

20 NOV 2019

SE TUICNO A LAS COMISIONES UNIDAS DE COMUNICACIONES Y
TRANSPORTES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN EN MATERIA DE DERECHOS DIGITALES, PRESENTADA POR EL SENADOR CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFlich DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.

El suscrito, **Senador Clemente Castañeda Hoeflich**, del **Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**, con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 8, fracción I del Reglamento del Senado de la República, someten a la consideración del Senado de la República, la siguiente **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión**.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Desde finales del siglo XX, las tecnologías de la información se han constituido como la espina dorsal de lo que Manuel Castells llama «la sociedad de la información». Un lugar fundamental en este sentido lo ocupa el internet, sin el cual sería imposible explicar no sólo el nuevo entorno comunicacional sino una multitud de movimientos sociales y el surgimiento de nuevos derechos.

Es bajo esa perspectiva que el 11 de junio de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación¹ el Decreto mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones y derecho a la información. Dicha reforma pretendió por primera vez garantizar el derecho a la información, a la privacidad en las telecomunicaciones, la libertad de expresión en el entorno digital, y en la reforma del artículo 6º se estableció que «el Estado garantizará a la población su integración en la sociedad de la información y el conocimiento».

¹ «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.», *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2013, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013



Posteriormente, fue expedida la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, reglamentaria de la reforma anterior. Mediante dicha Ley, se consagró un capítulo específico sobre la *neutralidad de las redes*. En dicho capítulo, y específicamente a través del artículo 145, se establecieron diversos principios fundamentales para garantizar la neutralidad de la red.

Desde que en 2003 Tim Wu acuñara el término en su ya célebre ensayo titulado «Network Neutrality, broadband discrimination²», la neutralidad de la red se ha convertido en uno de los ejes primordiales para la batalla en favor de la construcción de un internet libre, hoy expuesto tan constantemente a los intereses económicos y político-electorales.

Sin embargo, desde entonces han ocurrido diversas prácticas que, sin estar específicamente sancionadas en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, contravienen los principios de la neutralidad de la red, que según el *Internet Governance Forum*, auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas, consiste en lo siguiente:

«La neutralidad de la red es el principio según el cual 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 tráfico³.»

Igualmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que «el Estado no sólo debe minimizar las restricciones a la circulación de la información sino también equilibrar, en la mayor medida posible, la participación de las distintas corrientes en el debate público, impulsando el pluralismo informativo. En consecuencia, la equidad debe regir el flujo informativo.⁴»

² Wu, Tim. «Network neutrality, broadband discrimination», *Journal of Telecommunications and High Technology Law*, Boulder, Volumen 2, 2003-2004, pp.141-176 http://www.ithtl.org/content/articles/V2i1/JHTLv2i1_Wu.PDF

³ Internet Governance Forum, «Dynamic Coalition on Network Neutrality», 5 de agosto de 2015, <https://www.intgovforum.org/multilingual/content/dynamic-coalition-network-neutrality-draft-statement-3>

⁴ Corte IDH, *Caso Kimel Vs. Argentina*, Sentencia del 15 de noviembre de 2010, http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=291&lang=es



Entre los actos que contravienen los principios de la neutralidad de la red se encuentran las prácticas de «rating cero» o *zero-rating*, y las de priorización pagada o *tiering*. Como señala la Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D):

«A pesar de la LFTR y las disposiciones constitucionales para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, los proveedores de acceso a Internet ya realizan ofertas comerciales que afectan el principio de neutralidad de la red al ofrecer acceso preferencial (gratuito o parcialmente gratuito) a algunas aplicaciones de Internet denominadas comúnmente como “paquetes de redes sociales gratuitas”. Este tipo oferta comercial es conocido a nivel mundial como “*zero-rating*”.⁵»

Cabe señalar al respecto que ya desde el año 2010 existen diversas legislaciones en el mundo que prohíben prácticas como las anteriores, entre las que se encuentran la de Chile, Canadá, Países Bajos y Eslovenia. En particular, el 13 de julio de 2010 el Congreso chileno adoptó diversas modificaciones a la Ley General de Telecomunicaciones, en las que estableció el principio de neutralidad de la red; y el 27 de mayo de 2014, la Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile resolvió prohibir en base a ello los paquetes de redes sociales gratuitas o de *zero-rating*⁶.

