en el documento adjunto: “VIII - Comentario IFT Neutralidad en la Red”
Nota: añadir cuantas filas considere necesarias.	

III. Comentarios, opiniones y aportaciones generales del participante sobre el asunto en consulta pública	
Presentamos nuestros comentarios en el documento adjunto: “VIII - Comentario IFT Neutralidad en la Red”	
Nota: añadir cuantas filas considere necesarias.	

DOCUMENTO DE PREGUNTAS ABIERTAS SOBRE TEMAS RELEVANTES

I. GESTIÓN DE TRÁFICO

Contexto

Consulta Pública sobre 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”.

Diversos estudios prevén que el tráfico IP mundial crecerá exponencialmente durante los siguientes años, provocando congestión en las redes y haciendo necesaria la implementación de diversas medidas de gestión de tráfico y administración de red.¹ De acuerdo a un informe realizado por CISCO, el tráfico de Internet, a nivel mundial, llegará a 366 exabytes (EB) per cápita en 2022, frente a los 122 EB per cápita en 2017.²

Por otra parte, existen amenazas cotidianas a la seguridad e integridad de las redes que pueden poner en riesgo la continuidad y funcionamiento del servicio de acceso a Internet, así como la privacidad de los usuarios finales. Dichos riesgos requieren ser enfrentados en tiempo real por los prestadores del servicio de acceso a Internet (en lo sucesivo PSI).

La gestión de tráfico y administración de red se refiere al conjunto de técnicas que permiten a los ISP la clasificación de tráfico, la implementación de calidad en el servicio (QoS por sus siglas en inglés) para aplicaciones en tiempo real y la diferenciación de categorías de tráfico.³ Este tipo de medidas o acciones son comúnmente consideradas razonables por los órganos reguladores cuando se realizan con el fin de optimizar el manejo de tráfico de una red o para hacer una mejor planeación de la inversión en infraestructura que requiere un PSI a fin de satisfacer su demanda y hacer frente a la creciente demanda y posible congestión de red⁴.

Reconociendo que la implementación de medidas o acciones de gestión de tráfico y administración de red es una actividad necesaria e inherente a la naturaleza misma de las redes, los PSI deberán guiar su actuación por principios reconocidos en diversas regulaciones a nivel internacional en materia de neutralidad de red, tales como la no discriminación, la proporcionalidad y la transparencia. Adicionalmente, resulta relevante identificar información sobre el estado actual de las redes en México, las amenazas a su funcionamiento óptimo y las estrategias que los PSI consideran necesarias y adecuadas para hacer frente a dichas amenazas.

¹ ITU. “Tendencias en las reformas de telecomunicaciones 2013: Aspectos transnacionales de la reglamentación en una sociedad interconectada”. Disponible en: <http://www.itu.int/es/publications/ITU-D/Pages/publications.aspx?parent=D-PREF-TTR.14-2013&media=electronic>

² CISCO. 2019. “Cisco Visual Networking Index: Forecast and Trends, 2017–2022”. Disponible en: <https://www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/service-provider/visual-networking-index-vni/white-paper-c11-741490.html>

³ ITU, 2013 “Tendencias en las reformas de telecomunicaciones 2013: Aspectos transnacionales de la reglamentación en una sociedad interconectada”. Disponible en: <http://www.itu.int/es/publications/ITU-D/Pages/publications.aspx?parent=D-PREF-TTR.14-2013&media=electronic>

⁴ Faulhaber & Farber, 2009. “Innovation in the wireless ecosystem: a customer-centric framework”. Disponible en: <http://ijoc.org/index.php/ijoc/article/viewFile/670/388>

Para mayor información sobre este tema consultar el Estudio “Neutralidad de Red”⁵ (en lo sucesivo “el Estudio”), apartados 2, 3, 6 y 8.

Preguntas

- I. ¿En qué casos, o bajo qué parámetros, considera que existe congestión en la red de un PSI? ¿Cómo definiría la congestión de red excepcional y la congestión temporal?
- II. ¿Considera que existen ciertos tipos de tráfico - sensibles al retardo (Jitter), por ejemplo - cuyo tráfico debería ser priorizado sobre otro en momentos de congestión? Presente evidencia o casos de estudio concretos.
- III. ¿Cuáles considera que son las principales amenazas a la integridad y la seguridad de la red?
- IV. ¿Cuáles considera que son las principales amenazas a la privacidad de las comunicaciones de los usuarios finales en Internet?
- V. ¿Qué prácticas, medidas o acciones de gestión de tráfico y administración de red considera indispensables a fin de garantizar la integridad y la seguridad de la red, así como la privacidad de las comunicaciones de los usuarios finales en Internet?
- VI. ¿Qué prácticas, medidas o acciones de gestión de tráfico y administración de red considera indispensables a fin de garantizar la calidad o velocidad contratada por el usuario a un PSI?

II. SERVICIOS ESPECIALIZADOS

Contexto

Recurrentemente, los PSI sostienen que, a efecto de enfrentar la creciente saturación de las redes existentes, debe permitírseles obtener ingresos adicionales a partir de la prestación de servicios especializados a aquellos proveedores de contenidos, aplicaciones o servicios (en lo sucesivo PACS) que así lo soliciten, situación que refleja la particularidad de la estrategia de precios en un mercado de dos lados.

⁵ Estudio didáctico elaborado por la Unidad de Política Regulatoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones, el cual ha sido publicado con un lenguaje comprensible para el público en general a fin de contribuir y facilitar la comprensión del tema, promoviendo el acercamiento y participación de los diferentes interesados durante el proceso de consulta pública del 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. Disponible en el sitio web del Instituto: www.ift.org.mx.

