



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY

Matías Jackson Bertón

# Entre el monopolio y la convergencia

## Neutralidad de la red en Uruguay

ENTRE EL MONOPOLIO  
Y LA CONVERGENCIA

Neutralidad de la red en Uruguay



Matías Jackson Bertón

ENTRE EL MONOPOLIO  
Y LA CONVERGENCIA

Neutralidad de la red en Uruguay

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (csic) de la Universidad de la República.

Los libros publicados en la presente colección han sido evaluados por académicos de reconocida trayectoria en las temáticas respectivas.

La Subcomisión de Apoyo a Publicaciones de la csic encargada de recomendar evaluadores para la convocatoria 2024 estuvo integrada por Andrea Carriquiry, Lucas D'Avenia, Alejandro Román Folga y Carolina Román.

Producción editorial del equipo de Ediciones Universitarias:  
Equipo de Ediciones Universitarias (diseño de interior)  
Analía Gutiérrez Porley (diagramación de interior y diseño de tapa)  
Nairí Aharonián Paraskevaídís y Victoria Zabala (revisión de textos)

© Matías Jackson Bertón, 2024  
© Universidad de la República, 2026

 CC BY-NC-ND 4.0

Licencia Creative Commons  
Atribución - No Comercial - Sin Derivadas (CC-By-NC-ND 4.0)

Ediciones Universitarias,  
Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR)

José Enrique Rodó 1866  
Montevideo, CP 11200, Uruguay  
Tels: (+598) 2408 5714 - (+598) 2409 7720  
Correo electrónico: <ucur@udelar.edu.uy>  
<<https://udelar.edu.uy/portal/institucional/comunicacion/ediciones-universitarias/>>

ISBN: 978-9974-0-2349-9  
e-ISBN: 978-9974-0-2351-2



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY

# Contenido

PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN BIBLIOTECA PLURAL, <i>Rodrigo Arim</i> .....	7
AGRADECIMIENTOS.....	11
INTRODUCCIÓN.....	13
CONTEXTO DE LAS TELECOMUNICACIONES.....	21
EL ESCENARIO DE LAS TELECOMUNICACIONES EN URUGUAY.....	27
Revisión histórica de la regulación de las telecomunicaciones.....	28
Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.....	36
Situación del mercado de telecomunicaciones.....	40
Características.....	44
PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN.....	49
Preguntas de investigación específicas.....	53
Muestra definida y justificada.....	55
Recopilación de datos válidos y métodos analíticos apropiados.....	60
Interpretaciones a partir de los datos.....	63
NEUTRALIDAD DE LA RED: EVOLUCIÓN Y CONCEPTOS EN PUGNA.....	65
Evolución de la neutralidad de la red en Estados Unidos.....	65
Los análisis desde el derecho a la competencia.....	69
Una cuestión de derechos humanos.....	76
Los planes de zero rating: la transversalidad del problema.....	81
El abordaje jurídico en la región latinoamericana.....	86
NEUTRALIDAD DE LA RED EN URUGUAY.....	95
Evolución del debate nacional.....	96
Derecho a la competencia y de los consumidores.....	105
Derechos humanos.....	113
Zero rating.....	118
Análisis de los hallazgos.....	121
REFLEXIONES FINALES.....	135
BIBLIOGRAFÍA.....	141
Entrevistas.....	158
SOBRE EL AUTOR.....	159



## Presentación de la Colección Biblioteca Plural

Vivimos en una sociedad atravesada por tensiones y conflictos, en un mundo que se encuentra en constante cambio. Pronunciadas desigualdades ponen en duda la noción de progreso, mientras la riqueza se concentra cada vez más en menos manos y la catástrofe climática se desenvuelve cada día frente a nuestros ojos. Pero también nuevas generaciones cuestionan las formas instituidas, se abren nuevos campos de conocimiento y la ciencia y la cultura se enfrentan a sus propios dilemas.

La pluralidad de abordajes, visiones y respuestas constituye una virtud para potenciar la creación y uso socialmente valioso del conocimiento. Es por ello que hace más de una década surge la colección Biblioteca Plural.

Año tras año investigadores e investigadoras de nuestra casa de estudios trabajan en cada área de conocimiento. Para hacerlo utilizan su creatividad, disciplina y capacidad de innovación, algunos de los elementos sustantivos para las transformaciones más profundas. La difusión de los resultados de esas actividades es también parte del mandato de una institución como la nuestra: democratizar el conocimiento.

Las universidades públicas latinoamericanas tenemos una gran responsabilidad en este sentido, en tanto de nuestras instituciones emana la mayor parte del conocimiento que se produce en la región. El caso de la Universidad de la República es emblemático: aquí se genera el ochenta por ciento de la producción nacional de conocimiento científico. Esta tarea, realizada con un profundo compromiso con la sociedad de la que se es parte, es uno de los valores fundamentales de la universidad latinoamericana.

Esta colección busca condensar el trabajo riguroso de nuestros investigadores e investigadoras. Un trabajo sostenido por el esfuerzo continuo de la sociedad uruguaya, enmarcado en las funciones que ella encarga a la Universidad de la República a través de su Ley Orgánica.

De eso se trata Biblioteca Plural: investigación de calidad, generada en la universidad pública, encomendada por la ciudadanía y puesta a su disposición.

*Rodrigo Arim*

Rector de la Universidad de la República



*A mis abuelos*



## Agradecimientos

Sin lugar a duda, este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (csic) de la Universidad de la República. La selección del proyecto en el Programa de Iniciación a la Investigación de 2021 y, después, el Programa de Apoyo a las Publicaciones, fue un factor clave para la conclusión de esta investigación, que llevaba mucho tiempo rondando en mi mente y constaba de varios documentos sin terminar. Investigar en derecho, como en cualquier otra disciplina, requiere de organización, profesionalización y financiamiento como los provistos por csic. Ojalá este trabajo inspire a otros a continuar por este camino.

El apoyo económico es necesario, pero no suficiente. Empezar un trabajo como este requiere la participación de personas que entiendan la relevancia de las tareas de investigación académica y, con su guía y consejo, estén dispuestas a colaborar con ellas. Por eso, estaré siempre agradecido con los profesores Óscar Sarlo y Gianella Bardazano por haber confiado en mí y en este estudio desde el primer día. A pesar de pertenecer a diferentes unidades académicas, me apoyaron y comprendieron la importancia de llevar adelante este trabajo.

También agradezco profundamente a las personas entrevistadas: Federico Beltramelli, Guzmán Acosta y Lara, Ignacio Sobral, Marcelo Erlich, Marcos Israel, Martín Prats, Maryleana Méndez, Mercedes Aramendía y Raúl Echeberría. Todos ellos me brindaron su tiempo y conocimiento con gentileza para intentar echar luz sobre un tema tan controvertido y sobre el que no siempre resulta fácil responder.

Gracias a la biblioteca de la Asociación de Escribanos del Uruguay y sus funcionarias, por prestarme un espacio único para escribir este trabajo durante más de un año. Las bibliotecas son un lugar de encuentro con pares, personajes históricos y nosotros mismos: valoremos el papel que cumplen en la sociedad.

No puedo dejar de agradecer también a Victoria Larrosa, por su atención a los detalles y la invaluable colaboración para que las referencias de este documento se encuentren en forma.

Por último, a mi familia. Mis padres y mi hermano, quienes me ayudan todos los días a ser mejor persona, aguantan mis locuras y desde su lugar apoyan la construcción de mi camino. A mi esposa, Pía, quien

me soportó horas encerrado en el escritorio hasta que respondía a su llamado. Solo ella sabe lo que significa para mi haber completado este libro, las muchas vidas que pasaron en el medio y hacia dónde nos dirigimos, juntos, ahora con Tomás.

# Introducción

Veinte años han pasado desde que Tim Wu, profesor de Derecho de la Universidad de Nueva York, acuñara el concepto de *neutralidad de la red*. Con esto, disparó uno de los debates más reconocidos y candentes en el mundo respecto a la regulación de las telecomunicaciones e internet. En estas dos décadas, institutos de investigación, empresas de las más diversas áreas, organismos gubernamentales, parlamentos, jueces y hasta presidentes de todas las orientaciones políticas se han pronunciado respecto a este concepto, que aún hoy sigue informando las discusiones sobre lo que es, o debería ser, internet.

Pocas discusiones respecto a las políticas públicas sobre tecnologías de la información y comunicación han alcanzado la difusión y el enfrentamiento que tuvieron el ataque o la defensa a la neutralidad de la red. Los debates trascendieron los espacios de discusión de políticas tecnológicas o de gobernanza de internet, así como los espacios universitarios en los que suelen quedar circunscriptas estas discusiones.

El tema se coló en la agenda pública de muchos países durante diferentes momentos de estos veinte años: con manifestaciones en la vía pública para asegurar su defensa, titulares en primera plana de los periódicos que auguraban el final de internet, análisis en el *prime time* de la televisión que se volvieron virales y libros de difusión en los primeros lugares entre los más vendidos: nadie estuvo ajeno al tema. La neutralidad llegó a ocupar un lugar que difícilmente alcanzan otras discusiones provenientes de los mismos ámbitos académico-científicos, y menos aún considerando el alto componente técnico detrás del concepto.

Pero ¿qué quiere decir que internet sea *neutral*? Según la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), el organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la neutralidad de la red

es el principio de que los proveedores de servicios de Internet, incluidos los operadores de red, deben permitir el acceso de los consumidores a todo el contenido y las aplicaciones de Internet,

independientemente de la fuente, y sin favorecer o bloquear productos o sitios web en particular (UIT, 2018b, p. 32).<sup>1</sup>

La principal preocupación que busca atender este *principio* es que los operadores no ejerzan control sobre el contenido al que acceden sus usuarios, ya sea mediante medidas extremas, como los bloqueos a sitios web y aplicaciones, u otras más difíciles de percibir, como enlentecer o acelerar la carga de un contenido sobre otro. A pesar de las definiciones de los reguladores internacionales, el único consenso es que no hay consenso. Las diferentes partes interesadas están lejos de lograr un acuerdo respecto de los límites sobre las potestades de los proveedores o, incluso, la propia existencia de ese principio. Así, por ejemplo, dependiendo de si se le pregunta a un proveedor de servicios de internet o a una organización de la sociedad civil, las respuestas sobre qué es una red neutral y cuándo hay una violación a ella pueden ser muy diferentes.

El eje central de la discusión gira alrededor de las potestades que tengan los proveedores de internet para gestionar el tráfico que viaja a través de sus redes. A grandes rasgos, cuantas menos potestades tengan los proveedores, más neutral será la red y más quedará en manos de los usuarios la decisión sobre qué contenidos acceder y qué servicios o dispositivos utilizar. Por el contrario, si los proveedores pueden bloquear el acceso a sitios web o hacer que una aplicación se descargue más rápido que otra, la neutralidad podría verse afectada. Surgen así, dos posiciones marcadas en los extremos del espectro.

Por un lado, los defensores de la neutralidad argumentan que se trata de un *principio de diseño* de internet. Desde su punto de vista, los protocolos que permiten la conexión entre los millones de dispositivos conectados a la red fueron creados originalmente bajo la premisa *de extremo a extremo*, esto es, para permitir el transporte por la red sin importar el contenido ni las partes involucradas en la comunicación. Este principio ha sido fundamental para la expansión de internet y ha permitido el desarrollo de las plataformas y aplicaciones que millones de personas usan todos los días para comunicarse. Sostienen que, gracias a este principio,

---

1 El Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (BEREC) (2012) profundiza: «Que todas las comunicaciones se traten por igual significa que se tratan de manera independiente de (i) contenido, (ii) aplicación, (iii) servicio, (iv) dispositivo, (v) dirección del remitente y (vi) dirección del receptor. La dirección del remitente y el destinatario implica que el tratamiento es independiente del usuario final y del proveedor de contenido, aplicación o servicio» (p. 4).

internet ha jugado un papel fundamental para aumentar la competencia de los mercados y el ejercicio de derechos humanos en todas partes del mundo. Para ellos, solo asegurando su preservación y el respeto por la no intrusión en el tráfico es que se garantiza el desarrollo de internet.

En la vereda de enfrente están quienes sostienen que los proveedores de servicios de internet, es decir, las empresas de telecomunicaciones, deben ser quienes deciden cómo gestionar el tráfico de datos. Su premisa se funda en la propiedad sobre las redes, cables y servidores necesarios para conectar los dispositivos de todo el mundo y las inversiones necesarias para mantener esa infraestructura en funcionamiento. El aumento constante de aplicaciones de audio y video que requieren mayor ancho de banda en el tráfico obligan a mayores desembolsos de dinero, lo cual, afirman, no es posible si se las obliga a transportar toda la información de igual manera. Quienes se oponen a la neutralidad de la red manifiestan que el principio de diseño original de internet ya no resulta sostenible para los operadores de redes que compiten, muchas veces directamente, con empresas de tecnología que utilizan sus redes sin aportar a su desarrollo. Proponen, en cambio, la solución de crear paquetes con precios diferenciados o redes especializadas según el tipo de contenido a transportar, de manera que resulten en un mejor uso de recursos y, en última instancia, una mejor experiencia para los usuarios.

Sobre estas dos posiciones puristas, se han desarrollado diferentes etapas de debate que cubren los veinte años desde que Wu problematizó el asunto. Los primeros argumentos giraron en torno a las políticas de competencia, inversión e innovación, confrontaban la posición de las empresas de telecomunicaciones con las empresas de aplicaciones por internet. Sin embargo, hacia finales de la primera década del siglo XXI, el debate se amplió hacia el campo de los derechos humanos. En este sentido, la neutralidad evolucionó desde un *principio de diseño* a un *principio de políticas* o incluso una *política prioritaria* debido a la comprensión del impacto que las técnicas de gestión de tráfico tienen tanto sobre la competencia como los derechos de los usuarios finales (Belli, 2016b; Marsden, 2017).

Desde la academia y la sociedad civil organizada se comenzó a señalar la relación entre la gestión de tráfico en internet con el elenco de derechos humanos, sobre todo la libertad de expresión y el derecho a la privacidad. Esta forma de entender el debate coincide con la ampliación de internet como un espacio público esencial para que las personas puedan buscar, recibir y difundir información, por lo que constituye un pilar fundamental

para el ejercicio de la libertad de expresión. En este sentido, los bloqueos, la degradación o la priorización de contenido podrían afectar directamente la libertad de recibir o buscar información, tanto para los usuarios finales como para los proveedores de contenido. Respecto al derecho a la privacidad, se ha señalado que algunas medidas que alteran la neutralidad se toman mediante el uso de técnicas intrusivas, como, por ejemplo, la inspección profunda de paquetes, que requieren analizar qué contenido transportan los paquetes de los usuarios a través de internet.

Con el pasar de los años, el debate se volvió cada vez más complejo. Las posiciones puristas entre la permisión o la prohibición absoluta sobre las acciones que los prestadores de internet pueden ejercer sobre el tráfico se sustituyeron por diferentes graduaciones de posibilidades. En este sentido, la aparición de prácticas comerciales como el *zero rating*, que significa no cobrar determinado tráfico sobre los paquetes de internet de los usuarios supuso nuevos desafíos para quienes estudian el tema. Esta evolución en el debate supone dejar atrás la visión binaria de neutralidad sí o neutralidad no y pasar a delimitar aquellos casos en que la gestión de tráfico resulta razonable de aquellos que no (Sluijs, 2012b, p. 31).

De esta forma, lejos de haber llegado a una solución consensuada, la neutralidad de la red se mantiene hoy como uno de los temas centrales en las discusiones de políticas de internet. Si bien después de 2017, con las decisiones del gobierno de Donald Trump en Estados Unidos, el debate pareció disminuir su intensidad, aparecen de forma continua decisiones, manifestaciones o consultas públicas que revitalizan las discusiones. Así, por ejemplo, en 2022, la Comisión Europea anunció la consideración de una propuesta para que las grandes empresas tecnológicas paguen a los proveedores de internet por el uso de sus redes (Mitaksh, 2022). En mayo del mismo año, la vicepresidenta de la institución, Margarethe Vestager, manifestó a Reuters: «Vemos que hay jugadores que generan mucho tráfico que luego habilita su negocio, pero que no han contribuido realmente a habilitar ese tráfico. No han contribuido a permitir las inversiones en el despliegue de la conectividad» (Yun Chee, 2022). De esta forma, la guerra fría alrededor de la neutralidad volvió a tener un foco caliente, esta vez en Europa.

En estos veinte años, los países han adoptado diferentes posturas acerca de las normas de neutralidad. En 2016, la UIT hizo un relevamiento entre 140 países, del cual concluyó que al menos 41 ya contaban con algún tipo de reglamentación sobre la gestión del tráfico de internet asociada a la neutralidad de la red. Sea mediante políticas amplias,

legislaciones especializadas o regulaciones administrativas, los Estados están abordando el tema y buscando adoptar una posición definida (ITU, 2018b).<sup>2</sup> Es por esto que el organismo internacional define la neutralidad como uno de los ejes centrales en las discusiones sobre regulación de telecomunicaciones para los próximos años (ITU, 2017).

El presente trabajo de investigación busca explorar cómo se ha desarrollado la discusión acerca de la neutralidad de la red en Uruguay. Partiendo de la premisa de que Uruguay no tiene una ley de neutralidad, se buscará ahondar en cuáles han sido las discusiones públicas alrededor de este concepto, cómo se han posicionado los diferentes actores frente a la neutralidad y qué factores han determinado que en Uruguay no hayan prosperado los proyectos normativos que se proponían regular acerca de este concepto.

El mercado de las telecomunicaciones en el país presenta algunas características que lo convierten en un caso de estudio particular que no ha sido examinado desde el punto de vista de la neutralidad de la red. El monopolio de la banda ancha fija, por parte de una empresa estatal, la presencia de dos de los conglomerados más importantes del mundo en telefonía móvil y la existencia de reguladores en procesos de fortalecimiento plantean un escenario en el cual resulta de interés indagar y profundizar. Si bien las discusiones sobre neutralidad sobrevolaron algunas otras discusiones más amplias sobre el mercado y la regulación de las telecomunicaciones y los contenidos audiovisuales, estas nunca llegaron a concretar en líneas claras de actuación o regulación.

De esta forma, la investigación propone un análisis descriptivo exploratorio de la situación en Uruguay durante los veinte años en los que el término ha estado en disputa en el mundo. Dadas las características del objeto de estudio, se hará un análisis sociojurídico del tema. Se propone relevar mediante entrevistas y revisión documental cómo ha sido la discusión en el medio local. Si bien se trata de un debate mundial, las particularidades de cada país contribuyen a entender los desarrollos locales, con sus abordajes y formas de entender la neutralidad. No se pretende abordar el tema elaborando un juicio normativo acerca de la necesidad o conveniencia de aprobar un instrumento legal o no, sino describir la situación y evolución del tema.

---

2 En las citas y referencias bibliográficas, la sigla ITU (International Telecommunication Union) se mantiene en inglés, como figura en el original.

Este libro se divide en seis secciones. La primera sección comienza por brindar el contexto del mercado de las telecomunicaciones e internet a escala mundial durante los últimos veinte años. La convergencia de tecnologías, reducción de costos y características de los consumidores han generado una serie de retos y desafíos económicos y jurídicos tanto para gobiernos como empresas. Este escenario sirve para enmarcar el surgimiento de los debates sobre la competencia entre empresas de contenidos e infraestructura.

En la segunda sección se analiza el contexto de las telecomunicaciones en Uruguay, como parte de ese entorno mundial, pero también con características particulares que lo diferencian de otros países de la región y el mundo. La evolución del marco regulatorio, no exento de controversias, y la situación del mercado en la actualidad permiten contextualizar el marco de las discusiones sobre la neutralidad. Surge allí el papel central de ANTEL como empresa insignia de la política de telecomunicaciones y que logró mantenerse dentro de la órbita estatal cuando en el resto de los países del mundo avanzaban las olas de liberalización y privatización.

En la tercera sección se presenta la propuesta de investigación, la metodología y herramientas a utilizar. A pesar de la relevancia de las discusiones a nivel comparado, los análisis sobre neutralidad de la red en Uruguay no responden a estudios empíricos, sino dogmáticos o normativos. Por este motivo, se propone un análisis exploratorio, que incorpore elementos de las ciencias sociales, para lograr un estudio sociojurídico que aporte a las políticas públicas y a la regulación de telecomunicaciones en el país. Mediante entrevistas con actores clave y el análisis documental, se propone explorar cómo ha sido el debate sobre la neutralidad, los intereses en juego y su conexión con otras discusiones de telecomunicaciones.

La cuarta sección presenta los tres principales marcos sobre los cuales han evolucionado los estudios sobre neutralidad de la red en el mundo. Un primer eje se centra en el análisis desde el derecho a la competencia, proveniente de la literatura anglosajona. Las discusiones en este primer eje refieren a la discriminación de tráfico por parte de proveedores de internet, la competencia entre ellos y los proveedores de contenido, el papel de las agencias regulatorias y las capacidades de innovación. El segundo eje versa sobre el impacto de la neutralidad en el campo de los derechos humanos. Las posibilidades de bloqueo a sitios web o la introducción de herramientas para conocer el contenido de los paquetes que viajan por internet despertó debates sobre la libertad de expresión y el derecho a la

privacidad. Un tercer eje, transversal a los otros dos, lo supuso la introducción de los planes de zero rating. Estos planes, que computan el tráfico de unas aplicaciones y ofrecen otras de forma gratuita, abrieron la puerta hacia nuevos debates sobre la discriminación económica, las barreras de entrada a los mercados y el acceso a la información de la población.

En la quinta sección se analiza la evolución de la neutralidad de la red en el contexto uruguayo y las principales características de la discusión a escala local. Inicia con un recorrido histórico que rastrea los pronunciamientos públicos y las posiciones de los actores reguladores y políticos en torno al tema. La revisión documental se complementa con los resultados de las entrevistas a los actores clave identificados. Al contrastar estas dos fuentes, emergen una serie de características distintivas que delinear el debate local sobre la neutralidad. Estas características están intrínsecamente vinculadas al contexto en el que se desarrollaron las discusiones, a las particularidades de la competencia en el mercado uruguayo y a la metodología empleada para abordar la regulación en el ámbito de las telecomunicaciones.

La sexta y última sección resume las principales conclusiones del estudio. Las características del mercado uruguayo representan un caso de estudio de excepción que se ven reflejadas también al estudiar la neutralidad. Los hallazgos ayudan a entender por qué Uruguay se mantuvo al margen de tomar decisiones explícitas sobre la neutralidad en una época en que otros países de la región y el mundo lo hacían.

Una serie de factores contribuyeron a que la Administración y el Parlamento esquivaran la toma de definiciones sobre el asunto. Por una parte, el diseño institucional apoyado sobre la ausencia de una ley integral de telecomunicaciones y el enfoque no convergente permitieron que el tema se difiriera sin adoptar una postura. Por otra parte, el monopolio de ANTEL y la ausencia de problemas técnicos en la provisión de servicios de internet contribuyó a que no se plantearan denuncias ni se tuvieran que expedir sobre el asunto. Se materializó un pacto implícito de mantener la gestión de tráfico de internet por fuera de las regulaciones y de que se mantuvieran los compartimentos estancos que separan las telecomunicaciones de la provisión de contenidos.



## Contexto de las telecomunicaciones

Si bien podría decirse que la industria de las telecomunicaciones está atravesando un momento de cambios estructurales, la situación no resulta una novedad para el sector. Lo mismo podría haberse afirmado frente a la desmonopolización que llevaron adelante los gobiernos durante comienzos de la década del noventa o la aparición de los teléfonos celulares durante los años dos mil (Cerisola, 2000, p. 49). Se trata de un mercado en permanente cambio, que redefine sus fronteras constantemente, y representa uno de los más dinámicos, e importantes, de la economía de los países.

En un pasado no tan lejano las empresas de telecomunicaciones operaban redes fijas, los teléfonos de línea, con una fuerte regulación de las autoridades nacionales. En muchos casos, además, las principales empresas eran propiedad de los mismos Estados y desplegaban servicios en calidad de monopolio. Su modelo de negocio partía, sobre todo, de la transmisión de información a distancia, con grandes inversiones y retornos a largo plazo. El valor de estas empresas radicaba en la infraestructura y las altas barreras de entrada para el ingreso de nuevos competidores (Leiza Zunino, 2021, p. 410). Los organismos reguladores introducían normas para atender las fallas de un mercado definido, en términos económicos, como imperfecto (Cerisola, 2000, p. 163; Levi-Faur, 2003).

Durante finales de la década del ochenta y la siguiente, el sector de las telecomunicaciones atravesó procesos de reforma sobre tres variables: privatización, liberalización y desregulación (Vogelsang, 2004). La privatización refiere al pasaje desde la propiedad del Estado a manos de privados; la liberalización, a la apertura para el ingreso de nuevos actores, y la desregulación, al nivel de supervisión sobre el sector. Durante estas décadas, los países fueron terminando con el característico monopolio estatal para pasar a un mercado abierto y en fuerte competencia con la aparición de grandes empresas privadas de telecomunicaciones (Levi-Faur, 2003).

Si bien la ruptura de los monopolios supuso un cambio en la forma de distribución del mercado y regulación del sector, desde el punto de vista tecnológico, se mantenían las mismas premisas. Los servicios y redes continuaban estando separadas en servicios de telecomunicaciones y de contenidos audiovisuales, cada uno con sus redes y licencias bien definidas.

Marcio Wohlers (2008, p. 6) señala que la privatización y liberalización no alteraban los fundamentos técnicos en la clasificación de servicios

y la emisión de licencias. Los compartimentos que separaban a los proveedores de telecomunicaciones y radiodifusión, como canales de televisión y emisoras de radio, se mantenían incambiables. Los organismos reguladores se reconfiguraban para atender a las demandas de un sector más dinámico, pero mantenían sus bases fundamentales en lo técnico.

El escenario cambia sustancialmente a partir de los primeros años del siglo XXI y la aceleración del fenómeno conocido como la convergencia tecnológica. Este proceso, que se había comenzado a gestar en los años setenta gracias a la digitalización de la información, cobra especial relevancia a partir de la disminución de costos en el procesamiento y el aumento de velocidades de transmisión.

En términos generales, la convergencia supone la erosión de los límites que antes separaban a los servicios de comunicación, sus redes y prácticas comerciales (Singh y Raja, 2010, p. 9). Ya en 1997, la Comisión Europea la definía como la capacidad de diferentes plataformas de red para ofrecer esencialmente los mismos tipos de servicios, así como la unión de diferentes dispositivos de consumo, como el teléfono, la televisión y la computadora personal (European Commission, 1997). Se trata de un proceso impulsado por el desarrollo tecnológico y la demanda de los usuarios por nuevos y mejores servicios.

Si bien no existe una única definición del término convergencia, Rajendra Singh y Siddhartha Raja (2010, p. 10) y Marcio Wohlers (2008, p. 7) señalan que se manifiesta de diferentes maneras:

- Convergencia genérica: Refiere a la fusión entre los sectores de telecomunicaciones, informática y contenidos. Esto incluye la fusión y adquisición de empresas de diferentes sectores, así como la convergencia de prácticas comerciales.
- Convergencia entre servicios: Refiere a la provisión de los mismos servicios, aplicaciones y contenidos provistos sobre diferentes redes. Se ha denominado a estas prácticas *triple o cuádruple play*.
- Convergencia entre redes: Refiere a la posibilidad de brindar diferentes servicios, que requerían redes separadas, a través de una única red.
- Convergencia entre terminales: Refiere a la provisión de distintos servicios a través de una única terminal o dispositivo.

Las diferentes manifestaciones de la convergencia suponen una ruptura en la regulación de las telecomunicaciones. Como señalan Bello y Jung (2015, p. 2), con la convergencia de tecnologías, el modelo que

separaba con claridad las capas de infraestructura de las de servicios se vuelve poroso y complejiza entender las telecomunicaciones como algo separado de internet. Los actores, que antes competían dentro de un mismo campo y con las reglas claras definidas por los Estados, se introducen en territorios nuevos, lo que provoca cambios estructurales en las lógicas de negocios y también en las necesidades y demandas del mercado. El escenario convergente supone de esta manera nuevos desafíos, tanto para operadores como reguladores.

Christian Czarnecki y Christian Dietze (2017) clasifican los desafíos a los que se enfrentan los actores del mercado en tres dimensiones: mercado; productos y servicios, y cadena de valor. El mercado se ve alterado, en su mayoría, por las nuevas dinámicas de competencia, la disminución en los costos y la presión por un mayor valor agregado. Además, la aparición de proveedores de contenido, conocidos también como *over-the-top* (OTT) por operar por encima de la red de internet, desafían a la industria y los actores tradicionales. Estos proveedores, por lo general provenientes de otras industrias, con otros modelos y lógicas de negocio, han reconfigurado el mercado de las telecomunicaciones.

Frente a estas nuevas condiciones de mercado, los operadores enfrentan una mayor complejidad en la dimensión de los productos y servicios que ofrecen. El despliegue de las redes de tercera y cuarta generación de redes móviles (conocidas como 3G y 4G) permitieron el acceso a servicios de banda ancha móvil a personas en todo el planeta, con nuevos requisitos y demandas.

Si antes las empresas estaban claramente ligadas a la prestación de un servicio, por ejemplo, las compañías telefónicas a la telefonía fija y las empresas audiovisuales a los canales de televisión y sus antenas, la digitalización de las telecomunicaciones difuminó los silos que separan unas de otras. Hoy, la posibilidad de prestar diferentes servicios de voz, audio y video a través de una misma red reconfiguró las relaciones de las empresas con sus clientes, así como el papel de los reguladores. Los sistemas de producción, la oferta de servicios y los comportamientos cambiantes de los usuarios llevan a que las empresas necesiten desplegar una innovación permanente, ciclos de desarrollo de productos menores y una mayor gestión en la experiencia de los clientes.

Por último, Czarnecki y Dietze (2017) señalan cambios en la cadena de valor producto de la convergencia y la entrada de nuevos actores. La creación de valor, que en las telecomunicaciones tradicionales se encontraba en la pura transmisión de información, se ha trasladado a la oferta de

servicios de aplicaciones. Así, productos y servicios que tradicionalmente representaban importantes ganancias hoy se trasladan a aplicaciones desplegadas a través de sus redes, pero para las cuales no es necesario invertir en infraestructura. Los ejemplos de los mensajes de texto o las llamadas internacionales transformados en WhatsApp y Zoom son representaciones de este cambio en las cadenas de valor. Esto lleva a las empresas a buscar nuevas asociaciones, competencias y modelos de negocios.

Este cambio en la cadena de valor supone desafíos en lo que respecta a las inversiones y el despliegue de infraestructura. Las nuevas aplicaciones y servicios suponen el uso cada vez más intensivo de las redes que transportan la información. La popularización de las redes sociales supuso el aumento significativo de los datos transportados, con un mayor uso de fotografías, audio y video, los contenidos más demandantes para internet. Según estimaciones, el 80 % del tráfico de la red está relacionado a redes sociales, video y videojuegos (United Nations, 2021, p. 20).

La creciente demanda en el tráfico de datos no ha sido acompañada, al menos al mismo ritmo, por las infraestructuras de telecomunicaciones (Bello y Jung, 2015, p. 3). A pesar del crecimiento intensivo de los usuarios, las ganancias por usuario para los prestadores de telecomunicaciones han decaído en todas las regiones del mundo.<sup>3</sup>

Frente a estos desafíos, los operadores de telecomunicaciones han recurrido a los reguladores en reclamo por la igualdad en el trato regulatorio, lo que se conoce como *level playing field*. Las empresas provenientes del ámbito de las telecomunicaciones demandan para que se atiendan las diferencias asimétricas en la regulación entre ellas y las empresas de contenidos de internet. Señalan que estas empresas quedan por fuera de las regulaciones nacionales y generan una distorsión en el mercado con sus redes y, en algunos casos, compitiendo directamente con los servicios que prestan.

Según el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas, el campo de juego nivelado refiere a «La idea de igualdad de condiciones es que los servicios que tienen la misma funcionalidad y compiten entre sí deben estar sujetos al mismo tratamiento regulatorio» (BEREC, 2015, p. 22). Ejemplos de estas diferencias

---

3 Este fenómeno se explica por la sustituibilidad de algunos servicios tradicionales de telecomunicaciones (voz y mensajes) por aplicaciones que utilizan internet o por la existencia de oligopolios en el mercado de estas aplicaciones que pueden deteriorar la competencia por quedar fuera de la jurisdicción de los Estados (Bello y Jung, 2015, p. 4).

son los requisitos de interoperabilidad, de proveer números de emergencia gratuitos o la transparencia en la oferta de servicios, nada de lo cual alcanza a las empresas OTT (BEREC, 2015, p. 23). Estos reclamos recaen principalmente sobre los reguladores de telecomunicaciones que deben atender esas diferencias e intentar equilibrar innovación con regulación (Czarnecki y Dietze, 2017, p. 135).

Sin pretender ser exhaustivo, este resumen brinda un panorama de la situación del mercado de las telecomunicaciones y la situación a la que se enfrentan las empresas y reguladores del sector a nivel mundial. La convergencia de tecnologías, a través de sus diferentes manifestaciones ha generado una serie de retos y desafíos económicos y jurídicos. En este escenario es que se han planteado las discusiones alrededor de la neutralidad de la red en el mundo (Ganuza y Vicens, 2014).



## El escenario de las telecomunicaciones en Uruguay

Las telecomunicaciones en Uruguay tienen una identidad propia que las distingue de otros países, tanto en su regulación como en la dinámica del mercado (Berretta *et al.*, 2005, p. 3). Aunque forman parte del panorama global descrito en la sección anterior, su evolución ha seguido un camino único, marcado por decisiones políticas y transformaciones que han moldeado su estructura actual. Para comprender realmente este caso, es clave explorar cómo se ha configurado el mercado y qué factores han dado forma a su desarrollo a lo largo del tiempo.

Esta sección comienza con la revisión histórica de las principales normas que regulan las telecomunicaciones en Uruguay. El estudio del derecho de las telecomunicaciones en el país ha sido un campo árido, con abordajes aislados desde la doctrina legal (Aramendía, 2020; Cerisola, 2000; Delpiazzo, 2005; Labaure, 2014). La historia jurídica da cuenta de un sistema normativo fragmentado e integrado por disposiciones en normas presupuestarias. Artículos dispersos en leyes de presupuesto quinquenal y las de rendición de cuentas anuales, junto con sus respectivos decretos reglamentarios, son las principales fuentes del sistema de telecomunicaciones. Esta situación, sumada a la gran conflictividad y diferentes interpretaciones sobre las leyes y sus alcances, han generado cierta reticencia para su abordaje por parte de la academia jurídica.

En esta evolución normativa, un hito de especial relevancia para la neutralidad de la red lo constituyó la aprobación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA), también conocida como la *Ley de Medios*. Tras un largo proceso deliberativo, el gobierno de José Mujica aprobó en 2014 la regulación que marcaría un mojón clave en las discusiones sobre convergencia en el país.

A partir de la revisión normativa, se presenta el estado del mercado y las características que diferencian a Uruguay de los demás países de la región e, incluso, del resto del mundo.

## Revisión histórica de la regulación de las telecomunicaciones

Desde la creación del Telégrafo Nacional en 1892, una serie de organismos públicos ejerció la regulación de los servicios de telecomunicaciones (Delpiazzo, 2005; Leiza Zunino, 2021, p. 438). Se sucedieron con diferentes competencias la Administración General de Correos, Telégrafos y Teléfonos; la Administración General de las Usinas y Teléfonos del Estado; la Dirección General de Comunicaciones, dentro del Ministerio de Defensa Nacional, y la Dirección General de Telecomunicaciones del entonces Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo. Diferentes normas establecían la constitución de un monopolio estatal para la construcción y explotación de las comunicaciones telefónicas.<sup>4</sup>

El Decreto Ley n.º 14.235 del 25 de julio de 1974 creó la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) como un servicio descentralizado integrante del dominio industrial y comercial del Estado. En sus redacciones originales, los artículos 4 y 6 del decreto ley establecían entre las competencias de ANTEL: «Prestar los servicios de telecomunicaciones urbanos y de larga distancia, nacionales e internacionales» con carácter monopólico.

