

## EL PROYECTO DE LEY FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE INTERNET. LIBERTADES Y SERVICIOS EN LA RED

León Felipe SÁNCHEZ AMBÍA\*

**L**A EVOLUCIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS de la información y las telecomunicaciones han traído, consigo un sinnúmero de beneficios a la sociedad, las empresas y el gobierno pero también presenta nuevos retos en las relaciones, actividades y operaciones de todo tipo que se llevan a cabo gracias a las mismas.

En el entorno digital surgen nuevas formas de interacción, nuevos usos y prácticas que, en consecuencia, dan origen a nuevos derechos y obligaciones. Hasta el momento, muchos de los aspectos de dicho entorno, por comodidad, inexperiencia o ignorancia, han sido regulados, a veces de manera meramente práctica y aún al margen de la ley, de manera análoga a sus similares en el entorno físico ya que en la mayoría de los casos, la conducta regulada no es, al menos aparentemente, distinta de aquella que se realiza en el entorno físico, es decir, en las relaciones tradicionales.

Sin embargo, no todas las actividades desarrolladas en el ámbito virtual se encuentran previstas ni pueden ser reguladas en los términos habituales de la legislación vigente. De hecho, puede suceder que la aplicación de la norma vigente para el entorno tradicional resulta imposible cuando se traslada al ámbito digital; en otros casos, la legislación que resulta idónea en el mundo físico, lejos de propiciar el aprovechamiento integral del potencial que ofrecen los avances tecnológicos, disminuyen en la práctica la eficiencia de las herramientas digitales y virtuales.

Por otra parte, aunado al progreso tecnológico, se presentan nuevos riesgos para los usuarios de estas tecnologías así como zonas de penumbra en su

---

\* Profesor de la Facultad de Derecho. Adscrito al Seminario de Patentes, Marcas y Derecho de Autor.

seguridad jurídica, que crean incertidumbre y fomentan la comisión de conductas nocivas para la sociedad en distintos aspectos de la vida cotidiana.

De estos avances tecnológicos, sin duda, la Internet es uno de los más importantes debido a la utilidad que representa para las actividades de diversos sectores de la economía, la educación, la política, el gobierno y el desarrollo de las actividades individuales.

De acuerdo con la Comisión Federal de Telecomunicaciones, hasta diciembre de 2008, existen en México alrededor de veintitrés millones de usuarios de la Internet. Dicha cifra representa una penetración del veintitrés por ciento, es decir que, de cada cien mexicanos únicamente veintitrés tienen acceso a la Internet en cualquiera de sus modos, público o privado, personal o corporativo. Lo anterior pese a que el Plan Nacional de Desarrollo para el período 2007-2012 planteó como meta para el gobierno incrementar la penetración de la conectividad a niveles superiores al sesenta por ciento de la población.

Lo anterior implica que el número y diversidad de operaciones que se desarrollan actualmente a través de la internet, así como los servicios que se prestan en relación y a través de la misma, podrían verse multiplicados de forma muy importante en el corto plazo; ello implica que la incertidumbre jurídica y demás riesgos que ya existen respecto a varios aspectos fundamentales de su funcionamiento, disponibilidad y utilidad podrán poner en riesgo, en relación proporcional a su crecimiento, a un número mayor de usuarios en nuestro país.

Por otra parte, la falta de una regulación adecuada, ha generado un mercado en que las condiciones para la prestación de los servicios ofrecen muy pocas garantías a los usuarios; un mercado que afecta la competitividad de los prestadores de servicios de internet en el que se presenta un escenario cercano al oligopolio y a las prácticas monopólicas, encareciendo el servicio y disminuyendo su calidad, ubicándonos en una posición de atraso respecto de nuestros principales socios comerciales como los Estados Unidos de América, Canadá, Japón y la Unión Europea.

La agenda de los usuarios de la Internet refleja la dimensión de sus preocupaciones. Aspectos como la garantía en la disponibilidad del acceso, la estabilidad de la conexión, la neutralidad en el manejo de la Internet, la privacidad del usuario, la protección de sus datos e información, la seguridad en las operaciones, financieras, bancarias y comerciales realizadas a través de la Internet, los servicios gubernamentales prestados a través de la Inter-

net, las restricciones para menores y el manejo y uso en medios digitales y distribuidas a través de Internet de obras protegidas por el derecho de autor, son algunos de los temas fundamentales para garantizar un desarrollo óptimo en el uso de esta tecnología en nuestro país.