Asimismo, es de subrayarse que durante la actual administración de Donald Trump en los EE.UU., la Comisión Federal de Comunicaciones aprobó en diciembre de 2017 la normatividad que sustituyó a la *Open Internet Order*, creada durante el gobierno de Barack Obama para garantizar la neutralidad de la red. Estas nuevas regulaciones, que entraron en vigor el pasado 11 de junio, representan un retroceso en materia del derecho a la información ya que vulnera el principio de neutralidad de la red, al permitir que los proveedores de los servicios de internet impongan tarifas a quienes ofrezcan contenidos en línea, para que sus servicios no sufran bajas de velocidad respecto de sus eventuales competidores.

⁵ Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D), *Neutralidad de la red en México: del dicho al hecho. Informe sobre prácticas contrarias a la neutralidad de la red ejercidas por proveedores de servicio de Internet en México, 2015*, <https://s3.amazonaws.com/f.cl.ly/items/3K2T3v0b452g0a1C0d2E/R3D%20-%20Neutralidad%20de%20la%20red%20en%20Mexico%202015.pdf>

⁶ Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile, *Ley de neutralidad y redes sociales gratis*, 27 de mayo de 2014, <http://www.subtel.gob.cl/ley-de-neutralidad-y-redes-sociales-gratis/>



Sin embargo, la batalla por la neutralidad de la red en el vecino país aún no termina, ya que el 10 de abril del presente año la Cámara de Representantes aprobó una propuesta de Ley para recuperar las normas anteriores⁷, que protegían la neutralidad de la red. Dicha propuesta fue aprobada y fue turnada al Senado, donde aún se encuentra en discusión.

Debido a lo anterior, nuestro país debe colocarse a la vanguardia y buscar garantizar el derecho inalienable a la información; en tal sentido, la presente iniciativa contempla incluir el artículo 146 Bis, que establece un catálogo de prácticas que son contrarias a la neutralidad de la red, y que actualmente no están sancionadas, y que están inspiradas en las legislaciones anteriormente citadas. En el mismo sentido, esta iniciativa añade una fracción al artículo 216 para facultar al Instituto Federal de Telecomunicaciones para vigilar y sancionar las obligaciones en materia de la neutralidad de la red.

II. Igualmente, considerando que, si bien mediante prácticas no neutrales, los concesionarios ya están dispuestos a establecer unilateralmente políticas de acceso gratuito a servicios de internet, la presente iniciativa contempla la implementación de una renta básica digital, que todo concesionario deberá otorgar a cualquier ciudadano en posesión de un terminal con posibilidad de acceder a internet. De esta manera, esta iniciativa pretende garantizar lo establecido en la fracción I del apartado B del artículo 6º constitucional:

«I. El Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales.»

A este efecto cabe señalar que ya la organización no gubernamental *Derechos Digitales*, denunció a través de su informe *Internet en México: Derechos Humanos en el entorno digital*, que la mayoría de los artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, garantizan los derechos consagrados por la Reforma Constitucional en materia de telecomunicaciones de 2013, a través de una concepción netamente mercantilista de la ciudadanía:

⁷ «La Cámara Baja de EE.UU. aprueba ley a favor de la neutralidad en internet», *EFE*, 10 de abril de 2019, <https://www.efe.com/efe/america/tecnologia/la-camara-baja-de-ee-uu-aprueba-ley-a-favor-neutralidad-en-internet/20000036-3949592>



«Es importante señalar que los artículos 122, 145, 146, 189, 190 al 197 y 216 de la LFTR, transforman un derecho constitucional en una concepción netamente mercantil de usuarios de servicios de telecomunicaciones⁸.»