Los servicios especializados refieren a aquellos que los PSI ponen a disposición de los PACS y que proporcionan características y recursos de red específicos, a efecto de que estos transmitan y/o mejoren la velocidad de carga, descarga o experiencia de usuario a cambio de una contraprestación económica. Dichos servicios pueden incluir a los servicios de priorización pagada, los cuales dan un tratamiento diferenciado de tráfico a cambio de una contraprestación económica, la instalación de redes de distribución de contenidos (CDN por sus siglas en inglés) que acercan los contenidos a los usuarios finales, redes privadas virtuales (VPN por sus siglas en inglés) que permiten a los PSI proporcionar capacidades y requerimientos específicos, entre otros.

Para mayor información sobre este tema, se recomienda consultar el Estudio, apartados 6 y 7.

Preguntas

1. ¿Considera que existen ciertos servicios especializados que debieran prohibirse? Justifique.
2. ¿Considera que existen acuerdos comerciales entre PSI y PACS que favorecen la inversión en infraestructura y desarrollo sostenido de las redes? En caso afirmativo, ¿cómo es que favorecen?
3. ¿Qué mecanismos considera eficientes para garantizar que, al prestar servicios especializados, los PSI garanticen la capacidad disponible de la red evitando degradar la calidad o la velocidad de tráfico correspondiente a contenidos, aplicaciones o servicios disponibles a través del servicio de acceso a Internet que prestan?
4. ¿Considera que ciertos contenidos, aplicaciones o servicios podrían contribuir al congestionamiento de la red a nivel tal que resulte necesario compartir los costos de inversión en las redes entre PSI y PACS, a fin de asegurar una mejor experiencia para los usuarios finales, sin que esto se realice bajo la figura de los servicios especializados?

III. TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN

Contexto

La neutralidad de red parte de la premisa de que una red de información pública trata todos los contenidos, sitios y plataformas equitativamente. Gracias a esto la red puede transportar cualquier forma de información y soportar cualquier clase de aplicación. Una red completamente neutra sería, entonces, aquella que no distinguiera entre ningún tipo de tráfico, emisor o destinatario. En la práctica, sin

Consulta Pública sobre 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”.

embargo, existe evidencia para sostener que se requiere de cierta gestión de tráfico a fin de asegurar una operación eficiente de la red en favor de los usuarios y evitar la degradación del servicio⁶.

En razón de lo anterior, debe considerarse la importancia que tiene la simetría de la información en un mercado de dos lados, como lo es el del servicio de acceso a Internet. En donde la transparencia resulta ser un tema relevante, que dotará de información actualizada, verídica y certera a PACS y usuarios finales brindando certidumbre al mercado sobre su operación y desarrollo.

Preguntas

1. ¿Considera que los PSI brindan a sus usuarios finales información suficiente y accesible sobre las características del servicio ofrecido, incluyendo las políticas de gestión de tráfico y administración de red, velocidad, calidad y garantía del servicio?
2. ¿Qué información, referente al servicio de acceso a Internet, considera relevante para hacer transparentes las políticas de gestión de tráfico implementadas por un prestador de dicho servicio?
3. ¿Considera que existen los mecanismos de transparencia suficientes, que permitan garantizar el trato no discriminatorio que deben brindar los PSI a los PACS?

IV. EXCLUSIVIDADES

Contexto

Por la naturaleza de los mercados de dos lados y los efectos de red inherentes a él, ambos agentes económicos (PSI y PACS) enfrentan incentivos para tener acuerdos de exclusividad. Por un lado, los PSI se beneficiarían de poder ofrecer a los usuarios finales un bien o servicio de manera exclusiva, por lo que buscarían aliarse con un PAC que sea popular entre sus usuarios. Por otro lado, los PACS también se

⁶ ITU, 2013 “Tendencias en las reformas de telecomunicaciones 2013: Aspectos transnacionales de la reglamentación en una sociedad interconectada”. Disponible en: <http://www.itu.int/es/publications/ITU-D/Pages/publications.aspx?parent=D-PREF-TTR.14-2013&media=electronic>

beneficiarían de tener acceso exclusivo (o prioritario) a todos los usuarios finales del PSI.

Si bien se identifican diversos tipos de exclusividades, estas se deben analizar en el contexto de la prestación de servicios especializados por parte de los PSI a los PACS.

En particular, el esquema que se considera es aquel en el que a través de un acuerdo exclusivo se puede proveer un contenido, aplicación o servicio con calidad *Premium* a través del PSI que goza de la exclusividad y con calidad normal a través de sus competidores.

La Comisión de Comercio de Estados Unidos⁷, en la misma línea que la escuela de Chicago, ha manifestado que los contratos de exclusividad no son necesariamente dañinos ya que pudieran generar ganancias en eficiencia al garantizar que exista un intercambio, aspecto que se analiza desde una perspectiva *ex post* en materia de competencia económica. Sin embargo, cuando se analizan mercados de dos lados el razonamiento anterior no necesariamente resulta suficiente, por lo que es conveniente retomar algunas de las particularidades de los mercados de dos lados que lo separan del análisis tradicional.

Por un lado, la prestación exclusiva de servicios especializados genera incentivos tanto para el PSI como para los PACS para propiciar la innovación en contenidos. Ello representa beneficios para los usuarios finales al tener acceso a una nueva gama de servicios y de mayor calidad, o *Premium*.