La estrategia 14.4 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece la modernización del marco normativo a fin de permitir el crecimiento de las telecomunicaciones, el uso y desarrollo de nuevas tecnologías y la seguridad sobre el uso de la información, los servicios y las transacciones electrónicas.

Por su parte, el Senado de la República ha estado atento a los legítimos reclamos de ciudadanos y grupos organizados que demandan una legislación moderna, científica y técnicamente fundada que proporcione la seguridad y la equidad que hasta ahora no han conocido; muestra de ello es el Seminario Tecnologías de la Información y su regulación en México, realizado por la Comisión de Ciencia y Tecnología del Senado de la República.

Resulta evidente la urgencia de legislar para proteger los derechos de los millones de usuarios de la Internet que ya existen en México y los de aquellos que se incorporarán a la red de redes en los próximos años; ello a fin de estar en posibilidad de afrontar los múltiples retos que presenta un entorno digital en crecimiento.

La iniciativa de Ley Federal para la Protección de los Derechos de los Usuarios de Internet, presentada en el Senado de la República, se ocupa no sólo de estos temas que ya causan perjuicios a los ciudadanos, sino que, además, por primera vez en la historia de nuestro país, crea un ordenamiento coherente y adecuado para el universo virtual, comenzando por el establecimiento de un lenguaje común que elimine la diferencia de criterios e interpretaciones en la ley y en las prácticas comerciales habituales; de ahí que, en su artículo tercero, fija la definición para los principales términos de uso común en el entorno digital, estableciendo la unidad de criterios que resulta en un solo concepto para cada término.

El capítulo segundo se centra en garantizar la neutralidad en la prestación de los servicios de Internet y de hospedaje de sitios de Internet. La Internet es una plataforma cuya naturaleza y funcionamiento, hasta nuestros días, se caracterizan por ser libres, neutrales y sin controles centralizados, lo cual resulta no sólo deseable sino también indispensable para su ulterior desarrollo, resultando imprescindible que el usuario tenga garantizado, por disposición de la ley, que las comunicaciones de todo tipo que se lleven a cabo a través de la Internet o valiéndose de la misma, permanezcan libres de intervención, censura o discriminación de cualquier tipo.

Bajo pretextos de seguridad, moral, salud pública y aún como mecanismos de control político y social, en algunos países, los proveedores de servicios de Internet o las autoridades reguladoras de las telecomunicaciones, han lesionado las libertades ciudadanas a través del bloqueo de contenidos y sitios de todo tipo. Aunque las razones esgrimidas pueden atender a aspectos comerciales y de infraestructura, y en ciertos casos de censura y privación del derecho a la libre manifestación de las ideas, el hecho es que las restricciones así impuestas no han sido útiles como medidas de seguridad y, en cambio, ofenden la dignidad y derechos del ciudadano, siendo, además, violatorias del orden constitucional y de las sanas prácticas democráticas; México, siendo un país democrático y respetuoso de los derechos fundamentales, debe de evitar que dichas prácticas desafortunadas se lleven a cabo, no sólo por cuanto se refiere al ejercicio del poder público, sino por cuanto dicho poder puede ser secuestrado por particulares. Un marco jurídico adecuado es el mejor camino para alcanzar este objetivo.

La Ley Federal para la Protección de los Derechos de los Usuarios de Internet, contempla la prohibición de que los prestadores de servicios de Internet lleven a cabo prácticas de discriminación de contenidos o sitios, evitando de esta manera el acceso preferencial o con disminución de ancho de banda según corresponda a los intereses del proveedor de los servicios de Internet de que se trate, en perjuicio de los usuarios.

La iniciativa de ley reconoce la importancia que tienen en la vida diaria las aplicaciones basadas en Internet o que utilizan dicha red para su funcionamiento. En este tenor, de ser aprobada, se garantizará al usuario que su prestador de servicios de Internet no podría limitar o disminuir el rendimiento de las aplicaciones que basen su funcionamiento o dependan de la Internet para el mismo.