En un mundo que desde comienzos de este siglo ha abogado en diversas latitudes por la instauración de políticas públicas que establezcan una renta básica universal, en Movimiento Ciudadano deseamos que nuestro País dé un paso más hacia la modernización de sus modelos de comunicaciones y garantizando plenamente el derecho establecido por el artículo 6º constitucional a una «inclusión digital universal», a través de la implementación de una renta básica digital como un derecho que el Estado Mexicano deberá garantizar a más tardar en enero de 2024.

Para lograrlo, la presente iniciativa contempla lo siguiente:

- Dar garantía al artículo 6º constitucional, tomando en cuenta el principio de progresividad y consagrándolo operativamente a través de una Renta Básica Digital que proporcione servicios mínimos de acceso a internet a todas las personas.
- Tomando en cuenta la enorme desigualdad que padece nuestro país, máxime en materia de acceso a las nuevas tecnologías de la información, la presente iniciativa, como una medida de discriminación positiva, busca privilegiar a las posiciones económicas más desfavorecidas históricamente, a la hora de garantizar el derecho a una Renta Básica Digital, de forma que sean los más pobres quienes primero accedan a ella.
- De igual forma, se contempla privilegiar la inversión necesaria para la garantía de este derecho, en las zonas del país que actualmente padecen un menor acceso a las nuevas tecnologías de la información e históricamente más marginadas, para lo cual el Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá elaborar un Mapa Nacional De Accesibilidad a dichas tecnologías.

⁸ Derechos Digitales, *Internet en México: Derechos humanos en el entorno digital*, México, 2016, p.217, <https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/Internet-en-Mx-2016.pdf>



- Por otro lado, a través de esta iniciativa, no sólo se garantizará un piso mínimo de servicios de internet mensurado en bytes, sino que asimismo se establece que de ninguna manera podrán dichos servicios gratuitos violar los principios de neutralidad de la red.
- Adicionalmente, se robustecen las medidas para proteger los principios de neutralidad de la red, especificando las violaciones en las que incurrirían los concesionarios.

III. El viernes 2 de agosto del presente año fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo mediante el que se crea la empresa subsidiaria de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), denominada *CFE Telecomunicaciones e Internet para Todos*, misma que tiene como finalidad «prestar y proveer servicios de telecomunicaciones, sin fines de lucro, para garantizar el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, incluido el de banda ancha e internet⁹».

Por otro lado, el acuerdo señala que dicha empresa «se sujetará a lo dispuesto» en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, por lo que, sin perjuicio de lo contemplado en dicho acuerdo, la nueva empresa sería responsable de establecer la coordinación con los concesionarios correspondientes, a efecto de garantizar el derecho a la Renta Básica Digital, en el entendido de que según la misma Ley, el nuevo ente público de la CFE no puede ofrecer servicios a usuarios finales, sino que se prestarán a través de los concesionarios autorizados, a menos que no hubiese dicho servicio en cierta zona geográfica:

«Artículo 140. Cuando el Instituto otorgue concesiones de uso comercial a entes públicos, aun y cuando se encuentren bajo un esquema de asociación público-privada, éstas tendrán carácter de red compartida mayorista de servicios de telecomunicaciones, en los términos dispuestos por esta Ley.»

En ningún caso podrán estas redes ofrecer servicios a los usuarios finales.

⁹ «Acuerdo por el que se crea CFE Telecomunicaciones e Internet para Todos», *Diario Oficial de la Federación*, 2 de agosto de 2019, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5567088&fecha=02/08/2019



Cuando no hubiere concesionario o autorizado que preste servicios a los usuarios finales en determinada zona geográfica y exista cobertura e infraestructura de las redes mayoristas referidas en los artículos Décimo Quinto y Décimo Sexto del Decreto, el Ejecutivo Federal garantizará, a través del organismo descentralizado denominado Telecomunicaciones de México, de comercializadoras o concesionarios, la prestación de servicios a los usuarios ubicados en las localidades respectivas, hasta en tanto exista otra oferta para los usuarios.»