Por otro lado, una desventaja de la permisión de acuerdos de exclusividad es que estos pudieran derivar en la fragmentación parcial de Internet que implica que no todo el contenido estará disponible, en las mismas condiciones, para todos los usuarios. Lo anterior podría generar altos costos de cambio para los usuarios que quisieran la calidad *Premium* de un contenido, pero que hubieran contratado el servicio de acceso a Internet con un PSI que no lo ofreciera de esa forma.

Lo anterior, podría repercutir en los niveles de concentración en los mercados de prestación del servicio de acceso a Internet y de provisión de contenidos, aplicaciones o servicios. Esto debido a la presencia de externalidades de red, en las que los usuarios finales buscarían unirse al PSI que les pueda ofrecer acceso a dichos contenidos *Premium* y los PACS tendrían incentivos para firmar contratos de exclusividad con el PSI que tuviera mayor cantidad de usuarios.

⁷ “Exclusive Supply or Purchase Agreements” Disponible en: <https://www.ftc.gov/tips-advice/competition-guidance/guide-antitrust-laws/single-firm-conduct/exclusive-supply-or>

Para mayor información sobre este tema, se recomienda consultar el Estudio, apartado 6.2.

Preguntas

1. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de permitir las exclusividades en un mercado de dos lados, en particular, en el mercado de Internet?
2. ¿Considera que debería regularse el tema de exclusividades entre los PSI y PACS? En caso afirmativo:
 - a. ¿Debería la regulación ser específica en algún tipo de servicio especializado o para todos?

V. ESQUEMAS DE DATOS GRATUITOS AL USUARIO FINAL (SERVICIOS DIFERENCIADOS)

Contexto

En la actualidad, en México existen diversos operadores móviles que ofrecen paquetes con esquemas de datos gratuitos como, por ejemplo, redes sociales ilimitadas. Dichas ofertas pueden ser resultado de un acuerdo entre un PSI y un PACS específico, o bien, representar simplemente una decisión unilateral del PSI para diferenciar su servicio ante el usuario final.

En general, destacan los siguientes esquemas:

- **Rating cero o datos de tráfico gratuito.** Esquema en la que el PSI, por decisión unilateral y con el incentivo de diferenciarse de sus competidores, ofrece a sus usuarios finales que cuentan con servicio de datos, el acceso a ciertos contenidos, aplicaciones o servicios (generalmente redes sociales) sin que estos se contabilicen en su consumo.
- **Datos auspiciados.** Esquemas de cobro revertido en el que un PACS acuerda con un PSI cubrir el costo del acceso de los usuarios finales de Internet a un contenido, aplicación o servicio específico.
- **Plataformas de contenido gratuito.** Esquema promovido por los PACS para proveer a usuarios finales – que no requieren tener un plan de datos o saldo – de acceso a un conjunto restringido de contenidos, aplicaciones o servicios. Generalmente, se promueven como estrategia para fomentar la adopción de banda ancha en poblaciones o regiones con escaso acceso.

Consulta Pública sobre 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”.

Por el lado del usuario final, estas prácticas se consideran favorables debido a que estos podrían verse beneficiados al tener acceso a mayor contenido por el mismo precio, disminuir su gasto en el servicio de datos, o en un caso más extremo, ser nuevos usuarios del servicio de acceso a Internet. También pudieran generar una ventaja al proveedor cuyo contenido, aplicación o servicio es entregado gratuitamente por sobre el resto, ya que se incentiva a los usuarios finales a un mayor consumo de su contenido. Adicionalmente, es relevante considerar si habría o no un efecto del consumo de datos gratuitos en la congestión de las redes de los PSI y las acciones que estos pudieran llevar a cabo en cuanto a la expansión de capacidad de las redes.

Para mayor información sobre este tema, se recomienda consultar el Estudio, apartados 6.2.2 y 6.2.3.

Preguntas

1. ¿Qué ventajas o desventajas considera que tienen este tipo de esquemas de consumo de datos tanto para usuarios finales, como para los PSI y los PACS?
2. Con base en lo anterior, ¿considera que dichos esquemas contribuyen al desarrollo de Internet en su conjunto? Detalle su respuesta.
3. ¿Considera que debería establecerse algún tipo de regulación para dichos esquemas de consumo de datos? En su caso, ¿optaría por un esquema ex ante o ex post? Justifique su respuesta.



Comentarios de la Iniciativa de Wikimedia en Intermediarios e Información al Instituto Federal de Telecomunicaciones acerca del *Anteproyecto de Lineamientos para la Gestión de Tráfico y Administración de Red*

Este documento fue preparado por la Iniciativa de Wikimedia en Intermediarios e Información (“WIII”). WIII surge de la afiliación y colaboración académica entre el Proyecto de la Sociedad de la Información de la Escuela de Derecho de Yale y la Fundación Wikimedia. Actualmente, opera como un programa de investigación en Yale con la misión de crear conciencia de las amenazas al Internet abierto, especialmente aquellas que afectan a los intermediarios en línea y a sus usuarios, y busca realizar propuestas de políticas creativas para proteger y promover acceso a información a través del Internet.

Este documento se presenta al Instituto Federal de Telecomunicaciones de México (el “Instituto”) en referencia a la consulta pública del *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* (el “Anteproyecto de Lineamientos”). El Anteproyecto de Lineamientos fue publicado en diciembre de 2019 de acuerdo con el artículo 145 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión que establece, junto con el artículo 146, los requisitos de neutralidad de red para Proveedores de Servicio de Internet (“PSI”).