Desde el punto de vista del fomento a la competitividad, el artículo once de la ley prohíbe la práctica de obligar al usuario a contratar plazos forzosos como condición para la prestación del servicio de Internet. Con esta medida, además de respetar la libertad contractual de los usuarios, se hace realidad la competencia entre los diferentes prestadores de servicios de Internet en nuestro país y haría que la contratación de dichos servicios y la permanencia del usuario con un determinado proveedor, tuviera como criterios los beneficios tecnológicos, la estabilidad, la calidad y el costo de los servicios ofrecidos, impulsando el crecimiento de dicho sector en función de la relación óptima entre costo y calidad y no en función de la generación artificial

de un sector de consumidores cautivos por razones contractuales y no de beneficios reales.

El capítulo tercero de esta iniciativa protege el uso libre de la Internet y fija las condiciones para garantizar que los usuarios de la misma no vean coartadas sus libertades de expresión y prensa, ni sus derechos tanto de igualdad como de acceso a la información.

El artículo quince establece como causa de nulidad del contrato de prestación de servicios de Internet, la inclusión de cualquier condición contractual o el establecimiento de prácticas comerciales que pretendan obligar al usuario de un servicio o contenido a renunciar o disminuir su capacidad de ejercicio de alguno de los derechos que la presente iniciativa le otorga.

En materia de regulación de operaciones financieras y comerciales, la iniciativa regula los aspectos fundamentales que garanticen al usuario una operación segura, cierta y con un mínimo de uniformidad de servicio en todas las transacciones realizadas a través de la Internet.

El capítulo cuarto establece los requisitos mínimos que deberán cumplir tanto los prestadores de servicios financieros a través de Internet como los comerciantes que ofrezcan sus mercancías o servicios a través de este medio, garantizando la seguridad de las operaciones, el respeto a la intimidad de los consumidores y la salvaguarda de todos sus derechos.

Acciones como la encriptación de datos para prevenir su revelación en caso de una posible interceptación por un tercero no autorizado, el uso de certificados de seguridad válidos y vigentes, la disponibilidad de la información sobre las existencias de mercancías, los costos de envío, los tiempos estimados de entrega, la protección contra fraudes y el establecimiento de mecanismos para la denuncia y seguimiento de quejas y trámites por medios electrónicos, son algunas de las herramientas que se proponen en la presente iniciativa de ley para proporcionar una mayor certeza y seguridad a los usuarios de Internet, en su carácter de consumidores, en cada una de las operaciones y transacciones que realicen por este medio.

De igual forma, se establecen las condiciones y garantías mínimas que deberán ofrecer las autoridades que presenten algún servicio público a través de Internet. En el centro de la regulación propuesta se aborda la neutralidad tecnológica y la adopción de estándares abiertos que permitan que el usuario acceda y utilice los servicios públicos que se ofrecen a través de Internet independientemente de la plataforma tecnológica desde la que se pretenda realizar el trámite que se trate.

El establecimiento obligatorio de un sistema de control de gestión de trámites realizados a través de Internet representa la base principal para constituir una política pública para la adopción y promoción de nuevos canales de atención a la ciudadanía que proporcionen certeza, agilidad y eficiencia aún mayores que las ofrecidas en los formatos hasta ahora habituales en la realización de los trámites que los ciudadanos demandan con mayor frecuencia.

Con el establecimiento de este tipo de medidas se provee de una mayor certeza en las relaciones entre los usuarios de Internet y quienes ofrecen bienes o servicios, las instituciones de banca, crédito y finanzas, así como las autoridades federales.

La propiedad de los datos personales y la privacidad del usuario, son dos de las conquistas de los ciudadanos en los tiempos modernos, información como el nombre, la fecha de nacimiento, la nacionalidad, el registro federal de contribuyentes, la clave única del registro de población, el número de seguridad social, los números telefónicos, la dirección de correo electrónico, el número de tarjeta de crédito o débito, el número de cuenta de banco, el nombre de usuario, la contraseña de acceso y la dirección IP, son algunos datos que, por ser susceptibles de almacenamiento y de divulgación no autorizada, merecen protección para quedar, siempre, bajo el dominio del legítimo titular.