Debido a lo anterior, Irene Levy, presidenta de *Observatel* y miembro del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, señaló que el nuevo organismo se debe sujetar a las citadas reglas establecidas en la Ley citadas anteriormente:

- «a) Todas las concesiones otorgadas a entes públicos tienen el carácter de red compartida mayorista, lo que significa que no pueden ofrecer servicios a usuarios finales y que deben prestar sus servicios a otros operadores y compartir toda su infraestructura y vender de manera desagregada todos sus servicios y capacidades.*
- b) Sólo podrán prestar servicios a usuarios finales cuando en determinada zona geográfica no hubiere operadores que presten el servicio, en ese caso podrán prestar el servicio hasta en tanto exista otra oferta para los usuarios.¹⁰»*

En tal sentido, la presente iniciativa fortalece el derecho a la información del que es garante la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, al mandar a los organismos correspondientes –incluyendo al nuevo organismo de la CFE–, que no sólo garanticen el derecho a acceder a los servicios de internet fijo de banda ancha, sino que a través de esta nueva disposición garanticen el servicio de internet móvil a través de la Renta Básica Digital para cualquier clase de dispositivo, de manera que ningún ciudadano mexicano esté desconectado de la nueva sociedad del conocimiento.

Estamos seguros de que nuestra sociedad estará en mejores condiciones de tomar el pulso real de la vida pública a través de un acceso continuo a las nuevas tecnologías de la información, y

¹⁰ Levy, Irene. «Ya nació CFE Telecom», *El Universal*, 12 de agosto de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/irene-levy/ya-nacio-cfe-telecom>



que ello contribuirá enormemente al fortalecimiento de nuestra vida democrática y de la participación ciudadana.

Por lo anteriormente expuesto someto a consideración el siguiente proyecto:

DECRETO

Que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en materia de derechos digitales.

ARTÍCULO ÚNICO. Se adicionan las fracciones LIX y LXX al artículo 3º y se recorren las posteriores; se adiciona el artículo 146 Bis y la fracción IV al artículo 191, recorriéndose las posteriores; se adicionan los artículos 198 Bis, 198 Ter y 198 Quáter; se adiciona la fracción III al artículo 216 y se recorren las posteriores, todos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, para quedar como sigue:

Artículo 3º.- [...]

I. a LVIII. [...]

LIX. Renta Básica Digital: Renta básica de servicios digitales mensurada en bytes a la que toda persona en posesión de una terminal tiene derecho a recibir mensualmente;

LX. a LXIX. [...]

LXX. Terminal: Ordenador, teléfono inteligente, tableta electrónica o cualquier dispositivo con capacidad para establecer una conexión de Internet;

LXXI. a LXXII. [...]

Artículo 146 Bis. Se considerarán como prácticas contrarias a la neutralidad de la red, las siguientes:



I. Toda aquella que, arbitrariamente, tienda a bloquear, interferir, entorpecer, restringir o de cualquier forma obstaculizar el derecho de cualquier usuario de Internet para utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación o servicio legal a través de Internet, así como cualquier otro tipo de actividad o uso legal realizado a través de la red, en especial, aquellas medidas de gestión de tráfico o administración de red que, en aquel carácter, afecten a los niveles de servicio contratados por el respectivo usuario; y

II. Toda aquella que, arbitrariamente, tienda a priorizar o discriminar entre proveedores de contenidos, aplicaciones o usuarios.

En todo caso, siempre se entenderá como arbitraria la acción de priorización o discriminación que afecte a proveedores de contenidos, aplicaciones o usuarios respecto de otros de similar naturaleza.

Artículo 191. Los usuarios gozarán de los derechos previstos en esta Ley y en la Ley Federal de Protección al Consumidor, así como en las demás disposiciones aplicables.