Agradecemos la oportunidad para presentar nuestros comentarios, así como la iniciativa que ha tomado el Instituto para solicitar retroalimentación respecto a la estructura regulatoria de gestión de tráfico y administración de red que sea óptima y a su vez respetuosa de la neutralidad de la red. Sin embargo, expresamos nuestra preocupación al posible impacto que el Anteproyecto de Lineamientos tendrá a los usuarios mexicanos de Internet, pues consideramos que los cambios debilitarán las protecciones de neutralidad de red en detrimento de la libertad de expresión y los derechos digitales en México. Nuestros comentarios incluyen una serie de recomendaciones

dirigidas a mitigar este impacto, de forma que se pueda preservar y fomentar en México un espacio en línea que propicie el ejercicio de la libertad de expresión.

1. Neutralidad en la Red, Libertad de Expresión y Derechos Humanos

El Internet se ha convertido en uno de los espacios más importantes a través del cual los mexicanos ejercen la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información. Ambos derechos están protegidos en la Constitución Mexicana (la “Constitución”), así como en los tratados internacionales de derechos humanos de los que México es parte, incluyendo la Declaración Universal de los Derechos Humanos (“DUDH”)¹, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (“ICCPR”)² y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”)³. Desde la publicación de la resolución para la “Promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en Internet” en 2012, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha establecido que “los derechos de las personas también deben estar protegidos en Internet, en particular la libertad de expresión, que es aplicable sin consideración de fronteras y por cualquier procedimiento que se elija”.⁴ Es bajo este contexto que debemos entender el tercer párrafo del artículo 6 de la Constitución, que garantiza el derecho al acceso a las tecnologías de la información y comunicación, “incluido el de banda ancha e internet”. Los PSIs juegan un rol crucial en la provisión de este acceso y en el popular ejercicio de la libertad de expresión y acceso a información.

Los estándares internacionales de derechos humanos son sobradamente claros en la importancia de preservar la neutralidad en la red como garante de los derechos de libertad de expresión y de acceso a la información. En 2011, el Relator Especial de las Naciones Unidas (“ONU”) sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (“OSCE”), la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (“OEA”) para la Libertad de Expresión, y la Relatora Especial de la Comisión

¹ Declaración Universal de los Derechos Humanos art. 19. A.G. Res 217 (III) A, U.N. Doc A/RES/217(III) (10 dic. 1948).

² Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos art. 19, abierto a la firma el 19 dic. 1966, 999 U.N.T.S. 171 (entrada en vigor 23 mar. 1976)

³ Convención Americana sobre los Derechos Humanos art. 13 1144 U.N.T.S. 123 (22 nov. 1969)

⁴ Consejo de los Derechos Humanos de la ONU Res. 20/8, Doc A/HRC/RES/20/8 at 1. Reiterada en 2018 a través de H.R.C. 38/L, U.N. Doc A/HRC/38/L.10/Rev.1

Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (“CADHP”) sobre la Libertad de Expresión y Acceso a la Información expidieron una *Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet*, que especifica que “[e]l tratamiento de los datos y el tráfico de Internet no debe ser objeto de ningún tipo de discriminación en función de factores como dispositivos, contenido, autor, origen y/o destino del material, servicio o aplicación.”⁵ La importancia de la neutralidad de la red fue reforzada por la Relatora Especial de la OEA para la Libertad de Expresión, Catalina Botero, que en su Informe de 2013 en Libertad de Expresión e Internet observó que “[l]a neutralidad de la red se desprende del diseño original de Internet... [y] es fundamental para garantizar la pluralidad y diversidad del flujo informativo.”⁶ La Relatora Especial, al interpretar la CADH, afirmó categóricamente que el respeto a la neutralidad de la red “[es] una condición necesaria para ejercer la libertad de expresión en Internet en los términos del artículo 13 de la Convención Americana”.⁷

Ante el crecimiento del tráfico de Internet y el desarrollo de nuevas tecnologías que requieren mayor ancho de banda, los PSIs se enfrentan a nuevos retos en la administración de sus redes y han demandado flexibilidad regulatoria para hacer frente a ellos. Al atender estas voces no podemos ignorar que la neutralidad de la red permanece fundacional para salvaguardar el espacio de expresión en línea. Este principio no se limita a evitar que intermediarios poderosos ahoguen las voces con las que están en desacuerdo; también, es crucial para garantizar que el Internet permanezca un medio de expresión fundamentalmente igualitario, donde las voces de individuos, y pequeñas y medianas empresas no queden excluidas por aquellos con más poder y recursos. Por esa razón, la neutralidad en la red continúa jugando un papel importante para fomentar la innovación y mantener una competencia justa. Estamos conscientes de las preocupaciones expresadas por los PSIs y por los Proveedores de Aplicaciones, Contenidos y Servicios (“PACS”) de que una regulación excesiva y ex ante puede presentar retos a su habilidad para innovar en la prestación de servicios de Internet. Sin embargo, una postura regulatoria robusta en defensa de la

⁵ El Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) *Declaración conjunta sobre libertad de expresión e internet* ¶ 5 (2011) disponible en <https://www.osce.org/files/f/documents/f/7/78325.pdf> (en adelante, “*Declaración Conjunta*”)

⁶ Catalina Botero Marino, *Libertad de Expresión e Internet*, RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2013) ¶ 27, disponible en https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_08_Internet_WEB.pdf

⁷ *Id.* ¶ 25

neutralidad de la red permanece vital para garantizar que los mercados en línea funcionen de forma que continúe facilitando los derechos de libertad de expresión y acceso a la información.