A partir de la aprobación de la Ley n.º 16.211 del 1.º de octubre de 1991, conocida como Ley de Empresas Públicas, se ingresó en un período de transformaciones en la regulación de las telecomunicaciones, cuyos efectos determinan la situación actual (Alonso *et al.*, 2010). Esta norma derivó en discusiones jurídicas respecto al alcance de las competencias de ANTEL, ya que el artículo 32 derogaba expresamente el monopolio establecido en el Decreto Ley n.º 14.235.<sup>5</sup>

Contra cinco de los artículos contenidos en la ley se interpuso recurso de referéndum ante la Corte Electoral por más del 25 % del total de inscriptos habilitados para votar, según dispone el artículo 79 de la Constitución de la República (Leiza Zunino, 2021, p. 446). La recolección de firmas y el impulso de la campaña a favor de la derogación

4 En este sentido, ver Ley n.º 5.356 del 16 de diciembre de 1915, Ley n.º 8.767 del 15 de octubre de 1931 y Ley n.º 8.780 del 20 de octubre de 1931.

5 Delpiazzo (2005, p. 31) señala que, si se entiende que las actividades de ANTEL participan de la naturaleza de servicio público, corresponde hablar de una derogación sobre la «exclusividad» y no de «monopolio».

parcial de la ley estuvo a cargo de la Comisión para la Defensa del Patrimonio Nacional y la Reforma del Estado integrada por el Frente Amplio (FA), coalición de partidos de izquierda; el Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT); el Sindicato Único de Telecomunicaciones (SUTEL), y algunos integrantes del Partido Nacional (Polo Progresista) y del Partido Colorado (Tavares y Vaillant) (Monestier, 2007).<sup>6</sup> El 13 de diciembre de 1992, mediante un plebiscito, la ciudadanía se pronunció a favor del recurso, con lo que se derogó parcialmente la Ley n.º 16.211, incluido el artículo 32.

La derogación parcial de la ley abrió el debate en la literatura jurídica uruguaya acerca de los efectos del referéndum sobre el monopolio de las telecomunicaciones. José Aníbal Cagnoni (2010) entiende que el efecto del referéndum implica volver al día anterior al de la vigencia de la ley recurrida, por lo cual el Decreto Ley n.º 14.235 recuperó su texto original y mantuvo el monopolio de las telecomunicaciones a favor de ANTEL. En el mismo sentido, Augusto Durán Martínez (1993) afirma que el monopolio se restableció luego del pronunciamiento de la ciudadanía. Pablo Leiza Zunino (20121, p. 446) aclara que ese monopolio solo alcanza los servicios de telegrafía, télex y telefonía por hilos, que constituyen sus únicas competencias.

En cambio, Carlos Delpiazzo (2005) entiende que la derogación del artículo 32 de la Ley n.º 16.211 no implica automáticamente el retorno a la vigencia del derogado artículo 6 del Decreto Ley n.º 14.235. Afirma:

puesto que si el legislador sanciona un precepto legal en el que se establece un determinado régimen jurídico, que luego es derogado por otra ley, y sobreviene un tercer acto —en el caso, el referéndum— que a su vez deroga esta última sin preceptuar que vuelva a regir la primera ley (lo cual no es posible por la vía del referéndum), el principio que domina la materia es que esta no puede renacer porque no hay razones de lógica ni de técnica jurídica que así lo impongan (p. 32).

---

6 Sin integrar la Comisión para la Defensa del Patrimonio Nacional y la Reforma del Estado, otros partidos políticos y sectores dentro de los partidos tradicionales se opusieron a los artículos abarcados por el referéndum: Nuevo Espacio, sector Foro Batllista del Partido Colorado, el senador Zumarán y el sector Cruzada 94 del Partido Nacional.

A pesar de los debates académicos, la situación en los hechos se mantuvo incambiada. ANTEL mantuvo el monopolio sobre la telefonía fija, principal fuente de ingresos de la empresa durante la década del noventa, cuando los servicios de telefonía móvil y la banda ancha aún no se habían desplegado de forma masiva.

Después, el gobierno del presidente Jorge Batlle (2000-2005) impulsó un nuevo intento de reformas al sector. La Ley n.º 17.296 del 21 de febrero de 2001 modificó la redacción del Decreto Ley n.º 14.235 y establecía diferentes regímenes jurídicos según el alcance de los servicios telefónicos a prestar. Por una parte, se definía el servicio de telefonía básica como servicio público a ser prestado «en exclusividad» por ANTEL (art. 5).<sup>7</sup> Por otra parte, se preveía la prestación comercial de servicios de telefonía de larga distancia de «terceros», con autorización del Poder Ejecutivo (art. 12), y la constitución de sociedades del Estado con privados para la prestación del servicio de telefonía celular.

Contra estas disposiciones, se interpuso un nuevo recurso de referéndum impulsado principalmente por organizaciones sindicales, sociales y de izquierda (Monestier, 2007, p. 44). Ante este escenario, y adelantándose a un posible revés en una consulta popular, el gobierno de Jorge Batlle presentó al Parlamento un proyecto que derogaba las disposiciones más controversiales, el cual fue aprobado el 5 de agosto de 2002<sup>8</sup> y derogó de forma expresa el artículo 613 de la Ley n.º 17.296. Con esto, dejó sin objeto el referéndum y no fue necesaria la consulta popular.

El nuevo marco jurídico volvió a abrir el debate respecto a las competencias y el monopolio de ANTEL. Según Delpiazzo (2005, p. 36), la aprobación de esta ley supone la derogación de la calificación de la telefonía básica como servicio público exclusivo y reabre la discusión acerca de la categorización jurídica de los servicios a cargo de ANTEL (Delpiazzo, 2005, p. 36). Por su parte, Durán Martínez (2004) entiende que «en lo prestacional ANTEL tiene competencia únicamente en materia de telegrafía, télex y telefonía fija por hilos y ello en régimen de competencia, no en régimen de monopolio como lo tuvo en cierto momento» (p. 235). Según el autor, «la telefonía de competencia de ANTEL no constituye más servicio público; es actividad privada no monopolizada, regida por el derecho de la competencia» (p. 235). Juan Pablo Cajarville (2012) sostiene

---

7 La Ley n.º 17.296 definía *telefonía básica* como aquella de carácter fija, conmutada y referida a tráfico nacional (art. 5).

8 Ley n.º 17.524 del 5 de agosto de 2002.

que de acuerdo al marco vigente, ANTEL es competente para prestar en calidad de *servicio público* todos los servicios de telecomunicaciones en amplio sentido, pero no es posible considerar vigente ningún monopolio ni exclusividad a su favor.

La posición histórica de ANTEL, que se mantiene hasta hoy, ha sido la de sostener la vigencia del monopolio a su favor. Según esta interpretación, el «monopolio sobre telecomunicaciones» establecido en el artículo 6 del Decreto Ley n.º 14.235 fue restituido luego del resultado del plebiscito contra la Ley n.º 16.211. La lectura de la empresa es que este monopolio se extiende, además, a todo tipo de telecomunicaciones, no solo las de telefonía fija local, que era el medio de comunicación por excelencia y la principal fuente de ingresos en el año 1974, cuando se aprobó el decreto ley.<sup>9</sup> Esto incluye el monopolio sobre los servicios de internet a los hogares (banda ancha fija) (Beltramelli, 2018a, p. 308).<sup>10</sup> Así lo han sostenido a través de diferentes comparecencias públicas sus asesores (Bauzá, 2018; Beltramelli, 2018a, p. 307). Por ejemplo, en 2017, Susana Peruzzo (2018), asesora letrada de ANTEL, afirma: «En mi opinión el marco legal es claro, ANTEL mantiene el monopolio de la prestación de servicios de telecomunicaciones por hilo, medios ópticos y cualquier otro sistema electromagnético» (p. 285).

La Ley n.º 17.296 del año 2001 también introdujo cambios en lo que respecta a las políticas y regulaciones de las telecomunicaciones. El artículo 94 estableció la competencia del Poder Ejecutivo en la fijación de la política nacional de telecomunicaciones a través del Ministerio de Industria, Energía y Minería.<sup>11</sup> Para ejercer esta competencia, las leyes n.º 17.930 y 18.719 crearon y establecieron la organización

---

9 La interpretación de la empresa sobre el alcance del monopolio parte de que, al momento de aprobación del Decreto Ley n.º 14.235, estaba vigente la Ley n.º 12.273, que ratificó el Convenio Internacional de Telecomunicaciones de 1959, que definía *telecomunicación* como «toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos» (Comisión de Industria, Energía, Comercio, Turismo y Servicios, 2013 julio 10).

10 En 2012, el diario *El Observador* informaba la intención del gobierno del presidente José Mujica de enviar al Parlamento un proyecto de ley que estableciera expresamente el monopolio en el uso público de la fibra óptica por parte de ANTEL («Gobierno protege...», 2012a). Al final, el proyecto no se presentó.

11 Más adelante, la Ley n.º 18.719 del 27 de diciembre de 2010 modificó su redacción original, pero mantuvo las competencias.

administrativa de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual dentro del Ministerio. Entre sus competencias están:

Realizar propuestas y asesorar al Poder Ejecutivo en la fijación de la política nacional de telecomunicaciones y sus instrumentos, tales como formulación de proyectos de ley y decretos, en lo relacionado con el marco regulatorio del sector y, en general, en lo concerniente a la administración de recursos nacionales en materia de telecomunicaciones (art. 4 bis Ley n.º 18.719).

Por otra parte, la Ley n.º 17.296 creó la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC), con lo que se marca el comienzo de un proceso de apertura y competencia en el mercado de telecomunicaciones móviles. Originalmente creado como un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, el alcance de sus potestades regulatorias refiere a dos sectores: telecomunicaciones y postal.

La creación de la URSEC supuso, además, la redefinición de las funciones de las diferentes instituciones estatales (Gómez y Rivoir, 2008). Las modificaciones introducidas traspasaron las competencias de control desde ANTEL y la Dirección Nacional de Comunicaciones del Ministerio de Defensa Nacional a un órgano regulador (Alonso *et al.*, 2010). De esta forma, quedó conformado el nuevo escenario en el que el Estado definiría las políticas desde el Poder Ejecutivo, regularía el sector por medio de la URSEC y prestaría servicios a través de ANTEL.

A este escenario institucional también se sumaban una serie de decretos que modificarían el sistema de telecomunicaciones, en un período de «apertura» (Delpiazzo, 2005, p. 32). Los decretos n.º 423/001, del 31 de octubre de 2001, y 438/001, del 8 de noviembre de 2001, habilitaron la asignación por procesos competitivos de las bandas 1800, 1900 y 2100 MHz, lo que permitió la provisión de sistemas GSM (de segunda generación) en dispositivos móviles. Además, los decretos n.º 114/003 y 115/003, del 25 de marzo de 2003, aprobaron el Reglamento de Administración y Control del Espectro Radioeléctrico y el Reglamento de Licencias de Telecomunicaciones, respectivamente.<sup>12</sup>

Sin embargo, la estructura original de la URSEC despertaba ciertos reparos respecto a su independencia y capacidad de actuación. Alonso *et al.*

---

12 Sobre estos decretos, véanse Aramendía (2020); Leiza Zunino (2021, p. 456).

(2010) señalaban sobre aquella estructura que, si bien «en los papeles», Uruguay pasaría a tener un cuerpo profesional encargado de un campo estratégico,

en la realidad la sutura política, sujeta a una ingeniería institucional que concentra en el Poder Ejecutivo el poder bajo un régimen presidencialista con capacidad de veto, hacen de este organismo un satélite con capacidades instaladas (desde su expertiz [sic] técnico), pero sin lograr plasmar en las políticas su autonomía profesional y técnica (p. 18).

En el mismo sentido, apunta Leandro Zipitría (2019):

tenemos una asimetría en término de los agentes, que hace que el regulador, ya sea por elementos presupuestales, por capacidades o lo que sea, corra de atrás en un montón de elementos, con respecto a algunas de estas empresas o algunos de estos mercados (p. 75).

Otros autores apuntaban la relatividad de su grado de independencia con respecto al Poder Ejecutivo. El diseño institucional del ente regulador adolece de carencias para su normal funcionamiento, entre las que destacaban Gustavo Gómez y Ana Laura Rivoir (2008) «las debilidades presupuestales y legales del organismo regulador, la ausencia de un marco legal claro y adecuado y la inexistencia de políticas públicas articuladas y explícitas en materia de telecomunicaciones» (p. 16). El diseño institucional, según Beltramelli (2018a, p. 149) limitaba las funciones del organismo a un regulador técnico, con dependencia del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria, Energía y Minería.

De esta forma, se identificaban dificultades en la tensión entre lo técnico y lo político y su relevo a una posición de «contralor técnico» (Beltramelli, 2018a, p. 161). Beltramelli (2008a) señala:

La URSEC cuenta entre sus cometidos asesorar a los poderes del Estado, pero pocas veces sus iniciativas configuraron tendencias autónomas, [...], extremo que se evidencia en algunos hitos donde por la vía del decreto se llegó a su desautorización, a través del criterio de avocación del Poder Ejecutivo (p. 143).

Estos problemas también repercutieron en las garantías brindadas por el regulador respecto al cumplimiento en materia de defensa de la competencia. Zipitría (2018, p. 150) argumenta: «En los últimos tiempos, la URSEC ha evitado sistemáticamente actuar en temas de defensa de la competencia, cuando es uno de sus cometidos esenciales». Domingo y Zipitría (2014) también apuntan que es posible observar fenómenos como la captura del regulador o la limitación de las acciones que tomaba sobre ANTEL:

Ello se puede constatar en la cadencia con la que se han llevado adelante las investigaciones por prácticas anticompetitivas por parte de la empresa estatal cuando ataba productos monopólicos a los competitivos, así como en la negativa a autorizar el servicio de transmisión de datos por fibra óptica por parte de las empresas privadas, violando el principio de neutralidad tecnológica (p. 32).

En marzo de 2020 asumió el gobierno del presidente Lacalle Pou (2020-2025) el cual incluía dentro de sus objetivos el fortalecimiento de los organismos de control. Así, la Ley de Urgente Consideración (LUC) n.º 19.889, del 9 de julio de 2020, modificó aspectos sustanciales de la URSEC (Leiza Zunino, 2021, p. 472). El artículo 256, que sustituye al artículo 70 de la Ley n.º 17.296, transforma la naturaleza jurídica del organismo, que pasa de ser un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo a un servicio descentralizado. A partir de este nuevo régimen, se vincula en materia administrativa con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria, Energía y Minería y puede comunicarse de forma directa con cualquier órgano del Estado (nueva redacción del art. 74 de la Ley n.º 17.296).

El objetivo buscado por la norma era transformar al regulador en un órgano más fuerte e independiente. Mercedes Aramendía (2020) enumera las siguientes modificaciones en esta dirección: desvinculación jerárquica con el Poder Ejecutivo, mayores exigencias para la designación y el cese de los directores, ordenación de gastos y pagos al directorio, mayor fortaleza en cometidos para regular, controlar y fiscalizar.

Con los años, también se verificaron cambios en la competencia de la URSEC respecto a la defensa de la competencia del sector. La Ley n.º 17.556 del 18 de setiembre de 2002 amplió los cometidos y poderes originales de la URSEC para incluir «los de prevenir conductas anticompetitivas y de abuso de posición dominante en las actividades» de su ámbito

de competencia, sin perjuicio de las normas vigentes sobre servicios públicos y monopolios legales (art. 89).<sup>13</sup> Más tarde, la Ley n.º 18.159 de Defensa de la Libre Competencia del 20 de julio de 2007 le otorgó competencia a la URSEC para la autorización de concentraciones económicas en el ámbito de las telecomunicaciones.<sup>14</sup> Asimismo, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, organismo dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, deberá notificarla antes de expedirse sobre una denuncia o investigación de oficio que involucre una entidad regulada por aquella (art. 10). Entre ambos organismos se han establecido mecanismos de consulta informales (Regulatel, 2016, p. 49).

Otro de los cambios introducidos en el sector por la LUC fue la habilitación de la portabilidad numérica entre proveedores móviles. El artículo 17 consagra la portabilidad como un «derecho de los usuarios de los servicios de telefonía móvil». La URSEC, mediante un Comité de Portabilidad Numérica, fue el órgano encargado de la implementación del sistema, que se habilitó oficialmente en enero de 2022.

Hasta aquí, un recuento de las principales leyes que regulan el mercado de las telecomunicaciones en el país. Sin embargo, la convergencia tecnológica, uno de los principales desafíos que enfrenta el sector, obliga a considerar la regulación de los servicios de comunicación audiovisual, por sus actores y reglas establecidas que afectan ambos sectores.

---

13 En su redacción original, el artículo hacía alusión a «las actividades referidas en el artículo 71» de la Ley n.º 17.296 que establecía: «Quedan comprendidas en las disposiciones de la presente ley, las siguientes actividades: a) Las referidas a telecomunicaciones entendidas como toda transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza, por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos; y b) Las referidas a la admisión, procesamiento, transporte y distribución de correspondencia realizada por operadores postales». El artículo fue derogado por el 257 de la Ley n.º 19.889.

14 Artículo 27 en la redacción dada por la Ley n.º 19.996 del 3 de noviembre de 2021.

## Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

Los procesos de regulación de la convergencia estuvieron marcados en Uruguay por la aprobación de la Ley n.º 19.307 de LSCA.<sup>15</sup> De acuerdo con Beltramelli (2018a, p. 297), esta ley se inscribe dentro de una estrategia de comunicaciones y telecomunicaciones para el desarrollo sectorial e integral del país. Sin embargo, señala que la división dicotómica entre los servicios de comunicación audiovisual y las telecomunicaciones desencadenó una regulación que respetó un «acuerdo tácito» de no cruzar las líneas y mantener barreras altas de ingreso tanto a un sistema como al otro (Beltramelli, 2018a, p. 342).<sup>16</sup> Es que, si bien el artículo 1 de la LSCA excluyó de su alcance las comunicaciones transmitidas a través de internet, el proceso convergente resultó imposible de evadir.<sup>17</sup> Las disposiciones de la LSCA impactaron en la regulación de las telecomunicaciones y la conformación del sector, aun cuando no fuera lo declarado. Siguiendo a Beltramelli (2018a): «Si bien el impacto puede no ser directo, las limitaciones que esta ley impone sobre márgenes del mercado terminan por configurar afectaciones en el diseño convergente que estas empresas se proponían» (p. 289). En el mismo sentido, Facundo Franco (2022) afirma:

Si bien la LSCA excluye de su alcance a Internet, no debe asumirse como natural que las políticas de medios audiovisuales tradicionales

---

15 Otros proyectos que se encuentran vinculados a la regulación de la convergencia, pero fueron excluidos del presente análisis por no haber prosperado, fueron las experiencias con el Plan Cardales (Convergencia para el Acceso a la Recreación y el Desarrollo de Alternativas Laborales y Emprendimientos Sustentables) y el despliegue de la Televisión Digital Terrestre.

16 El artículo 3 de la Ley n.º 19.307 define *servicio de comunicación audiovisual* como: «un servicio que proporciona una oferta estable y permanente de señales de radio o televisión. Comprende, por tanto, una o más programaciones, con su respectivo formato, cada una de ellas entendida como la planificación y organización, en forma coherente, de una serie de programas de radio o televisión».

17 Al comentar el artículo 1 de la ley, Delpiazzi (2020) apunta cómo la norma va «a contramano de la convergencia tecnológica apreciable a nivel mundial». A juicio del autor, se grava a los servicios tradicionales de telecomunicaciones en lo referente a limitaciones, pagos, contraprestaciones, incompatibilidades y sanciones. Del otro lado, los nuevos servicios prestados a través de internet tienen «total libertad» de carga y regulación. Por este motivo, entiende que se está ante una norma violatoria del principio de igualdad (p. 89).

y de los que se emiten a través de Internet se definan en forma diferenciada. Por el contrario, la definición de excluir a Internet de la regulación de medios audiovisuales fue política y derivada de transacciones a la interna del gobierno. De hecho, en la práctica cotidiana de los medios la distinción entre formatos tradicionales y digitales ya no se aprecia con tanta claridad (p. 10).

La intersección entre los dos campos de los servicios de comunicación audiovisual y telecomunicaciones está representada en el artículo 56 de la LSCA. Este artículo estableció la incompatibilidad de las licencias para la prestación de servicios de comunicación audiovisual con servicios de telecomunicaciones mediante la prohibición de la propiedad cruzada.<sup>18</sup> Es decir, las personas físicas o jurídicas que prestaran servicios de comunicación audiovisual no podrían prestar servicios de telecomunicaciones de telefonía o transmisión de datos.

Esta disposición fue discutida desde diferentes sectores del mercado. En oportunidad de la comparecencia ante la Comisión de Industria de la Cámara de Diputados durante la discusión parlamentaria de la LSCA, la Cámara de Telecomunicaciones del Uruguay manifestó que afectaba a las empresas del sector, por tener un impacto en modelos de negocios híbridos que estaban desarrollando los operadores (Beltramelli, 2018a, p. 316). Desde su perspectiva, la ley fortalecía el monopolio de ANTEL, blindaba su capacidad para ofrecer contenido y excluía a otros actores que contaban con la tecnología y despliegue para competir (Beltramelli, 2018a, p. 329). A juicio de la Cámara, si bien el proyecto se declaraba como no convergente, terminaba teniendo impactos directos en el mercado de las telecomunicaciones.

---

18 Artículo 56 de la Ley n.º 19.307 en su redacción original: «Las personas físicas o jurídicas que presten servicios de comunicación audiovisual regulados por la presente ley no podrán, a su vez, prestar servicios de telecomunicaciones de telefonía o de transmisión de datos. Esta incompatibilidad alcanza a las personas, físicas o jurídicas, integrantes de las personas jurídicas involucradas.

Lo establecido en el inciso precedente es sin perjuicio de los acuerdos de comercialización que se puedan celebrar, ofrecidos en igualdad de condiciones a todos los interesados.

Ninguna persona física o jurídica podrá ser titular, total o parcial, simultáneamente, de una licencia para prestar servicios de televisión para abonados satelital de alcance nacional y de autorizaciones para prestar servicios de radiodifusión abierta, así como tampoco de otras licencias para prestar servicios de televisión para abonados».

En el mismo sentido, la Cámara Uruguaya de Televisión para Abonados se oponía a la prohibición incluida en el artículo 56 por ver disminuidas sus posibilidades de desarrollo a largo plazo. Los proveedores de televisión por cable reclamaban su capacidad de brindar internet por medio de sus redes de cable coaxial, una tecnología disponible en muchos países (Beltramelli, 2018a, p. 335). De hecho, empresas de este sector fueron de las primeras en interponer acciones de inconstitucionalidad contra varias disposiciones de la ley, entre ellas, el artículo 56.

Así, en 2016, la Suprema Corte de Justicia (scj), por mayoría de sus integrantes, acogió la acción de inconstitucionalidad entablada contra este artículo por parte de empresas de servicios de comunicación audiovisual. El principal argumento en el que la fundamentó su decisión fue la ausencia del *interés general* necesario para limitar tales derechos. A juicio de la scj, ni la norma ni el legislador expresaron los motivos para la limitación del principio de libertad establecido en el artículo 7 de la Constitución:

No resulta de la norma, ni ha sido explicitado por el Legislador, por qué motivo correspondía establecer una limitación más estricta en este aspecto que la prevista por el art. 55 de la Ley que tiene la finalidad expresa de evitar la concentración empresarial (los monopolios y oligopolios) (sentencia n.º 240/2016, 8 de agosto de 2016).

En su voto, el ministro Chediak manifestó que no se apreciaba cómo la norma protege el interés general y que ella mantiene de forma velada el monopolio en la transmisión de datos por parte de ANTEL.<sup>19</sup> La posición

---

19 Antes, la scj había mantenido por mayoría la constitucionalidad del artículo 56. En sus discordias, el ministro Chediak había expresado: «En lo que refiere al artículo 56, dicha norma fue impugnada por la accionante, basada principalmente en que fue creada con la única finalidad de beneficiar a ANTEL, que es violatoria de los principios de libertad de empresa y seguridad jurídica (arts. 7 y 36 de la Constitución). Se viola además el art. 85 de la carta, así como los artículos 8, 10 y 72.

Coincidió con el fiscal de Corte (fs. 275 y ss.) en cuanto a que el artículo no es violatorio del art. 85 de la Carta Magna, puesto que para ello debía concederse un monopolio, cosa que la Ley no hace, por lo tanto, la exigencia de mayoría especial solo puede ser requerida ante la presencia de un texto que en forma incuestionable establezca un monopolio. No obstante, comparto que dicha norma es violatoria del artículo 36 de la Constitución. En efecto, respecto a la prohibición establecida en el inciso primero, no se aprecia de qué manera se estaría protegiendo el interés general. En este punto coincido con el Dr. Correa Freitas, cuando en la consulta que luce fs. 41 señala que no se aprecia ninguna razón de interés general en dicha

mayoritaria de la SCJ fue posteriormente ratificada en otros pronunciamientos (sentencia n.º 253/2016).

Con estas sentencias, y debido al alcance limitado de las declaraciones de inconstitucionalidad que solo aplican al caso concreto, se configuró un particular escenario. Aquellas empresas que habían obtenido la sentencia de inconstitucionalidad ante la SCJ podían solicitarle a la URSEC su licencia para la prestación de servicios de internet, sin impedimentos legales que las obstaculizaran.<sup>20</sup> El resto de las empresas, sin sentencia de la SCJ, se veían impedidas de tal solicitud. Así fue que, en junio de 2022, el Poder Ejecutivo, durante el mandato de Lacalle Pou, emitió cinco resoluciones en las que le otorgó a las empresas que habían recibido fallos de inconstitucionalidad de la SCJ las licencias Clase B necesarias para la prestación de servicios de transmisión de datos a través de redes propias o de terceros.<sup>21</sup>

Ante este escenario, el gobierno de Lacalle Pou decidió avanzar hacia cambios en la regulación del sector. La Ley n.º 20.383, del 16 de octubre de 2024, derogó la LSCA original y estableció modificaciones en todo el régimen. Entre los principales cambios introducidos se incluyen la ampliación de los límites a la cantidad de licencias de las que puede ser titular una persona física o jurídica y la habilitación de la propiedad cruzada para que empresas audiovisuales puedan prestar servicios de internet.<sup>22</sup>

---

prohibición y que la misma mantiene en forma velada el monopolio en la transmisión de datos por parte de la empresa estatal ANTEL» (Sentencia n.º 79/2016 de la SCJ) Ver también Sentencia n.º 180/2016.

20 Sobre los decretos n.º 114/003 y 115/003, del 25 de marzo de 2003, Reglamento de Administración y Control del Espectro Radioeléctrico y Reglamento de Licencias de Telecomunicaciones, véanse Aramendía (2020); Leiza Zunino (2021, p. 456).

21 Las cinco resoluciones corresponden a cada una de las empresas autorizadas a brindar los servicios de internet: 136/022 (Korfield S. A.), 137/022 (Nuevo Siglo, Riselco s. A.), 138/022 (TCC, Tractoral S. A.), 139/022 (Praimar s. A.) y 140/022 (Monte Cable, Monte Cablevideo s. A.).

22 «Artículo 49 (Derecho de los operadores de televisión por abonados por cable a prestar servicio de internet).- Los titulares de servicios de comunicación audiovisual de televisión para abonados que operan mediante cable tendrán derecho a solicitar licencias para prestar servicios de banda ancha y acceso a internet, a través del empleo de sus redes propias, desarrollos futuros o de recursos que contraten con terceros, en igual área de cobertura a la de su respectiva licencia. Los servicios referidos en el inciso anterior deberán resultar técnica y jurídicamente factibles conforme a la normativa vigente». El artículo 56 de la LSCA original ya había sido

Tras la asunción de un nuevo gobierno de izquierda en marzo de 2025, vuelven a surgir incertidumbres sobre el escenario audiovisual. A través del Decreto n.º 88/2025, el presidente, Yamandú Orsi, suspendió la aplicación de la reglamentación de la Ley n.º 20.383, lo que dejó en suspenso las modificaciones introducidas por Lacalle Pou.

De esta forma, la LSCA y sus sucesivas modificaciones se convirtieron en piezas clave de la regulación del sistema de telecomunicaciones en Uruguay. A pesar de su lógica *no convergente*, y sin declararlo de forma expresa, la regulación de los servicios de comunicación audiovisual tuvo su impacto en la configuración del mercado de telecomunicaciones y las potestades de los diferentes actores.

## Situación del mercado de telecomunicaciones

En los últimos diez años, se ha señalado a Uruguay como uno de los países líderes en la región latinoamericana respecto a la provisión de servicios de banda ancha fija y móvil (Domingo y Zipitría, 2014). El informe *Midiendo la sociedad de la información*, elaborado por la UIT (ITU, 2018a, p. 125), señala que el país dispone de los servicios de banda ancha fija y móvil más asequibles de la región. El informe destaca, además, la efectividad de las políticas públicas en el sector que han reducido las brechas de acceso y disminuido los costes de conexión con planes ambiciosos de implementación de nuevas tecnologías (p. 136).

Para llegar a ocupar estos lugares, en los últimos veinte años existieron dos políticas clave: la instalación de fibra óptica y el servicio de Universal Hogares (Clastornik *et al.*, 2016, p. 65). En julio de 2010, durante la presidencia de José Mujica comenzó en la instalación de fibra óptica en la última milla que conecta los hogares a internet. De esta forma, ANTEL sustituyó progresivamente las conexiones por cable coaxial ADSL por tecnología FTTH con mayor velocidad de conexión (Sotelo y Rizzi, 2021, p. 19). Además, comenzó a implementar el proyecto Universal Hogares para brindar servicios básicos de internet de hasta 1Gb de tráfico

---

derogado mediante la Ley n.º 20.075, del 20 de octubre de 2022, que entró en vigencia el 1.º de enero de 2023, con una redacción similar a la actual.

de forma gratuita a todos los hogares que contaran con una línea telefónica (Franco, 2022, p. 53; Tabacco, 2017, p. 35).

El despliegue de la tecnología de fibra óptica al hogar fue acompañado de otras inversiones por parte de ANTEL que definen, en parte, la situación actual del mercado. En el área de infraestructura, la empresa construyó Datacenter, que fue inaugurado en 2016 en la ciudad de Pando y concretó acuerdos con empresas internacionales, como Google, para la construcción de un cable submarino que conecta a Uruguay con Miami a través de Brasil (Tabacco, 2017, p. 37). Además, la empresa incursionó en el área de la distribución y producción de contenidos bajo la marca Vera TV. La plataforma incluía señales de televisión, contenidos *on demand* y acceso a eventos deportivos como los juegos olímpicos y el mundial de fútbol (Franco, 2022, p. 56). El conjunto de estas políticas posicionó a ANTEL en el centro de las telecomunicaciones en Uruguay.

Más allá de las discusiones jurídicas sobre el alcance del monopolio de ANTEL, la empresa estatal cuenta —al menos *de facto*— con el monopolio en el mercado de telefonía fija y el de prestación de servicios de banda ancha fija (De León, 2015, p. 63). La empresa estatal presta el 100 % de los servicios de banda ancha fija alámbrica del país y el 94 % de los servicios se prestan por medio de fibra óptica (1.034.420), con un promedio de velocidades que superan los 100 Mbps por conexión. La competencia se divide entre las empresas Enalur S. A. (Dedicado), Starlink, Telefónica y Telstar, los cuales agrupados alcanzan únicamente el 1 % (15.030) de los servicios fijos en el territorio mediante el uso de tecnologías inalámbricas (URSEC, 2024).

A diferencia de lo que ocurre con la banda ancha fija, el mercado de telefonía móvil presenta un escenario de mayor apertura a la competencia. A partir de 2001, junto con la creación de la URSEC, se habilita la operación de nuevos proveedores móviles: Primero Movicom (hoy Movistar) y luego CTI Móvil (hoy Claro).

Movistar Uruguay comenzó sus operaciones como la filial local de la empresa de origen español Telefónica, fundada como la Compañía Telefónica Nacional de España en 1924 y es hoy una de las mayores empresas de telecomunicaciones del mundo. Tiene operaciones en más de veinte países de América Latina y Europa bajo las marcas Movistar, O2 y Vivo. En 2004 adquirió los activos de la empresa BellSouth en América Latina, y fue entonces que ingresó al mercado uruguayo. Movicom BellSouth operaba en el país desde 1991, en un comienzo arrendando las frecuencias de ANTEL, hasta que obtuvo autorizaciones propias (Gómez y Rivoir, 2008;

«Historia», 2023). A junio de 2024, contaba con 1.550.800 suscriptores a servicios móviles, lo que representa el 22 % del mercado (URSEC, 2024). En mayo de 2025, Telefónica anunció la venta de la empresa a Millicom International Cellular s. a. que opera en la región bajo la marca TIGO («El comunicado de Tigo tras la confirmación...», 2025).

Claro Uruguay es la empresa subsidiaria del grupo mexicano de telecomunicaciones América Móvil. Este comenzó sus actividades en setiembre de 2000, cuando la empresa Telmex escindió el negocio de líneas celulares de la telefonía fija. Hoy, América Móvil es uno de los principales operadores de telecomunicaciones del mundo y concentra la mayor parte de sus operaciones en América Latina y Estados Unidos. El grupo mexicano ingresó al mercado uruguayo en 2004 bajo la marca CTI Móvil («Llega el 4 de octubre CTI Móvil», 2004). En 2008, como parte de una estrategia por unificar las marcas en los países de la región, CTI Móvil pasó a denominarse Claro («CTI Móvil ahora es Claro», 2008). En Uruguay presta servicios inalámbricos de voz, datos y de valor agregado, así como servicios OTT como Claro Video y Claro Música (Informe de Sustentabilidad 2020, 2020). De acuerdo a los datos de la URSEC, a junio de 2024, Claro cuenta con 1.149.700 suscripciones a telefonía móvil en el país, lo que representa el 16 % del mercado (URSEC, 2024).

Entre las tres empresas de telefonía suman 3.438.471 suscripciones a banda ancha móvil. La mayor parte de ellas (81 %) son servicios de pospago. El tráfico de datos de servicios de banda ancha móvil aumentó en gran medida en los últimos años: pasó de 68.042 Tb en el primer semestre de 2018 a 360.732 Tb en la primera mitad de 2024. En tráfico de datos, los usuarios de ANTEL muestran mayor uso de datos con relación a la cantidad de servicios. Representa el 68 % del total de tráficos de banda ancha móvil (URSEC, 2024).

El sector tampoco es ajeno a las disminuciones en la demanda de servicios tradicionales. Así por ejemplo, de los informes semestrales de la URSEC (2024) es posible visualizar la disminución en la cantidad de mensajes de texto (SMS) enviados en el país, que pasó de 583.196 en el primer semestre de 2018 a 255.216 en el segundo semestre de 2024. Esto representa una caída del 56% del total de mensajes en un período de seis años y medio. Otro ejemplo: los minutos de llamadas de larga distancia muestra una caída significativa: pasando de 37.614 minutos en el primer semestre de 2018 a 13.423 en el primer semestre de 2024.

A pesar de estas disminuciones en la demanda, el mercado de telecomunicaciones tradicional presenta altos niveles de concentración. De

acuerdo al índice de concentración que evalúa a la participación de las principales empresas, Uruguay presenta una concentración del 100 % en los mercados de banda ancha fija y móvil (Levy, 2022).<sup>23</sup> Según los datos del *Informe de mercado de telecomunicaciones de Uruguay* de la URSEC (2024), el total suscripciones a teléfonos móviles es de 4.781.346, que se dividen entre tres empresas: ANTEL, con el 49 % del mercado; seguido por Movistar, con el 29 %, y Claro, con el 22 %.

Esto ha dado lugar a la peculiaridad apuntada por Gómez y Rivoir (2008) de que, en el mercado uruguayo de telefonía móvil, «el incumbente es el actor pequeño» (p. 13). Es que ANTEL, que tiene el mayor número de líneas móviles, compite con Movistar y Claro, filiales de dos de las empresas de telecomunicaciones más grandes del mundo. Las empresas privadas, con participación en el mercado global, pueden apalancar sobre economías de escala a las que ANTEL no puede acceder (Gómez y Rivoir, 2008).

A pesar de ello, Sartor, Veiga y Umpiérrez (2020) señalan:

a diferencia de lo observado en otros países con empresas estatales en el mercado móvil, ANTEL ha mostrado un mayor dinamismo en lo referido a la incorporación de tecnología, lo que ha contribuido a que pueda competir con empresas multinacionales de participación mundial (p. 19).

