



RECOMENDACIÓN QUE EMITE EL CONSEJO CONSULTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES SOBRE LA NEUTRALIDAD DE LAS REDES DE TELECOMUNICACIONES.

CONTEXTO

En 2016 se produjo una primera recomendación del Consejo Consultivo del IFT sobre la Neutralidad de la Red. Pese a un gran cambio mundial en cuanto a este tema y su regulación, en México aún carecemos de lineamientos claros sobre este tema. De esta forma, la presente recomendación complementa la anterior e invita al Pleno considerar ambas en la formulación de los lineamientos sobre la neutralidad de la red.

Como se presenta en la legislación y acuerdo de con la LFTR en la administración del espectro, el Instituto fomentará la “La competencia efectiva en los mercados convergentes de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión”, “la neutralidad tecnológica”, y el cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 2o., 6o., 7o. y 28 de la Constitución.

El Art. 124 de la LFTR obliga a los concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones a que adopten diseños de arquitectura abierta de red para garantizar la interconexión e interoperabilidad de sus redes, lo cual requiere que el Instituto promueva un uso más eficiente de los recursos; que el Instituto defina las condiciones técnicas mínimas necesarias para que la interoperabilidad e interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones se dé de manera eficiente, cumpliendo con los estándares de calidad que determine; que establezca mecanismos flexibles que permitan y fomenten el uso de nuevas tecnologías en las redes de telecomunicaciones, en beneficio de los usuarios; y que adopte medidas para asegurar la neutralidad tecnológica.

La propia LFTR dedica un capítulo (Cap. VI, arts. 145 y 146) a la Neutralidad de las Redes, el cual da siete lineamientos de carácter general que de inicio representan los principios reconocidos en nuestra Ley respecto a la neutralidad de la red. Éstos son: la libertad de elección, la no



discriminación, el derecho a la privacidad, las ventajas de la transparencia e información, el derecho a la gestión de la red y de su tráfico, el compromiso de proveedores y consumidores por la calidad del servicio de acceso a la red, y la necesidad de un desarrollo tecnológico para garantizar un desarrollo sostenido. Adicionalmente, la ley indica en el art. 146, la obligación, por demás redundante en la sociedad, de recibir lo contratado y proveer lo contratado, sin estar sujeto al contenido, forma y modo de la comunicación.

Es más que evidente la coherencia y concordancia de la visión de la neutralidad de la red, con otros preceptos incluso la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esta forma, el Consejo Consultivo del IFT ratifica estos principios que generan Lineamientos Generales. Sin embargo, consideramos que la implementación requiere considerar el panorama de múltiples partes que se genera en el uso y apropiación de la Internet. En este aspecto, no debemos olvidar los derechos y obligaciones de los usuarios, proveedores, reguladores y legisladores, y la diversidad de realidades que representan las dimensiones técnica, legal, y social de la Internet.

No puede escapar de nuestro análisis la búsqueda de una definición universal de neutralidad y en específico de aquella relacionada con las redes de comunicación y telecomunicación, lo cual nos remite a la imposibilidad de acotar un principio o valor que depende de las necesidad y percepción que tienen la diversidad de actores relacionados con el uso, aprovechamiento y apropiamiento de las redes de telecomunicaciones.

En general, reconocemos que en la LFTR se carece de una definición de neutralidad y consideramos que no hay ningún beneficio social más allá de limitar las libertades que pueden ejercer todos los usuarios y proveedores de los servicios de las redes de comunicación y telecomunicación. Si acaso se requiere una definición, ésta debe ser considerada como aquella que es dinámica en el alcance y en el tiempo, ya que usualmente se refiere a una “etiqueta” usada en el contexto de las políticas públicas y de la regulación de las telecomunicaciones.



Como lo indica la Internet Society, la “neutralidad de la red, es un término amplio que puede significar cosas distintas dependiendo del punto de vista personal”. Igualmente, nos hace ver que la discusión sobre la neutralidad de red usualmente está íntimamente relacionada con una diversidad de amplios conceptos y principios, como la libertad de expresión, competencia económica, libertad de elección del usuario, impacto en la innovación, prácticas administrativas de administración del tráfico en las redes, costos y precios, y en general los modelos de negocio. En general, en estos ámbitos el papel de las redes de telecomunicaciones se limita al estado de una infraestructura y su administración; por el contrario, varios de estos conceptos van más y pertenecen a la realidad socioeconómica en que suceden las conexiones. El futuro de la Internet y de las redes de telecomunicación, dependerá en parte de la flexibilidad con que los principios que involucrados en la neutralidad de la red interactúen con la regulación y con la tecnología que permite que estas redes sean eficientes.