2. Reglas para gestión de tráfico y administración de red

Una de las características distintivas del Internet es la enorme influencia que los intermediarios, en particular los del sector privado, pueden tener sobre el discurso en línea. Esto incluye a los PSIs, cuya función les da el poder técnico para acelerar, obstruir o bloquear a ciertos usuarios de acceder a la red. La habilidad de amplificar ciertas voces y de silenciar otras tiene el potencial de ser utilizada como un arma de censura, de acuerdo con los intereses de los PSIs (por ejemplo, debilitando los servicios ofrecidos por sus competidores) o silenciando a los críticos del gobierno a petición de las autoridades. En contra de este enorme poder, el Instituto se erige como garante de estas libertades fundamentales de los mexicanos, incluyendo igualdad de acceso a los medios de comunicación.

En este contexto, el artículo 5 del Anteproyecto de Lineamientos garantiza un alto grado de escrutinio puesto que facilita la implementación de políticas de gestión de tráfico y administración de red que pueden deteriorar la neutralidad de la red a través de la limitación, degradación, restricción, discriminación, obstrucción, interferencia, filtrado o bloqueo del acceso a contenidos, aplicaciones o servicios específicos. Estas políticas evidentemente pueden tener un impacto adverso a los derechos de expresión de los usuarios. A pesar de que puede haber circunstancias donde estas medidas de gestión de tráfico y administración de red estén justificadas, el potencial para su abuso hace necesario que se establezcan lineamientos claros y estrictos, incluyendo una evaluación de la necesidad y proporcionalidad de las intervenciones particulares con relación a los impactos a la libertad de expresión. Por ejemplo, podría ser legítimo imponer restricciones a PACS cuyas operaciones puedan estar comprometiendo la integridad o seguridad de la red, o menoscabando la privacidad de los usuarios, tal como se encuentra previsto en el supuesto previsto en el artículo 5, fracción I. Sin embargo, hay varios supuestos previstos en otras fracciones que permiten o requieren a los PSIs implementar estas políticas en situaciones que son mucho más difíciles de justificar desde una perspectiva de libertad de expresión.

Por ejemplo, la fracción IV del artículo 5 establece que los PSIs pueden establecer políticas de gestión de tráfico y administración de red, incluyendo el bloqueo o filtrado de contenido, “a petición expresa de autoridad competente”, sin establecer qué autoridades están facultadas para

presentar dichas solicitudes y sin enumerar de forma clara y explícita los escenarios que puedan justificar dichas solicitudes. Esta disposición propicia el abuso de autoridades, pues abre la puerta a que presenten solicitudes a los PSIs a bloquear o restringir el acceso a contenidos particulares que encuentren incómodos o que sean problemáticos por razones políticas. La falta de parámetros técnicos claros para estas peticiones o de condiciones para su ejercicio presenta una amenaza clara a la libertad de expresión. También representa una potencial amenaza para debilitar el derecho a la privacidad, pues propicia la presentación de solicitudes de vigilancia invasivas.

En este sentido, también externamos nuestra preocupación con la fracción III del artículo 5, que establece que estas restricciones pueden ser impuestas en situaciones de emergencia o de seguridad nacional previstas en ley. Nuevamente, la vaguedad de circunstancias en las que estas restricciones pueden interponerse es preocupante. Para prevenir el abuso a estas disposiciones, las interferencias al tráfico en nombre de la seguridad pública o seguridad nacional deben estar reservadas para circunstancias excepcionales claramente definidas. La Ley de Seguridad Nacional (“LSN”), cuyo objeto es establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la seguridad nacional, si bien enumera los supuestos que se consideran amenazas a la seguridad nacional, falla en definir las circunstancias específicas donde se justificarían las restricciones excepcionales de red. Adicionalmente, el Anteproyecto de Lineamientos permite a los PSIs realizar estas determinaciones por su cuenta en lugar de dejarlo en manos de autoridades gubernamentales, lo que extiende la oportunidad para abuso. La falta de un procedimiento formal plantea la posibilidad de solicitudes extralegales para bloqueos de internet, una interferencia extremadamente severa y sin justificación al derecho a la libertad de expresión.⁸ Cualquier cambio a la ley facilita en mayor medida estas acciones, lo que presenta preocupaciones graves a derechos humanos.

Asimismo, nos preocupa la fracción V del artículo 5 del Anteproyecto de Lineamientos, que permite a los PSIs, a petición expresa de los usuarios, implementar las referidas políticas de gestión de tráfico y administración de red que afectan el acceso a ciertos contenidos o servicios. Si bien, el deseo de promover la autonomía y libertad de elección del usuario es entendible, en términos prácticos esto puede permitir a los PSIs persuadir a sus clientes a entrar en acuerdos contrarios a sus intereses, potencialmente a través del uso de disposiciones confusas o engañosas en los

⁸ Declaración Conjunta, *supra* pie de página 5.

contratos de prestación de servicios. Son numerosos los estudios que han señalado que los consumidores desconocen los términos de los acuerdos de prestación de servicios, y que su consentimiento se brinda con un muy bajo nivel de información.⁹ Por esta razón, los estándares de derechos humanos internacionales tienden a mirar con escepticismo los programas que permiten a los consumidores decidir por su cuenta qué grado de neutralidad de red desean en el paquete de servicios que contraten. El Marco Modelo en Neutralidad de la Red, iniciado por el Consejo de Europa y desarrollado por la Coalición Dinámica de Neutralidad de la Red, prohíbe a los PSIs o sus socios comerciales incentivar a los usuarios a firmar servicios que violen la neutralidad en la red.¹⁰ En línea con este estándar, sugerimos que el artículo 5 fracción V se modifique para prohibir que los PSIs y PACS fomenten que sus consumidores firmen acuerdos que sean inconsistentes con la neutralidad de la red.