En definitiva, la situación del mercado le asigna a ANTEL un papel central en la provisión de las telecomunicaciones del país. La empresa lidera los mercados de internet fijo y móvil, pese a competir con dos de las principales empresas de telecomunicaciones del mundo. Además, el sector acompaña las tendencias globales de descenso en los servicios de telecomunicaciones tradicionales, como la telefonía fija, los mensajes de texto y las llamadas de larga distancia, mientras aumentan los servicios de banda ancha y los usuarios migran hacia nuevas aplicaciones que reemplazan a los anteriores.

---

23 El índice CR o *concentration ratio* (tasa de concentración) refleja porcentualmente la situación de los mercados en términos de competencia atendiendo a la situación e importancia de las dos, tres o cuatro mayores empresas que operen en él (lo que se denomina CR<sub>2</sub>, CR<sub>3</sub> o CR<sub>4</sub>) (Levy, 2022).

## Características

La historia regulatoria que atravesó el sector de las telecomunicaciones en Uruguay y la situación del mercado permiten delinear algunas características propias del país. Si bien la imagen de los servicios y proveedores en la actualidad forma parte de un mercado internacional, es posible relevar determinadas características que lo diferencian de otros países de la región y del mundo.

Una primera característica que destaca a Uruguay es la ausencia de una regulación integral del sector de telecomunicaciones. El diseño de la política del sector, señalado como «incompleto» (Berretta *et al.*, 2005), está dispersa en normas presupuestarias, decretos y resoluciones de la URSEC. No existe una ley de telecomunicaciones que sistematice las reglas del sector. Esta característica ha dejado *zonas grises* o, directamente, *vacíos normativos*, que permiten mantener cierto margen de maniobra a los diferentes actores. Las políticas *no escritas*, como la extensión del monopolio de ANTEL desde la telefonía fija a la banda ancha o la separación compartimentada entre las regulaciones entre servicios de comunicación e internet constituyen particularidades del sistema uruguayo.

En mayor o menor medida, todos los partidos políticos que han ejercido el gobierno en el país han respetado esas políticas no escritas (Beltramelli, 2018a, p. 21). En un sistema político altamente institucionalizado como el uruguayo, los bloques ideológicos se corresponden con los tres principales partidos políticos. Por un lado, el FA asumió por primera vez el gobierno en 2005, en medio de los movimientos denominados *progresistas* que predominaron en América Latina durante la primera década del siglo XXI. Esta coalición asumió su primer período liderado por Tabaré Vázquez (2005-2010), al que le siguió José Mujica (2010-2015) y repitió nuevamente Vázquez (2015-2020). En marzo de 2025 asumió un cuarto gobierno del FA a cargo de Yamandú Orsi. Del otro lado están los dos partidos tradicionales, el Partido Nacional y el Colorado. Estos partidos, que datan de los comienzos del Uruguay como república independiente, constituyeron un sistema bipartidario durante la mayor parte del siglo XX, hasta la creación y ascenso del FA. Al día de hoy, tanto el Partido Nacional como el Colorado se identifican con posiciones que van desde la derecha al centro. En los últimos veinte años, la coalición de estos dos partidos, junto con otros partidos de menor tamaño, gobernó en el período 2020-2025 bajo la presidencia de Luis Lacalle Pou.

En lo que va del siglo XXI, todos los gobiernos, sin importar su postura ideológica, consolidaron un diseño regulatorio no convergente, la segunda característica del sistema de telecomunicaciones uruguayo. Es que, pese al desarrollo tecnológico y económico de los últimos veinte años tendiente a la convergencia, Uruguay mantuvo la separación entre la regulación de servicios de comunicación audiovisual y de telecomunicaciones (Beltramelli, 2018b, p. 20; Larriera, 2017). En este sentido, Beltramelli (2018a) señala:

Desde la perspectiva del análisis institucional, los Servicios de Comunicación Audiovisual y las telecomunicaciones —en clara convergencia tecnológica y de servicios— son tratados como espacios estancos, recibiendo beneficios y detracciones de forma discrecional por la vía fáctica, sin el establecimiento de una política formulada y explícita (p. 194).

Los actores de uno y otro sector encontraron barreras altas para brindar servicios que no fueran los originalmente asignados a sus licencias. Pese a algunos intentos de cruzar las líneas, como el fallido Plan Cardales o los reclamos de los proveedores de televisión por cable para brindar servicios de datos, el régimen mantuvo los dos tipos de servicios como compartimientos estancos. Como señalan Alonso y Beltramelli (2020):

El mercado uruguayo es reducido y operaron barreras altas entre los sistemas de medios tradicionales y el mercado de datos e internet. Los arreglos políticos desarrollados hasta el momento traslucen un ‘pacto criollo’ de no agresión, por un lado el sistema de medios no se vio modificado o impactado por las ley de servicios audiovisuales de Frente Amplio (sic), y por otro el mercado de internet por fibra se mantuvo bajo una lógica de monopolio natural de ANTEL.

La idea de avanzar hacia una ley integral de telecomunicaciones estuvo presente durante el gobierno del presidente José Mujica, mientras se discutía en el Parlamento la LSCA. Desde el Gobierno, el ministro de Industria, Energía y Minería, Roberto Kreimerman afirmaba: «Vamos a desarrollar una nueva ley de telecomunicaciones y servicios de comunicación audiovisual con políticas públicas para el sector, reglas de juego claras y mecanismos permanentes de participación ciudadana» (Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda, 2010).

De esta forma, quedó conformado el escenario que mantiene a los dos sectores por separado. De acuerdo con Alonso *et al.* (2010):

La conformación del sistema de telecomunicaciones en Uruguay generó un movimiento pendular y paradójico que por un lado le otorgó al Estado el monopolio de la transmisión de datos a través del Ente prestador (ANTEL) y por otro lado dejaba bajo una lógica privada prestadora de servicios a la televisión y a la radiodifusión; ciertamente en el horizonte no estaba el problema de la convergencia tecnológica y mucho menos la transnacionalización de las telecomunicaciones (p. 5).

La ausencia de una regulación integral o convergente puede haber resultado funcional a ANTEL. De hecho, en las discusiones sobre la LSCA, ANTEL mantuvo una «capacidad de veto fáctica» (Beltramelli, 2018a, p. 325) y «presionó para que internet quedara fuera del ámbito de aplicación de la ley» (Buquet, 2018, p. 24). Al decir de Beltramelli (2018b):

La ausencia de un proyecto de regulación para telecomunicaciones puede resultar funcional a actores definidos como estratégicos y demarcados dentro de la órbita estatal, aunque esto no asegura que otros actores continúen bregando por bajar las barreras de acceso al mercado de telecomunicaciones en una lógica convergente (p. 21).

Esto permite identificar una tercera característica del sector: el papel estratégico de ANTEL en la definición de las políticas públicas (Beltramelli, 2018a, p. 336). A diferencia de lo ocurrido en otros países de la región durante la década del noventa, en Uruguay no se produjo una privatización de la empresa estatal o la liberalización de la prestación de servicios telefónicos (Gómez y Rivoir, 2008). Una vez pasados los procesos de desregulación de esa década, Uruguay se posicionó como «una de las pocas excepciones en América Latina que preservó dentro de la órbita pública estatal (entre otros monopolios) el de las telecomunicaciones a través de su empresa pública ANTEL» (Alonso *et al.*, 2010).

La trayectoria de la empresa estatal está asociada al concepto de *Estado benefactor* a través de las empresas públicas. En este sentido, se trata de un actor estatal muy potente, eficiente, corporativo y asociado a un entorno estadocéntrico (2018a, p. 336). Pablo Sartor *et al.* (2020) afirman que, en algunos casos, la empresa funciona como el «brazo ejecutor

de ciertas políticas gubernamentales» (p. 13). Su trayectoria institucional, la participación en políticas digitales de inclusión y el revés del plebiscito contra la Ley de Empresas Públicas de 1992 la posicionaron como un actor clave (Beltramelli, 2018a, p. 325). Sobre ello, Beltramelli (2018a, p. 21) identifica la existencia de una «política no escrita» de cuidado sobre el acceso a servicios y tecnologías desde el Estado uruguayo.

El conjunto de normas, políticas no escritas y pactos criollos han sido funcionales para la asunción del protagonismo central de ANTEL. La empresa estatal mantiene el monopolio legal sobre la prestación exclusiva de telefonía fija, lo que le otorga ventajas competitivas, ya que le permite usar economías de red y subsidios cruzados (Gómez y Rivoir, 2008; Sartor *et al.*, 2020). Asimismo, ha recibido ayuda del Estado «por acción y omisión» (Beltramelli 2018a, p. 342), en tanto no se otorgaron licencias para brindar servicios de datos antes de la reforma de la LSCA (Alonso y Beltramelli, 2020; Domingo y Zipitría, 2014, p. 21). Otros procesos, como la asignación de licencias para TV Digital Abierta y el Plan Cardales, también encontraron resistencias por parte del ente (Beltramelli, 2018a; Franco, 2022, p. 54). En este sentido, la empresa ha logrado construir fuertes barreras de entrada a nuevos jugadores en el mercado (Olaso, 2013, p. 87).

Asimismo, la empresa ha logrado llevar adelante su propia estrategia, sin que esta se haya explicitado o deliberado públicamente (Kaplún, 2017). Gabriel Kaplún y Federico Beltramelli (2019) señalan:

Parece que ANTEL es un actor que no ha estado presente como debería en las discusiones y tiene un papel clave aunque no sea un regulador. De hecho termina teniendo un peso muy decisivo en el sistema mediático uruguayo. ANTEL parece haber tenido una agenda de la democratización de la comunicación distinta de la agenda que, por ejemplo, impulsó la ley de medios (pp. 178-179).

Ejemplo de esta agenda son las inversiones de ANTEL en los últimos quince años, las cuales se han desarrollado a través de una «baja deliberación pública en términos políticos» (Beltramelli, 2018a, p. 335).

Las tres características apuntadas permiten estudiar de mejor manera el escenario de telecomunicaciones en el país en su estado actual y los movimientos a futuro. Al decir de Alonso *et al.* (2010) se trata de un sector con «una fuerte impronta estatista, asociado a una sociedad civil

atenta y un sector sindical movilizado para frenar reformas de corte neoliberal» (p. 22). En el mismo sentido, Beltramelli señala:

Uruguay mantiene algunos aspectos singulares que habilitan un análisis de caso en consideración de su trayectoria política e institucional, ya que como país ha sorteado el influjo desregulador de finales del siglo xx, manteniendo en la órbita del Estado una estructura de empresas públicas, entre las que se encuentra ANTEL (encargada de las telecomunicaciones). Cuenta con un Estado expandido y un régimen de políticas públicas que se pueden asociar a políticas de Estado, en la medida en que su continuidad ha funcionado con independencia de quien se encuentre en el gobierno de turno (Beltramelli, 2018a, p. 109).

Sin perjuicio de la centralidad y relevancia de ANTEL en el escenario local, sobre todo en los últimos quince años, la situación a corto o mediano plazo podría llegar a cambiar. Recientes modificaciones dan cuenta de un giro *promercado* que podría cambiar en el papel de la empresa estatal (Alonso y Beltramelli, 2020). Algunos ejemplos de estas variaciones son la aprobación de la portabilidad numérica móvil, la asignación de licencias para ofrecer internet a proveedores de televisión por cable, las nuevas reglas sobre propiedad cruzada en la LSCA y los cambios estructurales para fortalecer a la URSEC.

Mientras estos cambios normativos se plasman en el mercado, los rasgos distintivos más tradicionales se mantienen y determinan las características centrales del sector en Uruguay. La ausencia de una ley integral de telecomunicaciones, el diseño no convergente y el papel estratégico de ANTEL en la política pública resultan claves para analizar las discusiones públicas sobre la regulación, la interacción entre actores y las modificaciones que se han ido sucediendo en un mercado en constante cambio. De esta forma, el escenario descrito en esta sección permite entender el contexto en el cual se produjeron las discusiones sobre neutralidad de la red en el país.

## Propuesta de investigación

El presente trabajo se inserta en el estudio de las telecomunicaciones en Uruguay. Busca profundizar en una de las cuestiones que han sido objeto de debate en el mundo durante los últimos veinte años: el papel de los proveedores de servicios de internet sobre el tráfico que pasa por sus redes. Resultado de la convergencia tecnológica y la aparición de nuevas empresas proveedoras de contenido, la neutralidad de la red es uno de los ejes centrales en el escenario global de telecomunicaciones ya planteado.

En Uruguay, los autores han señalado la escasez de estudios y debates académicos sobre las políticas del sector de las telecomunicaciones. Alonso *et al.* (2010) atribuyen esta situación a factores como «una situación consolidada en lo fáctico por la vía de la escasa competencia comercial entre operadores y por la ausencia de reflexión académica específica que cuestione las lógicas operativas y funcionales».

A pesar de la relevancia de las discusiones cuando se las compara, los análisis sobre neutralidad de la red en Uruguay no responden a estudios empíricos. Sobre estos debates en particular, durante el Primer Foro de Gobernanza de Internet de Uruguay, llevado a cabo el 17 de mayo de 2016 en la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República, el panel «Neutralidad de la red», en el que participaron representantes de la academia, ANTEL, empresas privadas y la comunidad técnica de internet, concluyeron que, a escala local, las discusiones son «pobres» y, en muchas ocasiones, «sin información» (Jackson, 2016, p. 7). Algunos atribuyen la falta de interés en contar con una regulación específica sobre neutralidad a las características del mercado local con un monopolio público en los servicios de conexión de banda ancha fija y una posición dominante en los servicios de datos móviles (Lamé *et al.*, 2016; Olaso, 2013). Sin embargo, estas afirmaciones obedecen a percepciones que carecen de un abordaje académico científico.

En este sentido, la doctrina jurídica uruguaya ha abordado el tema de manera aislada y con enfoques estrictamente normativos. Olaso apunta que los artículos publicados por Wu se limitan al mercado norteamericano, el cual «presenta grandes diferencias con el nuestro» (Olaso, 2013, p. 87). Estas diferencias, según la autora, radican en la entidad del mercado, la cultura de mercado abierto y la fuerte participación del ente público, ANTEL. Otros autores nacionales han vinculado la neutralidad a variados

temas, como, por ejemplo, el bloqueo de sistemas de juego en línea (Sosa Barreto, 2021), la accesibilidad web universal (Saravia, 2011) o la responsabilidad civil de prestadores de internet (De Cores, 2021).

Por otra parte, los estudios regionales se han enfocado en países que aprobaron normas específicas sobre el tema y prescindieron del caso uruguayo. Autores como Roberto Triviño, Antonio Franco y Rafael Ochoa (2019) y Patricia Vargas León (2016) relevan los procesos de discusión, actores intervinientes y sus roles en la definición de las regulaciones sobre neutralidad en Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Sus conclusiones señalan las dificultades que los gobiernos y organizaciones de la sociedad civil encuentran en la interpretación y control de las normas una vez que se aprueban. En el mismo sentido, Martín Gendler (2016), en un estudio comparado de las normas en el América del Sur, aprecia que

[S]i bien se reglamenta mayormente la problemática económica a favor de la Neutralidad y de sus usuarios, se dejan múltiples puntos grises (Chile y Argentina), se designan autoridades con potencialidad de resolución, control y sanción que son tanto jueces como partes del asunto (Argentina) o se reglamenta la obligatoriedad del almacenamiento de los datos y el hecho de que el Estado pueda requerirlos cuando desee de modo secreto (Brasil) (p. 18).

Esta investigación pretende comenzar a explorar cuál ha sido el debate alrededor de la neutralidad de la red en Uruguay, dadas las particularidades de sus telecomunicaciones. Si bien la neutralidad se trata de un principio normativo que, según muchos, determinados actores «deberían perseguir», se trata de un debate que involucra cuestiones de contexto nacional (DeNardis, 2014, p. 132). La investigación empírica sobre el tema puede mejorar la calidad de las discusiones contextualizando el debate local sobre la neutralidad (Cooper, 2014, p. 77; Shin *et al.*, 2015). La ausencia de estudios de este tipo sobre el caso uruguayo abre la puerta a nuevos descubrimientos.

Se pretende aportar, así, al estudio jurídico y social mediante el análisis de la actuación de los actores del sector sobre los principales ejes sobre los que ha discurrido la discusión sobre neutralidad de la red y que han determinado la situación actual de Uruguay. Con los resultados se elaborará una línea de base para permitir futuras investigaciones de campo tanto desde el derecho como otras ramas del conocimiento que estudian el tema como la ingeniería, economía y comunicación.

Además, se espera contribuir a la difusión de conocimiento especializado en telecomunicaciones a la sociedad en general. Particularmente en los últimos años, la regulación sobre las empresas de telecomunicaciones ha experimentado algunas transformaciones que generaron discusiones a nivel público sobre su papel en la sociedad. Por ejemplo, la implementación de la portabilidad numérica para servicios móviles o la habilitación para la prestación de servicios de internet por parte de empresas de televisión por cable ocurridas durante 2022, han disparado intercambios políticos y técnicos entre gobierno y oposición.

Para alcanzar los objetivos propuestos este trabajo se apartará de posiciones normativas o evaluativas sobre la neutralidad de la red. No buscará responder la pregunta sobre la conveniencia de aprobar o no una ley de neutralidad de la red para Uruguay, ni cómo debería ser esta en tal caso. En cambio, se trata este de un estudio exploratorio, que buscará generar los insumos necesarios para avanzar en el entendimiento y políticas públicas del campo de las telecomunicaciones, y específicamente de internet en el país.

El hecho de que Uruguay no haya aprobado una Ley sobre la neutralidad en internet no es un impedimento para la existencia de una política pública sobre el tema. Siguiendo a Oszlak y O'Donnell (2007), una política estatal o pública se entiende como «un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil» (Oszlak y O'Donnell, 2007, p. 565). La política pública, por tanto, no se puede entender como una respuesta aislada, en tanto responde a un conjunto de iniciativas y respuestas explícitas o implícitas para un momento y un contexto determinados. Profundizan los autores:

Las sucesivas políticas o tomas de posición de diferentes actores frente a la cuestión y la trama de interacciones que se va produciendo alrededor de la misma, definen y encuadran un proceso social que puede constituirse en privilegiado objeto de análisis para acceder a un conocimiento más informado sobre el Estado y la sociedad latinoamericanas y sus mutuas interrelaciones (p. 564).

La investigación propuesta se puede enmarcar dentro de lo que Ian Dobinson y Francis Johns (2017) denominan *investigación legal no doctrinal* (p. 32). Este tipo de propuestas incorporan elementos metodológicos

de las ciencias sociales, por lo que también se llaman *estudios sociolegales* o *sociojurídicos*, para abordar problemas, políticas o presentar propuestas de reformas legislativas (p. 20). Siguiendo a los autores, este tipo de proyectos combinan métodos descriptivos y evaluativos con «el objetivo de llegar a ciertas conclusiones (o inferencias) basadas en lo que se encuentra» durante su desarrollo (p. 20). En el mismo sentido, Khushal Vibhute y Filipos Aynalem señalan (2009):

Un investigador jurídico que emprende una investigación jurídica no doctrinal toma como centro de su estudio algunos aspectos del derecho o las personas e instituciones supuestamente reguladas por el derecho. Tal empresa de investigación, en comparación con la investigación legal doctrinal, es mucho más amplia y las preguntas involucradas en ella para una mayor investigación son más numerosas, cuyas respuestas normalmente no están disponibles en fuentes legales convencionales: materiales legales, informes de casos y periódicos legales. Por lo general, se requiere que el investigador realice un trabajo de campo para recopilar datos para buscar respuestas a estas preguntas (p. 88).

Este tipo de abordaje resulta relevante para el caso uruguayo en virtud de las características ya expuestas. Si bien el país no ha avanzado hacia la aprobación de una ley de telecomunicaciones o una regulación específica acerca de la neutralidad de la red, ello no quiere decir que no exista o haya existido una política pública al respecto. Como se señaló en la sección El Escenario de las Telecomunicaciones en Uruguay, en este mercado es posible relevar políticas que por acción u omisión han determinado la organización del sector (Beltramelli, 2018a, p. 108).

Para indagar en cuáles han sido los papeles de los actores del mercado, sus interacciones y cómo han influido en el abordaje sobre neutralidad de la red, es necesario investigar más allá de lo estrictamente normativo. Como argumentan Vibhute y Aynalem (2009):

[U]na serie de hechos o factores que se encuentran fuera de un sistema legal pueden ser responsables de la no implementación o la implementación deficiente de una determinada legislación social. Por lo tanto, se hace necesario un sondeo sistemático de estos factores y su influencia en el funcionamiento de la ley para identificar estos cuellos de botella y diseñar una estrategia adecuada

para eliminarlos o minimizar su influencia en la ley de modo que la ley pueda convertirse en un instrumento eficaz de transformación socioeconómica (p. 86).

Siguiendo a Finks, Dobinson y Johns identifican cinco requisitos metodológicos para la investigación no doctrinal: preguntas de investigación específicas; muestra definida y justificada; recopilación de datos válidos; métodos analíticos apropiados, e interpretaciones con base en los datos (Dobinson y Johns, 2017, p. 33). Estos cinco requisitos se analizan a continuación y guían el trabajo del presente proyecto.

## Preguntas de investigación específicas

Se pretende establecer una línea de base sobre las discusiones y políticas públicas sobre la neutralidad de la red en Uruguay. El abordaje se hará desde la vinculación de los actores locales en los tópicos sobre los cuales ha trascendido la neutralidad de la red en el mundo.

En virtud de que se tratará de un tema de *reciente* disputa, con un fuerte componente tecnológico y sobre el que no se han hecho investigaciones socioempíricas en Uruguay, resulta conveniente hacer un análisis descriptivo-explicativo del concepto *neutralidad de la red*. Con ello se espera identificar los principales ejes sobre los que ha trascendido la discusión a lo largo de los últimos veinte años.

A partir de la revisión documental, se identificaron tres ejes principales sobre los que ha tratado la discusión en la literatura académica y el abordaje regulatorio (Daly, 2010). En primer lugar, la discusión comenzó desde el análisis del derecho a la competencia con autores como Wu (2003, 2004), Christopher Yoo (2005), Barbara van Schewick (2007) y Alissa Cooper (2014). Esta primera etapa se concentró en las posibilidades de que mayores prerrogativas para los proveedores de internet afectaran los mercados de telecomunicaciones y contenido. Un segundo grupo de teóricos analizó el tema desde los derechos humanos. Autores como Dawn Nunziato (2009), Arturo Carrillo (2016), y Jasper Sluijs (2012a) analizaron el impacto de la neutralidad en los derechos de las personas, sobre todo en cuanto a la libertad de expresión y la privacidad.

Al comenzar la segunda década del siglo XXI, un tercer eje suscitó la atención de académicos y las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a los derechos en internet: los planes de zero rating. Se discutieron, entonces, desde las posibilidades más extremas de bloqueos y restricciones a contenido legítimo hasta la exoneración en el pago de determinadas aplicaciones en los planes de internet. Esto suponía que las empresas de telecomunicaciones ofrecieran algunas aplicaciones gratis, por ejemplo WhatsApp o Facebook. Estas nuevas modalidades de asociación habilitaban situaciones de discriminación económica, priorizaban las aplicaciones de empresas más grandes y dificultaban la competencia para los jugadores más pequeños que deseaban expandir su base de usuarios. Por otro lado, suponía que las personas tendrían, en algunas circunstancias, un acceso limitado solo a determinados sitios o aplicaciones, aquellas que los proveedores eligieran, lo que acarrearía riesgos para el acceso a la información (Ard, 2016; Belli, 2016b; Marsden, 2016).

Partiendo de estos tres ejes, se propone indagar en la evolución de la discusión en el entorno local y la intervención de los actores en Uruguay. Para ello, este estudio tiene como objetivo explorar el tema desde la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué características del mercado uruguayo de telecomunicaciones han influido en el debate sobre neutralidad de la red en la escena local?

Los objetivos específicos de la investigación serán recopilar y sistematizar el estado de situación de los ejes de discusión sobre la regulación sobre la neutralidad de la red en la literatura académica; elaborar una documentación cronológica de las principales discusiones y documentos públicos vinculados al tema neutralidad de la red, y relevar las prácticas y posiciones institucionales de los actores acerca del tema. Se pretende, con esto, acercarse al estudio del tema desde las características del contexto local de las telecomunicaciones y su influencia en la discusión pública sobre la neutralidad. Alcanzar estos objetivos supondría contar con una línea de base para la profundización de los estudios en la materia y el diseño de políticas públicas sobre el sector.

## Muestra definida y justificada

Si bien el Estado ocupa un lugar central en las políticas públicas, incluidas las de telecomunicaciones, no se trata del único actor relevante. Otros actores sociales privados, como los denominan Oslazk y O'Donnell (2007, p. 567), también generan políticas y se movilizan en la medida que sus recursos y apoyos les permitan.

Para identificar otros actores vinculados al debate sobre neutralidad, resultan pertinentes los estudios desde la teoría del actor-red, que permite identificar a los principales actores relevantes en el debate y las relaciones entre ellos. Según Triviño *et al.* (2021), para entender el debate y comprender los intereses en conflicto en la implementación de la neutralidad de la red en América del Sur, es fundamental identificar a los múltiples actores. Los autores, a partir de la misma teoría para el contexto latinoamericano, identifican como actores relevantes en la región a los gobiernos (Poder Legislativo y Poder Ejecutivo), la industria (proveedores de internet y de contenido) y la sociedad civil (incluye a la academia).<sup>24</sup>

Teniendo en cuenta los tres ejes identificados en las discusiones sobre neutralidad (derecho de la competencia, derechos humanos y zero rating) y los tres sectores relevantes identificados por Triviño *et al.*, se elaboró la muestra de actores listados en la tabla 1:

---

<sup>24</sup> Shin *et al.* (2015) utilizan la teoría del actor-red para el caso de Corea del Sur, en el cual identifican como principales actores al Gobierno, los consumidores, los proveedores de servicios de internet y los proveedores o plataformas de contenido.

Sector	Actor identificado
Gobierno	Dinatel
	URSEC
	INDDHH <sup>25</sup>
Industria	ANTEL
	ASIET <sup>26</sup>
Sociedad civil/academia	Federico Beltramelli
	Raúl Echeberría

Tabla 1. Actores identificados por Sector de Actividad

Fuente: elaboración propia.

En el transcurso de la investigación se identificaron algunos obstáculos para la obtención de testimonios que podrían resultar relevantes y que estaban previstos en el plan de trabajo inicial. Se solicitó mediante distintas vías la posibilidad de entrevistar a representantes de las dos empresas privadas de telecomunicaciones móviles, Claro y Movistar, sin éxito. Tampoco se consiguió concretar una entrevista con la Comisión de Defensa de la Competencia del Ministerio de Economía y Finanzas. Pese a varias gestiones y comunicaciones con diferentes miembros de estas organizaciones públicas y privadas, no se logró obtener una entrevista formal que permitiera relevar su posición institucional respecto al tema. Por último, la ausencia de oficinas o representantes de las principales empresas de contenido como Facebook y Google en el país dificulta la obtención de testimonios que atiendan a la realidad local y puedan dar cuenta de las particularidades del caso uruguayo.

A pesar de ello, se adoptaron medidas para suplir las ausencias señaladas. El testimonio del sector industrial fue brindado por la cámara empresarial que reúne a las empresas de telecomunicaciones del continente, ASIET. Tanto Movistar como Claro son integrantes de ASIET. Además, se recabó el testimonio de ANTEL, teniendo en cuenta las particularidades que presenta debido a su doble papel, como parte del Estado, con una dirección designada por el gobierno en ejercicio del poder, y como empresa

25 Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

26 Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones.

en competencia en el mercado móvil. Se substituyó el testimonio sobre las cuestiones atinentes a la defensa de la competencia por la URSEC, que, a partir de la Ley n.º 19.996, tiene competencia en la materia para el sector de telecomunicaciones. Sobre la posición de las empresas de contenido de internet, la declaración de Raúl Echeberría, aunque planteada a título personal, permite un acercamiento, ya que se trata del director ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Internet (ALAI), la cámara con sede en Montevideo que nuclea a las principales empresas con presencia en la región como Meta, X y MercadoLibre.

Si bien la ausencia de los testimonios se puede observar como un déficit en la investigación, también constituye por sí misma un hallazgo preliminar. La dificultad de obtener una declaración puede informar acerca de la reticencia de determinados actores a declarar sobre un tema controvertido como es la neutralidad de la red. A continuación, se describen los actores que se identificaron dentro de las tres categorías para esta investigación.

## Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual

La Dinatel fue creada por la Ley n.º 17.930 del 19 de diciembre de 2005 y sus cometidos están establecidos en el Decreto n.º 519/009. Integra el Ministerio de Industria, Energía y Minería y es el organismo encargado de asesorar al Poder Ejecutivo en la formulación, implementación y coordinación de las políticas nacionales de telecomunicaciones.

## Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones

La URSEC es una persona jurídica estatal descentralizada (servicio descentralizado), conforme a las modificaciones introducidas por la Ley n.º 19.889, del 9 de julio de 2020. En materia de telecomunicaciones, es el organismo encargado de regular y controlar las actividades y los operadores. Su directorio está integrado por tres miembros designados de acuerdo con el artículo 187 de la Constitución de la República. Lo representa el presidente del organismo, elegido entre los tres miembros del directorio. Como organismo regulador, comparece a nivel internacional en representación del país en foros especializados como la UIT.

## Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

La INDDHH fue creada por la Ley n.º 18.446, del 24 de diciembre de 2008 como un órgano estatal autónomo que funciona en el ámbito del Poder Legislativo. Sus cometidos abarcan la defensa, promoción y protección de los derechos humanos reconocidos por la Constitución de la República y el derecho internacional. La competencia de la institución se extiende a todos los organismos públicos, «cualesquiera sea su naturaleza jurídica y función, sea que actúen en el territorio nacional o en el extranjero» (art. 5).<sup>27</sup> Su Consejo Directivo se integra por cinco miembros elegidos por dos tercios de la Asamblea General (art. 37) y elige a su presidente con una frecuencia anual, quien ejerce las funciones de representación (art. 53).

## Administración Nacional de Telecomunicaciones

ANTEL, la principal empresa de telecomunicaciones del país, se creó por el Decreto Ley n.º 14.235, del 25 de julio de 1974. Es un servicio descentralizado integrante del dominio industrial y comercial del Estado. Su cometido principal es prestar servicios de telecomunicaciones urbanos y de larga distancia.

## Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones

La ASIET<sup>28</sup> es una organización fundada en 1982 que nuclea empresas públicas y privadas del sector de las telecomunicaciones presentes en el continente americano. Su misión es actuar como

[F]acilitador de la cooperación público-privada promoviendo políticas que favorezcan el desarrollo de las telecomunicaciones, buscando posicionar a la industria como aliado estratégico de los

27 La LSCA introdujo una ampliación en las atribuciones de la institución. El capítulo IV de la ley instituyó a la INDDHH con la defensa y promoción de los derechos de las personas reconocidos en esta ley, ampliando sus cometidos y facultades. Véase la nota 57.

28 Originalmente denominada Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones (Ahciet).

gobiernos, fomentando el diálogo *multi-stakeholder* sobre las políticas públicas de telecomunicaciones que impulsen el desarrollo sectorial, fortaleciendo la capacidad de análisis técnico de la industria, apoyando el desarrollo del ecosistema digital y la innovación e impulsando la colaboración intra-industrial (El valor de ASIET, s. f.).

Entre las entidades asociadas presentes en el mercado uruguayo están América Móvil (Claro), Telefónica (Movistar), así como Cablevisión y DirecTV, que ofrecen servicios de televisión para abonados.

### Federico Beltramelli

Federico Beltramelli es doctor en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Buenos Aires y profesor adjunto del Instituto de Comunicación de la Facultad de Información y Comunicación de la Universidad de la República. Además, es el responsable del Grupo de Investigación Polímata de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la misma universidad. Este grupo tiene como objetivo el seguimiento de políticas públicas aplicadas al campo de los servicios de comunicación audiovisual y la regulación y gobernanza en medios audiovisuales e internet.

### Raúl Echeberría

Raúl Echeberría es especialista en gobernanza de internet y ha ocupado diferentes cargos directivos en varias organizaciones globales y regionales dedicadas a la gobernanza de internet. Entre otros, fue vicepresidente de la Internet Society y director ejecutivo del Registro de Direcciones de Internet de América Latina y Caribe (Lacnic). Además, es docente de posgrado en la Universidad de Montevideo. Al momento de ser entrevistado se desempeñaba como director ejecutivo de ALAI. La entrevista se desarrolló a título personal.

## Recopilación de datos válidos y métodos analíticos apropiados

El trabajo de investigación puede dividirse en dos grandes partes. La primera de ellas desarrollará un marco teórico que permita explicar el concepto *neutralidad de la red* y los argumentos de las posiciones en torno a su disputa. Además, hará un repaso por la evolución de las discusiones académicas. En ella, se identificarán los principales ejes alrededor de los cuales ha transitado el debate en el mundo.

Para comprender el objeto de estudio en su completitud, resulta necesario efectuar una revisión bibliográfica que explicita las investigaciones anteriores, los problemas abordados, las metodologías utilizadas y las conclusiones extraídas. Al decir de Ragnhild Guevara Patiño (2016), «[e]l estado del arte se convierte en una herramienta fundamental [...] pues brinda elementos para conocer el balance actual de su objeto de estudio y permite la creación de nuevos ámbitos de investigación» (p. 177).

Se busca, a través de esta metodología, generar un marco de entendimiento del problema que ayude a visualizar los conceptos en disputa y su evolución en el tiempo. Con la recopilación ordenada de autores, se pretende identificar las diferentes variables presentes en la literatura que luego servirán para guiar la investigación de campo a desarrollar, así como servir de apoyo para futuras investigaciones en la materia. A través de ella se podrá conocer el estado de situación y relevar los principales conceptos asociados a las discusiones.

La segunda parte del trabajo constituye el aporte original de la investigación desarrollada. Primero, se relevarán y documentarán en orden cronológico los principales hechos y las discusiones públicas asociadas al tema. Con ello se espera obtener una imagen de la evolución del debate en los ámbitos públicos, la conexión con otras discusiones de políticas públicas y los actores participantes en ellos. Esta parte tiene base en la revisión documental de notas de prensa, actas parlamentarias y documentos de referencia publicados por organizaciones especializadas en telecomunicaciones.

Luego, a partir de las entrevistas, se analizará el conjunto de decisiones, posturas y discusiones que es posible extraer sobre la situación de la neutralidad de la red de Uruguay en 2023. Para ello, se utilizarán, como fuente primaria para la recopilación de información, entrevistas

sobre la posición de las diferentes instituciones y organizaciones que, por su competencia, se vieron involucradas en las discusiones y debates sobre neutralidad en los últimos veinte años. Las decisiones regulatorias de organismos del Estado, la postura de las empresas proveedoras de internet y la visión de actores de la sociedad civil vinculados al estudio de las telecomunicaciones y los servicios de comunicación proveerán una serie de visiones acerca del tema que no ha sido estudiada hasta el momento.

Para esta segunda parte, se usará la herramienta de entrevistas cualitativas con el objetivo de «mirar a través de los ojos» de los expertos identificados en el campo (Bryman y Bell, 2019, p. 264). En particular, se optó por usar la metodología de entrevistas semiestructuradas con los actores relevantes identificados. Este método es reconocido como el «más efectivo para obtener información sobre las percepciones, creencias, sentimientos, actitudes, opiniones, motivaciones, anticipaciones o planes de una persona» (Bryman y Bell, 2019, p. 91).

Como señala Cooper (2014) en su estudio de campo sobre las diferencias entre proveedores ingleses y estadounidenses, las entrevistas resultan vitales, ya que «las motivaciones y tensiones detrás de las decisiones sobre la gestión de tráfico no necesariamente forman parte de registros públicos» (p. 89). Continúa la autora:

Si bien la documentación pública proporcionó una ventana a las razones y justificaciones formales y empaquetadas utilizadas por las corporaciones y los gobiernos para sus opciones de gestión del tráfico, las entrevistas se utilizaron para obtener relatos más crudos, privados y sin adornos de cómo se construyeron esas opciones (p. 89).

La tabla 2 lista las entrevistas que conforman fuente primaria para esta investigación, junto con el cargo de las personas, ordenadas por la fecha en que se hicieron.