Son derechos de los usuarios:

I. a III. [...]

IV. Recibir una Renta Básica Digital por parte del concesionario de su preferencia;

V. a XXII. [...]

Artículo 198 Bis. Todo ciudadano que cuente con una terminal podrá acudir con el concesionario de su preferencia, quien deberá proporcionarle una Renta Básica Digital. La cantidad de bytes correspondiente a dicha renta deberá ajustarse a los siguientes criterios:

I. El servicio proporcionado se ajustará a los principios establecidos en la presente Ley sin establecer diferencia alguna entre la calidad de la renta básica digital y la de servicios contratados;



II. En ningún caso podrá negársele al ciudadano el acceso a la renta básica a excepción de lo dispuesto en la legislación aplicable; y

III. El servicio deberá garantizar que un usuario promedio esté en posibilidades de proveerse de los bytes necesarios para garantizar su derecho a la información, su participación en la vida pública a través de instrumentos o plataformas digitales, y las comunicaciones personales mínimamente necesarias.

El Instituto deberá incluir en su proyecto de presupuesto anual una partida específica para cubrir a los concesionarios el gasto derivado de la implementación de los servicios de la Renta Básica Digital, a fin de contemplarse en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, conforme a la legislación en la materia.

En ningún caso los gastos derivados de la implementación y garantía del derecho a una Renta Básica Digital podrán exceder al equivalente de la contratación de los mismos servicios por un particular.

El Instituto integrará en los lineamientos contemplados en el artículo 198 Quáter de la presente ley, los requisitos para que los ciudadanos en posición económica vulnerable, sean positivamente discriminados cuando se procure su derecho a una Renta Básica Digital, dándoles prioridad en términos temporales, y elaborará anualmente un informe con metas e indicadores, a efectos de garantizar que en el mes de enero de 2024 el acceso a este derecho para todas las personas.

198 Ter. El Instituto y la Secretaría de Relaciones Exteriores establecerán los convenios y mecanismos de de coordinación necesarios, en materia operativa y presupuestal, a efectos de garantizar el derecho a la Renta Básica Digital de los mexicanos en el exterior que así lo soliciten.

198 Quáter. El Instituto establecerá los lineamientos a efectos de dar garantía operativa al derecho a la Renta Básica Digital, en materia de interoperabilidad e interconexión de las



redes públicas de telecomunicaciones y de coordinación con los concesionarios, según lo dispuesto en el artículo 51 de la presente Ley.

Para lo anterior, el Instituto elaborará un Mapa Nacional de Accesibilidad a los Servicios Digitales, y promoverá esquemas de inversión público-privada para garantizar el acceso a todos los ciudadanos en todo el territorio nacional, privilegiando los estados y municipios con menor desarrollo y mayores índices de marginación.

Artículo 216. Corresponde al Instituto:

I. a II. [...]

III. Vigilar y sancionar las obligaciones en materia de neutralidad de la red y del derecho a la Renta Básica Digital, de acuerdo con lo señalado por esta Ley;

IV. a VI. [...]

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor a los noventa días naturales siguientes de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. El Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá emitir en un plazo no mayor de 60 días naturales posteriores a la publicación del presente decreto, los lineamientos a que hace referencia el artículo 145 de la presente Ley.

TERCERO. El Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá elaborar el Mapa Nacional de Accesibilidad a los Servicios Digitales, así como los lineamientos a que hace referencia el artículo 198 Quáter, en un plazo no mayor de 60 días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto.

CUARTO. El Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá entregar en un plazo no mayor de 30 días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, el proyecto de presupuesto



necesario para la implementación de la Renta Básica Digital a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

ATENTAMENTE
Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
Senado de la República
LXIV Legislatura
Octubre de 2019

Sen. Clemente Castañeda Hoeflich

Xochitl Guzmán

Roberto Juan Moya Clemente

María Guadalupe de la Cruz