A continuación, ilustramos dicha necesidad de flexibilidad en la interacción de los principios de la red y los recursos técnicos de la red. La llamada Coalición Dinámica sobre Neutralidad de la Red del Foro de Gobernanza de Internet indica que en principio esta neutralidad se refiere a que “el tráfico de Internet será tratado sin discriminación, restricción o interferencia, independientemente del remitente, destinatario, tipo o contenido, de tal manera que la libertad de los usuarios de Internet no se vea restringida por favorecer o desfavorecer de manera no razonable la transmisión de tipos específicos de tráfico.” (cfr. Pisanty y Huesca, 2015). Los principios básicos que inspiran esta definición incluyen la no discriminación de la información, la libertad de expresión, la libertad de elección. Sin embargo, en términos tecnológicos, el mantener un acceso no administrado a los recursos de la red pueden causar una pérdida total del servicio por saturación de tráfico de la red, una reducción de la eficiencia o una degradación no aceptable de ciertos servicios. En particular los servicios que fragmentan grandes cantidades de información en pequeños archivos pueden reducir la eficiencia de la red, tal como en la transmisión de video o voz sobre IP.



Por las razones técnicas expuestas, algunos autores, como Pisanty y Huesca (2015), han indicado que desde el “punto de vista técnico, la neutralidad de la red que se demanda en la actualidad es en gran medida una ficción, pues la neutralidad respecto a orígenes, destinos y contenidos, sin bloqueos ni priorizaciones, no es factible en la práctica. Las políticas de administración son diferentes en cada dominio administrativo, lo cual es una libertad fundamental contra la que no debemos atentar. Cada operador es libre de administrar su red, con las reglas y formas a su alcance económico, técnico y administrativo. Las redes que forman Internet son diferentes en anchura de banda, en software, en equipamiento, y como ya lo dijimos, en reglas de administración. Esta magna cooperación en libertad es la raíz de la explosiva expansión de Internet”.

En dicho contexto de imposibilidad de una neutralidad al 100%, la propia Internet Society hace notar que el diseño e implementación de la Internet se basa en el llamado “best effort” o mejor esfuerzo, que consiste en que los paquetes de datos tengan el mismo trato neutro no discriminatorio. Reconoce también que, en las operaciones diarias, los operadores de la red deben responder a eventos relacionados con la seguridad, uso de la red y congestión para garantizar un nivel mínimo de servicio. Estas prácticas de administración de la red o gestión de la red son propias de cada infraestructura y recursos disponibles. Sin embargo, en otras percepciones de la red, son interpretadas como prácticas anti-competitivas o de consecuencias sociales dañinas.

Como Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones, reconocemos que estas prácticas pueden existir; sin embargo, no existen datos suficientes que puedan demostrarlo. Por esto invitamos al IFT a realizar investigaciones cuantitativas y cualitativas que muestren el origen y efecto de estas prácticas.

Consideramos que es fundamental que el IFT tome en cuenta en los lineamientos particulares y otras regulaciones relacionadas con la neutralidad de la red, los retos y prácticas que implica una



realidad compleja como la coexistencia de necesidades técnicas, sociales, económicas y políticas discutiendo sobre el uso, operación y futuro de una estructura tan compleja como lo son las redes de telecomunicaciones. Estos retos y prácticas incluyen a:

- I. El bloqueo y filtrado, en el cual el usuario es impedido para acceder a ciertos contenidos por razones en las cuatro dimensiones enlistadas. Invitamos al IFT a promover que los principios básicos de la Internet de acceso abierto y libre sigan predominando.
- II. Los llamados “carriles express” o rápidos, en donde algunos tipos de datos tienen prioridad en los esquemas de ruteos. Esta práctica puede resultar en prácticas discriminatorias con efectos negativos en todos los usuarios de la Internet y otras redes de telecomunicaciones.
- III. La manipulación de la velocidad de tráfico, también conocido como throttling, que reduce deliberadamente la velocidad de bajada de los datos.
- IV. El llamado Zero-Rating, que consiste en una práctica de negocios que otorga un subsidio a un servicio en la red con fines de obtener un mercado o una ventaja competitiva.