Sector	Institución	Persona entrevistada y cargo	Fecha
Gobierno	URSEC	Dra. Mercedes Aramendía <i>Presidenta</i>	19/07/2022
Industria <sup>29</sup>	ANTEL	Ing. Marcelo Erlich <i>Subgerente general de Estrategia de Negocios</i> Dr. Ignacio Sobral <i>Asesor letrado general</i>	14/10/2022
Gobierno	INDDHH	Marcos Israel Cúneo <i>Presidente</i> Dr. Martín Prats <i>Asesor letrado</i>	14/11/2022
Sociedad civil/ academia	Instituto de Comunicación de la Facultad de Información y Comunicación de la Universidad de la República	Dr. Federico Beltramelli	17/11/2022
Gobierno	Dinatel	Dr. Guzmán Acosta y Lara <i>Director</i>	17/11/2022
Industria	ASIET	Maryleana Méndez <i>Secretaria general</i>	17/11/2022
Sociedad civil/ academia	Independiente	Raúl Echeberría	22/12/2022

Tabla 2 Entrevistas realizadas

Fuente: elaboración propia.

<sup>29</sup> La identificación del Sector al cual pertenece ANTEL puede resultar compleja debido al «juego de doble comparecencia» de la empresa en el debate de políticas públicas (Beltramelli, 2018a, p. 115).

Los resultados de las entrevistas se contrastarán y acompañarán del análisis de fuentes secundarias documentales. Para ello, se recurre a registros de prensa escrita, actas de discusiones en el ámbito parlamentario, declaraciones públicas y documentos de los actores identificados. Sobre estos documentos, Cooper (2014) señala:

El *corpus* documental [...] documentos oficiales de empresas y gobiernos [...] son valiosos no porque necesariamente den cuenta objetiva del panorama de la gestión del tráfico, sino ‘precisamente por los sesgos que revelan’. El objetivo de combinar el análisis documental con los demás métodos era proporcionar una base para interrogar los mensajes que las empresas y los gobiernos utilizan en los foros públicos frente a la información que revelan de otras formas. Son los conocimientos agregados extraídos de todas las fuentes de datos los que juntos permiten sacar conclusiones explicativas (p. 98).

A través del análisis documental y la declaración con representantes de las instituciones vinculadas a los ejes identificados, se pretende obtener una aproximación exploratoria acerca de cómo ha transcurrido la discusión de política pública sobre neutralidad en Uruguay.

## Interpretaciones a partir de los datos

La última parte del trabajo está destinada al análisis de los resultados arrojados por la recopilación bibliográfica y las entrevistas. A la luz de la evidencia empírica local, se podrá determinar cómo ha transcurrido cronológicamente la discusión en Uruguay alrededor del tema neutralidad de la red, de qué forma se la ha vinculado con otros debates y qué acciones y posicionamiento institucional tienen los actores involucrados.

Una vez identificada la posición de los actores del ecosistema de telecomunicaciones, se podrá diagnosticar la vinculación de estos con el derecho a la competencia, los derechos humanos y los planes de zero rating, los tres ejes identificados de la discusión de neutralidad en la primera parte. De parte de los organismos gubernamentales, se espera conocer su visión, su papel en las sucesivas discusiones públicas, los análisis internos en la materia y las herramientas jurídicas y políticas que han

utilizado para abordar el tema. De los representantes del sector industrial se espera obtener resultados sobre cuál es su visión acerca de la neutralidad de la red, las prácticas adoptadas, la competencia en los sectores de telecomunicaciones y de contenido, su involucramiento en la protección de la libertad de expresión y privacidad de sus usuarios y las relaciones institucionales con los organismos públicos. Por último, de los actores de la sociedad civil y la academia, se espera conocer su visión como actores vinculados, a través de diferentes instituciones y posiciones, al estudio y desarrollo de las telecomunicaciones e internet. De todos se podrá conocer su visión a futuro y propuestas de cambios necesarios.

Los resultados de esta investigación servirán para establecer una línea de base que permita avanzar hacia estudios más profundos y contribuir al estudio y la ejecución de políticas públicas sobre telecomunicaciones, campo esencial para el desarrollo del país.

## Neutralidad de la red: evolución y conceptos en pugna

En un mercado tan cambiante como el de las telecomunicaciones, la neutralidad de la red acompañó su evolución para ser abordado a partir de diferentes perspectivas. Desde sus orígenes en los Estados Unidos, con una lógica afín a la defensa de los mercados, y hasta su salto a la realidad europea, más cercana a la lectura desde los derechos humanos, la neutralidad plantea un debate vivo y con múltiples aristas.

En esta sección se relevarán estos antecedentes para identificar los principales conceptos sobre los cuales ha evolucionado la discusión desde sus orígenes. Para ello, se hace una revisión bibliográfica sobre dos ejes de análisis desde la teoría jurídica: el derecho a la competencia y los derechos humanos. Luego se revisarán los debates asociados al zero rating como una característica transversal que despertó nuevos intereses sobre lo que los proveedores de internet hacen o dejan de hacer sobre sus redes.

### Evolución de la neutralidad de la red en Estados Unidos

La neutralidad de la red en Estados Unidos es considerada la última fase de la larga discusión sobre el control de los medios de comunicación y la liberalización de las telecomunicaciones. De cierta forma, el origen de las discusiones en este país condiciona la forma en que luego se presentaron los argumentos en el resto del mundo (Cave y Crocioni, 2007, p. 670; Pisanty, 2016). Características particulares de aquel mercado de telecomunicaciones, las tecnologías utilizadas para el acceso a internet, las decisiones del organismo regulador y la presencia de las principales empresas proveedoras de contenido dieron forma a los términos en que el tema se debate en los demás países.<sup>30</sup>

---

30 Para una comparación de la regulación en Estados Unidos y Europa, véase (Cave y Vogelsang, 2015).

Los antecedentes acerca de las potestades de los propietarios de las redes de comunicaciones sobre el contenido de lo que transportan datan de largo tiempo atrás, son anteriores, incluso, a la época de internet (Marsden, 2017; Newman, 2019, p. 51). La tradición en el país que lidera las telecomunicaciones en el mundo se caracteriza por permitir que las empresas privadas ofrezcan servicios de ese tipo bajo una premisa: no discriminar sobre la fuente o el contenido del mensaje.

Esta regla de no discriminación deriva de la calificación de los prestadores como *common carriers*, *en tanto operan en un* mercado que afecta un bien público (Crawford, 2009, p. 874). El concepto fue introducido en 1989 por la Corte Suprema de Estados Unidos en el caso *Sable Communications, Inc. v. FCC*, que determinó las obligaciones impuestas a quienes transmiten comunicaciones.<sup>31</sup> Según la Corte Suprema, los transportistas deben servir como conductos transparentes para todo el contenido (legal) originado por otros. El papel del transportista, en el caso, una empresa de telefonía, no es generar contenido ni tomar decisiones editoriales o cualitativas con respecto a qué contenido transmitir y cuál censurar (Nunziato, 2009, p. 116).

Durante la era de la telefonía fija, una serie de decisiones judiciales e investigaciones antimonopólicas dieron lugar a diferentes principios y conceptos que pueden considerarse antecedentes del debate sobre neutralidad. Los casos «Hush-A-Phone» y «Carterphone», durante las décadas del cincuenta y del sesenta, delimitaron las potestades que tenían las empresas telefónicas sobre lo que sus clientes podían conectar a los teléfonos fijos. Por otra parte, la década del ochenta estuvo marcada por el acuerdo del Departamento de Justicia y la empresa AT&T para disolver la filial Bell, que operaba el mercado de las llamadas locales en siete nuevas empresas para evitar la consecución de prácticas monopólicas (Crawford, 2009, p. 894). A partir de estos casos judiciales y administrativos, se fue conformando el modelo de regulación norteamericano (Leiza Zunino, 2021, p. 426).

En la década del noventa, la aparición de internet en los hogares estadounidenses llevó al Parlamento a introducir modificaciones a su Ley de Comunicaciones de 1934. En 1996 se aprobó un paquete de

---

31 Los antecedentes sobre la obligación de los transportistas provienen de las regulaciones del transporte de ruta. La Ley de Comercio Interestatal de 1887 impuso obligaciones afirmativas de transporte común a los ferrocarriles, exigiéndoles que prestaran servicio al público y conectaran sus vías entre sí, y prohibiéndoles participar en la discriminación de precios.

reforma a través de la Ley de Telecomunicaciones (Telecommunications Act of 1996). Esta ley se convirtió en un pilar fundamental, ya que introdujo cambios para favorecer la competencia, como la disminución de restricciones respecto a la propiedad cruzada de medios (Sec. 202), la imposición de obligaciones de interconexión y portabilidad numérica (Sec. 251), y reglas para el establecimiento del servicio universal para localidades rurales (Sec. 254).

Respecto a la neutralidad de la red, o más específicamente, al *common carriage*, la Ley de Telecomunicaciones de 1996 adoptó algunos de los conceptos del caso AT&T para otorgarles rango legal e introdujo la clasificación de los servicios de comunicaciones. En este sentido, el legislador distinguió dos tipos de servicios: telecomunicaciones e información (Grimmelmann, 2019, p. 589). Los operadores de servicios de telecomunicación, regulados por el título 1 de la ley, estarían sujetos a los requisitos tradicionales de *common carrier*, lo que implicaba la obligación de ser neutrales respecto al contenido.

En cambio, los operadores de servicios de información, regulados por el título 11, no estarían obligados a estas reglas de no discriminación. La ley define como *servicio de información* el ofrecimiento de una capacidad para generar, adquirir, almacenar, transformar, procesar, recuperar, usar o hacer disponible información a través de telecomunicaciones (Title VII - Miscellaneous Provisions). La clasificación de los servicios dentro de uno u otro título estaría a cargo de la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC), la cual se convirtió en un actor clave con sucesivas clasificaciones en los años que siguieron y el debate sobre la neutralidad.

El eje de las discusiones sobre la neutralidad se ha centrado en los términos de incluir los servicios de internet dentro de una u otra categoría (Grimmelmann, 2019, p. 591). La decisión sobre estar regulado por un título u otro de la ley supone estar sujeto a las reglas de la FCC, que obligan a no discriminar el tráfico o poder gestionar lo que el proveedor entienda conveniente (Gross y Lucarelli, 2011).

La clasificación ha ido variando según las diferentes administraciones de la FCC. En 2002, la comisión clasificó por primera vez los servicios de internet que utilizaban tecnología de cable modem como servicios de información y, por tanto, excluidos de las reglas de *common carrier*. En 2015, durante la administración de Barack Obama, favorable a la neutralidad, la FCC decidió clasificarlos según el título 11, lo que les impedía priorizar contenidos. Luego, en el primer mandato de Donald Trump, derogó las protecciones del título 11. Las decisiones administrativas de

la FCC en uno u otro sentido han sido objeto de disputas judiciales, con distintos resultados.

El primer antecedente judicial sobre la potestad de los proveedores de internet en la gestión del tráfico en internet corresponde al caso Madison River. En 2005, la FCC inició una investigación contra Madison River Communications, un proveedor de servicios de internet del estado de Carolina del Norte, por el supuesto bloqueo de puertos utilizados para la aplicación de la empresa Vonage, que ofrecía servicios de voz sobre IP (VoIP). La denuncia estimaba que existía un interés comercial del proveedor en degradar los servicios de Vonage por su competencia con sus servicios de telefonía monopólicos en el Estado (Marsden, 2010). En última instancia, Madison River llegó a un acuerdo con la comisión para evitar las investigaciones y se comprometió a evitar introducir medidas que impedirían que sus clientes usaran los servicios de VoIP (Gross y Lucarelli, 2011, p. 52). Este fue el primer caso que permitió identificar que los proveedores de internet podían ejercer su poder para aplicar una presión sobre las posibilidades de los usuarios en el uso de internet.

La resolución de Madison River operó como una *smoking-gun* y sirvió para alimentar ambas posturas en un debate aún naciente por aquellos años. Aquellos defensores destacaron cómo, si se dejara el mercado librado a la voluntad de los proveedores, estos podrían ejercer su posición de intermediarios para bloquear la competencia y, eventualmente, perjudicar a sus clientes. Los oponentes, en cambio, confirmaban las potestades y la capacidad de la FCC para atender las conductas anticompetitivas de forma *ex post*, sin necesidad de dictar reglas adicionales *ex ante* (Gross y Lucarelli, 2011).

En esa época fue que comenzaron a aparecer los primeros artículos académicos que hacen referencia al tema de la neutralidad. La literatura en esta etapa provino principalmente desde la economía y el derecho económico, que constituyeron el primer eje del debate (Cooper, 2014, p. 23). Cuestiones como la defensa de los consumidores y el derecho a la competencia —o *antitrust* en Estados Unidos— ocuparon la atención de los profesores e investigadores preocupados, sobre todo, por el bloqueo de acceso a determinados sitios que pudieran competir con los proveedores de internet, con una fuerte influencia de las experiencias previas de las telecomunicaciones en Estados Unidos.

Más adelante, apareció en la literatura un segundo eje vinculado a los derechos humanos. La incorporación de grupos activistas y organizaciones de la sociedad civil vinculadas a los derechos fundamentales se

centró en el impacto que las medidas de bloqueo o degradación podrían tener sobre la libertad de expresión, la búsqueda de información y la privacidad de las personas.

De forma transversal a los dos ejes económicos y de derechos humanos, se ha puesto el foco en las prácticas de zero rating. Como una forma de rentabilizar sus redes, los proveedores de internet de todo el mundo comenzaron a firmar acuerdos con las empresas de contenido para ofrecer acceso a aplicaciones de redes sociales, música y video sin costo para sus clientes. De esta forma la preocupación por los bloqueos dio paso a las posibilidades de *carriles preferenciales* o *jardines vallados* (*walled gardens*) que tenían la potencialidad de afectar cuestiones de competencia y derechos humanos.

A continuación, se presentan los principales aportes de la teoría jurídica con relación a los tres ejes identificados: el derecho a la competencia, los derechos humanos y la discriminación de datos mediante planes de zero rating. Estos aportes trazan una evolución en los aspectos en conflicto y ofrecen una visión actualizada del estado de situación en la materia.

## Los análisis desde el derecho a la competencia

Si bien Wu es ampliamente reconocido como el creador del término *neutralidad de la red*, los límites a la gestión de los proveedores de internet ya había sido cuestionada por Mark Lemley y Lawrence Lessig (2000) unos años antes. Estos autores advertían que, a medida que los proveedores participaran en más mercados, podrían utilizar su posición de intermediarios para decidir el contenido al que accederían sus clientes. Apuntaban que este tipo de medidas desembocaría en una distorsión en la competencia económica, por lo que sería necesaria la intervención preventiva del Estado en su papel de regulador de las telecomunicaciones. Para preservar la competencia, los gobiernos deberían prohibir la integración vertical dentro de la cadena de producción de forma *ex ante*, es decir, a título preventivo.<sup>32</sup> Señalaban, además, que la intervención *ex post*, o las reglas

---

32 En su trabajo, Lemley y Lessig (2000) se refieren específicamente a la integración entre proveedores de cable y proveedores de servicios de internet.

de antitrust tradicionales, resultarían insuficientes para atender el problema una vez consumado.

En 2003, tras la decisión de algunos proveedores de internet de prohibir el uso de redes privadas virtuales (VPN) a sus clientes, Wu retoma en su artículo «Network Neutrality, broadband discrimination» (2003) las ideas de Lemley y Lessig. El autor argumenta a favor de establecer un principio que restrinja las capacidades de los proveedores de discriminar qué aplicaciones se utilizan en sus redes. Para Wu, internet constituye un campo de batalla entre los creadores de aplicaciones funcionando como una plataforma para la innovación. Es por ello que, en su calidad de plataforma, internet debe mantenerse neutral y asegurar una competencia con base en los méritos de cada uno. De esta forma, Wu propone la neutralidad como el objetivo normativo que deben perseguir las políticas de telecomunicaciones.

El artículo de Wu dio inicio a los primeros debates sobre neutralidad, específicamente desde la economía y la regulación económica. La literatura inicial aborda el tema, en su mayoría, desde la teoría del interés público en la regulación, según la cual esta busca proteger a los consumidores de las fallas de mercado, como los monopolios, la asimetría de información y las externalidades (Cooper, 2014, p. 23).

La cuestión central en estos análisis primarios recae sobre si los gobiernos deben regular para impedir que los proveedores de redes tengan la potestad de discriminar entre usos o usuarios (Frischmann, 2012, p. 326). Resumiendo las posiciones sobre este eje del debate, el problema puede abordarse desde dos enfoques, el «aperturista» y el «desregulador» (Wu, 2004, p. 72).<sup>33</sup>

Los autores aperturistas (Lemley y Lessig, 2000; Van Schewick, 2010; Wu, 2003) se concentran sobre tres principios normativos: infraestructura, neutralidad y extremo a extremo. En primer lugar, según el principio de infraestructura, la red funciona como una infraestructura pública, cuyo valor principal radica en los derrames o externalidades positivas que tiene sobre la sociedad. El segundo principio es el de neutralidad, según el cual, para alcanzar su máximo potencial, la red no debe discriminar entre usos, usuarios o contenido. El último principio aperturista es el de extremo a extremo, por el cual son los extremos de la red los motores para el desarrollo tecnológico y la innovación. Estos tres principios, afirman los aperturistas, tienen su origen en el diseño de los

---

33 «Openists and Desregulationists».

protocolos de internet y son los que caracterizan y diferencian a esta red del resto de las redes de telecomunicaciones y constituyen las bases sobre las que se han generado notables avances e innovaciones.

El principio de extremo a extremo está en el núcleo de los argumentos aperturistas en favor de la neutralidad. Identificado en sus orígenes como un principio de diseño y definido por Saltzer *et al.* (1984), el concepto de *extremo a extremo* indica que las redes deben encargarse solo de proveer servicios generales que puedan ser usados por todas las aplicaciones. Las redes transportarán los paquetes de información con independencia de la información que en ellos se almacene y sin importar quién origine la comunicación ni quién la reciba. Los extremos de la red serán quienes mantengan la «inteligencia», mientras la red sería «boba» (Frischmann, 2012, p. 322; Van Schewick, 2010, p. 73).

Van Schewick (2010, 2015) relaciona este principio directamente con las capacidades de innovación. Esta característica del diseño en las redes de internet permite que un mayor número de actores puedan experimentar, aplicar y utilizar ideas innovadoras, lo que resulta en más aplicaciones que puedan satisfacer las necesidades del público. Si bien las decisiones sobre diseño de la arquitectura de la red necesariamente supondrán concesiones (*trade-offs*), la neutralidad proporciona mayores beneficios sociales que un régimen que permita la discriminación.

Los argumentos aperturistas señalan que, gracias a los principios de infraestructura, neutralidad y extremo a extremo, internet ha aumentado de manera significativa la competencia y ha creado nuevas plataformas para la innovación. Las aplicaciones sobre internet han ampliado el menú de posibilidades de los usuarios y, por tanto, incrementado el bienestar de los consumidores (Nam *et al.*, 2011, p. 4). Al mismo tiempo, han permitido la competencia directa entre proveedores de contenido y proveedores de servicios de internet. Individuos y empresas pequeñas han logrado competir y sacudir industrias que han estado dominadas por grandes jugadores del mercado, con posiciones dominantes. Sin los postulados aperturistas, estas innovaciones y los niveles de competencia asociados difícilmente hubieran ocurrido.

Para asegurar que internet se mantenga como una plataforma que sirva a futuras innovaciones, los aperturistas consideran que es necesario tomar medidas proactivas de protección. En este sentido, las ideas aperturistas se identifican con las posiciones adoptadas, sobre todo, por empresas de aplicaciones y contenido y por grupos de defensa de derechos de usuarios en línea (Jordan, 2009, pp. 5-11).

A diferencia de los aperturistas, los desreguladores ponen el acento en la propia red y no en sus extremos (Hahn *et al.*, 2006, 2007; Peha *et al.*, 2007; Sandvig, 2007; Yoo, 2005). El argumento principal de los desreguladores radica en la defensa y protección de la propiedad privada e inversión sobre las redes (Owen y Rosston, 2006).

El enfoque desregulador se desarrolla a partir del concepto de *convergencia de redes* y el derecho de propiedad que los proveedores tienen sobre sus redes. Sostienen que hoy ya no es posible hablar de internet como una infraestructura pública, sino que son empresas privadas las que mantienen en funcionamiento la red y las que hacen las inversiones necesarias para su crecimiento. Son las empresas dueñas de las *tuberías* quienes deberían tener la potestad de gestionar el tráfico con el fin de brindar un mejor servicio y, de esta manera, obtener beneficios económicos. Los incentivos para la inversión son fundamentales para que los proveedores mantengan sus inversiones en infraestructura (Litan y Singer, 2007). Afirman que no sería posible de otra manera.

Contrario a lo que postulan los aperturistas, el principio de extremo a extremo, a su juicio, representa hoy un freno para la innovación. Si bien en los comienzos de internet, tratar a todos los paquetes como iguales puede haber sido relevante, hoy las redes ya no funcionan de la misma manera (Hahn *et al.*, 2006, 2007). El principio no constituye más que una versión «histórica» y «romantizada» de los comienzos de internet (Krämer *et al.*, 2013, p. 2). Además, señalan que, aunque el principio de extremo a extremo parece ser neutral, defenderlo implica priorizar determinados tipos de aplicaciones sobre otras (aquellas que no resultan sensibles al tiempo frente a otras que sí).<sup>34</sup>

Por el contrario, los desreguladores reclaman el derecho de las empresas de telecomunicaciones en ofrecer calidad de servicio o *quality of service*.<sup>35</sup> Este concepto es uno de los factores que determinan la diferencia con los aperturistas. El aumento de aplicaciones de alta demanda de ancho de banda, como el video sobre redes que resultan finitas,

---

34 «[E]l diseño de extremo a extremo no es realmente neutral. Al igual que la gestión de bienes comunes en general, excluye de hecho la priorización basada en las demandas de los usuarios o usos. Tal priorización se conoce como calidad de servicio diferenciada (QoS) porque dicho régimen de asignación proporcionaría garantías de calidad de servicio a usuarios y usos particulares. El diseño de extremo a extremo desfavorece efectivamente a aquellos usuarios o usos que exigen tales garantías de QoS» (Frischmann, 2012, p. 324).

35 También conocido por su sigla en inglés qos.

requiere que los proveedores sean capaces de una mayor gestión (Hahn *et al.*, 2006, p. 22). Esta gestión se hace mediante reglas de calidad de servicio sobre sus redes, lo que supone la posibilidad de ofrecer diferentes servicios que se ajusten a las necesidades técnicas y los requerimientos de sus clientes sobre la base de criterios de confiabilidad, rendimiento y velocidad (Hahn *et al.*, 2006).

Yoo (2005), uno de los principales desreguladores, sostiene que los defensores de la neutralidad apuntan sus baterías hacia el lugar incorrecto en la cadena de integración vertical de internet. Según él, las políticas de competencia deben identificar el eslabón más concentrado, aquel donde hay menos posibilidad de ingreso de nuevos operadores. Por ello, sugiere que se debe reenfocar el debate hacia los proveedores de servicios de internet y no en los de contenido. Es en ese mercado en el que hay más concentración y las barreras de entrada son más altas. En su lugar, quienes abogan por la neutralidad se centran, equivocados, en los proveedores de contenido y aplicaciones, el mercado más competitivo y abierto a la innovación.<sup>36</sup>

Por estos motivos, y tal como su nombre lo indica, los desreguladores se inclinan por la menor intervención estatal posible. Los gobiernos deben limitarse a asegurar y brindar las garantías sobre el derecho de propiedad de las redes, puesto que serán las empresas de telecomunicaciones, y no los usuarios en sus extremos, las que se encarguen de desarrollar nuevas innovaciones sobre internet. Señalan que, mediante la gestión de tráfico y la calidad de servicio, las empresas podrán crear nuevos servicios que exploten mejor la red y permitan nuevas inversiones, como las redes de nueva generación o especializadas para determinados contenidos, como la televisión digital o las llamadas por VOIP.

Ejemplo de ello es el despliegue de las redes de quinta generación (5G) de telefonía móvil. Esta tecnología no supone solo un aumento en las velocidades alcanzadas, sino una nueva forma de gestionar la red. En

---

36 Yoo propone hablar de *diversidad de la red* (*network diversity*), en lugar de *neutralidad* (Wu y Yoo, 2007; Yoo, 2005). Sin prohibiciones para aplicar cambios en los protocolos de la red, los proveedores se encontrarían en un escenario de libertad, lo que fomentaría nuevas redes que atiendan diferentes usos y demandas de los usuarios. Yoo ejemplifica con tres tipos de redes distintas: una optimizada para la navegación más tradicional como páginas web y correo, otra con medidas adicionales de seguridad pensadas en el comercio electrónico y otra especialmente diseñada para facilitar aplicaciones sensibles al retardo (*time sensitive*), como el *streaming* o VOIP. Con ello, aumentarían los escenarios de competencia, que ya no recaería solo en el precio y una única forma de obtener servicios de internet.

este sentido, permite dividir una red en múltiples subredes o *slices* (en un proceso de *segmentación de redes*), que diferentes usuarios pueden usar en simultáneo (Gendler, 2023). Esta posibilidad técnica permite a los operadores seleccionar de mejor manera los recursos asignados a cada tipo de servicio y generar nuevos modelos de negocios con base en las necesidades de los clientes finales.

A raíz de este ejemplo, los autores desreguladores han afirmado que las reglas de neutralidad fueron concebidas durante los despliegues de 3G y 4G, sin prever estas nuevas posibilidades técnicas (Yoo, 2023). En tal sentido, aseguran que las normas que diferentes países han aprobado para preservar la neutralidad de la red obstaculizan la innovación comercial y tecnológica en el 5G.

En cualquier caso, los autores desreguladores señalan que establecer reglas *ex ante* para asegurar la neutralidad tendría más costos que beneficios. La protección para los usuarios, según los autores, debe provenir de reglas de defensa de la competencia fuertes (*ex post*) que impidan el abuso de los prestadores de servicios de internet con poder en el mercado (Hahn *et al.*, 2006, 2007; Hahn y Wallsten, 2006). Estos autores argumentan que no existe un problema y que, por consiguiente, establecer reglas *ex ante* podría afectar la innovación y los incentivos para la inversión (Jordan, 2009, pp. 5-12).

La posición desreguladora se identifica con la de las empresas de telecomunicaciones como AT&T, Verizon y Comcast en Estados Unidos. El reclamo desde este sector apunta a lograr un campo de juego equilibrado o *level playing field* entre las empresas de telecomunicaciones «tradicionales» y las que prestan servicios comparables o en competencia a través de internet (Bello y Jung, 2015, p. 3).

Las disputas teóricas entre aperturistas y desreguladores tuvieron consecuencias pragmáticas en diferentes mercados fuera de Estados Unidos. El caso más paradigmático de la región de América Latina es el chileno. Durante la primera década del siglo XXI se sucedieron una serie de casos que llegaron a instancias administrativas y judiciales por cuestiones directamente relacionadas con la competencia entre empresas de telecomunicaciones y aplicaciones de internet. El caso de Voissnet, un prestador de servicios de VoIP, llegó a la Corte Suprema Chilena en una demanda contra Telefónica a abstenerse de degradar la calidad de las llamadas hechas a través de sus redes. Otra empresa, VTR Banda Ancha, el segundo operador de internet local, fue acusado de degradar las comunicaciones de aquellos usuarios que usaban sistemas de intercambios de archivos

*peer-to-peer* (P2P) (Cerdeira Silva, 2013, p. 70). Tras la acumulación de estos casos, en 2010 Chile se convirtió en el primer país del mundo en aprobar una ley sobre neutralidad de la red (Chile, 2010; Chile, 2011).

A pesar de la relevancia de los estudios económicos en la formación y el origen del debate, el análisis de la neutralidad como un problema exclusivo del derecho a la competencia presenta ciertas limitaciones (Frischmann, 2012, p. 331). Ellas se relacionan con la necesidad de demostrar efectos en un mercado relevante (Maniadaki, 2019, p. 4), las tradiciones monopolísticas de las telecomunicaciones y la existencia de incentivos para discriminar tráfico (Marsden, 2017, p. 56). Ver la neutralidad como un problema que solo atañe a la competencia podría llevar a conclusiones erróneas, por ejemplo, que se trata de una solución en busca de un problema, que no amerita la intervención preventiva, afirmación que es utilizada en los discursos de las empresas de telecomunicaciones (Marsden, 2017, p. 47). Es por esto que algunos autores agregan a este análisis de la competencia la dimensión de la defensa del consumidor (Daly, 2010; Sidak, 2006). Esta perspectiva se centra en las obligaciones de transparencia que los proveedores deben ofrecer a los clientes y la posibilidad de tomar decisiones informadas sobre qué servicio contratar. Esto incluye informar a los consumidores si en sus redes están priorizando o bloqueando ciertos contenidos.

Como señala Wu, las dos posiciones del espectro, aperturistas y desreguladores, comparten su interés por la protección de los intereses de los usuarios, el libre acceso al mercado y una idealización hacia el concepto de *innovación* de Schumpeter. Ambas posiciones sostienen que será la innovación la base del crecimiento económico y no la fijación de precios. La discordia radica en el lugar de surgimiento de esa innovación: Mientras los Aperturistas afirman que la innovación surgirá de los extremos, los Desreguladores se inclinan por la propia infraestructura de la red. A pesar de ser posiciones contrapuestas, Wu y Yoo (2007) concluyen que ambas encuentran puntos de apoyo y su conciliación es posible.

Este abordaje sobre la protección de los consumidores se vio reflejado también por algunos reguladores en el derecho comparado. El Regulador de Telecomunicaciones de Francia (ARCEP, 2010) estableció en 2010 que los proveedores de internet deben publicar información suficiente y transparente sobre la calidad de servicio que ofrecen a sus clientes, incluyendo parámetros técnicos como disponibilidad, ancho de banda, latencia, pérdida de paquetes, etc. El regulador del Reino Unido (Ofcom) también se centró en los requisitos de transparencia y estableció

que los consumidores deben ser capaces de «comparar diferentes servicios» y conocer «el impacto que las políticas de tráfico tendrían en su experiencia de usuario» (Daly, 2010, p. 15).<sup>37</sup> En Canadá, el regulador de telecomunicaciones (CRTC) específicamente refiere a la publicación de las velocidades de banda ancha, prácticas económicas y técnicas en la gestión de tráfico (CRTC, 2009). Refiere a las primeras como aquellas de límites de uso (*datacaps*) y las segundas como las de degradación o bloqueo.

En resumen, los primeros debates académicos alrededor de la neutralidad de la red giraron en torno a la economía y el derecho a la competencia y defensa de los consumidores en el mercado de las telecomunicaciones. Las discusiones se focalizaron en las acciones de los proveedores de internet respecto a la discriminación de tráfico, la competencia entre ellos y los proveedores de contenido, su regulación por parte de los Estados y las capacidades de innovación en un mercado que se desarrolla con rapidez (Nuechterlein, 2009, p. 43). A esto se suman, además, las obligaciones de transparencia para con sus usuarios como medida de protección de los intereses de los consumidores.

## Una cuestión de derechos humanos

Con el paso de los años, el abordaje académico sobre la neutralidad desde la teoría jurídica no se limitó al derecho de la competencia o a cómo proteger a las personas como consumidores, sino que se expandió hacia el campo de los derechos humanos. Las revelaciones de Edward Snowden de 2013 pusieron en el centro de la agenda la interceptación de comunicaciones y las capacidades que proveedores, empresas de tecnología y gobiernos tenían sobre el tráfico de internet (Marsden, 2017, p. 91). La neutralidad evolucionó así desde un «principio de diseño» a un «principio de políticas» e incluso una «política prioritaria», debido a la comprensión del impacto que las técnicas de gestión de tráfico tienen, tanto sobre la competencia como los derechos de los usuarios finales (Belli, 2013, p. 11).

---

37 Cooper (2010, p. 240) señala cómo el ofcom adoptó un enfoque centrado en los consumidores que le permitió modificar su imagen pública para pasar de ser un organismo «tecnocrático» a un «campeón en la defensa de los usuarios».

Lucie Audibert y Andrew Murray (2016, p. 134) proponen dejar atrás la visión de internet como un canal de comunicación propenso a las fuerzas del mercado y en mano de entidades puramente comerciales para pasar a considerarlo como un bien público. El papel esencial que cumple la red en el ejercicio de derechos humanos exige un enfoque desde esta perspectiva, ya que, para ello, es insuficiente el abordaje limitado al derecho a la competencia o las políticas antitrust. Los autores argumentan a favor de abordar la neutralidad como una cuestión de principios y derechos:

El derecho a la neutralidad de la red debe verse como [...] un derecho basado en su papel fundamental de apoyo y cumplimiento de otros derechos fundamentales [...] solo debe ser restringible por los motivos establecidos en el marco de los derechos fundamentales, no por motivos comerciales o por principios de calidad de servicio (Audibert y Murray, 2016, p. 143).

Carrillo (2016) ubica la neutralidad dentro del marco internacional de derechos humanos como un requisito previo para el ejercicio efectivo de la libertad de expresión y el acceso a la información. Según el autor, el enfoque desde el derecho internacional permite balancear mejor las diferentes visiones contrapuestas en el debate, frente al choque de posturas absolutistas respecto a la neutralidad: como parte de este marco no es un derecho absoluto y puede ser objeto de restricciones por parte del Estado (Carrillo, 2016, p. 417). Cada excepción al principio de neutralidad se debería balancear por los factores de necesidad y proporcionalidad para saber si en un caso particular se está protegiendo o violando un derecho fundamental.

Desde la academia y la sociedad civil se comenzó a estudiar y denunciar cómo las prácticas de gestión de las redes podían dañar el elenco de derechos fundamentales, por ejemplo, la libertad de expresión, el derecho a la información o la privacidad. En este sentido, Belli (2013, p. 17) advertía que el uso ilegítimo, desproporcionado u innecesario de diferentes técnicas de gestión de tráfico podrían representar una amenaza para los derechos de los usuarios de internet. Estas amenazas podían provenir de las empresas privadas de telecomunicaciones o los gobiernos (Musiani y Löblich, 2013, p. 39). De esta forma, acciones como el bloqueo a sitios web o la ralentización (*throttling*) de determinados contenidos para

beneficiar otros se convirtieron en el centro del debate sobre el papel de internet en el ejercicio de derechos.

La posibilidad de restricción sobre los derechos no es meramente teórica o limitada a regímenes autoritarios, sino que existieron casos concretos en países democráticos que fomentaron estos desarrollos (Belli, 2016a, p. 19; DeNardis, 2014, p. 136). En Estados Unidos, la FCC ordenó a la empresa Comcast a comunicarle sus prácticas de gestión de tráfico luego de una denuncia por parte de los usuarios que vieron como sus servicios se degradaban cuando utilizaban la aplicación BitTorrent para compartir archivos (Marsden, 2010, p. 37).

Las denuncias contra proveedores de internet por limitar la circulación de información también fueron relevadas en otros países. En 2012, operadores de telecomunicaciones del Reino Unido bloquearon el acceso a la aplicación TOR, un navegador que permite navegar de forma anónima a los usuarios enmascarando su número de IP (ioerror, 2012). El mismo año y en el mismo país, Orange bloqueó el acceso al sitio institucional de La Quadrature du Net, una organización civil de defensa de los derechos en internet (Cappuccini y Craggs, 2012). En Canadá, algunos usuarios denunciaron el bloqueo del proveedor Telus al sitio *Voice for Change* administrado por el Sindicato de Trabajadores de Telecomunicaciones (Geist, 2005; Koops y Sluijs, 2011, p. 7).

Estas situaciones dieron lugar a los primeros análisis sobre la relación entre la neutralidad y la libertad de expresión. De hecho, el primer reconocimiento de la neutralidad de la red como integrante del marco internacional de derechos humanos se encuentra en la Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet de 2011 emitida por el Relator Especial de la 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, la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos 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 (Carrillo, 2016, p. 406; Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, 2011). La libertad de expresión y el acceso a la información constituyen el núcleo del debate en términos de derechos humanos (Sluijs, 2012a, p. 519).

Desde la academia, se señaló la relevancia de internet en el ejercicio del derecho a buscar, recibir y difundir información. Para que los

usuarios y proveedores de contenido puedan mantener esas capacidades, argumentan, internet debe mantenerse neutra conforme al principio de extremo a extremo (Belli, 2013; McDiarmid y Shears, 2016; Musiani y Löblich, 2013; Nunziato, 2009; Sluijs, 2010, 2012a; Yemini, 2008). Los bloqueos, la degradación o la priorización de contenido podrían afectar directamente sus libertades de recibir o buscar información. Como resumen, McDiarmid y Shears (2016):

Elegir libremente entre la miríada de contenidos, aplicaciones y servicios disponibles en la Internet abierta es una parte importante del ejercicio del derecho a la libre expresión en línea. Si los proveedores de acceso aceleran o ralentizan el acceso a ciertos sitios, esa elección corre el riesgo de convertirse en la ilusión de la elección, con los usuarios que sin saberlo son dirigidos hacia contenidos o servicios particulares que de otro modo no habrían elegido (p. 31).