3. Servicios Diferenciados

Otro aspecto preocupante del Anteproyecto de Lineamientos es el artículo 7, que permite la prestación de servicios diferenciados. Los servicios diferenciados incluyen el rating cero (*Zero Rating*)¹¹ y los servicios auspiciados o patrocinados¹². Por lo general, se considera que ambos son contrarios al principio de neutralidad en la red.¹³ El Relator Especial de las ONU sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión ha notado que los servicios de rating cero pueden dañar el acceso a la información de los usuarios porque privilegian el acceso a los contenidos incluidos dentro del acuerdo de rating cero y desincentivan el uso de los que están sujetos a costos medidos. El Relator Especial nota que “los usuarios que tienen dificultades para pagar datos medidos podrían terminar por recurrir exclusivamente a servicios con

⁹ Véase, e.g. Yannis Bakos, Florencia Marotta-Wurgler, and David R. Trossen, “Does Anyone Read the Fine Print: Consumer Attention to Standard-Form Contracts”, 43 J. LEGAL STUD. 1 (2014).

¹⁰ “De acuerdo con el principio de neutralidad en la red, los PSI deben abstenerse de discriminar, restringir, o, de alguna otra forma interferir con la transmisión de tráfico de Internet, a menos de que dicha interferencia sea estrictamente necesaria y proporcional para: ... d) cumplir con una solicitud expresa de un suscriptor, cuando esta solicitud haya sido presentada de forma libre y sin incentivos por el PSI o su socio comercial;” traducción propia. Marco Modelo en Neutralidad de la Red R. 2 disponible en <http://www.networkneutrality.info/sources.html>

¹¹ Incluidos en el artículo 7 fracción II del Anteproyecto de Lineamientos, los servicios rating cero son aquellos en los que los PSIs proporcionan a los consumidores acceso a PACS específicos sin ningún costo.

¹² Incluidos en el artículo 7 fracción I del Anteproyecto de Lineamientos, los servicios auspiciados son aquellos en los que los PACS, a través de un acuerdo con los PSIs, pueden auspiciar el costo generado por los usuarios finales por el consumo de contenidos, aplicaciones o servicios específicos. Los servicios auspiciados son una subclasificación de los servicios de rating cero, donde los PACS cubren el costo del acceso a internet.

¹³ Arturo J Carrillo, *Having Your Cake and Eating it Too? Zero-Rating, Net Neutrality and International Law*, 19 STAN. TECH. L. REV. 367 (2016) (en adelante “Zero-Rating, Net Neutrality and International Law”)

tarifa cero, lo que daría lugar a un acceso limitado a la información a comunidades que ya podrían estar marginadas en su acceso a la información y la participación pública.”¹⁴ Asimismo, la presencia continua de rating cero en mercados emergentes puede incentivar planes con límites de datos bajos e inflar el precio de datos contabilizados.¹⁵

De acuerdo con el Relator Especial, aún está sujeto a debate si el rating cero puede ser un mecanismo justificado para extender el acceso a Internet en “zonas que carecen de acceso a Internet.”¹⁶ En este sentido, debe notarse que aunque el artículo 7, fracción I del Anteproyecto de Lineamientos vincula los servicios auspiciados con reducir la brecha digital, no lo restringe a poblaciones desatendidas, sino que presenta la disposición en términos tan amplios que, en la práctica, permitiría los PSIs justificar la mayoría de los servicios auspiciados. Si bien, extender el acceso a internet es un objetivo importante, no debe ser utilizado como excusa para encubrir prácticas cuyo propósito principal sea comercial cuando no están siendo utilizados específicamente para incrementar el número de usuarios en línea.¹⁷ La importancia que la neutralidad en la red tiene para la protección de la libertad de expresión y el acceso a la información, y el detrimento que el cero rating ocasiona a estos derechos, significa que cualquier programa de rating cero requiere una justificación clara mediante una evaluación de proporcionalidad que los beneficios de promover el acceso exceden significativamente los daños inherentes.¹⁸ Los requerimientos vagos y poco claros previstos en el Anteproyecto de Lineamientos fallan claramente estos criterios. Como alternativa, recomendamos al Instituto considerar adoptar en este respecto disposiciones similares a las incluidas en los Lineamientos para la implementación de las reglas de neutralidad en la red del Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas

¹⁴ Relator Especial de la ONU sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, *Report for 35th Session on the role of digital access providers*. ¶ 26, U.N. Doc A/HRC/35/22 (30 mar. 2017)

¹⁵ De acuerdo con los comentarios evaluados para la elaboración del *Report for 35th Session on the role of digital access providers*. El Relator Especial de la ONU sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, *Supplementary Material Accompanying the Thematic Report*. ¶ 46, U.N. Doc A/HRC/35/22/Add.4 (22 may. 2017)

¹⁶ Relator Especial de la ONU sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, *Report for 32th Session on Freedom of Expression, States and the Private Sector in the Digital Age*. ¶ 49 U.N. Doc A/HRC/32/38 (May 11, 2016)

¹⁷ Consejo de Derechos Humanos de la ONU Res. 32/13, U.N. Doc A/HRC/RES/32/13, en el párrafo operativo 5 (18 jul. 2016)

¹⁸ Zero-Rating, Net Neutrality and International Law *supra* pie de pág. 13.