La iniciativa en comento establece la prohibición de divulgar los datos remitidos por el usuario a terceras personas ajenas al comercio, a las instituciones financieras o de gobierno por cualquier motivo. De igual forma, se busca combatir la práctica del envío de correo electrónico no deseado, estableciendo como regla general de la correspondencia comercial o publicitaria remitida por medios digitales, la condición de que sea el usuario quien la solicite expresamente. De esta manera se pretende establecer como norma de conducta para el envío de correo electrónico masivo la solicitud inicial del usuario, erradicándose así la política actual que consiste en la aceptación o negativa del usuario una vez que ya ha recibido el correo electrónico que tiene como consecuencia un alto consumo de recursos de diversa naturaleza que merman la economía del país.

Igualmente, los preceptos legales contenidos en dicho documento pretenden librar al usuario de la práctica de recolección de datos y hábitos de navegación a través de la instalación, sin su consentimiento ni su conocimiento, de programas o herramientas que envíen cualquier tipo de información personal del usuario a servidores o sistemas de almacenamiento remotos.

De aprobarse la iniciativa, se prohibiría la práctica de supeditar la activación de un programa de cómputo al envío de cualquier tipo de información que permita identificar al usuario en relación con la aplicación de que se trate, la computadora que utiliza o la ubicación geográfica donde se encuentra.

No puede omitirse el hecho que dos herramientas que han resultado sumamente útiles para los usuarios, reduciendo costos y facilitando el acceso a contenidos, son las aplicaciones para transmisión de voz sobre IP y las redes de pares para el intercambio de archivos.

La posibilidad de realizar llamadas telefónicas desde una computadora a otra o de una computadora a líneas fijas o móviles ha contribuido a reducir distancias entre personas y empresas, además de ayudar a abatir costos de comunicación de larga distancia en beneficio de la economía de las familias y empresas mexicanas.

Por otro lado, el acervo de contenidos, propiedad de la comunidad de usuarios, representa una rica fuente de conocimiento y entretenimiento a la que, de ser la voluntad del titular de los derechos, se puede acceder de manera fácil y rápida mediante el uso de redes de pares. Los beneficios que dichas redes han demostrado tener en la academia y en la investigación son múltiples. Además, este tipo de redes, se han convertido en punto de encuentro y convivencia de los más diversos círculos sociales con diferentes intereses en común que, a través de estas herramientas, construyen la cultura popular de nuestros tiempos.

En reconocimiento a la importancia de estas herramientas, el capítulo sexto de la iniciativa de ley establece los controles necesarios para permitir que las aplicaciones que tengan por objeto la transmisión de voz sobre IP y la distribución de archivos a través de redes de pares funcionen de manera adecuada y no puedan ser bloqueados los puertos que utilizan dichos programas para comunicarse o que el ancho de banda del usuario sea disminuido cuando utilice este tipo de tecnologías.

Ligado al uso de estas herramientas, se incrementa la preocupación por la protección y respeto a los derechos de los autores y titulares de derechos sobre obras de todo tipo. La evolución de las tecnologías de la información y la proliferación de herramientas para la reproducción de obras en formato digital representan una revolución en la forma en que la sociedad accede a la producción cultural.

Esta facilidad de acceso a la información y a la cultura plantea el reto de la globalización cultural de nuestro país impulsándolo a transitar de la sociedad de la información a la sociedad del conocimiento.

Así, el capítulo séptimo de la iniciativa de ley, contempla limitaciones a los derechos patrimoniales de los autores a fin de adicionar a los ya existentes en la ley de la materia, supuestos que, si bien resultan comunes y se realizan sin ánimo de dañar a los titulares de derechos sobre obras literarias y artísticas hoy son, de acuerdo con la normatividad autoral vigente, ilegales, aunque vistos en detalle, no exista coherencia lógica entre lo ocurrido en el ámbito digital y lo ordenado en una legislación pensada para un ámbito analógico.

Como concepto novedoso, se introduce el concepto de las licencias flexibles, propuestas en la iniciativa de Ley Federal Para la Protección de los Derechos de los Usuarios de Internet, mismas que, además de haber probado su eficacia en otros países, constituyen una institución jurídica en la que se concilian los adelantos tecnológicos, las libertades de los ciudadanos y los derechos de los autores y titulares de los derechos de propiedad intelectual. Esta nueva tendencia de licenciamiento de contenidos cobra cada día más fuerza a nivel mundial y se ha convertido en una forma de impulso a la creatividad y a la economía de producción colaborativa, impulsando nuevos modelos de negocio y formalizando la colaboración abierta en la producción de obras y contenidos de todo tipo.