Nunziato (2009) afirma que, lejos de la visión utópica de internet como un espacio abierto y un foro público que habilita el ejercicio de la libertad de expresión, las empresas privadas disponen de tecnologías que permiten censurar o discriminar contenido de forma casi imperceptible. Esto requiere un papel activo por parte del Gobierno, que no se limite a la concepción negativa del derecho de libertad de expresión, sino que establezca obligaciones a los privados para el ejercicio efectivo del derecho. Su argumento, con base en la interpretación amplia de la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, que garantiza el derecho a la libertad de expresión, sostiene que los tribunales deberían considerar a los proveedores de internet como si fueran entidades públicas, de forma tal que las obligaciones constitucionales que prohíben la discriminación por contenido los alcancen. Señala, además, que aún en el caso de no ser considerados actores públicos, deberá mantenerse para ellos la obligación de *common carriers* de forma que preserven los requerimientos de no discriminación (Nunziato, 2009, p. 136).

Alberto Cerda Silva (2013) también adopta la idea del papel activo por parte del Estado. Afirma que no puede dejarse la definición del cumplimiento de la neutralidad a las fuerzas del libre mercado. La falta de transparencia, la existencia de asimetrías en la información, la presencia de monopolios u oligopolios y la integración vertical en los servicios de telecomunicaciones tornan inconveniente dejar la definición

del grado de neutralidad admisible a la «mano invisible del mercado» (Cerdeira Silva, 2013, p. 73).

Además de la libertad de expresión, los autores han señalado la relación entre la neutralidad y el derecho a la privacidad (Frieden, 2007; Koops y Sluijs, 2011; Musiani y Löblich, 2013; Ohm, 2010; Sluijs, 2012b). Para asegurar *calidad de servicio* en sus redes, los prestadores de servicios de internet pueden utilizar técnicas para gestionar el tráfico activamente. Algunas de las herramientas usadas para esta gestión pueden violar la privacidad de los usuarios, ya que se puede acceder al contenido de los paquetes que se transportan por la red. Existen incentivos para que los prestadores hagan uso de estas herramientas: cuanto más información tengan, mejor podrán discriminar o alterar el flujo de sus redes (Belli, 2013, p. 16; Ohm, 2009, p. 1425).

La identificación del contenido de los paquetes se puede lograr mediante técnicas conocidas como *inspección profunda de paquetes* (*deep packet inspection* o DPI). El DPI permite identificar contenido o aplicaciones maliciosas. Por este motivo, estas técnicas se usan con frecuencia para detectar o mitigar ataques contra la seguridad de las redes. Sin embargo, también se pueden usar para implementar prácticas como el monitoreo o para copiar la información que viaja por la red (MacDonald *et al.*, 2013, p. 51). En este sentido, Luca Belli (2013) señala: «parece difícil reconciliar las técnicas de Deep Packet Inspection con la protección de la privacidad de las comunicaciones» (p. 17).

Esta posible injerencia en el derecho a la privacidad de los usuarios también tiene impacto en la libertad de expresión. La inspección de contenido de las comunicaciones puede provocar un fuerte efecto de autocensura (o *chilling effect*) sobre las personas al transmitir sus ideas, por miedo a las consecuencias que ellas puedan acarrear (Audibert y Murray, 2016, p. 137; Sluijs, 2012b, p. 92).

Sin embargo, no todas las interferencias de los proveedores de internet sobre el tráfico se pueden considerar ilegítimas. Bert-Jaap Koops y Jasper Sluijs (2011) analizan la compatibilidad de las diferentes violaciones a la neutralidad de la red con el derecho a las comunicaciones privadas del artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos. A partir de sentencias dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en casos que podrían considerarse análogos para otros medios de comunicación, concluyen que la posible violación del artículo depende de la técnica de gestión utilizada. Mientras los bloqueos sí podrían considerarse violaciones, la priorización o degradación depende de la

herramienta utilizada por el proveedor. Por ello, no puede extraerse una generalización sobre el conflicto entre neutralidad y privacidad, ya que está sujeta al caso concreto, los actores intervinientes y la proporcionalidad de la medida con el objetivo que se pretende lograr.

La defensa de los derechos humanos en conexión con la neutralidad fue utilizada por una serie de grupos de interés en el debate. Por una parte, organizaciones de la sociedad civil dedicadas a los derechos digitales organizaron movilizaciones y escribieron artículos de posicionamiento («The European Commission...», 2022; Media Defense, 2022; Pickard y Berman, 2019, p. 73). Por otra parte, organismos internacionales dedicados a la libertad de expresión también se manifestaron o emitieron documentos no vinculantes (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, 2011). Por último, el argumento también fue utilizado por el *lobby* de las empresas proveedoras de contenido para sostener sus intereses (Newman, 2019).

En conclusión, el segundo eje de análisis sobre la neutralidad de la red refiere al impacto que las medidas de gestión de tráfico pudieran tener sobre los derechos humanos. Los derechos a la libertad de expresión y la privacidad han sido los principales puntos en disputa y, sobre todo, el papel y cumplimiento de estándares internacionales que estados y empresas privadas deben tener en las decisiones sobre internet.

## Los planes de zero rating: la transversalidad del problema

Hacia la segunda década de este siglo, un nuevo tipo de práctica comercial abocada a las políticas de telecomunicaciones atrajo la atención de la academia y el activismo. Este tipo de planes resultó particularmente popular entre los planes móviles, ya que son estos en los que más se usan los *data caps*, es decir, los límites en la cantidad de datos disponible para descargar cada mes.

Las prácticas de tarifa cero supusieron relegar los problemas de bloqueo y ralentización de aplicaciones a un segundo plano para centrarse en la discriminación económica (Björkstén *et al.*, 2016). La discriminación técnica se transforma en una económica, en la que un

determinado tráfico se transmite por la red a menor precio o de manera gratuita (Sørensen, 2016, p. 169).

Los acuerdos de zero rating se han vuelto una práctica común entre los proveedores de mercados en desarrollo, como lo es Latinoamérica. En 2016, la OCDE relevó un total de 97 proveedores de servicios de internet en la región de América Latina y el Caribe, de los cuales el 23 % contaba con algún tipo de oferta de servicios de zero rating (OCDE y BID, 2016). En este sentido, el zero rating ha sido justificado como una herramienta para disminuir los costos de acceso a internet en los países menos desarrollados, al tiempo que permite a los proveedores mejorar las tasas de conversión de sus clientes a planes con contrato (Rossini y Moore, 2015).

Jeffrey Eisenach (2015, p. 5) describe los fundamentos económicos del zero rating. Por una parte, señala que permite a los proveedores de contenido explotar efectos de red en la circulación de sus contenidos: cuantas más personas accedan y compartan el contenido, mayor será la atracción o valor por ellos. Por otra parte, los proveedores de internet y contenido pueden utilizar el zero rating como una práctica de precio diferencial que alcance a un público que de otra manera no podría o no estaría dispuesto a pagar por los servicios. Además, en términos de marketing y ventas, las ofertas de zero rating pueden diferenciar con claridad las ofertas de los proveedores de telecomunicaciones de sus competidores.

Asimismo, incluir determinado contenido dentro de la tasa cero puede resultar en particular beneficioso para los usuarios. Los clientes se benefician, en tanto no gastan datos de su plan, sobre todo cuando se trata de audio o video, contenido en especial demandante en datos (Marsden, 2016, p. 5). Es por ello que los servicios más comunes incluidos en los planes son los de redes sociales (Facebook, WhatsApp, Twitter e Instagram), seguidos de servicios de música (Spotify, Deezer y Napster) y aplicaciones de mensajería propiedad de los operadores, como forma de competir con las aplicaciones OTT (OCDE y BID, 2016).

Existen varias formas de ofertar los servicios de zero rating, dependiendo de la voluntad de los proveedores de internet y de contenidos. No se trata de un modelo de negocios único, sino que los acuerdos particulares se diferencian principalmente sobre la base de dos variables: el tipo de contenido ofrecido y los acuerdos en los cuales se sustentan (Eisenach, 2015). Con respecto al contenido, puede excluirse de los datos del plan la navegación en un sitio web específico o un conjunto de sitios. Son ejemplos de ellos los casos de Wikipedia Zero y la iniciativa de Facebook Free Basics (Global Voices, 2017; Suci Ramadhon, 2016). La

segunda variable refiere a las relaciones establecidas entre el proveedor de internet y el de contenido. En algunos casos, el proveedor de servicios de internet decide dejar de contar el tráfico de determinada aplicación por voluntad propia y hacerse cargo del tráfico no contabilizado (*carrier initiated*). En otras ocasiones, es el proveedor de contenido quien se hace cargo de los costos de tráfico de los clientes (*sponsored data*). El primero de los casos suele tratarse, aunque no siempre, de aplicaciones o sitios web que son propiedad del mismo proveedor de internet (integración vertical) y, en el segundo, se trata de terceras empresas con las cuales se establecen acuerdos comerciales (Eisenach, 2015, p. 2).<sup>38</sup>

Como parte del complejo debate sobre la gestión del tráfico de telecomunicaciones, no existe unanimidad respecto a si las prácticas de zero rating suponen una violación a la neutralidad de la red o no (Taylor, 2016). Algunos autores señalan los posibles beneficios que pueden acarrear los planes de zero rating, al tiempo que minimizan sus inconvenientes. Ard (2016) argumenta que, en determinadas circunstancias, el zero rating puede favorecer el desarrollo de internet a partir de los mismos postulados que sostienen quienes defienden la neutralidad: fomentando el acceso a menores precios, ampliando los mercados menos desarrollados y facilitando la participación democrática a través de herramientas a las cuales, de otra forma, las personas no podrían acceder. Para Christopher Marsden (2017, p. 123), se trata de una práctica de «neutralidad positiva», esto es, cobrar más por ofrecer una mejor calidad de servicio, que podría resultar beneficiosa para los usuarios. Concluye que es un «problema menor», aunque muy controvertido.

En el mismo sentido, Eisenach (2015, p. 8) apunta que el zero rating no supone una amenaza para los derechos humanos ni la competencia. Argumenta que la mayor cantidad de acuerdos de este tipo tienen como objetivo no contabilizar el tráfico hacia Facebook y Twitter (ahora X), reconocidas como vehículos para el ejercicio de la libertad de expresión (Eisenach, 2015, p. 9). Además, los programas son *carrier initiated*, por lo que no involucran pagos, y se trata de decisiones empresariales que

---

38 Existe otro tipo de prácticas conocidas como *falsos zero rating* o *zero rating no selectivo*, en el que el proveedor de contenido se asocia con uno o más proveedores de internet para ofrecer cantidades limitadas de datos gratuitos a los usuarios a cambio de cumplir ciertas condiciones, como ver un anuncio o descargar una aplicación. Este tipo de prácticas no se consideran prácticas de *zero rating* porque no representan problemas de innovación, competencia ni determinan comportamientos de los usuarios (Carrillo, 2016, p. 381).

aumentan el valor de la plataforma. No encuentra tampoco evidencia de que los programas de datos patrocinados involucren algún tipo de exclusividad. Concluye que los críticos de zero rating no han encontrado pruebas que demuestren un daño a la competencia o los consumidores.<sup>39</sup>

Del otro lado, hay posturas que ven en el zero rating como una práctica perjudicial para el desarrollo de internet, que vulnera la neutralidad. Van Schewick (2014) argumenta que el zero rating tiene un fuerte efecto discriminatorio para la competencia en internet. Aunque la discriminación sea económica y no técnica, el efecto es el mismo: las aplicaciones de tarifa cero son más atractivas para los usuarios que aquellas que no. Con ello, los proveedores de internet pueden elegir ganadores y perdedores, lo que afecta directamente el ecosistema innovador para aquellos pequeños competidores que no pueden pagar (Van Schewick, 2014, p. 9). Afirma que los esquemas de zero rating benefician a los grandes proveedores de contenido que pueden hacer frente a acuerdos con los proveedores de internet, con lo que se consolida su posición dominante en el mercado y disminuyen las posibilidades de competencia de pequeñas empresas y *start-ups* (Van Schewick, 2014).

Otro argumento en contra del zero rating sostiene que tiene un efecto adverso en las políticas de acceso a internet (Rossini y Moore, 2015). Al permitir las prácticas de zero rating, los servicios proveedores de internet (ISP por sus siglas en inglés para Internet Service Provider) encuentran incentivos para disminuir los límites de datos en sus planes, no ofrecer datos móviles ilimitados, como suele ser común en la banda ancha fija, o incluso subir los precios por byte transferido. Con ello, vuelven más atractivo que los proveedores de contenido paguen para ver sus datos excluidos. Se trata de una medida cortoplacista que no reduce la brecha de conexión.

Algunas críticas contra los modelos que impulsa el zero rating se centran en la creación de jardines vallados respecto a las aplicaciones a las cuales pueden acceder los usuarios. La limitación de los usuarios en cuanto a los sitios a los que pueden acceder en determinadas circunstancias supone relegar el acceso a información y diferentes fuentes de

---

39 Bello y Jung (2015, p. 7) sostienen que los acuerdos pueden proveer de mejores servicios a los clientes, pero, para asegurar la competencia en el entorno digital, es necesario asegurar igualdad en las condiciones de acceso, con ofertas públicas auditables y transparentes.

contenido (Musiani y Löblich, 2013).<sup>40</sup> Mediante la selección de cuáles sitios tienen tarifa cero y cuáles no, los proveedores adquieren mayor protagonismo, pueden elegir ganadores y perdedores, así como la dieta informativa de las personas. Se configuran de esta manera posibles afectaciones a la libertad de expresión y la circulación de noticias (O'Maley y Kak, 2018).

Esta falta de consenso sobre el impacto del zero rating en desarrollo de internet en general y la neutralidad en particular también se ha traducido en diferentes criterios regulatorios. No existe unanimidad sobre si el zero rating está dentro de las prácticas prohibidas por las leyes y regulaciones sobre neutralidad (Marsden, 2016). Así, los países alrededor del mundo han adoptado diferentes posiciones respecto a la permisión de las prácticas de zero rating (Coalición Dinámica sobre Neutralidad de la Red, s. f.). Por ejemplo, Holanda, Canadá, Eslovenia y Chile prohibieron a los proveedores brindar este tipo de beneficios. En cambio, otras leyes, como la colombiana y la francesa, lo permiten. Incluso existen países que, sin contar con una regulación específica sobre neutralidad, han decidido tomar una postura respecto al zero rating exclusivamente, ya sea permitiéndolo (Sudáfrica y Malasia) o prohibiéndolo (India).

En definitiva, el tercer eje de análisis refiere a las prácticas de zero rating muy difundidas en la última década. Superados los primeros temores por situaciones de bloqueo total a sitios web o aplicaciones, la literatura se centró en los acuerdos comerciales entre empresas de contenido y proveedores de internet. Este tipo de discriminación que puede afectar la competencia y los derechos humanos despertó diferentes lecturas. Su impacto en el desarrollo de internet o incluso si se trata de una afectación a la neutralidad siguen siendo debates en curso.

A continuación, se analizarán algunas de las principales leyes aprobadas en los países de la región latinoamericana a efectos de relevar el abordaje que en otras jurisdicciones sobre la neutralidad. Ello permitirá reconocer cómo los análisis doctrinarios y sociales analizados en esta sección permearon en el ámbito normativo, sobre todo en países que, si

---

40 Belli denomina a este fenómeno *minitelización de internet*, lo que supone un pasaje de una red de propósito general sin un control centralizado a una en la que los usuarios solo pueden acceder a un conjunto de aplicaciones predefinidas. Toma su nombre a partir del Minitel, un sistema cerrado de comunicación muy popular en Francia durante la década del noventa en el cual el Gobierno decidía los servicios que se pondrían a disposición de los usuarios y lo que no (Belli, 2016c).

bien no comparten la escala y las características del mercado uruguayo, sí mantienen tradiciones jurídicas similares.

## El abordaje jurídico en la región latinoamericana

El escenario de disputa en competencia, derechos humanos y zero rating dio lugar a la interrogante sobre si los países debían regular o no el tema y, en el caso de que avanzaran, de qué forma deberían hacerlo. A escala mundial, según la UIT, los países adoptaron tres formas de abordar la cuestión (ITU, 2018):

1. Observación cautelosa: países que están estudiando el tema, pero que no han tomado ninguna medida específica.
2. Refinamiento tentativo: sin llegar a prohibir conductas, algunos países implementaron pequeñas reformas a su régimen de telecomunicaciones para contemplar el debate.
3. Reforma activa: países que dieron un paso más y prohibieron determinadas conductas de los proveedores de internet.

Diferentes fundamentos se pueden encontrar en la adopción de una u otra medida, entre ellos, el nivel de competencia en cada mercado. La justificación para establecer regulaciones *ex ante* en telecomunicaciones, en general mediante leyes aprobadas por los parlamentos, radica en que un mercado sin límites fallaría en alcanzar sus metas como tarifas asequibles, disponibilidad de conexiones, inversiones en redes de próxima generación o la innovación en los productos. Como crítica a las regulaciones *ex ante*, estas pueden disparar falsos positivos (determinar que ocurrió una violación a la regla, sin que exista un daño a los consumidores o competidores) o falsos negativos (no detectar conductas que causan efectivamente causar daño) (Frieden, 2014).

Por su parte, las soluciones *ex post* tienen base en factores económicos, en particular en las normas que promueven la competencia.<sup>41</sup> Estas

---

41 Frieden (2014) afirma que, en algunos países, como Estados Unidos, los tribunales judiciales se han mostrado reacios a resolver conflictos de competencia en telecomunicaciones, dada la existencia de un órgano con competencias específicas (en este caso, la FCC) que ha decidido no tomar medidas *ex ante*, en el entendido de que existe suficiente competencia. Esta observación resulta relevante en el ámbito de Uruguay, ya que no existen litigios que se hubieran expresado sobre la neutralidad.

suelen ser dictadas por organismos reguladores de las telecomunicaciones o de competencia en general, y hacen referencia a casos particulares, frente a denuncias o actuaciones de oficio.

La complejidad del debate ha llevado también a que varios reguladores alrededor del mundo hayan hecho consultas públicas antes de emitir una opinión oficial o puesto a consideración documentos antes de que se publicaran definitivamente. Este es el caso del Reino Unido, Francia, Noruega o Suecia.<sup>42</sup>

El siguiente listado de países pretende solo enumerar aquellos que tienen una previsión de rango legal sobre la neutralidad de la red. Procurando tener una visión regional y por las similitudes respecto a las tradiciones jurídicas, se recogen aquí las normas de diferentes países de América Latina.

## Argentina

La Ley Argentina Digital de 2014 consagró el principio de neutralidad a texto expreso. El artículo 56 de la norma garantiza a cada usuario el derecho a acceder, utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación, servicio o protocolo a través de internet sin ningún tipo de restricción, discriminación, distinción, bloqueo, interferencia, entorpecimiento o degradación. El artículo 57 expresa las prohibiciones al bloqueo y la discriminación en el tráfico, salvo orden judicial o solicitud expresa del usuario.

Tras las reformas introducidas por el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) n.º 267/2015, la autoridad de aplicación de la ley es el Ente Nacional de Comunicaciones, dentro del ámbito de la Secretaría de Modernización de la Nación.

## Brasil

El primer antecedente normativo brasileiro respecto a la neutralidad se encuentra en la Resolución del Comité Gestor de Internet (CGI.br, 2009). Allí, el CGI establecía que la «filtración o privilegios de tráfico deben

---

42 Un análisis de los procesos llevados adelante por los reguladores de cada país puede encontrarse en Daly (2010).

respetar solamente criterios técnicos y éticos, y no están permitidos motivos políticos, comerciales, religiosos, culturales o cualquier otra forma de discriminación o favoritismo» (principio n.º 6).

Sin embargo, no fue hasta la aprobación de la Ley n.º 12.965, también conocida como Marco Civil de Internet, que el principio adquirió rango legal. Esta norma fue aprobada en abril de 2014 y se la considera un modelo regional respecto a la gobernanza de internet. Sus 32 artículos establecen derechos y garantías para los usuarios, así como deberes para los intermediarios de servicios de internet.

La preservación y garantía de la neutralidad de la red está establecida como un principio general del uso de internet en Brasil y está específicamente regulada en el artículo 9 del Marco Civil. Este artículo establece: «El responsable por la transmisión, conmutación o enrutamiento tiene el deber de tratar de forma isonómica cualquier paquete de datos, sin distinción por contenido, origen y destino, servicio, terminal o aplicación».

Se establecen, sin embargo, dos posibles desviaciones de este principio: por requisitos técnicos indispensables para la prestación adecuada de los servicios y aplicaciones, y por la priorización de servicios de emergencia.<sup>43</sup> Para estos casos en que exista algún tipo de discriminación o degradación, los proveedores deberán abstenerse de causar daños a los usuarios, siguiendo los principios de proporcionalidad, transparencia e isonomía. También se establecen deberes de transparencia sobre las medidas adoptadas (art. 9, secciones 2 y 3).

## Chile

La Ley n.º 20.453 de 2010 es ampliamente reconocida como la primera ley en establecer a texto expreso la neutralidad de la red como principio. La norma fue dictada luego de la disputa ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia iniciado en 2006 entre Voissnet s. A. y Telefónica. Tras varias resoluciones administrativas, la Suprema Corte de ese país le prohibió a la segunda imponer limitaciones o restricciones sobre las líneas de teléfono fijas.

---

43 El artículo 8 del Decreto n.º 8.771 de 2016 estableció que la transmisión de datos para situaciones de emergencia será gratuita para prestadores de servicios de emergencia.

La Ley n.º 20.453 es una modificación a la Ley General de Telecomunicaciones de 1982. En su artículo 24H se establece la prohibición de los operadores de bloquear, interferir, discriminar, entorpecer ni restringir «arbitrariamente» el derecho de cualquier usuario de internet para utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación o servicio legal a través de este. Asimismo, otorga derechos y garantías a los usuarios, al tiempo que establece obligaciones de transparencia. Le encarga a la Subsecretaría de Telecomunicaciones del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones el control y poder sancionador sobre infracciones a la norma.

En el ejercicio de estas potestades, la Subsecretaría de Telecomunicaciones, prohibió mediante el reglamento de la ley el bloqueo arbitrario de aplicaciones, servicios y contenido y exigió a los proveedores de internet establecer condiciones claras para su servicio. De acuerdo a la subsecretaría, los proveedores pueden gestionar el tráfico y administrar la red, siempre que no afecten la libre competencia y preserven la privacidad de los usuarios, la protección contra el *malware* y la seguridad de las redes.

## Colombia

En 2011, Colombia promulgó la Ley n.º 1.450 de Plan de Desarrollo 2010-2014. El artículo 56 establece la neutralidad de la red en aquel país. Según este artículo, los proveedores de servicios de internet tratarán de igual forma a los contenidos, aplicaciones y servicios, sin ningún tipo de discriminación arbitraria con base en la fuente o propiedad de estos. Además, se establece que no podrán limitar el derecho de un usuario a incorporar o utilizar cualquier clase de instrumento, dispositivo o aparato en la red, siempre que sea legal y que no dañe o perjudique la red o la calidad del servicio.

El órgano encargado de su control y regulación es la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRCOM), la cual reglamentó la ley por Resolución n.º 3.502 de 2011, que establece los principios de libre elección, no discriminación, transparencia e información. En 2020, esta resolución fue modificada por la n.º 5969 y, con ello, se les permitió a los proveedores implementar medidas de gestión de tráfico siempre que sean razonables y no discriminatorias respecto a un proveedor, servicio, contenido o protocolo específico (CRCOM, 2021, p. 7). A juicio de la comisión,

este concepto de *gestión de tráfico razonable* incluye los siguientes ejemplos: reducir o mitigar la congestión en la red, asegurar la seguridad e integridad, asegurar la calidad de servicio, priorizar tipos genéricos de tráfico en función de la calidad, proporcionar servicios o capacidades que atiendan requisitos técnicos.

La principal polémica en torno a la Ley n.º 1.450 radicó en la habilitación de los planes de zero rating. La sección 1 del artículo 56 les permite a los proveedores ofrecer servicios de acceso a internet por un precio acorde a las necesidades del mercado. Sin embargo, en mayo 2025, la Corte Constitucional de Colombia (2025), con base en la protección de la libertad de expresión y pluralismo informativo, declaró sin efecto la habilitación a los planes de zero rating. A partir de esta sentencia, los operadores disponen de un año para adaptar sus políticas comerciales (Sentencia C-205 de 2025, Corte Constitucional de Colombia, mayo de 2025).<sup>44</sup>

## Ecuador

En 2012, el Consejo Nacional de Telecomunicaciones de Ecuador aprobó un reglamento para proteger los derechos de los usuarios y regular sus relaciones con los prestadores de servicios de telecomunicaciones. Si bien el artículo 15.6 habilita la gestión del tráfico por parte de los ISP, se aclara que «el servicio que ofrezcan los prestadores de los servicios no deberán distinguir ni priorizar de modo arbitrario contenido, servicios, aplicaciones u otros basándose en criterios de propiedad, marca, fuente de origen o preferencia».

Desde 2015, Ecuador tiene una disposición sobre neutralidad en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones. La norma consagra como un derecho de los usuarios el acceder a cualquier aplicación o servicio permitido, disponible en internet. Los proveedores no podrán «limitar, bloquear, interferir, discriminar, entorpecer ni restringir» este derecho (art. 22, num. 18).

---

44 Cfr. «Corte Constitucional frenó...» (2025).

## México

La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2014 estableció en México reglas para la neutralidad de la red. El capítulo IV «De la neutralidad de las redes» contiene dos artículos (145 y 146) que obligan a los proveedores de acceso a internet a respetar los lineamientos de libertad de elección, no discriminación, privacidad, transparencia e información, gestión de tráfico, calidad y desarrollo sostenido de la infraestructura.

La reglamentación de la ley, que entró en vigor el 3 de setiembre de 2021, está a cargo del Instituto Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Según el instituto, los proveedores de internet podrán incluir en sus políticas de gestión prácticas que aseguren la calidad, capacidad y velocidad de los servicios, así como aquellas que preserven la integridad y seguridad de la red (IFT, 2021). Las medidas que limiten o restrinjan el tráfico de alguna manera solo podrán ser temporales y cuando supongan un riesgo técnico a la privacidad, congestión de tráfico excepcional o situaciones de emergencia.

## Paraguay

El marco jurídico paraguayo es el que incorpora la norma más reciente respecto a la neutralidad. La Resolución n.º 1.186 de 2020 de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel, 2020) estableció que los prestadores deberán respetar el «principio de neutralidad de las redes» (art. 29). Según esta norma, el prestador no deberá interferir, degradar ni variar la capacidad contratada, o bloquear el tráfico recibido o generado por el usuario, ya sea audio, video o datos. La infracción a este principio será considerada «falta grave».

## Perú

Perú tiene previsiones normativas del principio de neutralidad desde 2005. En aquel año, el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel) aprobó el Reglamento de Calidad de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones-Resolución de Consejo Directivo n.º 040-2005-CD/Osiptel. El artículo 7 de este reglamento establece que los proveedores y operadores de red no pueden bloquear ni

limitar ninguna aplicación, a lo que el regulador llamó la ruta «usuario-ISP-ISP-usuario», salvo excepciones anteriores autorizadas por el Osiptel.

Luego, en 2012, el artículo 10 de la Ley n.º 29.904 de Promoción de la Banda Ancha y Construcción de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica elevó el principio a nivel legal. La norma, en su artículo 6, prohíbe que los proveedores bloqueen, interfieran, discriminen, restrinjan o degraden cualquier tipo de tráfico, protocolo, servicio o aplicación, con independencia de su origen, destino, naturaleza o propiedad.

La ley fue reglamentada por el Decreto Supremo n.º 014-2013-MTC, por el cual se le encarga a Osiptel el control y la supervisión del respeto de los derechos y obligaciones. Este órgano goza de las potestades para establecer excepciones al principio, lo que determina casos que no resultan «arbitrarios». En uso de estas potestades, la Resolución n.º 165-2016 estableció que los operadores de telecomunicaciones pueden implementar las siguientes medidas, sin necesidad de autorización previa: gestión de direcciones IP, sesiones dinámicas de la red, almacenamiento temporal de contenidos, filtro o bloqueo de servicios a solicitud del abonado o en cumplimiento de una norma o contrato y otras medidas que no contravengan los principios rectores de la neutralidad.

El 22 de setiembre de 2013, el Congreso peruano aprobó la Ley n.º 30.083 con el título Ley que Establece Medidas para Fortalecer la Competencia en el Mercado de los Servicios Públicos Móviles. Esta ley y su decreto reglamentario (Decreto Supremo n.º 004-2015-MTC) se consideran complementarias de la neutralidad, ya que ampliaron la obligación para abarcar no solo a para los operadores de redes, sino también a los operadores móviles virtuales y los operadores móviles rurales.

## De la experiencia regional al caso uruguayo

El análisis del derecho vigente en las diferentes jurisdicciones de América Latina provee una mirada regional sobre el asunto. La mayoría de los países que han adoptado normativa legal sobre el asunto lo han hecho a través de leyes generales (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú). Estas leyes refieren a telecomunicaciones o a cuestiones más amplias de política y gobernanza digital. El caso aislado es el de Chile, que adoptó tempranamente una ley específica sobre la neutralidad. A su vez, Paraguay es el único que ha adoptado una resolución

administrativa a nivel de su organismo regulador, sin avanzar aún hacia la aprobación de una ley.

La regulación se ha encomendado a los organismos reguladores de las telecomunicaciones. En todos ellos se identifica la prohibición de medidas de bloqueo y se imponen limitantes, de mayor o menor grado, respecto a las potestades de gestión del tráfico. No se identificaron casos de regulaciones en las que hubieran participado los organismos de defensa de los consumidores o de derechos humanos. A pesar de ello, en algunos países, como Brasil y Chile, es posible identificar una importante participación de la sociedad civil en la denuncia y el posicionamiento en la agenda pública del tema o, incluso, en los procesos de aprobación.

A partir de los desencadenantes y conceptos ya explorados, así como las regulaciones del derecho comparado, la siguiente sección se adentrará en el caso de estudio de Uruguay. Dado el contexto único del mercado de telecomunicaciones en Uruguay, se examinarán en detalle los documentos de carácter público que abordan este tema, al mismo tiempo que se recogerán las opiniones de los actores involucrados en relación con los conceptos ya identificados. A través de este enfoque, se aspira a obtener una perspectiva integral acerca del estado actual de la política de neutralidad en Uruguay, así como comprender las particularidades propias del debate en el ámbito local.



## Neutralidad de la red en Uruguay

«En Uruguay, la neutralidad de la red no es un problema». Esta frase surgió en repetidas ocasiones a lo largo de la investigación. Desde diferentes lugares y en múltiples fuentes, primarias y secundarias, se señaló que la neutralidad de la red nunca representó ni representa en la actualidad un problema para el desarrollo de las telecomunicaciones ni los usuarios de internet en el país. La premisa sobrevoló a las entrevistas y produjo cierto escepticismo con los interlocutores. La idea de que la neutralidad es «solución en busca de un problema» (Marsden, 2010, p. 27) parecería tener amplio consenso entre las personas vinculadas a las telecomunicaciones en Uruguay.

¿Cómo una controversia que ocupó un lugar tan relevante en las telecomunicaciones de todo el mundo durante veinte años no es un problema para Uruguay? ¿Qué han manifestado los diferentes actores sobre el asunto en este período? En definitiva, ¿qué se entiende en Uruguay por *neutralidad* y por qué no se identifica como un problema?

Cuando se indaga en las explicaciones sobre la premisa inicial comienzan a aparecer elementos de otras discusiones en la regulación de las telecomunicaciones del país. El debate sobre la neutralidad no puede ser tomado como un debate aislado, sino que forma parte de la continuación de una serie de decisiones sobre la regulación o liberalización de las telecomunicaciones. Como señala Newman (2019): «La producción de conocimiento sobre la neutralidad de la red debe colocarse [...] en una corriente más amplia de comprensión sobre las telecomunicaciones, así como la de los derechos y privilegios otorgados a sus usuarios» (p. 51). Estos elementos comunes pueden servir para ubicar la neutralidad en un marco más amplio y así identificar su conexión con otras discusiones, incluso en lo local.

## Evolución del debate nacional

El primer registro de un evento dedicado al tema en suelo uruguayo data de julio de 2011. En aquella oportunidad, la Dinatel y la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (Agesic) organizaron el evento Neutralidad en la Red. Opiniones, Tendencias y Desafíos en el salón de actos del IMPO (Presidencia de la República, 2011). José Clastornik, director de la Agesic declaró: «En este contexto, se promueve un diálogo que se empieza a discutir en todo el mundo. A nivel nacional es bueno discutir para recabar material útil y así elaborar futuras propuestas». Luego aclaró «este debate no implica que exista un interés por parte del Gobierno de establecer este tipo de políticas» (Presidencia de la República, 2011).

La concomitancia con la reciente aprobación de la ley chilena de neutralidad, una de las pioneras en el mundo, brindaba el marco del evento para la presentación y discusión del tema. De hecho, el invitado especial para el evento era Jorge Atton, subsecretario de Telecomunicaciones de Chile, quien desarrolló la experiencia chilena en la aprobación de la Ley n.º 20.453 de Neutralidad de la Red. Como señaló el director nacional de Telecomunicaciones de aquel momento, Gustavo Gómez, la experiencia chilena es un «buen puntapié para iniciar el debate en Uruguay, en base a una perspectiva regional» (Presidencia de la República, 2011).

En octubre de ese mismo año, el senador Pedro Bordaberry, del Partido Colorado, presentó ante la Cámara de Senadores el primer proyecto de ley que refería explícitamente a la neutralidad en internet. El proyecto *Acceso universal a la información por medio de internet y redes públicas informáticas similares* (2011) definía la neutralidad en la red como

la conducta, actividad o comportamiento por parte del proveedor de servicios de acceso a Internet que haga efectiva la libertad de los usuarios para el uso de los contenidos o servicios de la red, preservando el acceso libre y no discriminatorio de los mismos a dichos contenidos, aplicaciones o servicios disponibles (art. 2).

El proyecto prohibía a los prestadores de servicios de internet cualquier actividad que pudiera restringir «de forma arbitraria el derecho de cualquier usuario al uso» de las redes (art. 4). Además, establecía un conjunto de obligaciones, como la de brindar información a los usuarios

acerca de las condiciones del servicio (art. 7). El control del cumplimiento de la ley se le encomendaba a la URSEC (arts. 9 y 10).

Durante las discusiones parlamentarias del proyecto, los representantes del Gobierno señalaban la complejidad de legislar sobre el tema de manera aislada. Ante la comisión encargada de tratar el asunto en el Parlamento, el ministro de Industria, Energía y Minería, Roberto Kreimerman, resumía el problema en los siguientes términos:

En definitiva, los elementos de contenido no son separables de los de transmisión, como se decía recién. ¿Por qué? Porque quien invierte en transmisión lo realiza por una cantidad determinada que luego cobra al usuario final, mientras que el contenido tiene que ver con la saturación o no de esa inversión. Por tanto, según los contenidos, hay que invertir, después cobrar y así sucesivamente, lo que da la pauta de que no son temas independientes, sino que están relacionados. Si bien en este caso no vamos a opinar como tiene que ser uno u otro, en definitiva, lo que ocurrió hasta ahora fue que como se transmitía voz básicamente, luego algunos datos y actualmente videos, la capacidad de las redes no era tan importante. Sin embargo, en la medida en que comienzan a serlo y miramos hacia el futuro —fue muy buena la propuesta de mirar hacia el futuro—, empieza a haber una interacción económica muy fuerte entre contenidos e inversiones y, entonces, no pueden ir separados. En consecuencia, si se permiten determinadas cosas, habrá negocios para un lado y para otro. Por eso, decimos que el tema es más completo (Comisión de Industria, Energía, Comercio, Turismo y Servicios, 2012).