(“BEREC”), que demandan a las autoridades nacionales regulatorias considerar una amplia gama de criterios comprensivos para evaluar las prácticas de rating cero.¹⁹

4. Servicios especializados

De acuerdo con el artículo 8 del Anteproyecto de Lineamientos, los PSIs pueden ofrecer servicios especializados a los PACS. Otra vez, el alcance de estas disposiciones es problemático.²⁰ Si bien los servicios especializados pueden estar justificados bajo circunstancias particulares, deberían estar limitados a PACS cuya naturaleza especializada no permita proveerlos a través de la red de Internet.

El artículo 8 establece que los servicios especializados no deben ser ofrecidos de forma que degraden la calidad o velocidad del resto del tráfico que cursa por la red pública de telecomunicaciones. Si bien, la inclusión de este requisito es un avance positivo, los servicios especializados pueden distorsionar los incentivos comerciales que los PSIs tienen para implementar mejoras a su red. Aun cuando los PSIs no deterioren la calidad o servicio de su servicio general para facilitar la prestación de servicios especializados, estos servicios pueden tener un impacto adverso en el crecimiento o desarrollo de la red, al crear un subgrupo de servicios de menor alcance y más lucrativo que pueden ser privilegiados sobre mejoras a la velocidad y conectividad del servicio en general. Esto, a su vez, puede propiciar una migración más amplia de más y más tráfico a servicios especializados, creando precisamente la estructura estratificada que la neutralidad en la red busca prevenir.

Por esta razón, es importante que los servicios especializados queden restringidos a funciones cuyas necesidades sean verdaderamente excepcionales, tales como la tele cirugía o vehículos autónomos.²¹ Por poner un ejemplo, India²² ha adoptado excepciones a dichos servicios, siguiendo una decisión de su autoridad regulatoria en telecomunicaciones que ha prohibido la mayoría del

¹⁹ Secciones 40-48, Artículo 3(3), BEREC Lineamientos para la implementación de las reglas de neutralidad en la red, BoR (16) 127, Agosto 2016, disponible en

https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/guidelines/6160-berec-guidelines-on-the-implementation-by-national-regulators-of-european-net-neutrality-rules

²⁰ Anteproyecto de Lineamientos art. 2 fracción VII

²¹ En relación a comentarios de Profesora van Schewick. Aroon Deep, *Enforcing Net Neutrality in India*,

MEDIANAMA (22 jun. 2020) disponible en <https://www.medianama.com/2020/06/223-net-neutrality-enforcement/>

²² Marco Regulatorio en Neutralidad en la Red, Sección 3.3, Departamento de Telecomunicaciones de India (2018), disponible en

https://dot.gov.in/sites/default/files/DoT%20Letter%20on%20Net%20Neutrality%20Regulatory%20Framework%20dated%2031%2007%202018_0.pdf?download=1

resto de los servicios de rating cero.²³ En este sentido, los Principios de Neutralidad de Red establecen que los servicios especializados deben limitarse a circunstancias que específicamente demanden “niveles de calidad que no puedan ser asegurados por los servicios de acceso a Internet [...] y que solamente sean priorizados si existe suficiente capacidad de red para proveerlos además de los servicios de acceso a Internet.”²⁴ Siguiendo esta fórmula, recomendamos que los servicios especializados del artículo 8 se limiten específicamente a las actividades que no puedan ser proporcionadas regularmente por la red de Internet.

5. Privacidad y Transparencia

Otros aspectos que deben ser fortalecidos en el Anteproyecto de Lineamientos son las disposiciones de transparencia entre los PSIs, así como la inclusión de reglas claras para el respeto de la privacidad de usuarios.

El enorme poder e influencia que los intermediarios, incluyendo los PSIs, tienen en la garantía del derecho a la libertad de expresión, hacen necesaria la inclusión de mediadas de transparencia más elevadas en de sus operaciones. En particular, el Anteproyecto de Lineamientos debería procurar que los consumidores cuenten con suficiente información para poder tomar decisiones informadas y seleccionar proveedores que tengan una postura a la expresión en línea que coincida con sus propios valores. También, debe considerarse el interés público que existe para que investigadores, periodistas y miembros de la sociedad civil monitoreen la operación del espacio digital en México. La transparencia también es importante para apoyar el proceso del Instituto para evaluar el cumplimiento de los PSIs y los PACS a todos los requerimientos establecidos en los Lineamientos.

En los artículos 10, 11, 12 y 13, el Anteproyecto de Lineamientos establece requerimientos de transparencia para PSIs en relación con los servicios diferenciados y servicios especializados que provean, así como con las políticas de gestión de red que adopten. Estos requisitos son un buen punto de partida, pero aún hay espacio para mejora. Por ejemplo, se debe requerir a los PSIs publicar información de los servicios diferenciados y especializados en antelación a que estos sean

²³ Adi Robertson, [India just approved net neutrality rules that ban ‘any form’ of data discrimination](https://www.theverge.com/2018/7/11/17562108/india-department-of-telecommunications-trai-net-neutrality-proposal-approval), THE VERGE, (Jul. 11, 2018) <https://www.theverge.com/2018/7/11/17562108/india-department-of-telecommunications-trai-net-neutrality-proposal-approval>

²⁴ Traducción propia. Estos Principios representan áreas de consenso alcanzado entre expertos de neutralidad en la red de Estados Unidos durante la serie de Mesa Redonda de Expertos en Neutralidad en la Red. [Principios en Neutralidad en la Red](https://www.internet-society.org/resources/doc/2019/net-neutrality-legislation-a-framework-for-consensus/). INTERNET SOCIETY (2019), disponible en <https://www.internet-society.org/resources/doc/2019/net-neutrality-legislation-a-framework-for-consensus/>

implementados, para así permitir suficiente tiempo a que el público pueda responder a políticas que sean problemáticas. Asimismo, debería incluirse mayor detalle a las políticas de gestión de red del artículo 13, para hacer al sistema más predecible.