De esta forma, invitamos a todos los actores del sector de telecomunicaciones a evitar a toda costa las prácticas que resulten en la discriminación de la información, en la manipulación de la velocidad de acceso a la red y la adopción de prácticas competitivas que resulten en un acceso limitado a los contenidos que se transmiten a través de las redes de telecomunicaciones.

CUESTIONES DE INTERÉS EN LA GENERACIÓN DE LINEAMIENTOS SOBRE NEUTRALIDAD.

Respecto a los datos patrocinados y su relación con la neutralidad de la red, este Consejo Consultivo, hace notar que si bien los servicios ofrecidos resaltan el carácter “gratuito” del acceso a los contenidos, aplicaciones y plataformas de empresas con las que el regulado ha establecido un acuerdo comercial o estratégico, se excluyen aquellos costos que son implícitos para los usuarios por el acceso a los contenidos, aplicaciones y plataformas de empresas con las que el



regulador no tiene un convenio o contrato. Por esto, considerando que uno de los principios fundamentales de la neutralidad es la no-discriminación de paquetes por razones económicas, recomendamos que el Pleno del IFT considere que la práctica de datos patrocinados es contraria al espíritu de la neutralidad de la red. Recomendamos, también sugerir a los regulados la opción de opt-out como opción al consumidor en la selección de los servicios a los que desea tener un acceso gratuito y a los que no. Por supuesto, que en cualquier caso es recomendable que el regulado publique el costo real de la conexión a uno u otro servicio.

En cuanto a los servicios y contenidos diferenciados mediante diferentes prácticas que se refieren a la priorización de estos, este Consejo Consultivo, recomienda al Pleno de IFT que se considere una visión holística e integral de la regulación relacionada con la neutralidad de la red, mediante lineamientos que lejos de concentrarse en un modelo de capas convencional (v.g. ISO/OSI) atienda las obligaciones de la LFTR de forma integral, al considerar que lo que es discriminatorio en una capa v.g. aplicación, no lo es claramente en otra, v.g. capa física. Una vez, que los argumentos de los regulados en pos de un derecho inherente para la gestión de tráfico y de la red, suceden en su mayoría en capas de red evidentemente tecnológicas, y por otro lado los argumentos del consumidor se dan en aquellas capas de red en las que se presenta o interactúa con paquetes de datos y que su efecto, carencia o disponibilidad es inmediata y sensible. Mediante lineamientos que consideren que aquellos principios no-deseados que han sido previstos en la legislación y una visión integral relacionada con el principio punta-a-punta, se minimizaría la posibilidad de una discriminación de contenidos y de paquetes contraria a los principios de la neutralidad de la red.

Considerando lo expuesto arriba, respecto a los servicios y contenidos patrocinados, así como la legislación en materia de telecomunicaciones, este Consejo Consultiva, recomienda que el IFT evite la práctica de generar perfiles de usuario de los consumidores que utilicen los servicios de acceso a la red por parte de regulados, ya que esto podría violar los derechos a la privacidad que son una garantía constitucional y están ampliamente protegidos y garantizados en todas las leyes



y reglamentos del sector. Igualmente, esta práctica de perfilamiento facilitaría a los regulados la discriminación de contenidos y datos ad-usufructuarius, con los efectos adversos en el mercado.

En la perspectiva del Consejo Consultivo, los distintos modelos de regulación sobre la neutralidad de la red tienen ventajas y desventajas, y no es recomendable adoptar sólo uno a la realidad de México y su sector de telecomunicaciones. Por una parte, es factible adoptar la visión europea de una legislación consistente y coherente con los principios constitucionales y legales que son precepto para los lineamientos correspondientes, por lo que es recomendable que cualquier lineamiento emitido por el Pleno del IFT no se contraponga a los principios de competencia económica. Es recomendable adoptar de la legislación sobre neutralidad de la red de la Unión Europea, el concepto de calidad mínima, que ha sido recomendado por este Consejo Consultivo en este documento. Por su parte, la legislación japonesa, reconoce la necesidad de prácticas de inspección de paquetes para garantizar la eficiencia de la red. De igual forma, es factible promover una prioridad de contenidos basado en la legislación de propiedad intelectual y de otras leyes, para garantizar que el tráfico “ilegal” no se beneficie de las garantías, provisiones y ventajas de estos lineamientos sobre neutralidad de la red.