El Ministerio de Industria declaraba su intención de presentar un proyecto de ley integral para todo el sector de telecomunicaciones, en paralelo al de servicios de comunicación audiovisual. Kreimerman y el director nacional de Telecomunicaciones, Sergio De Cola, señalaban que la discusión sobre neutralidad debía enmarcarse dentro de un proyecto más amplio, apuntar hacia la aprobación de una ley general de telecomunicaciones (Comisión de Industria, Energía, Comercio, Turismo y Servicios, 2012). En particular, De Cola afirmaba que la neutralidad:

No es un problema que Uruguay tenga hoy; en este momento ninguno de los operadores de red que tenemos y que dan servicios de acceso a internet está haciendo un uso indebido de las técnicas de

administración o de gerenciamiento de red. Posiblemente en una ley de telecomunicaciones general pueda tener cabida una definición en cuanto a la neutralidad, sobre la que hay que ser muy cuidadosos, porque lo que debe buscar una disposición al respecto es evitar que los operadores de red jueguen a favor de determinados prestadores de servicios, pero no debe impedir las técnicas de ingeniería de tráfico que hacen funcionar de mejor forma a las redes.

La idea de una ley integral de telecomunicaciones sobrevoló el segundo período de gobierno del FA (2010-2015) mientras se discutía la LSCA en el Parlamento (Beltramelli, 2018b, p. 19; Franco, 2022, p. 77). En 2010, el ministro Kreimerman declaró ante la Comisión de Presupuesto del Senado: «Vamos a desarrollar una nueva ley de telecomunicaciones y servicios de comunicación audiovisual con políticas públicas para el sector, reglas de juego claras y mecanismos permanentes de participación ciudadana» (Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda, 2010). Sin embargo, la administración de José Mujica no presentó un proyecto que llegara a ser tratado en el ámbito parlamentario, limitándose a la reforma del sector de comunicación audiovisual a través de la LSCA.

En 2013, cuando el Parlamento estaba discutiendo la aprobación de la LSCA, los procesos de convergencia tecnológicos y de integración vertical en las empresas introducían el tópico *neutralidad* en los debates. El ingeniero Omar Paganini, decano de la Facultad de Ingeniería y Tecnologías de la Universidad Católica, manifestaba ante la Comisión de Industria, Energía y Minería de la Cámara de Representantes: «Uno podría pensar que el tema no es tan grave en el Uruguay; de hecho, hasta ahora no lo ha sido. No es un asunto que nos esté preocupando que haya priorización indebida de unos contenidos sobre otros en Internet y no la hay» (Comisión de Industria, Energía y Minería, 2013). Sin embargo, señalaba también que, a futuro, con la decadencia de los medios de comunicación tradicionales, podría llegar a ser un problema y, por tanto, «puede ser una buena oportunidad regular sobre la neutralidad».

Si bien la redacción aprobada en la LSCA dejó por fuera los contenidos transmitidos a través de internet, la ley tuvo su impacto en la regulación del sector de telecomunicaciones. El conjunto de disposiciones contenidas en la LSCA, en un contexto de convergencia tecnológica, desarrolló externalidades que se reflejaron en las discusiones sobre los proveedores y la prestación de servicios de internet (Beltramelli, 2018a, p. 316). Específicamente, los límites sobre propiedad cruzada del artículo 56 de

la ley impactaban, por un lado, a quienes estaban interesados en prestar servicios de internet, como los cableoperadores del interior, y, por otro, a los proveedores de internet privados que reclamaban su ingreso al mercado de la televisión satelital. Estos reclamos se manifestaban a través de las dos cámaras empresariales: la Cámara de Telecomunicaciones del Uruguay (2013; Comisión de Industria, Energía y Minería, 2012) y la Cámara Uruguaya de Televisión para Abonados (Beltramelli, 2018a, p. 327).

Del otro lado estaba ANTEL, que llevaba adelante su agenda particular con la intención de quedar excluido de la regulación de la LSCA (Franco, 2022, p. 74). De hecho, Franco señala que los impulsos por la reforma de los dos sectores, telecomunicaciones y SCA, fracasaron «principalmente por el desacuerdo de ANTEL» (Franco, 2022, p. 52). Sobre el mismo punto comparecía Edison Lanza como representante de la Coalición para una Comunicación Democrática, una organización de la sociedad civil enfocada en regulación de medios ante el Parlamento, señalando:

Pensamos que en tanto sean servicios de comunicación audiovisual deben estar regulados por esta futura ley porque, si no, vamos a estar conformando una institucionalidad y una serie de políticas que rápidamente pueden dejar de ser aplicables para aquellos servicios que se transmitan por Internet si se mantiene esta exclusión. Sabemos que hay algún celo —en particular de parte de ANTEL— en cuanto a las empresas de telecomunicaciones (Beltramelli, 2018a, p. 310).

Mientras la administración del presidente José Mujica discutía la regulación de los servicios de comunicación audiovisual, los senadores José Amorín Batlle y Tabaré Viera, del Partido Colorado, presentaban un proyecto de ley general de telecomunicaciones («Oposición presentó...», 2012) que establecía expresamente la neutralidad de la red como uno de los principios que regirían la aplicación de la ley. Definía el concepto de neutralidad como:

Condición aplicada a los prestadores y operadores de acceso a Internet, en sus diferentes niveles en la cadena de valor, por el que deben ser neutrales en el uso de sus servicios y deben ser transparentes en cuanto a sus procedimientos de gestión de red, conservando su libertad comercial (Amorín y Vázquez, 2012, art. 3).

De esta forma, el Partido Colorado, liderado por el sector de Bordaberry, se plantaba como el principal impulsor en el sistema político de la neutralidad en la agenda legislativa. Como candidato a la presidencia por ese partido en las elecciones de 2014, Bordaberry (2014) incluyó en su programa la propuesta de aprobar «el proyecto sobre neutralidad de la red» e implementar un plan que buscara que «ningún proveedor de contenidos con poder sobre los proveedores de acceso sea capaz de favorecer sus contenidos frente a otros proveedores menos poderosos de forma artificial» (p. 269).

Tras ser derrotado en las elecciones y el comienzo de la nueva legislatura en 2015, el senador Bordaberry reiteró su voluntad de aprobar un proyecto legislativo. Si bien su objetivo y su exposición de motivos coincidían con los de 2011, este nuevo proyecto incluía algunas modificaciones en la redacción, entre las que se destacan la limitación de restricciones lícitas a aquellas que fueran dictadas por el Poder Judicial y la prohibición de cláusulas abusivas en los contratos de prestación de servicios (Bordaberry, 2015). El proyecto no llegó a discutirse en ninguna Comisión y fue archivado al finalizar la legislatura en 2020.

Por su parte, el candidato a la presidencia por el Partido Nacional, Luis Lacalle Pou, incluía en su programa de 2014 propuestas relacionadas con las telecomunicaciones. En particular, proponía la aprobación de una Ley de Telecomunicaciones «en diálogo con todos los actores públicos y privados» (Partido Nacional, 2014), con el fin de proteger a los usuarios, favorecer la inversión, innovación y protección de libertades. Además, se trazaba el objetivo de aprobar una ley para consagrar la neutralidad de la red, a la cual definía como

Una condición para proteger el ejercicio de la libertad de información y de expresión. Esto no impide necesariamente que operadores de Internet ingresen en el negocio de los contenidos (por ejemplo, vendiendo un servicio de video sobre Internet propio), pero requiere normas que garanticen que el operador no les dará prioridad respecto de servicios a terceros (Partido Nacional, 2014).

Fuera del ámbito parlamentario, el tema se analizó por diferentes actores relacionados con el desarrollo de internet. En abril de 2015, la ASIET organizó su segundo Taller Regional de Regulación en Telecomunicaciones en la Casa de Internet de América Latina y el Caribe, en Montevideo. En el panel «Nuevos retos y servicios sobre

la Red. Voz IP, Zero Rated Services» se intercambiaron reflexiones desde diferentes organizaciones en torno a la neutralidad de la red (Navegantes Uruguayos, 2015). Según la relatoría del evento:

El plato fuerte llegó con la mesa sobre «Nuevos retos y servicios sobre la Red. VozIp, Zero Rated Services» donde se pudo asistir a un rico debate entre Alexander Riobó (Telefónica), Sebastián Bellagamba (Internet Society), Raúl Echeverría (Internet Society) y Pablo Bello (Ahciet). Sobre la llamada Neutralidad de Red, Bello aseguró que «la gestión del tráfico permite maximizar la calidad de los servicios» y estimó que «el criterio fundamental de la regulación debe ser de competencia a través del ecosistema digital» (en este artículo Bello asegura que «Internet no es neutral»), por su parte Riobó aseguró que «proponemos una Internet abierta, el 73 % de usuarios quiere llamar y enviar mensajes entre aplicaciones». Echeverría afirmó que «no quiero que pase con internet como con TV por cable, quiero ser yo quien selecciona contenidos» y Bellagamba insistió en que «desde Internet Society queremos mantener Internet como plataforma abierta, transparente y de libre acceso» (Navegantes Uruguayos, 2015).

En diciembre de 2017, ANTEL publicaba en su cuenta de Twitter la única declaración pública registrada sobre la neutralidad. Ante la consulta de un usuario de la red interesado en conocer la posición de la empresa respecto a la neutralidad, la cuenta oficial de la empresa respondía: «no existe política de restricción para ningún tipo de tráfico sobre la infraestructura de internet de Antel» (ANTEL, 2017).

En 2018, luego de las modificaciones sobre las reglas de neutralidad del gobierno de Donald Trump en Estados Unidos, el tema retomó cierto protagonismo en la agenda pública. El programa radial matutino *No toquen nada* organizaba en abril de ese año una mesa de debate titulada «Los peajes en las autopistas de internet: quién paga sin neutralidad», con la participación de Nicolás Antoniello, asesor del Ministerio de Industria; Nicolás Cendoya, director de la URSEC, y Fabrizio Scrollini, especialista en tecnología y derechos humanos (Rossenberg, 2018). Una vez más, los panelistas coincidían en que, en Uruguay, eso no era un problema, ya que no estamos ante un «régimen predatorio».

Por último, en las elecciones de 2019, con Bordaberry fuera de la carrera presidencial, el tema solo estaba presente en el programa

de Lacalle Pou, quien resultó electo presidente de la República. Incluyó a texto expreso el objetivo de preservar la neutralidad. Su plan de gobierno manifestaba:

Uruguay mantendrá la neutralidad de la red Internet. Aseguraremos que los operadores públicos y privados no interfieran con la información a la que se accede y se transmite (paquetes de datos), ni discrimine o favorezca indebidamente a proveedores de contenido (Partido Nacional, 2019, p. 51).<sup>45</sup>

Este repaso cronológico permite obtener una visión amplia de las diferentes concepciones que se han tenido sobre el tema y los lugares desde los cuales ha sido discutido. A partir de la evolución de los actos y discursos asociados se observa una serie de características comunes que se pueden remarcar como conclusiones preliminares sobre la neutralidad en el país.

Con algunas excepciones, el debate alrededor de la neutralidad no fue considerado problemático para Uruguay. Actores de diferentes sectores (público, empresas privadas, sociedad civil, academia) coincidieron en que la violación de la neutralidad no parecería ser un asunto a atender en el mercado uruguayo. La excepción fueron algunos representantes de los partidos Colorado y Nacional que, en distintos momentos de estos veinte años, manifestaron o intentaron de manera expresa aprobar normas para consolidar en una ley las prácticas permitidas y prohibidas sobre la neutralidad.

A pesar de diferentes anuncios, la ley integral de telecomunicaciones nunca llegó a presentarse o discutirse públicamente. Actores de todo el espectro político se pronunciaron a favor de integrar el tema de la neutralidad en esa regulación más amplia que abordara a todo el sector. Sin embargo, los gobiernos del FA y el Partido Nacional nunca llegaron

---

45 Sin embargo, Lacalle Pou fue electo como parte de una coalición de partidos políticos, la Coalición Multicolor o Coalición Republicana. Antes del acto de balotaje de noviembre de 2019, sus partidos integrantes suscribieron el documento *Compromiso por el país* en el que acordaron las líneas estratégicas del gobierno, entre las cuales no se encuentra la aprobación de una ley de telecomunicaciones, como sí estaba en el programa de Lacalle Pou. El documento estableció el compromiso de «Avanzar en la competencia en el sector de telecomunicaciones», su única referencia al tema (Lacalle Pou *et al.*, 2019, punto 4).

a presentar sus proyectos y el presentado por el Partido Colorado no fue discutido en Comisión Parlamentaria.

Ante la ausencia de un proyecto de ley de telecomunicaciones, la discusión sobre los servicios de comunicación audiovisual se convirtió en el ámbito propicio para integrar el tema, al menos de forma tangencial. El tratamiento de la LSCA durante el mandato de Mujica (2010-2015) generó la instancia de discusión sobre la relación entre proveedores de internet y de contenido. Producto de la convergencia tecnológica, las posturas de los primeros sobre el tráfico de sus redes se colaban en la agenda legislativa.

La disyuntiva sobre dónde demarcar el límite del objeto de la LSCA se terminó zanjando al excluir las comunicaciones que fueran realizadas a través de internet. Aunque la LSCA generaba externalidades que impactaban en la configuración del mercado de internet, sobre todo por sus reglas en propiedad cruzada, la regulación del contenido en internet quedaba por fuera de su alcance. Esta exclusión, en la cual ANTEL tenía particular interés, supuso que se evitara tomar decisiones directas sobre las potestades de los proveedores de internet sobre sus redes.<sup>46</sup>

Así se configuró un escenario particular que obstaculizó un debate profundo e independiente sobre la neutralidad. Por un lado, no existía un proyecto de ley integral de telecomunicaciones con posibilidades reales de ser aprobado. Por otro lado, internet quedaba excluido de la LSCA, lo que consolidaba la situación de hecho de ANTEL como el único proveedor de internet fijo a los hogares. A esto se le sumaba la ausencia de una ley de telecomunicaciones que permitiera canalizar el debate dentro de un marco jurídico integral vigente. Esta situación impidió que la discusión avanzara hacia estados más maduros y que se aprobara una norma que contemplara el tema, como sí sucedió en otros países.

En este sentido, las autoridades nacionales lograron evitar tomar decisiones sobre la gestión del tráfico en internet. Parlamentarios y reguladores vieron que se reducían los ámbitos para discutir la neutralidad y que los intentos regulatorios se prolongaban o diluían sin llegar a tomar definiciones concretas. La neutralidad de la red quedaba relegada a un tema que se trataba de forma tangencial, pero sobre el cual no parecía

---

46 Al decir de Gustavo Gómez: «En lugar de incluir una excepción a la prohibición de propiedad cruzada para Antel, se optó por “correr la cancha” de aplicación de la norma y, de esa forma, no afectar los intereses de la empresa» (en Franco, 2022, p. 74).

necesario tomar definiciones, puesto que no era un problema para las telecomunicaciones del país.

Sin embargo, la recopilación de hechos y definiciones políticas abre nuevas interrogantes. ¿Cuáles son las razones por las cuales la neutralidad *no es un problema* para Uruguay? ¿Cómo se han comportado reguladores y regulados frente a este *no problema*? ¿Qué distingue al mercado uruguayo de otros en los que sí se ha problematizado el asunto como una cuestión autónoma?

Para seguir profundizando en el tema, se plantea el abordaje desde los tres ejes de análisis sobre neutralidad identificados en la sección anterior. En primer lugar, desde el derecho a la competencia en un mercado que presenta las características señaladas respecto al papel de ANTEL y las potestades del organismo regulador. En segundo lugar, desde los derechos humanos y las lecturas de organismos y activistas sobre la afectación de la libertad de expresión y privacidad en estas discusiones. En tercer lugar, se introducen los hallazgos sobre las prácticas de zero rating ampliamente difundidas en el mercado uruguayo.

A través de los representantes de las instituciones vinculadas a los conceptos discutidos alrededor de la neutralidad de la red, se pretende obtener una aproximación exploratoria a estas interrogantes. Las entrevistas con los principales actores permiten extraer la percepción de las instituciones y personas especializadas en telecomunicaciones e internet. En definitiva, las decisiones regulatorias de organismos del Estado, la postura de las empresas proveedoras de internet y la visión de actores de la academia vinculados al estudio de las telecomunicaciones y los servicios de contenido constituyen una serie de insumos acerca del tema que no han sido estudiadas hasta el momento. Se incluyen en esta sección fragmentos de las entrevistas realizadas (tabla 2).

Los resultados de las entrevistas se contrastan y se acompañan con el análisis de fuentes secundarias documentales. Para ello, se recurre a registros de prensa escrita, actas de discusiones en el ámbito parlamentario y declaraciones públicas y documentos de los actores identificados. El abordaje sociolegal propuesto en primera instancia permite estudiar los problemas, las políticas y las propuestas de reformas legislativas. El análisis combina métodos descriptivos y evaluativos mediante la combinación de estudio documental y otras herramientas de investigación, con lo que se contrasta percepciones, prácticas y capacidades.

## Derecho a la competencia y de los consumidores

Como se relevó en la sección «El escenario de las telecomunicaciones en Uruguay», la competencia local presenta particularidades, producto de la evolución del marco normativo y las características de sus actores. Tras el plebiscito de diciembre de 1992 contra la Ley de Empresas Públicas, se mantuvo el monopolio público sobre la telefonía fija lo que diferencia al país de la región y la mayoría de los países del mundo. Luego del acto consultivo, por la vía de los hechos, ANTEL se consolidó como el único prestador de banda ancha fija al hogar. Con ello logró extender su monopolio a este nuevo mercado, lo cual, pese a las discusiones sobre su fundamento jurídico, marca otra diferencia con la experiencia comparada.

En consecuencia, hablar de competencia en las telecomunicaciones uruguayas refiere prácticamente en exclusividad a la telefonía móvil (Beltramelli, 2018a). A diferencia de lo que ocurre con la banda ancha fija, el mercado de telefonía móvil presenta un escenario con tres actores principales en competencia desde que se otorgaron las primeras licencias, en 2004. De las más de cuatro millones de líneas de telefonía móvil activas en el país, el 49 % corresponde a ANTEL, el 29 % a Movistar y el 22 % restante a Claro (URSEC, 2024). A pesar de que se trata de un mercado de más competencia que el de la banda ancha fija, el índice de concentración CR4 es también del 100 % (Levy, 2022).

En los debates parlamentarios relevados sobre la neutralidad, el tema de la competencia aparece con frecuencia. El primer proyecto de ley presentado por Bordaberry (2011) expresaba, en sus fundamentos, la protección de la «innovación y el acceso de jugadores pequeños y emprendedores». Durante la discusión de este proyecto, el senador Sergio Abreu, del Partido Nacional, se refirió a la relación de la neutralidad con la competencia en el mercado de las telecomunicaciones. En particular, señaló la posibilidad de que la neutralidad se afecte debido a la prestación de servicios de manera monopólica:

La neutralidad trata de asegurar que no haya una cancha flechada en materia de competencia o que la misma sea pública o privada, de carácter monopólico, porque eso termina perjudicando al consumidor que es el que paga más por un servicio más lento (Comisión de Industria, Energía, Comercio, Turismo y Servicios, 2012).

Para evitar estos problemas, Abreu abogaba por una mejora en la transparencia sobre los costos de funcionamiento de los operadores. Se introdujo, de esta manera, la dimensión de defensa del consumidor como resultado de la competencia entre los proveedores.<sup>47</sup>

En este sentido, el monopolio de ANTEL en los servicios de banda ancha fija aparece expresamente asociado a la discusión sobre neutralidad. El 13 de diciembre de 2017, el senador Bordaberry se manifestó acerca del tema durante la llamada *media hora previa* de la Cámara de Senadores, el espacio en el que los legisladores pueden opinar sobre temas que les preocupan (Esfuerzo parlamentario: dimensiones 2015-2019, 2019). El motivo de su intervención eran los anuncios del presidente estadounidense Donald Trump de que se revertirían las decisiones que garantizaban la neutralidad de la red establecidas durante el mandato de Barack Obama. Bordaberry vinculaba el tema con el plebiscito contra la Ley de Empresas Públicas de 1992:

A veces no nos damos cuenta de que se nos viene el futuro encima demasiado rápido. Podemos citar, como ejemplo, el plebiscito de las empresas públicas, el caso de Antel, donde se defendió el teléfono por cable, que era monopólico, y se dejó afuera la telefonía celular. ¡Por suerte! Porque no sabían que lo que se venía era la telefonía celular. Entonces, terminaron defendiendo el teléfono por cable. Hoy, a la vista, es una risa. Ahora, si no nos damos cuenta de lo que está sucediendo con respecto de la neutralidad en la red, podemos llegar a no ver lo que se viene, como ocurrió con los que promovieron aquel plebiscito (Bordaberry, 2017).

---

47 El senador Abreu manifestó: «La neutralidad trata de asegurar que no haya una cancha flechada en materia de competencia o que la misma sea pública o privada, de carácter monopólico, porque eso termina perjudicando al consumidor que es el que paga más por un servicio más lento. [...] Es decir que en materia de competencia estamos en una posición desventajosa y ¿quién es el perjudicado?: el usuario, el consumidor. En la competencia tenemos que asegurar el concepto de neutralidad, pero no en la competencia que determina que uno sea un factor preponderante sobre el otro, ya sea público o privado. Cuando tenemos los riesgos que la tecnología determina —como muy bien decía el director nacional de Telecomunicaciones— a veces en el ámbito internacional se da un bloqueo de determinados servicios en función de la estrategia, obviamente ilegal, o de visiones que se manejan en otros países, como es el caso de la República Popular de China cuya política se basa en una visión absolutamente estatal» (Comisión de Industria, Energía, Comercio, Turismo y Servicios, 2012)

De esta forma, las intervenciones de parlamentarios de los partidos Colorado y Nacional hacían referencia explícita al vínculo de la neutralidad con la competencia y, con ello, al papel de ANTEL en el mercado. A continuación, se relevará cómo se ha abordado y estudiado esta relación por parte de los actores vinculados al desarrollo y la vigilancia de la competencia en las telecomunicaciones.

## Institucionalidad y capacidades

La organización institucional para atender el derecho a la competencia en el mercado de las telecomunicaciones se divide entre la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia y la URSEC. La comisión es un órgano desconcentrado del Ministerio de Economía y Finanzas, compuesto por tres miembros designados por el Poder Ejecutivo, cuyos cargos tienen una duración de seis años. Cuenta con potestades de investigación, análisis y sanción, a instancia de parte por denuncia o de oficio (Vázquez, 2008).

La Ley n.º 18.159<sup>48</sup> establece que la comisión será la encargada de llevar adelante los procedimientos de control sobre la competencia y dará noticia a la URSEC cuando se refiera al mercado de telecomunicaciones. Por su parte, la URSEC tiene potestades para autorizar las concentraciones económicas y puede efectuar una consulta previa, no vinculante, a la comisión del Ministerio de Economía y Finanzas.

Al ser consultada sobre los mecanismos legales establecidos, la directora de la URSEC, Mercedes Aramendía, destacó que, en la práctica, existe comunicación fluida entre ambos organismos cuando los casos involucran empresas de telecomunicaciones. Afirmó: «Se ha avanzado recientemente, por ejemplo, se hicieron cursos de los diferentes reguladores sectoriales con la comisión», con la intención de ambas partes de trabajar en conjunto. Asimismo, en noviembre de 2022, la comisión y los reguladores sectoriales celebraron un acuerdo para mejorar la cooperación y el intercambio de información, con el que se formó la Red de Regulación de la Competencia del Uruguay («URSEC suscribió Acuerdo Marco...», 2022).

---

48 Artículo 10 en la redacción dada por las leyes n.ºs 19.833 de 2 de octubre de 2019 y 19.996 de 3 de noviembre de 2021.

Acerca de la fortaleza de los mecanismos de defensa de la competencia en la práctica, los entrevistados exponen distintas visiones. Acosta y Lara, director nacional de Telecomunicaciones, y Aramendía señalan que, en los últimos años, se han dado pasos afirmativos hacia el fortalecimiento del organismo regulador. Ejemplo de ello es el cambio de naturaleza jurídica para convertirlo en un servicio descentralizado, lo que implica disponer de un presupuesto propio. Maryleana Méndez, directora de ASIET, coincide con esta observación y remarca la importancia de tener un regulador independiente «en un mercado complejo como el uruguayo», en cuanto a esa complejidad a la participación de ANTEL.

Por su parte, Federico Beltramelli, de la Facultad de Información y Comunicación de la Universidad de la República, apunta que, pese a los esfuerzos y el fortalecimiento normativo, las diferencias entre *regulador* y *agentes regulados* son notorias. Las capacidades de cualquiera de las tres operadoras en cuanto a recursos financieros y humanos, la asimetría de información y el tratamiento preferencial que recibe en diferentes instancias ANTEL limitan en gran medida las posibilidades de influencia y relevancia efectiva de los organismos reguladores en materia de competencia.<sup>49</sup>

En el mismo sentido, cuando se los consultó sobre este punto, los representantes de ANTEL, Erlich y Sobral, manifestaron que «los mecanismos de defensa de la competencia podrían resultar insuficientes para abordar los problemas de neutralidad». Señalaron, además, que las políticas que se adopten deberán ajustarse a los lineamientos y acuerdos internacionales.

Sobre la neutralidad, los entrevistados confirmaron que no es un tema que esté en la agenda regulatoria. Según se recabó, la URSEC monitorea fallas en los servicios de los prestadores de internet, pero no controla ni solicita información sobre cómo gestionan el tráfico que realizan sobre sus redes.

Aramendía, Acosta y Lara y los representantes de ANTEL reafirmaron que sus respectivas instituciones nunca recibieron denuncias por parte de empresas o particulares sobre el tema. Aramendía concluye:

Hoy por hoy no hay casos de violación, no hay denuncias. No es un problema ni desde los usuarios ni desde las empresas. Meterse

---

49 En este sentido, Beltramelli sugirió en la entrevista realizada para este trabajo que es necesario avanzar en una línea de investigación enfocada en los procesos de *captura del regulador* en el ámbito de las telecomunicaciones como forma de evaluar esa capacidad.

podría ser peor. En la medida en que no se está planteando un problema o una necesidad, podés dañar más de lo que pretendes arreglar. En las consultas con el equipo no se identifica como un problema. Si se estuviera planteando como un tema de discriminación, podría pasar a estar en la agenda. No es algo urgente o sobre lo que se debe hacer.

Más allá del *tweet* de 2017 mencionado antes, ANTEL no se ha pronunciado de manera oficial sobre su posición respecto a la neutralidad (ANTEL, 2017). De acuerdo con lo manifestado por la empresa en la entrevista, la posición institucional sobre la neutralidad es la siguiente:

La posición de ANTEL coincide con la visión de la GSMA<sup>50</sup> y apoya el principio de internet abierta para que los usuarios puedan acceder a los contenidos, aplicaciones y servicios de su elección con la mejor experiencia posible y sin discriminación. Para que los operadores móviles puedan ofrecer una experiencia de uso eficiente, es clave la flexibilidad para gestionar el tráfico de forma transparente y protegiendo a los usuarios de las amenazas masivas de internet (*spam*, *malware*). [...] Las políticas de tráfico fijo y móvil son las mismas, no existe priorización por aplicación. Existe priorización a nivel de acceso para usos específicos como VPN móvil o servicios específicos como los contenidos de Presidencia de la República.

Las entrevistas con los representantes de los organismos permiten asegurar que tampoco se encuentra en la agenda política la posible aprobación de una ley de telecomunicaciones. A pesar de estar incluida en el plan de gobierno del presidente Lacalle Pou, la discusión y aprobación de una ley que regule de forma integral el sector no está en los planes a corto o mediano plazo. En opinión de la directora de la URSEC:

Hoy por hoy, no hay acuerdos necesarios para una ley general de telecomunicaciones, son temas delicados y necesitan acuerdos de base que hoy no hay. Necesitas voluntad, teniendo claro cuál es el objetivo, qué querés regular, que la normativa sea idónea, ecuaníme.

---

50 La Global System for Mobile Communications Association es una organización internacional sin fines de lucro que nuclea a las empresas de telecomunicaciones móviles de todo el mundo.

A pesar de ello, Aramendía valora el marco jurídico uruguayo, que brinda principios amplios que han permitido avanzar en la regulación. Desde su punto de vista, si bien se trata de un marco fragmentado aprobado mediante decretos y leyes presupuestales y diseñado para atender las necesidades de las diferentes épocas en un mercado dinámico, destaca su capacidad de adaptación:

Si bien no tenemos una ley completa y específicamente que abarque todo, tenemos un marco jurídico que en conjunto permite habilitar para entender que el principio de neutralidad se debe respetar, porque se puede estar afectando el derecho a la información de los usuarios o la competencia.

Algunos de los entrevistados aventuraron algunas de las razones que ayudan a entender por qué no se ha avanzado en una ley general de telecomunicaciones. Beltramelli se lo atribuye a la prudencia de los legisladores frente a los grandes cambios que operan en los mercados de telecomunicaciones. Raúl Echeberría, especialista en gobernanza de internet, coincide con esta visión y subraya la medida del legislador uruguayo al atender las regulaciones sobre tecnología: «A diferencia de lo que pasa en otros países de la región, como es el caso de Chile, aquí no existen corrientes sobrerreguladoras de todo fenómeno tecnológico».

## Competencia entre proveedores de contenido e internet

La situación del mercado entre los tres operadores tradicionales de telecomunicaciones presenta dos escenarios diferentes en cuanto a regulación y situación de hecho, según se trate de banda ancha fija o móvil. En el mercado de banda ancha fija, ANTEL cuenta con el monopolio, al menos de facto, si no jurídico, en la prestación de servicios, ya sea mediante tecnología ADSL o de fibra óptica. La situación jurídica sobre este monopolio, producto de las múltiples modificaciones operadas a partir del referéndum de 1992 y posteriores leyes de presupuesto y rendición de cuentas, permanece en disputa.<sup>51</sup> Las telecomunicaciones móviles, por su parte, se dividen entre ANTEL, Claro y Movistar, en régimen de competencia

---

51 Véase la sección «Revisión histórica de la regulación de las telecomunicaciones» en este mismo volumen.

abierta, aunque con una porción mayoritaria de la empresa estatal (Levy, 2022; URSEC, 2024).

El escenario de convergencia tecnológica obliga a estos prestadores a competir con otros actores por fuera de los tradicionales. Por medio de procesos de integración vertical, se produce el cruzamiento de sectores, pasando del transporte o intermediación hacia la prestación de contenidos. En sentido inverso, también se verifica que proveedores de contenido, aplicaciones OTT y servicios de comunicación audiovisual comienzan a prestar servicios que antes se consideraban exclusivos del mercado de telecomunicaciones.

Como se mencionó en la sección «Situación del mercado de telecomunicaciones», los operadores enfrentan una disminución considerable en algunos de sus servicios tradicionales. Los informes de mercado de telecomunicaciones elaborados por la URSEC por semestre, dan cuenta de caídas significativas en el envío de mensajes de texto y llamadas de larga distancia internacional.

Estos pronunciados descensos coinciden con la masificación de la aplicación de mensajería WhatsApp en el mercado uruguayo. Según el Perfil del Internauta Uruguayo 2018, elaborado por la empresa consultora Grupo Radar (2018) (Levy, 2022; URSEC, 2024), «WhatsApp es la plataforma “universal” para chatear» e incluso lo categoriza como un «cuasi monopolio como plataforma para hablar». Según el informe, el 97 % de las personas encuestadas declaró utilizar la aplicación con frecuencia, ya sea desde la computadora o el celular. Incluso, la disminución de los minutos en llamadas de larga distancia internacional coincide, en particular, con la introducción de la función de llamadas telefónicas y videollamadas mediante la aplicación («WhatsApp introduce...», 2018). Según el mismo informe del Grupo Radar (2018), la mitad de los usuarios de celular hacen al menos el 30 % de sus llamadas por WhatsApp u otras aplicaciones móviles, mientras que el 22 % de los usuarios declara hacer el 100 % de sus llamadas a través de las redes de telefonía móvil. Si bien la existencia de la correlación no es suficiente para extraer una relación de causalidad, a los efectos de esta investigación resulta un factor a tener en cuenta y que podría ser objeto de mayor análisis.

Para las empresas de servicios OTT, la neutralidad tampoco parece ser una prioridad en sus agendas. Raúl Echeberría manifestó en la entrevista que se le hizo para esta investigación que la neutralidad no está en los asuntos a tratar por las empresas de contenido en el corto plazo. En su

opinión, no se está en un momento en el que resulten relevantes temas de conectividad, como sí ocurría a comienzos de este siglo.

Los servicios de comunicación audiovisual son los otros actores relevantes que, producto de la convergencia, han ingresado en el terreno de las telecomunicaciones. Si bien en 2014 la LSCA consolidaba dos sectores como compartimentos estancos (telecomunicaciones y servicios audiovisuales), la convergencia tecnológica y económica lleva a replantear el papel de los últimos en aquel mercado. Ya sea por la provisión del contenido que transita a través de las redes de internet o su interés directo en la prestación de servicios de telecomunicaciones gracias al despliegue de redes propias, su lugar en el mercado resulta cada vez más importante.

A los procesos de convergencia se suman los cambios legislativos introducidos por el gobierno de Lacalle Pou. La Ley n.º 20.383 modificó sustancialmente la LSCA: derogó la prohibición del artículo 56 de la LSCA sobre la propiedad cruzada entre empresas de diferentes sectores. La ley que entró en vigencia en el segundo semestre de 2024 les permite a los cableoperadores obtener licencias para prestar servicios de internet. Esta reciente modificación podría cambiar el mercado local de las telecomunicaciones en el corto o mediano plazo, con lo que, eventualmente, ANTEL perdería el monopolio de la banda ancha fija o ampliaría el modelo de negocio para convertirse en proveedor mayorista de empresas de televisión para abonados que brinden la última milla de conexión.<sup>52</sup>

En conclusión, el abordaje de la neutralidad desde el punto de vista de su incidencia en la competencia en los mercados ha sido escaso. A través de las entrevistas se pudo confirmar que los principales organismos reguladores y el mayor prestador de telecomunicaciones no recibieron denuncias por parte de usuarios, empresas u otras organizaciones sobre el tema. El tema tampoco está hoy en la agenda de las aplicaciones de internet (OTT) para el país.

Ninguno de los organismos reguladores se ha pronunciado formalmente sobre la neutralidad o la gestión del tráfico de los proveedores de internet. Los controles sobre el tráfico se limitan a las fallas en servicios y no alcanzan la gestión de los proveedores. A pesar del impacto en los mercados de telecomunicaciones tradicionales y la reducción de ganancias en algunas líneas de negocio, la competencia entre operadores de

---

52 Sobre el escenario de redireccionamiento del gobierno de Lacalle Pou en el sistema de medios de comunicación y de competencia en las telecomunicaciones, veáse Alonso y Beltramelli (2020).

telecomunicaciones tradicionales y servicios OTT no ha sido objeto de resoluciones por parte de los organismos reguladores.<sup>53</sup>

Tampoco se han establecido, por parte del regulador, requisitos de transparencia o rendición de cuentas para los proveedores de telecomunicaciones. A pesar de que, como se vio antes, otras jurisdicciones han avanzado en estos requisitos en aras de una mayor defensa del consumidor, la URSEC no lo ha hecho hasta el momento.

Si bien se han tomado medidas para mejorar la capacidad de los organismos del Estado en el abordaje de problemas de competencia del sector, la efectividad de ellos no resulta del todo clara. La diferencia de capacidades, la captura del regulador y la especificidad del tema han sido señalados como algunos de los problemas a enfrentar.