También hay espacio para mejora con relación a las solicitudes de información que los gobiernos presenten a los PSIs. Medidas de este tipo puede incluir informes periódicos de datos agregados relativos a solicitudes presentadas por el gobierno y su atención por parte de los PSIs (i.e. qué porcentaje son concedidos, qué porcentaje incluyen una orden judicial, qué porcentaje, en caso de haberlas, proviene de fuentes internacionales, etc.). Datos similares deberían ser publicados con relación a requisitos para bloquear o restringir contenidos, ya sea que estos se hagan formal o informalmente.

Estas últimas áreas de transparencia se relacionan con otra área de preocupación: la protección de la privacidad de los usuarios. Así como es importante facilitar los flujos libres de información de las operaciones de los PSIs y los PACS, el rol central que tiene la libertad de expresión en Internet crea un interés asociado para salvaguardar la privacidad en línea. Los PSIs y PACS ya se encuentran regulados en esta materia por la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (“LFPDPPP”). Sin embargo, es necesario que se incluyan disposiciones adicionales en el Anteproyecto de Lineamientos para especificar cómo estos valores se trasladan en concreto a las políticas de gestión de tráfico y administración de red. Los PSIs y PACS están en una posición de gran poder, dada su habilidad técnica para observar y rastrear las actividades de millones de mexicanos, en tantos se comunican en línea y, cada vez más, en las actividades del día a día. Cualquier práctica de gestión de tráfico y de administración de red que tenga el potencial de impactar la privacidad de los usuarios debe requerir autorizaciones adicionales, particularmente cuando aquellas no sean necesarias para la prestación del servicio.²⁵ De la misma manera, el Anteproyecto de Lineamientos debería prohibir prácticas invasivas, tales como la inspección de paquetes profunda y la implementación de herramientas de vigilancia que menoscaben la privacidad e integridad de las comunicaciones en línea.

²⁵ En términos de la LFPDPPP, el PSI podría integrar alguna de estas prácticas en su aviso de privacidad justificando el tratamiento bajo una finalidad secundaria que usuarios informados y conscientes podrían rechazar, pero que sería aceptada desproporcionalmente por usuarios con desconocimiento de las implicaciones de dichas invasiones a la privacidad.

Finalmente, aunque en términos generales nos parece loable el requisito de que los PSIs publiquen recomendaciones de privacidad a sus usuarios, es importante considerar las limitaciones de dichas medidas educativas. Trabajar proactivamente para mejorar las prácticas en línea de los usuarios es una buena estrategia, pero es importante que no reduzca, de ninguna forma, la responsabilidad general que tienen los PSIs y PACS en mantener a sus consumidores protegidos. En definitiva, la existencia de estas iniciativas debería no ser usada para transferir responsabilidad de protección de datos personales a los usuarios.

6. Recomendaciones

WIII reconoce los esfuerzos del Instituto para regular la gestión de tráfico y administración de red de forma que sea respetuosa a los principios de neutralidad de red. Asimismo, aplaudimos el proceso de consulta pública que han conducido para este Anteproyecto de Lineamientos. Sin embargo, consideramos que el Anteproyecto de Lineamientos puede ser mejorado para incorporar los siguientes cambios:

- 1. El artículo 5 fracción III debe ser modificado para que señale, de forma limitada y específica, los escenarios en los que se justifiquen las intervenciones durante una emergencia o en casos de amenazas a la seguridad nacional. Asimismo, debe establecerse un marco procedimental para que estas restricciones puedan ser solicitadas por las autoridades en la materia.**
- 2. El artículo 5 fracción IV debe ser eliminado.**
- 3. El artículo 5 fracción V debe ser modificado para que prohíba que los PSIs y sus socios comerciales fomenten que los usuarios de Internet soliciten la limitación, degradación, restricción, discriminación, obstrucción, interferencia, filtrado o bloqueo de PACS.**
- 4. El artículo 7 debe ser modificado para que el rating cero y los servicios auspiciados únicamente sean permitidos donde el beneficio de extender el acceso a Internet a poblaciones desatendidas claramente supere el menoscabo a la libertad de expresión, con la carga de realizar dicha evaluación en manos de los PSIs. Los servicios deberán estar dirigidos de forma en que únicamente estén disponibles a poblaciones desatendidas.**

- 5. El artículo 8 debe ser modificado para que la provisión de servicios especializados quede limitada únicamente a aquellos que, dada su naturaleza excepcional, no puedan operar a través del servicio de Internet convencional.**
- 6. Los Lineamientos deberán incluir estándares de transparencia reforzados, particularmente un requerimiento para publicar información de los servicios especializados y diferenciados antes de que estos sean ofrecidos, así como información detallada de las solicitudes de gobiernos a datos de usuarios, así como cualquier solicitud para bloquear o afectar el acceso a contenidos en particular.**
- 7. Los Lineamientos deberán incluir protecciones a la privacidad reforzadas, incluyendo requerimientos de autorización para cualquier medida de administración de red que tenga el potencial de dañar la privacidad de los usuarios y prohibiciones específicas en contra de prácticas particularmente invasivas.**