En una visión integral y holística, que favorece la calidad de los servicios y productos, se esperaría que los principios que rigen la neutralidad de la red, en una perspectiva mexicana se puedan replicar en otros lineamientos que afectan la red de telecomunicaciones en todos sus aspectos – técnicos, económicos y sociales. De esta forma, se podrá repensar la función, causa y efecto de y sobre otros problemas regulatorios. Este Consejo Consultivo, recomienda que los principios aquí expuestos puedan conducir el proceso de generación de lineamientos en temas como los residuales, la priorización pagada y el caching de contenidos.



RECOMENDACIONES

El CCIFT recomienda al Pleno del IFT que el área correspondiente en el Instituto desarrolle y aplique un índice de cumplimiento de la neutralidad de la red que permita determinar el grado de cumplimiento de estos requisitos. Para tal efecto, se deberá evaluar cuantitativamente el cumplimiento de dichos rubros. Mediante acuerdo con los concesionarios y autorizados, así como los consumidores de los servicios de acceso a la Internet, se recomienda también establecer un nivel mínimo de neutralidad de la red, que sirva como nivel de referencia del índice descrito. Este instrumento cuantitativo no deberá privilegiar ninguno de los aspectos descritos en el Art. 145 de la LFTR sobre otro, pues todos en su conjunto conforman la neutralidad de la red.

También este Consejo Consultivo recomienda que como medida para mejorar el servicio de los proveedores de acceso a la Internet y aprovechar las virtudes de los usuarios consumidores del servicio, el IFT establezca en su portal una herramienta para que el usuario haga del conocimiento de posibles violaciones a la neutralidad de la red para que los concesionarios y autorizados puedan corregir estas anomalías y prestar el mejor servicio posible.

Asimismo, de conformidad con el Art. 145. IV., se recomienda al IFT a) implementar un área en el sitio web que permita al usuario de los servicios de acceso a la Internet conocer los conceptos básicos de la neutralidad de la red, las implicaciones concretas en cuanto al servicio contratado y las restricciones o limitaciones que le afecten respecto a su expectativa del consumo de ancho de banda para el acceso a la Internet, b) recopilar y publicar de los concesionarios y autorizados las políticas de gestión de tráfico y administración de red autorizada por el Instituto, c) elaborar y publicar una tabla comparativa de la velocidad, calidad, la naturaleza y garantía del servicio de los diversos servicios de acceso a la Internet, de forma tal que el usuario consumidor cuente con herramientas para comparar el servicio contratado o por contratar de uno y otro proveedor, y d) elaborar y publicar periódicamente la evaluación del Índice de Cumplimiento de la Neutralidad



de la Red para que todos los actores involucrados tengan acceso a los resultados de la aplicación de este instrumento y lo consideren en el mejoramiento de su servicio.

Finalmente, este Consejo Consultivo, resalta la importancia del monitoreo regulatorio de las redes de telecomunicaciones y sus servicios en el aseguramiento de la calidad y su impacto en garantizar que la degradación de la calidad se encuentra en los límites aceptables. La evaluación de la calidad debe estar basada en mediciones y estándares, que deben ser entendidos y aceptados por la mayoría de los actores.

Dr. Ernesto M. Flores-Roux

Presidente

Lic. Juan José Crispín Borbolla

Secretario

La Recomendación fue aprobada por el III Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones por unanimidad de votos de los Consejeros presentes: Rodolfo De la Rosa Rábago, Ernesto M. Flores-Roux, Gerardo Francisco González Abarca, Santiago Gutiérrez Fernández, Salma Leticia Jalife Villalón, Federico Kuhlmann Rodríguez, Elisa V. Mariscal Medina, Luis Miguel Martínez Cervantes, Alejandro Ulises Mendoza Pérez y Jorge Fernando Negrete Pacheco, en su VI Sesión Ordinaria celebrada el 28 de junio de 2018, mediante Acuerdo CC/IFT/280618/11.