## Derechos humanos

Los actores preocupados por la neutralidad en Uruguay también introdujeron la dimensión de los derechos humanos en sus argumentos. Los proyectos de ley presentados por el senador Pedro Bordaberry vinculaban de forma explícita el debate con la protección de la libertad de expresión. En la exposición de motivos, remarcaban la trascendencia de este derecho en la historia constitucional del Uruguay. Para ello, recopilaron los antecedentes desde las Instrucciones del Año XIII de José Artigas hasta internet:

La importancia de este principio deriva de que garantiza la igualdad y la libertad de expresión. Evita que haya contenidos de primera y de segunda clase. A su vez este principio de neutralidad preserva la

---

53 En opinión de algunos entrevistados, es posible identificar casos en los cuales organismos reguladores se han pronunciado sobre la competencia entre prestadores tradicionales con empresas OTT, aunque no referidas a la gestión de tráfico. Uno de estos casos es el de la aplicación de pagos electrónicos Paganza, la cual en 2016 denunció al banco Itaú ante el Banco Central del Uruguay (BCU) por abuso de posición dominante y prácticas anticompetitivas. Itaú pretendía el cobro de una comisión del 0,85 % del volumen de operaciones procesadas. En 2018, el BCU emitió una resolución en la que descarta la existencia de ilegalidades en el comportamiento. Si bien la resolución no refiere directamente a las telecomunicaciones o la gestión del tráfico sobre internet, sugieren que puede ser indicador de las decisiones que se adopten a futuro para la competencia entre OTT y «jugadores tradicionales».

intimidad y privacidad de las personas. Ello porque si aceptáramos la posibilidad de limitar el acceso, esto necesariamente implicaría acceder a datos de las personas para saber quién se conecta y desde dónde (Bordaberry, 2011, p. 10).<sup>54</sup>

Además de la libertad de expresión, Bordaberry vinculaba el tema a la privacidad en línea. En su plan de gobierno como candidato a la presidencia por el Partido Colorado en las elecciones de 2014, apuntaba directamente contra ANTEL denunciando el uso de sistemas que podrían vulnerar la privacidad de las telecomunicaciones:

Plan de protección de datos. ANTEL actualmente posee sistemas de DPI (Deep Packet Inspection) y similares que permiten un «snifteo» (análisis de los datos transportados) de la red de forma intensiva y que puede usarse para eliminar la privacidad del ciudadano. Aunque está pensado en un principio para análisis de redes y «lawful interception» (intercepción de usuarios por posible criminalidad ante un requerimiento judicial), también tiene la posibilidad de ver mucho de lo que hace el usuario sin posibilidad de que este se defienda. Deberá legislarse sobre el correcto empleo de estos dispositivos, la transparencia en cuanto a su utilización, el habeas data para el usuario y la potestad parlamentaria de inspección e investigación de los sistemas por ANTEL (Bordaberry, 2014, p. 269).

Desde el punto de vista institucional, Uruguay tiene a la INDDHH. Se trata de un órgano estatal autónomo que funciona en el ámbito del Poder Legislativo que tiene el cometido de defender, promover y

---

54 En las discusiones sobre este proyecto, el entonces director nacional de Telecomunicaciones, Sergio de Cola, señalaba: «Es un asunto tan complejo como el ecosistema que maneja el tema de internet. Tiene la característica de combinar algunos elementos que, muchas veces, asocian el tema de la neutralidad de red con la protección de la libertad de expresión y los derechos de los ciudadanos de acceso a la información. Con relación a la neutralidad de red, lo primero que viene a la mente son esos temas, pero no solo trata de eso, como señalan algunos especialistas y consultores internacionales. Sostienen que no tiene nada que ver con los aspectos vinculados a la libertad de expresión, que están relacionados con los derechos de los ciudadanos de expresarse e informarse, pues ese tipo de derechos están protegidos por otras normas y, eventualmente, por Constituciones, en función de cada país» (Comisión de Industria, Energía, Comercio, Turismo y Servicios, 2012).

proteger los derechos humanos reconocidos por la Constitución de la República y el derecho internacional.

La competencia de la Institución se extiende a todos los organismos públicos «cualesquiera sea su naturaleza jurídica y función, sea que actúen en el territorio nacional o en el extranjero» (art. 5). En cuanto a las personas privadas, si bien la INDDHH no ejerce su competencia directamente podrá hacerlo a través de los organismos públicos que tuvieran capacidades de supervisión y contralor sobre aquellas (Gutiérrez y Navarrete, 2019; Rodríguez, 2022).

La LSCA amplió las atribuciones de la Institución para incluir la defensa y promoción de los derechos referidos específicamente a los servicios de comunicación audiovisual. Los artículos 84 y siguientes atribuyeron a la INDDHH con los cometidos y facultades para defender los derechos de las personas ante organismos públicos y entidades privadas que prestaran estos servicios.

Como parte de esta investigación, se entrevistó al presidente de la INDDHH, Sr. Marcos Israel Cúneo y a su asesor letrado, Dr. Martín Prats, según quienes la institución nunca recibió denuncias ni consultas directamente relacionadas con la violación de derechos humanos por medidas vinculadas a la gestión de tráfico en internet.<sup>55</sup> Según informaron, la neutralidad concitó cierto interés entre los funcionarios, generando

---

55 En lo que refiere a la promoción y defensa de los derechos humanos en internet, la Institución cuenta con un único antecedente que se encuentra vinculado a la ampliación de competencias a partir de la LSCA. En marzo de 2018, la INDDHH recibió una denuncia por la publicación de frases que «estarían promoviendo incitaciones al odio» en la sección de comentarios de una noticia publicada en el portal web de Subrayado, programa de noticias de Saeta TV Canal 10. El organismo asumió competencia ante la denuncia fundamentándose en los artículos 84, 85 y 86 de la Ley n.º 19.307 y 35 de la Ley n.º 18.446. La Resolución indica que «Si bien las páginas web no son objeto de regulación de esta ley [refiriendo a la LSCA y Ley de Creación de la INDDHH], la página señalada puede considerarse un complemento o adicional al servicio que Canal 10 brinda a su audiencia dado que en ella se reproducen los contenidos de su programación y se brinda a las personas la posibilidad de realizar comentarios». La INDDHH decidió intervenir «en procura de defender, los derechos de las personas, los intereses colectivos y de los intereses difusos de los consumidores y usuarios ante una situación generada por algunos contenidos que aparecen en la página web del servicio de comunicación audiovisual». La INDDHH concluyó que los comentarios correspondían a expresiones de discriminación hacia la mujer, que suscitan una incitación al odio por su género y situación económica. Además manifestó que se trata de una denuncia que involucra la restricción del derecho a la libertad de expresión y que, tratándose de internet, «se debe tener en cuenta, el impacto de funcionamiento en la red». Este antecedente

reuniones internas de trabajo, pero que no avanzaron más allá. Al momento de la entrevista se encontraban en agenda temas vinculados al uso de tecnologías de la información, como los discursos de odio en internet y el uso de sistemas de inteligencia artificial en el Estado, pero no directamente vinculados a la neutralidad de la red.

Los entrevistados señalaron que las facultades directas de la Institución sobre los actos de personas físicas o jurídicas privadas, se encuentra limitada a los servicios de comunicación audiovisual. La ley de creación de la institución limita su competencia a los organismos de naturaleza pública y es a través de ellos que se puede llegar a controlar las actuaciones de privados. La excepción se encuentra en la LSCA que permite la defensa de los derechos frente a entidades privadas y el accionar directo de la INDDHH.

En el marco de la neutralidad de la red, esta limitación podría suponer eventualmente diferencias según quién es el autor de una eventual violación a los derechos humanos. La INDDHH tendría competencias para pronunciarse sobre las conductas de gestión de ANTEL, por tratarse de una empresa pública dentro del alcance de la Ley de creación de la INDDHH, pero no directamente sobre las prácticas de Movistar o Claro por tratarse de empresas privadas. Las empresas no son prestadoras de servicios de comunicación audiovisual por lo cual la INDDHH no cuenta con facultades directas sobre ellas.<sup>56</sup> Por este motivo los controles o violaciones detectadas por la INDDHH se deberían canalizar a través de la URSEC en tanto se trata de un organismo público y regulador del sector.

Por su parte, al ser consultada sobre su percepción acerca del cumplimiento de los derechos humanos en el campo de las telecomunicaciones, la directora de la URSEC, Mercedes Aramendía señaló que

Si bien no tenemos una ley completa y específicamente que abarque todo sobre los derechos digitales, tenemos un marco jurídico que en conjunto permite habilitar para entender que el principio

---

permite visualizar las posibilidades y también las limitaciones del marco jurídico de la Institución (Institución Nacional de Derechos Humanos, 2018).

56 La derogación de la prohibición de propiedad cruzada del artículo 56 de la LSCA (Ley n.º 20.075), con el consecuente otorgamiento de licencias de prestación de internet a empresas de servicios de comunicación audiovisual podría suponer que la INDDHH en el mediano plazo tuviera competencias directas sobre los servicios de internet cuando sean prestados por estos últimos.

de neutralidad se debe respetar, porque se puede estar afectando el derecho a la información de los usuarios o la competencia.

En la entrevista realizada, los representantes de ANTEL, Erlich y Sobral, negaron la aplicación de las tecnologías de inspección profunda de paquetes que denunciaba Bordaberry en 2014. Los entrevistados señalaron que en la actualidad ANTEL no lo tiene implementado, pero entienden que es importante a efectos de mantener la calidad de servicio, e identificar mejor el uso del tráfico.

Al ser consultados acerca de la vigilancia de los derechos humanos por parte de la empresa, señalaron que la empresa trabaja perennemente con el objetivo de garantizar la igualdad de acceso a los servicios de telecomunicaciones para toda la población. Además, apuntó al cumplimiento de las leyes de acceso a la información pública y protección de datos personales, con dos unidades internas dedicadas a su cumplimiento. Manifestó, también, que no ha habido diálogos con otros actores vinculados a los derechos humanos.

En definitiva, la dimensión de derechos humanos también estuvo presente en los debates locales de neutralidad de la red. La libertad de expresión y la privacidad formaron parte de las preocupaciones de algunos actores dentro del sistema político, el Estado, empresas y representantes de la sociedad civil. A pesar de ello, no existió una línea de trabajo en el Estado sobre cómo la gestión del tráfico podía afectar estos derechos. Los organismos oficiales encargados de telecomunicaciones y derechos humanos discutieron internamente el tema desde esta perspectiva, pero, al igual que ocurrió con el estudio desde la competencia, no llegaron a resoluciones formales. Estos abordajes nacieron, sobre todo, como una cuestión de trabajo interna y no a instancia de una parte pública o privada denunciante.

El acercamiento de la INDDHH como órgano especializado a los temas vinculados a la libertad de expresión y la privacidad en internet ha sido escaso. Esto no permite que seamos concluyentes acerca de sus posibilidades jurídicas y *de facto* para atender una eventual denuncia sobre el tema. Se identificaron las diferencias en las facultades de la institución referidas a la actuación de públicos y privados. Si bien el impacto de la neutralidad de la red en los derechos humanos no ha sido abordado en lo formal por la INDDHH, estas diferencias, en un escenario particular como el uruguayo, podrían suponer un desafío hasta el momento inexplorado.

## Zero rating

Por último, el tercer eje de discusión identificado refiere a la extendida práctica del zero rating entre los tres proveedores de internet locales. En 2015, Claro y Movistar comenzaron a ofrecer los servicios de mensajería instantánea de WhatsApp sin contabilizar los datos en los planes. ANTEL se sumó a esta tendencia en noviembre de 2018 y le comenzó a proporcionar gratis la misma aplicación a sus clientes.

Los acuerdos de zero rating han disparado varios intercambios a nivel público. En 2015, después de que las compañías privadas empezaran a ofrecer este servicio, la Cámara de Telecomunicaciones reclamó públicamente a la URSEC y a la Dirección General Impositiva que «tomaran cartas en el asunto» por la reducción de llamadas y mensajes de texto («ANTEL rechaza...», 2015; Costa, 2015; «Cámara de Telecomunicaciones...», 2015). Además, varios medios de prensa escritos y radiales plantearon el tema en términos del debate sobre la «violación de la neutralidad de la red» (El País, 2018).

Ante el acuerdo de ANTEL de 2018, también se manifestó el entonces relator especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el uruguayo Edison Lanza. A través de su cuenta de Twitter, Lanza cuestionó:

Y esto en Uy no se discute? Este acuerdo de @AntelDeTodos afecta principio [sic] de neutralidad de Internet. Privilegia al gigante del ecosistema y empuja a la gente a asumir que Internet es solo Facebook y WhatsApp. Sería bueno transparentar las condiciones (Lanza, 2018).

Aramendía recordó que, en la URSEC, la cuestión sobre si los planes de zero rating violaban o no la neutralidad fue planteada en la interna a raíz de los planes ofrecidos por los proveedores, pero no avanzó ninguna resolución.

Cuando se los consultó para esta investigación, los representantes de ANTEL hicieron énfasis en que en la empresa no hay intención de violar la neutralidad con los acuerdos de zero rating. Manifestaron que, en la actualidad, ANTEL tiene tres contratos vigentes con Facebook, WhatsApp y Spotify. Según sus declaraciones, la exoneración en los datos transferidos en estas aplicaciones aplica solo a los planes de datos móviles ya que

no ofrecen planes de zero rating en banda ancha fija. Recordaron haber tenido conversaciones con YouTube para ofrecer el mismo plan, pero, al final, Google (empresa propietaria de YouTube) informó que no tenía una posición definida sobre zero rating para América Latina.<sup>57</sup>

Acerca de la experiencia empresarial con los acuerdos de zero rating, los representantes manifestaron que han sido intercambios positivos. Sin embargo, declararon que no han monitoreado o analizado cambios en el comportamiento de los usuarios antes y después de implementar zero rating con respecto al uso de esas mismas aplicaciones o de otros competidores.

En el marco de la entrevista, se les solicitó a los representantes de ANTEL acceso a los contratos firmados con estas empresas, pero se amparó en las cláusulas de confidencialidad para limitar su acceso. Según la declaración de los entrevistados, los contratos suponen «acuerdos de *branding* para promocionar la aplicación, pero es el proveedor quien resigna de cobrar tráfico a sus usuarios». En este sentido, los planes de zero rating de ANTEL están dentro de la categoría de *carrier initiated*: el proveedor de servicios de internet es quien asume el costo de dejar de contar el tráfico de determinada aplicación, sin que la aplicación abone directamente esos datos. Desde la perspectiva de los entrevistados, los acuerdos de ANTEL suponen una licencia de uso de marca, con una renuncia al cobro de los datos a los usuarios.

Maryleana Méndez, directora de ASIET, confirmó que la mayoría de los planes de zero rating están en esta categoría de *carrier initiated*: «Las prácticas de tráfico patrocinado no son muy comunes. Podría eventualmente darse. Desconozco que haya alguna que esté funcionando así». Para ASIET, las prácticas de zero rating son «una característica adicional de la oferta de mercado». Se trata de una práctica extendida en toda América Latina para permitir que las personas de menores recursos accedan a más información. Sin embargo, la oferta varía de país en país dependiendo de las características y regulación del mercado. En este sentido, Méndez apunta que existen países que condicionan el tipo de prestación, como ocurre en el caso chileno, donde, para adecuarlo a su ley de neutralidad,

---

57 Por otra parte, ANTEL ha presentado públicamente convenios de patrocinio con distintos proveedores de contenido, pero sin incluir prácticas de zero rating en los planes. Así, por ejemplo, ha firmado acuerdos con la aplicación de música uruguaya MUS, con la FIFA por los derechos de transmisión de la copa mundial de fútbol, con la liga de básquetbol estadounidense NBA y con la plataforma de streaming Star+.

se exige que la persona tenga saldo en su cuenta para que pueda seguir usando la internet completa y no solo la que ofrece zero rating.

Raúl Echeberría, en la entrevista, señaló que, en un «sentido puro, el zero rating es violatorio del principio de neutralidad». Para el experto, esto no quiere decir que sea bueno o malo, ya que «las dos posturas tienen algo de razón: le voy a poder llevar internet a gente que de otra forma no tiene los medios suficientes, y a la vez es una experiencia de internet limitada y que beneficia a unos sobre otros». Echeberría señaló que, en la medida en que en Uruguay todos los operadores tienen la práctica instaurada y no ha habido quejas desde ningún sector, el regulador tiene pocos incentivos para entrometerse.

Dentro de este eje de zero rating, se identificó una particularidad nacional asociada al derecho a la educación. Desde 2012, ANTEL no computa el tráfico a sitios con dominio <.edu.uy> en los servicios Universal Hogares y los planes flexibles de banda ancha fija, con el objetivo de incentivar el uso de internet con fines educativos y pedagógicos.<sup>58</sup> A partir de 2018, la exoneración se extendió a todos los planes de servicios móviles.

Las exoneraciones al tráfico con fines educativos se ampliaron a raíz de la pandemia de COVID-19 en 2020 para asegurar la conectividad en el contexto de emergencia sanitaria. En entrevista para la revista *RT-Regulación y Telecomunicaciones*, Acosta y Lara declaró: «Durante el COVID-19 las tres empresas relacionadas a la telefonía han contribuido muy activamente en distintos planes de exoneración de cómputos y acceso a plataformas educativas, con planes que beneficiaron a los consumidores en el acceso a internet» (Falco, 2020). De acuerdo con el sitio del Plan Ceibal, las tres empresas de telefonía ofrecen la exoneración en todos sus planes para el tráfico en la aplicación Conferences, utilizada para dictar clases a distancia (Buenas prácticas en Conferences de CREA, 2021).

En definitiva, la irrupción del zero rating para WhatsApp en los tres operadores móviles fue uno de los principales detonantes del debate. Al día de hoy, la práctica está instalada entre los tres operadores móviles, sobre todo para la aplicación de mensajería. Ninguno de los organismos del Estado, ya sea en telecomunicaciones o derechos humanos, tomó definiciones al respecto. Tampoco parece que el tema que esté en su agenda.

---

58 Según comunicación de ANTEL: Resolución de Presidencia de ANTEL n.º 65/012. Los planes flexibles de ANTEL son aquellos planes de acceso a Internet por tráfico, con un límite mensual de datos. Superado el tráfico incluido en el plan, se factura el tráfico adicional.

La exoneración del cómputo en el tráfico a sitios web educativos agrega una dimensión al análisis de la neutralidad que no había sido relevada en estudios comparados. La exoneración del cómputo de los sitios *.edu.uy* en los servicios de Universal Hogares y los planes flexibles resulta ser el único caso de zero rating en banda ancha fija. Si bien no se pudo relevar el alcance de las exoneraciones otorgadas por Claro y Movistar, se encontraron antecedentes que dan cuenta de un consenso de favorecer el tráfico hacia sitios educativos entre las tres operadoras. En esta dimensión de contacto entre zero rating y educación parece haber jugado un papel esencial la experiencia del Plan Ceibal y las necesidades generadas a raíz de la pandemia de COVID-19.

## Análisis de los hallazgos

Este capítulo comenzó con la afirmación de que la neutralidad de la red no es un problema en Uruguay. Con ello se intentaba capturar la apreciación de muchos actores y expertos vinculados a las telecomunicaciones del país cuando se les consultaba sobre el tema. Se trata de una percepción declarada en diferentes ámbitos, pero que, hasta el momento, no había sido contrastada de forma empírica.

Los resultados de los documentos analizados y las entrevistas confirman que la neutralidad de la red es un tema que no se ha problematizado ampliamente en las discusiones sobre telecomunicaciones. Los organismos estatales vinculados a dos dimensiones de análisis sobre neutralidad, competencia y derechos humanos no recibieron denuncias por parte de usuarios, empresas u otras organizaciones que ameritaran tomar una decisión formal sobre el asunto. Tampoco recibió denuncias o cuestionamientos la principal empresa de telecomunicaciones, ANTEL, y, más allá de un *tweet* en respuesta a un usuario en 2017, la empresa estatal no se pronunció oficialmente sobre el tema. En este sentido, los actores involucrados en telecomunicaciones y derechos humanos evitaron fijar una posición explícita al respecto.

Desde el punto de vista normativo, no existe una norma de derecho positivo que aplique expresamente un régimen sobre la gestión del tráfico en internet y las potestades de los operadores. Si bien todos los organismos entrevistados, en diferentes momentos y por distintas

razones, han estudiado la neutralidad como parte de sus tareas, ninguno se pronunció de forma oficial sobre el punto. Como parte de su trabajo, las organizaciones siguieron las discusiones internacionales, pero no avanzaron más allá de grupos internos de carácter informal. Las entrevistas, además, confirmaron que el tema no está presente en la agenda regulatoria actual de los actores públicos ni privados. Por este motivo, resulta improbable que Uruguay adopte una definición sobre la neutralidad en el corto o mediano plazo.

A pesar de ello, sí es un tema que ha estado latente en otras discusiones públicas sobre las políticas de telecomunicaciones de las últimas dos décadas. En este tiempo, los diferentes actores han tomado, por acción u omisión, decisiones que involucran el desarrollo de las telecomunicaciones y la distribución de contenidos digitales. Se ha desarrollado una política pública con diferentes discusiones que han tocado, al menos implícita o tangencialmente, la neutralidad de la red. En definitiva, el debate sobre la neutralidad de la red no fue un debate aislado que adquiriera características propias, sino que apareció en el marco y vinculado de forma directa a otros debates sobre telecomunicaciones y servicios de comunicación audiovisual.

Esta situación impregna el análisis que se puede efectuar sobre el asunto de características propias de la realidad nacional en materia de telecomunicaciones y servicios audiovisuales. A partir de los resultados de la investigación, es posible identificar tres características sobre cómo ha sido el debate sobre la neutralidad de la red en Uruguay. Se trató de una discusión enmarcada en otros debates, sobre todo relacionada con la LSCA; alineada con la forma de abordar la regulación de telecomunicaciones, y acotada por las características de la competencia en el mercado. Estas particularidades no se identificaron en la experiencia comparada, sino que resultan del escenario de las telecomunicaciones y la convergencia en el país.

Estos tres hallazgos están limitados por el carácter exploratorio de la presente investigación. En ellos se identifican aspectos que exceden la metodología propuesta y las competencias del autor. Estas observaciones son resultado de los hallazgos obtenidos durante el transcurso de la investigación en un campo en el que existe poca reflexión académica. En este sentido, deberán ser ampliados y profundizados desde otras ciencias sociales y humanas que provean con diferentes perspectivas y metodologías los estudios sobre el tema. No se pretende, con estos hallazgos, agotar las posibilidades de estudio, sino que se plantean como posibles

explicaciones preliminares e hipótesis para futuros trabajos. Sin perjuicio de ello, ayudan a entender por qué Uruguay se mantuvo al margen de tomar decisiones sobre la neutralidad en una época en la que otros países de la región y el mundo lo hacían. En definitiva, confirman que las telecomunicaciones en el caso uruguayo representan un caso de estudio de excepción.

## Debates conexos:

### servicios de comunicación audiovisual y zero rating

En los veinte años de análisis sobre la neutralidad en el mundo, en Uruguay tuvo lugar una serie de definiciones que marcó las políticas públicas de telecomunicaciones y medios de comunicación. Si bien no fue uno de los temas debatidos en el ámbito legislativo ni regulatorio, la neutralidad de la red sí estuvo presente, de forma tangencial, en otras discusiones más amplias.

El escenario de mayor debate sobre el tema fue el proceso parlamentario de la LSCA, que comenzó formalmente en octubre de 2013 y culminó con su aprobación en diciembre de 2014. En la negociación del proyecto de la LSCA se disputaban, entre otros aspectos, la separación entre los proveedores de telecomunicaciones y servicios de comunicación audiovisual, el alcance del monopolio de ANTEL y la defensa de derechos humanos en el ámbito de la comunicación. La LSCA presentaba, en sus más de trescientos artículos, cuestiones centrales a la competencia de los dos sectores en convergencia y la defensa de los derechos humanos, dos de los principales ejes sobre los que gira el debate sobre la neutralidad de la red.

Los factores clave de la discusión fueron la exclusión de internet del ámbito de la ley y la prohibición de propiedad cruzada entre operadores. Estas dos decisiones consolidaban la existencia de dos compartimentos estancos, separados entre sí: telecomunicaciones, por un lado, y servicios de comunicación audiovisual, por otro. Las decisiones incluidas en la LSCA elevaban además las barreras de cruce entre las empresas de ambos sectores, ya que no se podría prestar servicios fuera del ámbito de cada sector. La norma adoptaba, por ello, un enfoque no convergente que representaba un obstáculo para discutir la neutralidad de la red como tema central.

Por una parte, esto se debía a que la relación entre la propiedad de las redes y la gestión del contenido de internet resulta uno de los puntos centrales en la discusión sobre neutralidad. Ya sea para analizar desde la

defensa de la competencia o de los derechos humanos, la existencia de monopolios y los actores que toman decisiones sobre el tráfico está en el centro del debate de neutralidad. Los legisladores optaron por incluir en la LSCA solo normas sobre la propiedad y no en el tráfico de internet, lo cual conspiraba contra la consideración de la neutralidad como un eje de la discusión.

Carolina Cosse, presidenta de ANTEL al momento de la aprobación de la LSCA, presenta un ejemplo de la relación entre la propiedad y la neutralidad cuando Franco (2022) le consulta sobre la exclusión de internet de la norma:

Me parecería un error que el Estado se meta en la camisa de once balas [sic] de la neutralidad de la red. Por eso me parece que está bien que la LSCA deje afuera a Internet, porque, además, es el nuevo tablero cultural del mundo. Creo que el Estado debe incidir ahí promoviendo la generación de cultura nacional en vez de trancando, porque es intrancable. El Estado tiene que poner plata en la cultura y promover las industrias creativas (p. 74).

Por otra parte, se explica porque la tecnología usada para proporcionarles internet a los hogares también ha resultado relevante en los debates (DeNardis, 2014, p. 150). La diferenciación en los criterios aplicables a proveedores de banda ancha fija y móvil o a quienes prestan por el tendido de televisión por cable y fibra óptica ha generado debates sobre neutralidad en otros mercados. Sin embargo, la LSCA excluía las comunicaciones a través de internet y prohibía la propiedad cruzada entre quienes contaban con despliegues de diferentes tecnologías. Esto significa que otro de los disparadores de la discusión sobre neutralidad se eliminó de la disputa.

Si bien durante sus nueve años de vigencia la LSCA no ha despertado mayores debates sobre la neutralidad de la red o la competencia en el mercado de internet, esta situación podría llegar a cambiar en el mediano plazo. La reciente reforma de la ley, que permitió el otorgamiento de licencias para la prestación de internet a los operadores de TV cable, abre un nuevo escenario de competencia. Con la aprobación de la Ley n.º 20.383 y la concesión de las licencias por parte de la URSEC, los proveedores de televisión para abonados y ANTEL estarán, por primera vez, en un mercado competitivo para prestar internet en los hogares.

Sin considerar la LSCA, la incorporación de los planes de zero rating fue el mayor eje del debate sobre los límites a la gestión del tráfico. La suscripción de los acuerdos de los operadores y las aplicaciones entre 2015 y 2018 generó el mayor caudal de comentarios públicos y notas periodísticas asociadas al tema. El zero rating disparó declaraciones públicas sobre el derecho a la competencia y los derechos humanos por parte de la sociedad civil, la academia y empresas. Así, por ejemplo, la Cámara Uruguaya de Telecomunicaciones hizo un llamado explícito a la URSEC para que regulara el tema y el relator especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó en sus redes sociales sobre el asunto.

Sin embargo, estos cuestionamientos no se llegaron a presentar como denuncias formales en ninguno de los organismos consultados para esta investigación. De esta forma, el debate técnico-jurídico quedó limitado, en muchas ocasiones, a grupos de trabajo informales dentro de cada organización, sin pronunciamientos oficiales sobre el punto.

En definitiva, la neutralidad no constituyó un debate independiente dentro de las políticas de telecomunicaciones de Uruguay, pero sí se relacionó con otros. Por un lado, durante el proceso de aprobación de la LSCA, en virtud de la convergencia y las decisiones adoptadas sobre la exclusión de internet y la propiedad cruzada. Por otro lado, con la aparición de los planes de zero rating, se generó cierta polémica en el ámbito público, aunque asociada a la competencia entre empresas y los derechos humanos, lo que alcanzó de forma tangencial la neutralidad. La ausencia de foco central en el tema permitió que las autoridades evitaran tomar decisiones explícitas, aunque sí implícitas, en línea con el abordaje regulatorio de telecomunicaciones en el país.

## Política sobre telecomunicaciones: tradición y acuerdos

El abordaje regulatorio sobre telecomunicaciones en el país presenta características particulares, dentro de las cuales es posible comprender la ausencia de una regulación sobre neutralidad de la red.

Por una parte, se caracteriza por la ausencia de una ley general de telecomunicaciones que establezca de forma clara el papel y las capacidades de los diferentes actores del ecosistema. El sistema regulatorio está disperso en múltiples leyes de presupuesto, rendición de cuentas y decretos correspondientes a diferentes etapas de la historia de las

telecomunicaciones. Ello ha permitido la existencia de distintas interpretaciones, incluso sobre la existencia de monopolios. A pesar de diferentes anuncios a lo largo de los últimos veinte años, los proyectos de una ley que unifique las normas del sector no han prosperado.

Por otra parte, se mantiene una división de compartimentos estancos y barreras altas entre la prestación de servicios de telecomunicaciones y medios de comunicación audiovisual. Si bien la LSCA lo consolidó en el plano legal, la separación entre los sectores ya existía de largo tiempo atrás. Beltramelli y Alonso (2020) hablan de *pactos criollos* que trascienden los gobiernos y que dan sentido a una forma de entender la regulación sobre convergencia.

En este sentido, la forma en que Uruguay ha abordado la regulación sobre el uso de tecnologías de la información y las telecomunicaciones lo diferencian de otros países. Como señaló Echeberría en su entrevista: «Uruguay tiene una cultura que atraviesa a todos los partidos políticos de no sobreregular en los temas digitales. Esa tendencia, que sí ocurre en otros países de la región, en Uruguay no se encuentra presente. No tenemos regulaciones excesivas».

Las voluntades políticas para aprobar una norma legal sobre la neutralidad provinieron principalmente de los dos partidos tradicionales, los partidos Colorado y Nacional. En este sentido, las posturas aperturistas sobre la neutralidad encontraron mayor afinidad con representantes de partidos tradicionales, que abarcan el espectro político desde la derecha al centro. El senador Pedro Bordaberry fue uno de los principales impulsores, mediante proyectos de ley e intervenciones en el Parlamento que hacen expresa mención a la neutralidad. El tema también estuvo presente en las propuestas de Lacalle Pou, pero durante su gobierno tampoco se tomaron decisiones expresas sobre el punto.

Por otra parte, en los veinte años que la neutralidad ha sido discutida, quince fueron gobernados por el FA, que tuvo mayoría parlamentaria durante tres períodos consecutivos. Diferentes hechos ocurridos durante estos mandatos pueden relacionar una mayor vinculación de este partido con las ideas desreguladoras. El hecho de no haber tomado una decisión expresa desde el Poder Ejecutivo, la falta de consensos para la aprobación de una ley, como venía ocurriendo en otros países, y las declaraciones de jerarcas de los diferentes períodos de gobierno de izquierda son ejemplos de la intención de mantener el sistema desregulado. La discusión se postergaba para cuando se tratara una eventual ley de telecomunicaciones, que no fue presentada en ninguno de los tres períodos.

La proximidad de los gobiernos del FA con las ideas desreguladoras coincide, además, con los intereses de la principal empresa pública del país, ANTEL. El apoyo del FA al plebiscito de 1992 sobre la Ley de Empresas Públicas forjó una relación histórica entre esta coalición de partidos de izquierda, el ente público y SUTEL, con fuerte presencia y activismo. La tradición que vincula a estos actores se mantiene hasta el día de hoy.

En este sentido, durante los tres períodos de gobierno frenteamplista, es posible identificar decisiones que, por acción u omisión, protegían los intereses de ANTEL. Así, por ejemplo, en 2012 el gobierno de Mujica anunció un proyecto de ley para garantizar el monopolio de la banda ancha fija por ley, lo cual no llegó a tratarse en el Parlamento («Mujica anunció ley», 2012). En los quince años de gobierno, la inversión y las propuestas de ANTEL ocuparon un papel central. Sobre las acciones deliberadas de la coalición de izquierda, Beltramelli apuntó en la entrevista:

La gran política del Frente Amplio fue la instalación de fibra óptica al hogar. Ese despliegue consolidaba a ANTEL como actor clave del ecosistema. Era muy difícil, por las dimensiones del mercado, que luego saliera un competidor a hacer lo mismo en paralelo a nivel nacional.

Las sucesivas decisiones del FA ayudaban a consolidar, por acción u omisión, la posición de la empresa estatal como actor central de la política de telecomunicaciones. En conclusión, la ausencia de una regulación específica coincide con la forma en la que el legislador nacional aborda asuntos de tecnología y telecomunicaciones. Desde el punto de vista político-partidario, las posiciones aperturistas encontraron una mayor afinidad con los partidos tradicionales, mientras que el FA se identificó asociado a las desreguladoras. A pesar de algunos intentos aislados por consolidar la neutralidad en el ámbito legislativo, por parte de los primeros, se trata de un tema que no encuentra consenso en el plano internacional, que afecta un mercado de rápida evolución. Conforme a una tradición de no sobrerregular y mantenerse cauto, los reguladores y el legislador prefirieron mantenerse al margen de adoptar una decisión explícita.

Evitar una definición explícita sobre el asunto está alineado, además, con los pactos criollos que se mantienen entre diferentes actores del sector. La ausencia de una ley general de telecomunicaciones genera el margen de maniobra suficiente para que los actores políticos y las

instituciones mantengan y hagan valer sus intereses mediante definiciones implícitas o explícitas. En este sentido, analizar el protagonismo de ANTEL, su relevancia en la idiosincrasia uruguaya y la competencia en el mercado resulta un factor clave para entender el abordaje sobre la neutralidad en el país.

## Competencia: la centralidad de ANTEL

El origen del debate sobre la neutralidad en Estados Unidos estuvo asociada a los problemas de competencia entre los operadores encargados de prestar servicios de internet en diferentes localidades. Este detonante se replicó en muchos otros países, donde las posiciones aperturistas y desreguladoras se plantaban unas frente a otras, lo que consolidó diferentes abordajes. Los grupos de presión, lobbistas y conglomerados de empresas de telecomunicaciones e internet impulsaron la toma de decisión por parte de los parlamentos nacionales u organismos reguladores. En esas discusiones, la competencia en los mercados ocupaba un lugar central, ya fuera entre proveedores de telecomunicaciones o de estos con las nuevas aplicaciones OTT de internet.

En cambio, en Uruguay, la discusión se manejó en términos que disminuían o anulaban la relevancia del asunto. La premisa generalizada de que la neutralidad «acá no es un problema» permitió que el Parlamento y los actores reguladores esquivaran la toma de decisiones. La neutralidad se mantuvo sobre los márgenes, sin ocupar un lugar central en las discusiones sobre políticas de telecomunicaciones, pese a estar latente en otras definiciones. De esta forma, los actores encargados de regular evitaron tomar decisiones explícitas y no se avanzó hacia la adopción de medidas concretas o la aprobación de normas respecto al manejo de tráfico en Internet.

El motivo de esta característica se podría explicar por las particularidades que presenta la competencia en las telecomunicaciones nacionales. Tras el plebiscito de 1992, la configuración del mercado quedó definida con consecuencias que llegan hasta el día de hoy. Más allá de las discusiones jurídicas al respecto, el pronunciamiento popular definió que se mantuviera el monopolio de la telefonía fija a favor de ANTEL. Este monopolio le permitió a la empresa estatal consolidar su posición en otros mercados mediante el acceso a ventajas competitivas con economías de red y subsidios cruzados (Gómez y Rivoir, 2008; Sartor *et al.*, 2020).

En los treinta años que van desde el plebiscito, ANTEL fue adquiriendo paulatinamente un papel protagónico en la estrategia de telecomunicaciones (Beltramelli, 2018a, p. 336). Además del monopolio en telefonía fija, la empresa mantiene una posición de liderazgo en el mercado móvil y, no sin disputas, extendió su exclusividad a la prestación de internet a los hogares. En este sentido, la competencia sobre internet fijo y móvil en Uruguay está atravesada por el papel central de ANTEL y su monopolio. En la política de telecomunicaciones de Uruguay, este papel le permite actuar como «actor de veto» frente a determinadas situaciones (Beltramelli, 2018a, p. 346). La empresa ha detentado su poder para influir sobre diferentes discusiones, como en la implementación del Plan Cardales (Franco, 2022, p. 54) o las propuestas de portabilidad numérica previas a la reforma aprobada en 2021 (Comisión de Industria, Energía y Minería, 2014). Esto ha permitido que la empresa lleve adelante una agenda *no explícita* funcional a sus intereses.

Este poder también se identificó en la discusión parlamentaria sobre la LSCA. En la aprobación de la ley, ANTEL participó como un *actor a la sombra del articulado* y ratificó su interpretación extensiva sobre el monopolio legal a la prestación de banda ancha fija (Beltramelli, 2018a, p. 308). La exclusión de internet del ámbito de la LSCA mantenía a ANTEL al margen de la regulación y postergaba la discusión al tratamiento de una eventual ley de telecomunicaciones que nunca llegó.<sup>59</sup> De esta forma, la empresa quedaba excluida de la LSCA, una de las principales arenas donde se encontraba latente la neutralidad.