La incorporación de la figura del licenciamiento flexible a nuestra legislación contribuiría, en buena medida, al éxito de varias de las políticas públicas y estrategias planteadas en diversos puntos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y en el Decreto que establece las Medidas de Austeridad y Disciplina del Gasto de la Administración Pública Federal, expedido en diciembre del año 2006.

El licenciamiento flexible modernizaría nuestro marco normativo a fin de que refleje de forma adecuada las costumbres de la sociedad en la que vivimos para pasar de la tolerancia al ilícito, al respeto a la ley.

En concordancia con lo anterior, es necesario establecer mecanismos y procedimientos para que el usuario cuyos derechos hayan sido vulnerados pueda resarcirlos de forma sencilla y expedita. Así, el capítulo octavo de la iniciativa de Ley Federal Para la Protección de los Derechos de los Usuarios de Internet, fija los procedimientos que han de seguir los usuarios para la defensa de los derechos que les confiere la Ley Federal Para la Protección de los Derechos de los Usuarios de Internet.



Atendiendo a la lógica de la iniciativa, los procedimientos de defensa involucran a tres diferentes autoridades según la naturaleza de la actividad u operación en la que haya resultado afectado el usuario.

En primer término se establece la competencia de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, de la Procuraduría Federal del Consumidor, de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y de la Secretaría de la Función Pública para conocer de las controversias que se susciten en el ámbito de sus respectivas facultades.

En segundo término, se dota de jurisdicción a los tribunales de la Federación y de los estados para conocer sobre las controversias que surjan respecto de la aplicación de la ley y se establece el marco regulatorio supletorio para la tramitación adecuada de los juicios correspondientes.

Fijadas las competencias y jurisdicción de los tribunales, se establece también un procedimiento expedito y sencillo para la resolución de las controversias que se planteen en el marco de los derechos de los usuarios de la Internet. Dentro de este procedimiento se introduce la posibilidad de llevar a cabo la solución de las controversias por medios electrónicos. La tramitación por este medio se hace posible gracias a la introducción del concepto de firma electrónica como elemento de validez y legalidad para las solicitudes que se tramiten en el ámbito digital.

En resumen, con el procedimiento establecido en la iniciativa de Ley Federal para la Protección de los Derechos de los Usuarios de Internet, se busca que los conflictos que deban someterse a consideración de las instancias administrativas o judiciales sean resueltos en un término no mayor a tres meses.

Finalmente, como elemento de coerción para la efectiva aplicación de lo previsto en la ley, se establecen las conductas consideradas como infracciones y delitos en relación a los derechos tutelados por los preceptos legales incorporados a lo largo del cuerpo de la iniciativa.

Así, conductas como no proporcionar una calidad de servicio adecuada, de acuerdo con lo pactado en el acuerdo de prestación de servicios de Internet; no proporcionar a los usuarios los elementos previstos en el artículo quinto de la iniciativa; impedir el buen funcionamiento o disminuir el rendimiento de las aplicaciones basadas en Internet o que dependen de la misma para su funcionamiento, estipular cláusulas que tengan por objeto disminuir o coartar el ejercicio de los derechos que le confiere al usuario la iniciativa de Ley Federal Para la Protección de los Derechos de los Usuarios de Internet, entre otras, reciben sanciones de acuerdo con la gravedad del daño.

De acuerdo con la práctica legislativa contemporánea, la reincidencia en la comisión de una infracción convierte la conducta en un delito.

Conductas como el espionaje e interceptación de comunicaciones, en cualquier caso, y la comercialización o divulgación de datos personales sin autorización expresa del usuario, se sancionan como delitos desde el primer acto de comisión. Así, se busca garantizar que las comunicaciones y operaciones que se llevan a cabo utilizando la Internet como medio o herramienta, se lleven a cabo de forma segura y con la privacidad suficiente para garantizar la integridad de los derechos de los usuarios.

De ser aprobada por nuestros órganos legislativos, la Ley Federal Para la Protección de los Derechos de los Usuarios de Internet, hará que México cuente con un marco normativo moderno que le permitirá afrontar los retos que representa la proliferación del uso de las tecnologías de la información y las herramientas digitales.

Es ésta una oportunidad para fomentar la competitividad de los prestadores de servicios de Internet, las instituciones financieras y los comerciantes que ofrecen algún producto o servicio a través de Internet.