Las reglas sobre propiedad cruzada y la exclusión de internet adoptadas por la LSCA impedían debatir alrededor de la neutralidad de la red. En tanto se trata del principal proveedor de internet del país, mantener el sistema desregulado podría resultar favorable a sus intereses a la hora de gestionar el tráfico. Además, las definiciones de la LSCA lo consolidaban como actor central, sin una regulación claramente aplicable y la

---

59 Raúl Echeberría ofrece una visión alternativa sobre la exclusión de internet del ámbito de la LSCA. En su entrevista para esta investigación, Echeberría refirió al contexto en el que se dieron estas negociaciones, específicamente teniendo en cuenta la Conferencia Internacional de Telecomunicaciones de la UIT de diciembre de 2012 en Dubai, Emiratos Árabes Unidos. La inclusión de internet dentro del ámbito de los reguladores nacionales ocupó el centro de la reunión. A su juicio: «No había condiciones para incluir internet en la ley de medios». Sobre las particularidades de esta reunión, véase Glen (2014).

posibilidad de incursionar en el área de la distribución y producción de contenidos con la marca Vera tv.

De esta forma, la neutralidad de la red configuraría un nuevo ejemplo del poder de ANTEL para influir en las discusiones y políticas de telecomunicaciones en el país. Su capacidad de veto para mantener al margen ciertos debates podría explicar por qué la neutralidad no ocupó un papel central en la agenda ni se tomaron decisiones políticas o regulatorias explícitas. Más allá de su función de prestador, la empresa mantenía su posibilidad de incidir en la agenda regulatoria.

La situación monopólica, a su vez, se vio acompañada de la ausencia de controversias sobre la gestión del tráfico por parte de la empresa. El servicio brindado por la empresa estatal logró colocarse entre los mejores de la región en cuanto a velocidad y calidad, lo que evitó en este tiempo denuncias por parte de usuarios (Sartor *et al.*, 2020, p. 19). En este sentido, en la entrevista, Beltramelli destacó las capacidades de ANTEL para brindar un servicio que no presenta problemas de suministro: «ANTEL sostiene el mercado con espalda técnica suficiente y una burocracia con capacidad de innovación». A su juicio: «Si hubiera habido problemas de saturación por exceso de consumo o reclamos por cortes o fallas en el servicio, el tema hubiera aparecido en la discusión pública con más fuerza, pero “como hay ancho de banda”, no hay quejas».

Este escenario ha limitado el análisis a escala local sobre la competencia del sector. Señalan Alonso *et al.* (2010) que Uruguay presenta una situación consolidada en lo fáctico «por la vía de la escasa competencia comercial entre operadores y por la ausencia de reflexión académica específica que cuestione las lógicas operativas y funcionales» (p. 26). Esta observación se confirma con el relevamiento de la escasa literatura nacional enfocada en la neutralidad de la red. La efervescencia de los debates sobre la neutralidad, como producto de discusiones sobre derecho a la competencia, parece haber sido aplacada en Uruguay al punto de que no se lo considere un problema.

En conclusión, la situación de la competencia en el mercado uruguayo constituye una particularidad cuando se analiza la neutralidad de la red. La existencia del monopolio de banda ancha fija resulta un caso atípico que posiciona a ANTEL como un actor central con capacidad de influencia en los debates sobre telecomunicaciones. Este poder le habría permitido mantener las definiciones sobre la neutralidad al margen de la agenda pública y un régimen de gestión de tráfico desregulado, lo cual resulta funcional en su papel de prestador de internet.

## Fortalezas y debilidades del caso uruguayo

El escenario que surge de la investigación plantea al Uruguay como un caso muy particular respecto a la neutralidad de la red y las discusiones a su alrededor. Las experiencias internacionales y regionales resultan difíciles de trasladar al mercado local, lo cual, desde el punto de vista de la neutralidad, permite extraer fortalezas y debilidades del sistema adoptado.

El punto de partida, con un monopolio de internet fijo a cargo de una empresa estatal, constituye desde el vamos un caso singular en el mundo. Sin perjuicio de la necesidad de un análisis más pormenorizado sobre el mercado en otros países, se plantea la interrogante de que Uruguay sea el único país democrático con un solo proveedor de internet, que, además, es de propiedad estatal. Esta doble particularidad impide, o al menos dificulta, la transferencia de conocimientos desde las experiencias de regulación de la neutralidad de la red en otros países.

Del relevamiento de la situación de los países de la región surge que, mientras los demás aprobaban leyes o regulaciones administrativas sobre el punto, Uruguay decidía mantenerse al margen. La proactividad de algunos de estos países surgía de problemas o reclamos con proveedores privados de banda ancha fija como es el caso de Chile, algo que no sucedía ante la gestión de ANTEL.

Más allá de las experiencias comparadas, la característica del monopolio estatal limita la aplicación de las teorías jurídicas y económicas sobre competencia en telecomunicaciones al caso uruguayo. Los teóricos estadounidenses y europeos centran sus investigaciones y conclusiones en la existencia y características de monopolios privados, no de empresas públicas. Esta diferencia sobre la titularidad de las empresas, sumado a las particularidades que presentan las empresas públicas en Uruguay (Domingo y Zipitría, 2014), supone matices a ser considerados en los análisis sobre sus incentivos (Cooper, 2014, p. 34), gobernanza (Marsden, 2010) y bienestar de los consumidores (Sidak, 2006), entre otros aspectos relevantes para los estudios sobre competencia y derechos humanos.

La ausencia de un marco jurídico que prevea expresamente normas sobre la gestión del tráfico puede ser un punto favorable para los proveedores locales de internet. Ya sean públicas, como ANTEL, o privadas, Claro y Movistar, las empresas de telecomunicaciones tienen amplio margen para manejar el tráfico en sus redes, introduciendo medidas que pasan por fuera del control de los reguladores como sucede en otros mercados. Esto

permite contar con mayor flexibilidad para innovar en modelos de negocios, como ocurrió en su momento con la incorporación de los planes de zero rating con empresas internacionales de contenidos, que quedaron librados al mercado, sin intervención o control del regulador.

El hecho de no contar con una norma legal o reglamentaria sobre neutralidad le otorga menor rigidez regulatoria a un mercado chico como el uruguayo. Desde una perspectiva de política pública, el país goza así de mayor flexibilidad para encarar nuevos desarrollos tecnológicos que puedan surgir en el futuro y en los cuales, la fijación de reglas estrictas sobre neutralidad o gestión de tráfico pueda suponer altos costos regulatorios o directamente un impedimento.

Sin embargo, la falta de normas sobre gestión también plantea algunos riesgos tanto para la competencia como los derechos humanos. La ausencia de reglas sobre transparencia en la gestión impide que los usuarios conozcan cómo se gestiona el tráfico de las redes que utilizan a diario. Sin reglas claras sobre lo que los proveedores con los que contratan pueden o no pueden hacer, los usuarios pueden ver contenido ralentizado o bloqueado sin un marco jurídico o institucional claro al cual recurrir.

Este riesgo aplica también a las empresas de contenido que de un momento para el otro podrían ver sus servicios limitados o enlentecidos. Esto resulta de especial interés para aquellas empresas que presten servicios por internet en competencia con los prestados por empresas de telecomunicaciones. Así, por ejemplo, surgen interrogantes como ¿Los proveedores priorizan en la actualidad que sus plataformas «corran» mejor que sus competidores? ¿Vera tv o Claro tv son priorizados frente a contenido de Netflix? ¿Existen casos de excepción en los cuales priorizan un contenido sobre otro, como podrían ser emergencias sanitarias, catástrofes, o situaciones más rutinarias como intervenciones médicas a distancia? Con la información disponible, son cuestiones a las que resulta difícil dar una respuesta.

La priorización económica mediante los acuerdos de zero rating también plantea cuestionamientos. Como ha sido criticado por las posturas Aperturistas, el zero rating favorece a los jugadores más grandes del mercado que pueden negociar con las compañías de telecomunicaciones un trato preferencial. Esto eleva las barreras de entrada a jugadores más pequeños o locales a los mercados, lo cual favoreciendo los monopolios en los servicios en línea. Para las empresas uruguayas esa competencia con empresas extranjeras que no van a ser cobradas en el tráfico resulta una barrera adicional. Esta situación, llevada a una empresa de propiedad estatal,

pone en cuestionamiento la decisión sobre con qué empresas se firman los acuerdos de zero rating. ¿A qué empresas y bajo qué criterios se selecciona para acceder a esta tasa preferencial? Dejar de cobrar por el tráfico supone que la empresa renuncie a ingresos asociados a los datos consumidos, lo cual, como se trata de una empresa estatal, requeriría más escrutinio público. En ningún momento este tema fue parte del debate alrededor de la neutralidad o los planes de zero rating incorporados por ANTEL.

Más allá de la priorización, la ausencia de normas también plantea interrogantes sobre cómo reaccionaría el sistema regulatorio frente a situaciones más flagrantes. ¿Qué consecuencias tendría que uno de los proveedores privados decidiera bloquear el sitio de un competidor? ¿Y si no permitiera el acceso a un contenido por motivos políticos, como sucedió en Canadá por el bloqueo del sitio del Sindicato de Trabajadores de Telecomunicaciones?<sup>60</sup>

Hasta el momento, no se han denunciado situaciones de este tipo en Uruguay, en parte, porque el único proveedor fijo ha sido el Estado, pero la situación puede cambiar en la medida que ingresen nuevos competidores. El hecho de que la principal empresa sea estatal les garantiza a los usuarios cierta protección de los intereses a los cuales esta responde. La ausencia de denuncias o reclamos públicos por la violación de derechos, como puede ser el bloqueo de un sitio web o la degradación de cierto contenido por motivos políticos, da cuenta de una situación de ausencia de violaciones flagrantes.

Frente a estas preguntas, los reguladores no parecen tener facultades claras para intervenir de forma preventiva. Con el marco jurídico actual resulta difícil pensar que la URSEC adoptaría medidas precautorias para evitar estas situaciones.

Por su parte, la capacidad del sistema de reaccionar *ex post*, es decir, luego de una de estas violaciones, tampoco resulta clara. Si bien hubo esfuerzos por dotar a la URSEC de mayor independencia y capacidades, pero hay dudas acerca de su efectividad para atender denuncias o situaciones que supongan una posible violación a las normas de competencia o derechos humanos por causa del manejo del tráfico en la red. Tampoco resulta claro que otros organismos, como la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia del Ministerio de Economía y Finanzas o la Institución Nacional de Derechos Humanos, por motivos que van desde

---

60 Véase «Una cuestión de derechos humanos» en este mismo volumen.

el conocimiento especializado hasta la falta de marco jurídico habilitante, les permitan atender situaciones caso a caso.

En definitiva, la situación uruguaya es, también en la neutralidad, un *rara avis*. Esto les otorga mayor flexibilidad a las empresas de telecomunicaciones en sus dinámicas de gestión técnica y económica, pero también supone riesgos para los usuarios. Al no contar con un marco jurídico que defina potestades, deberes y límites, los usuarios carecen de un panorama claro del alcance de sus derechos como usuarios de internet. A su vez, las empresas de contenidos de internet tampoco tienen reglas que aseguren que sus contenidos sean provistos y no haya alteraciones o bloqueos injustificados. Hasta el momento, la situación se ha mantenido sujeta a la *buena voluntad* de las empresas, apoyadas en que la principal (en lo móvil) y monopolística (en lo fijo) es de propiedad estatal, lo cual aseguraría, al menos en teoría, cierto alineamiento con los intereses de la población y la ausencia de intereses privados.

## Reflexiones finales

La neutralidad de la red es uno de los temas que más se han debatido en el ámbito de las telecomunicaciones e internet. Luego de veinte años, sigue generando fricciones en la relación entre aquellos que tienden las redes, los que proveen los contenidos y las organizaciones defensoras de derechos humanos alrededor del mundo.

Sin embargo, en todo este tiempo, los actores uruguayos involucrados en las políticas de telecomunicaciones parecían haberle dedicado poca o nula atención al asunto. Uruguay presenta un marco institucional y jurídico de sus telecomunicaciones que lo convierten en un caso de estudio particular y relevante para ser analizado. Un mercado que mantuvo el monopolio legal sobre la telefonía fija, y construyó una empresa estatal fuerte mediante acuerdos explícitos e implícitos, constituye un ejemplo difícil de encontrar en la experiencia comparada.

Las lógicas y acuerdos del mercado y el sistema político, representaban una invitación a explorar la neutralidad con mayor detalle. A pesar de todo ello, la neutralidad se mantenía como un campo a explorar desde la academia. Los análisis que se han hecho hasta el momento se limitaban a enfoques doctrinarios, normativos o percepciones sin una sistematización sobre el tema, su evolución y características a nivel local.

Para este acercamiento exploratorio se utilizó una investigación del tipo sociolegal, con herramientas propias de las ciencias sociales. Se utilizaron herramientas de recolección y análisis documental, complementadas con entrevistas a actores clave y expertos de la política de telecomunicaciones y contenidos. Con base en la evidencia empírica y la percepción de los entrevistados, se buscó construir una línea de base que sirviera a la mejor comprensión del tema no solo desde la ciencia jurídica, sino también desde otros campos disciplinarios.

Haber utilizado este tipo de estudio permite avanzar más allá de las dicotomías sobre si Uruguay tiene, o debería tener, una norma que garantice la neutralidad en internet. En su lugar, se procuró analizar desde qué ángulos se estudiaron y debatieron las múltiples facetas sobre gestión del tráfico a escala pública, su relación con los ejes identificados en la teoría y dónde se ubican los actores vinculados.

La neutralidad de la red responde a cuestiones esenciales, como las relaciones de poder y competencia entre empresas, la liberalización

de las telecomunicaciones y el ejercicio de derechos humanos a través de internet. Procurando construir un entendimiento común y contextualizar ese debate en el mundo, se relevaron los principales ejes discursivos desde la academia comparada.

Un primer eje refirió al derecho a la competencia como primer disparador de las discusiones en Estados Unidos. Alrededor de este eje se identificaron dos posiciones sobre la intervención del estado en la gestión del tráfico y su papel en la innovación: las aperturistas y desreguladoras. Los aperturistas, fundados en el principio de extremo a extremo, se centran en las potestades de los proveedores de internet para elegir vencedores y perdedores en el mercado de aplicaciones. Para evitar las distorsiones del mercado, procuran aprobar normas *ex ante* que les garanticen a los usuarios la preservación de la neutralidad. En cambio, los desreguladores reclaman la necesidad de que las empresas de telecomunicaciones puedan tomar decisiones sobre sus redes, recuperar las inversiones y gestionar de manera adecuada el tráfico para ofrecer servicios especializados. Para ello, confían en los mecanismos *ex post*, tradicionales en el derecho de defensa de la competencia.

El segundo eje refirió al impacto de internet y su gestión sobre el ejercicio de los derechos humanos. El papel de las empresas de telecomunicaciones en las garantías sobre la libertad de expresión, el acceso a la información y la privacidad de los usuarios se convirtió en una preocupación central en los debates de políticas sobre internet. Casos concretos alrededor del mundo demostraban que los proveedores de internet podrían utilizar la gestión del tráfico para entrometerse en las comunicaciones, alterar la velocidad de carga o, directamente, bloquear algunos sitios por cuestiones políticas o ideológicas. Dado que internet se convirtió en una de las herramientas fundamentales para el ejercicio de estas libertades y la búsqueda de información, la intromisión de los intermediarios en lo que las personas pueden acceder y de qué forma abría un nuevo flanco desde el marco internacional de los derechos humanos.

El tercer eje identificado se encuentra en los acuerdos de zero rating. Estas prácticas comerciales llevadas adelante por las empresas de telecomunicaciones y proveedoras de contenido permiten acceder a determinadas aplicaciones de forma gratuita, sin contar el tráfico utilizado en el paquete de datos de los clientes. Este frente, que surgió en la primera década del siglo XXI con la popularización de las redes sociales en dispositivos móviles, levantó nuevos cuestionamientos sobre los límites a la gestión de tráfico de las empresas, la posibilidad de crear jardines

vallados y el papel de las partes interesadas en preservar la estructura abierta de internet.

Teniendo en cuenta estos tres ejes, la neutralidad de la red se convirtió en uno de los debates fundamentales de la política de telecomunicaciones y la gestión de contenidos durante los primeros veinte años de este siglo. Estas discusiones llevaron a explorar diferentes soluciones. Países tan disímiles en la gestión de sus telecomunicaciones, como Estados Unidos, Chile, Holanda o Colombia, adoptaron algún tipo de decisión regulatoria sobre el asunto. Se relevaron los ejemplos de la región latinoamericana, que demuestran que la mayoría de los países adoptaron en estas dos décadas alguna norma, ya fuera ley o decreto, sobre la neutralidad.

A partir de este marco, se recopiló los hitos clave sobre la disputa de la neutralidad por los diferentes actores públicos en Uruguay. En estos veinte años, hubo algunos intentos de aprobar una ley que consagrara la obligación de los proveedores de internet de garantizar la neutralidad al momento de gestionar su tráfico. Estas iniciativas, afines a las teorías aperturistas, que prefieren reglas *ex ante*, provinieron, en su mayoría, de los partidos Colorado y Nacional. En cambio, el FA se acercó más a las ideas desreguladoras, que plantean un abordaje *ex post* que atienda las fallas en el mercado mediante los mecanismos tradicionales de defensa de la competencia. A pesar de los intentos parlamentarios, ninguno de los proyectos logró avanzar más allá de su presentación en las comisiones correspondientes.

Esta situación plantea una paradoja en términos de alineamiento político para los principales partidos del país. Las teorías desreguladoras, más cercanas al libre mercado, fueron defendidas, aunque fuera de forma implícita, por el FA. Durante los quince años en el gobierno, los principales referentes en telecomunicaciones consideraron que el sistema de defensa de la competencia sería suficiente para atender posibles desvíos. A esto se sumaba, además, el cuestionamiento sobre el grado de independencia de la URSEC, que se encarga de definir la política de telecomunicaciones a través de la Dinatel.

En cambio, las posiciones aperturistas, identificadas con una mayor defensa de los derechos humanos y que suponen un límite a la libertad empresarial, fueron alentadas por los partidos más a la derecha del espectro político. Representantes del Partido Nacional y del Partido Colorado promovieron el debate sobre los límites de ANTEL y presentaron proyectos legislativos que regularan el sector de las telecomunicaciones, con previsiones explícitas sobre neutralidad.

Esta paradoja se puede explicar por la calidad de empresa pública de ANTEL. Que se mantuviera dentro de la esfera del Estado, mientras la región liberalizaba y privatizaba las empresas en los años noventa, supuso una fuerte identificación de la empresa con la coalición de izquierda y su sindicato de trabajadores. Esta cualidad distorsiona las posibilidades de replicar en la realidad uruguaya las conclusiones de las teorías extranjeras sobre neutralidad. Los autores suelen centrarse en escenarios de monopolios privados, lo cual difiere de la realidad uruguaya.

Más allá de las iniciativas que los partidos tradicionales presentaron, la discusión parlamentaria de la LSCA se convirtió en el principal escenario donde ingresó el tema en el ámbito político-institucional. La LSCA establecía reglas sobre el derecho a la competencia y los derechos humanos, dos de los principales ejes sobre los que se debatía la neutralidad en el mundo. En particular, las decisiones sobre la exclusión de internet de la norma y la prohibición de propiedad cruzada entre empresas de telecomunicaciones y de servicios de comunicación audiovisual se relacionaban directamente con la delineación del mercado de las telecomunicaciones y las potestades de los proveedores. La convergencia de redes y servicios resultaba ineludible, a pesar de la voluntad declarada de dejar por fuera internet y mantener altas las barreras de entrada entre los dos sectores.

El trabajo también relevó posiciones institucionales de los actores vinculados a la política de telecomunicaciones y derechos humanos. Las entrevistas con representantes de la Dinatel, la URSEC, la INDDHH y ANTEL permitieron verificar que ninguno de estos organismos se ha pronunciado de manera oficial sobre la neutralidad o las modalidades de gestión del tráfico. El abordaje se limitó a grupos de trabajo internos que, por diferentes motivos, no vieron la necesidad de explicitarlo mediante una decisión formal. En este sentido, la ausencia de denuncias por parte de empresas o usuarios permitió esquivar la toma de decisiones sobre el punto. Hoy, el tema no está en la agenda de los actores estatales o privados.

En cuanto a las prácticas, el sector ha desarrollado su propio entendimiento y ha aprovechado la ausencia de una norma legal que establezca cómo gestionar el tráfico. Desde 2018, los planes de zero rating se han convertido en una práctica corriente y extendida entre los proveedores móviles, principalmente en relación con WhatsApp, y los reguladores y usuarios las aceptan. Además, se relevó que la URSEC no releva ni controla la gestión del tráfico o calidad de servicio más allá de fallas o cortes en los sistemas de provisión de internet. Esta circunstancia está en consonancia

con la asimetría de poder que protagoniza el regulador frente a sus regulados, que se señala como una de las características del sector.

Se lograron, por los medios descriptos, los objetivos específicos propuestos para la investigación, que permiten obtener un panorama de las características del mercado uruguayo de telecomunicaciones que influyeron el debate sobre la neutralidad a escala local. En definitiva, la neutralidad de la red, a diferencia de lo que ocurrió en otros países, no se consideró como un problema para los actores públicos y privados en Uruguay. Las causas detrás de esta falta de problematización se pueden encontrar en las particularidades de este mercado, como el diseño institucional y el papel central de ANTEL. Estas características tradicionales en la forma de entender y regular las telecomunicaciones se visibilizaron y transfirieron a las discusiones alrededor de la neutralidad.

El diseño institucional del sector de telecomunicaciones permitió que los reguladores y legisladores evitaran tomar una decisión sobre el asunto. Por una parte, la ausencia de un marco normativo integral para las telecomunicaciones impidió canalizar la discusión sobre neutralidad en mecanismos formales que se enfocaran en el tema. Por otra parte, la LSCA, principal instrumento que resolvía cuestiones de competencia y derechos humanos, optaba por un diseño no convergente que generaba impactos en las telecomunicaciones solo de manera indirecta o externa, no dentro de sus límites. A estos dos elementos se le sumaba la ausencia de denuncias de empresas, colectivos de la sociedad civil o usuarios respecto a la gestión del tráfico en los servicios de internet.

De esta forma, no existió dentro del sistema institucional de telecomunicaciones un ámbito propicio para que el tema ocupara un lugar en la agenda regulatoria. La exclusión del tema de la LSCA y la voluntad, al menos declarada, de incluirlo en un proyecto de ley de telecomunicaciones que nunca llegó a presentarse, impidió que la discusión avanzara hacia estados más maduros, con lo que se selló el destino de la discusión.

En ese contexto, surge como eje de análisis el papel central de ANTEL en la política de telecomunicaciones y su incidencia en el abordaje sobre la neutralidad. En general, la situación de la competencia en el mercado de telecomunicaciones en Uruguay está muy marcada por el monopolio de ANTEL en la banda ancha fija y su capacidad para extender su relevancia a otros mercados. Pese a que se definió en una época anterior al desarrollo de internet, las consecuencias del plebiscito de 1992 se extienden hasta hoy y tienen la lógica del mercado y, con ello, la competencia.

Esta particularidad llegó a entrometerse en los debates de neutralidad o en aquellos que tangencialmente referían a la gestión de tráfico, como en las discusiones y definiciones tomadas para la aprobación de la LSCA. El carácter monopólico de ANTEL y su imposición en las discusiones de la LSCA para excluir la regulación sobre internet parece haber servido a sus intereses por «esquivar» la discusión sobre la neutralidad. De esta forma, el debate sobre la neutralidad de la red, o su ausencia, resulta ser otro ejemplo del poder de ANTEL en la agenda regulatoria de telecomunicaciones del país.

Por último, durante la investigación, surgieron diferentes líneas de análisis para continuar estudiando el desarrollo de las telecomunicaciones en Uruguay y la interacción de este ecosistema con el de los proveedores de contenidos. Un área que requiere mayor atención por parte de la academia refiere al diseño institucional de los organismos reguladores y sus potestades, en particular en el campo de las telecomunicaciones donde los sujetos regulados tienen una fuerte capacidad económica y de recursos humanos. Por otra parte, desde la ciencia política, es necesario profundizar los estudios sobre los alineamientos de los partidos políticos con los nuevos desafíos dentro de las políticas de telecomunicaciones, en particular, el caso de ANTEL.

Aunque hoy la neutralidad de la red no ocupa un lugar central en la agenda pública, sigue siendo un eje latente en los debates sobre telecomunicaciones. La habilitación de los cableoperadores para ofrecer servicios de internet abre un nuevo escenario competitivo con ANTEL, sobre todo cuando comiencen a desplegarse de forma masiva en Montevideo y se definan las primeras decisiones del gobierno de Yamandú Orsi tras el retorno del Frente Amplio al Gobierno. A esto se suma el impacto potencial del ingreso de TIGO al mercado, luego de la adquisición de Movistar Uruguay. En conjunto, estos factores y los nuevos que seguro aparecerán, podrían reactivar la discusión sobre la forma en que se gestionan y regulan las redes en el país.

# Bibliografía

- ALONSO, E., y BELTRAMELLI, F. (2020). Una mirada desde la democracia deliberativa sobre medios, tecno-logías y ensayos regulatorios en Uruguay. *Revista Científica de la Red de Carreras de Comunicación Social*, 10. Recuperado de <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/203/203143002/html/index.html>
- ALONSO, E., BELTRAMELLI, F., CAETANO, G., DELIO, L., IRIGOIN, P., MEYER, J., y OSORIO, F. (2010). Telecomunicaciones, entre la innovación y el acceso. En *IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales*. Recuperado de [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/40345/1/IX%20JICS\\_Alonso%20et%20al.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/40345/1/IX%20JICS_Alonso%20et%20al.pdf)
- AMORÍN, J., y VIERA, T. (2012). *Proyecto de Ley de Telecomunicaciones* (Distribuido 1688, Cámara de Senadores Comisión de Industria, Energía, Comercio, Turismo y Servicios). Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas/senadores/47/1688/0/CAR>
- ANTEL [[@AntelDeTodos](#)] (2017, diciembre 15). Buenas tardes Michel, en cuanto a tu consulta... [Tweet]. Recuperado de <https://twitter.com/AntelDeTodos/status/941731550525140992?s=20&t=9lRsagg23J74VoB5U5hGfA>
- ANTEL RECHAZA LA REGULACIÓN DE WHATSAPP QUE PROMUEVE GREMIAL (2015, diciembre 25). *El Observador*. <https://www.elobservador.com.uy/nota/antel-rechaza-la-regulacion-de-whatsapp-que-promueve-gremial-20151225500>
- ARAMENDÍA, M. (2020). Regulación de las telecomunicaciones. En M. ARAMENDÍA (Ed.), *Estudios sobre los desafíos jurídicos ante la digitalización*. Montevideo: Universidad de Montevideo.
- ARD, B. (2016). Beyond Neutrality: How Zero Rating Can (Sometimes) Advance User Choice, Innovation, And Democratic Participation. *Maryland Law Review*, 75(4), 984-1028.
- ARGENTINA (2015, diciembre 29). *Decreto DNU 267/2015: Ente Nacional de Comunicaciones: Creación y Modificación de Leyes n.º 26.522 y n.º 27.078*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-267-2015-257461>
- (2014, diciembre 16). *Ley n.º 27.078: Ley Argentina Digital*. Recuperado de <https://www.saij.gob.ar/27078-nacional-ley-argentina-digital-lns0006004-2014-12-16/123456789-oabc-defg-g40-0600oscanyel?q=%20titulo%3A%20argentina%20AND%20titulo%3A%20digital&o=1&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n/Ley%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%7CJurisdicci%F3n&t=3>

- AUTORIDAD REGULADORA DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS, CORREOS Y DISTRIBUCIÓN DE PRENSA (ARCEP) (2010). *Éléments de réflexion et premières orientations sur la neutralité de l'internet et des réseaux*. Recuperado de [https://docs.google.com/viewer?url=http://www.arcep.fr/uploads/tx\\_gspublication/consult-net-neutralite-200510.pdf](https://docs.google.com/viewer?url=http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/consult-net-neutralite-200510.pdf)
- ARD, B.J. (2016). Beyond Neutrality: How Zero Rating can (Sometimes) Advance User Choice, Innovation, and Democratic Participation. *Maryland Law Review*, 75(4), 984-1028.
- AUDIBERT, L. C., y MURRAY, A. D. (2016). A Principled Approach to Network Neutrality. *SCRIP Ted*, 13(2), 118-143. <https://doi.org/10.2966/scrip.130216.118>
- BAUZÁ, A. (2018). Monopolio de ANTEL. ¿Cuál es su alcance? *Primeras Jornadas Nacionales de Telecomunicaciones. Resumen de Ponencias 2017* (pp. 287-292). Recuperado de <https://www.gub.uy/unidad-reguladora-servicios-comunicaciones/comunicacion/publicaciones/libro-primeras-jornadas-nacionales-telecomunicaciones>
- BELLI, L. (2013). Network Neutrality and Human Rights. An Input Paper. En L. BELLI y P. de FILIPPI (Eds.), *The Value of Network Neutrality for the Internet of Tomorrow* (Report of the Dynamic Coalition on Network Neutrality, pp. 11-25).
- (2016a). End-to-End, Net Neutrality and Human Rights. En L. BELLI y P. DE FILIPPI (Eds.), *Net Neutrality Compendium* (pp. 13-29). Cham: Springer. Recuperado de <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/d57a8a41-5f07-46ac-85a9-b3a1d2a4fae6/content>
- (Ed.). (2016b). *Net Neutrality Reloaded: Zero Rating, Specialised Service, Ad Blocking and Traffic Management*. Río de Janeiro: FGV Direito Rio.
- BELLO, P., y JUNG, J. (2015). *Net Neutrality: Reflections on the Current Debate* (Paper Series, 13). Global Commission on Internet Governance.
- BELTRAMELLI, F. (2018a). *Políticas públicas y convergencia infocomunicacional en Uruguay: Regulaciones e institucionalidad en los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay (2005-2014)* (Tesis de doctorado, Universidad Nacional de La Plata). <https://doi.org/10.35537/10915/66493>
- (2018b). Regulaciones sobre servicios de comunicación audiovisual en Uruguay: ¿un diseño incompleto? En G. GÓMEZ (Coord.), *Una Ley de Medios a medias* (pp. 16-22). Montevideo: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- BEREC (2015). REPORT ON OTT SERVICES (Informe n.º 16).
- BERRETTA, N., PAOLINO, C., RODRÍGUEZ-GUSTÁ, A. L., VILA, M., MOREIRA, C., y ODDONE, G. (2005). Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: El caso de Uruguay. En *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile*. Recuperado de <https://repositorioocdim.esap.edu.co/server/api/core/bitstreams/d53c34e3-c336-44a5-a176-2916415fab11/content>

- BJÖRKSTEN, G., JIT SINGH CHIM, R., y MASSÉ, E. (2016). Zero Rating: A Global Threat to the Open Inter-net. En L. BELLI (Ed.), *Net Neutrality Reloaded: Zero Rating, Specialised Service, Ad Blocking and Traffic Management* (pp. 106-117). Río de Janeiro: FGV Direito Rio.
- BORDABERRY, P. (2011). Proyecto de ley: Acceso Universal a la Información por Medio de Internet y Redes Públicas Informáticas Similares (Distribuido 1043/2011). Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas/senadores/47/1043/0/PDF>
- (2014, agosto). El Uruguay del Futuro. Programa de Gobierno 2015-2020 del Sector Vamos Uruguay del Partido Colorado. Recuperado de <https://www.calameo.com/read/00371749420c92e47bb>
- (2015). Internet y Redes Públicas Informáticas. Neutralidad y accesibilidad (Distribuido 32, Cámara de Senadores, Comisión de Ciencia y Tecnología). <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas/senadores/48/32/0/CAR>
- (2017, diciembre 13). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores n.º 49-Tomo 575. Cámara de Senadores. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/documentos/diario-de-sesion/5848/ssn>
- BRASIL (2014, abril 13). Lei nº 12.965. Marco Civil da Internet. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12965.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12965.htm)
- BRASIL. COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL – CGI.BR. (2009). *Resolução CGI. br/RES/2009/003/P: Princípios para a governança e uso da internet no Brasil*. Recuperado de [https://www.cgi.br/resolucoes/documento/2009/cgi.br\\_Resolucao\\_2009\\_003.pdf](https://www.cgi.br/resolucoes/documento/2009/cgi.br_Resolucao_2009_003.pdf)
- BRYMAN, A., y BELL, E. (2019). *Social Research Methods* (5.ª ed.). Oxford: Oxford University Press.
- BUENAS PRÁCTICAS EN CONFERENCES DE CREA. (2021, abril 28). *Ceibal*. Recuperado de <https://ceibal.edu.uy/institucional/articulos/buenas-practicas-en-conferences-de-crea/>
- BUQUET, G. (2018). Fracasos (y todavía algunos intentos) en el cambio del mapa de medios audiovisuales en Uruguay. En G. GÓMEZ (Coord.), *Una Ley de Medios a medias* (pp. 23-26). Montevideo: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- CAGNONI, J. A. (2010). Vigencia de la ley 14.235. Incolumidad de las potestades originarias de Antel. *Revista de Derecho Público*, 37, 41-46.
- CAJARVILLE, J. P. (2012). Cometidos ¿y monopolios? de ANTEL. *Revista de Derecho Público*, 42, 9-27.
- CÁMARA DE TELECOMUNICACIONES DEL URUGUAY (2013, agosto 1). Proyecto de ley Servicios de Comunicación Audiovisual: Asistencia de CTU a Comisión Parlamentaria.

- CÁMARA DE TELECOMUNICACIONES RECLAMA AL GOBIERNO QUE REGULE WHATSAPP (2015, diciembre 10). *Subrayado*. Recuperado de <https://www.subrayado.com.uy/camara-telecomunicaciones-reclama-al-gobierno-que-regule-whatsapp-n51305>
- CAPPUCCINI, A., y CRAGGS, G. (2012, febrero 15). Open Rights Group - Orange UK blocking La Quadrature du Net. *Open Rights Group*. Recuperado de <https://www.openrightsgroup.org/blog/2012/orange-uk-blocking-la-quadrature-du-net>
- CARRILLO, A. J. (2016). Having your cake and eating it too? Zero-rating, net neutrality, and international law. *Stanford Technology Law Review*, 19(3), 364-429
- CAVE, M., y CROCIANI, P. (2007). Does Europe Need Network Neutrality Rules? *International Journal of Communication*, 1, 669-679.
- CAVE, M., y VOGELSANG, I. (2015). Net Neutrality: An E. U./U. S. Comparison. *Competition Policy International*, 11(1).
- CERDA SILVA, A. (2013). Neutralidad de la red y libertad de expresión. *Cuestión de Derechos*, 4, 67-78.
- CERISOLA, A. (2000). Las telecomunicaciones en un mundo de competencia. Buenos Aires: Eudeba - Universidad ORT Uruguay.
- CHILE (1982, octubre 2). *Ley n.º 18.168. Ley General de Telecomunicaciones*. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29591>
- (2010, agosto 18). *Ley n.º 20.453. Ley de la Neutralidad en la Red*. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1016570&buscar=NEUTRALIDAD%2BDE%2BBRED>
- (2011, marzo 18). *Decreto Supremo n.º 368. Reglamento que regula las características y condiciones de la neutralidad de la red en el servicio de acceso a Internet*. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1023845>
- CLASTORNIK, J., DORNEL, S., y PARRA, D. (2016). Uruguay's Digital Policy. *Proceedings of the 9th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, 64-67. <https://doi.org/10.1145/2910019.2910070>
- COALICIÓN DINÁMICA SOBRE NEUTRALIDAD DE LA RED DEL FORO DE GOBERNANZA DE INTERNET DE NACIONES UNIDAS (s. f.) Zero rating around the world. Recuperado de <https://public.tableau.com/profile/zeroratingets#!/vizhome/zeroratinginfo/Painel1>
- COLOMBIA (2025, mayo). Sentencia C-205 de 2025.
- (2011, junio 16). *Ley 1450. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*. Recupeado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43101>
- COLOMBIA. COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES (CRC) (2011). Resolución 3502 de 2011: Por la cual se establecen las condiciones regulatorias relativas a la neutralidad en Internet. Recuperado de <https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/normatividad/00003502.pdf>
- COMISIÓN CANADIENSE DE RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES (CRTC) (2009, octubre 21). Telecom Regulatory Policy CRTC 2009-657. Recuperado de <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2009/2009-657.htm>

- COMISIÓN DE INDUSTRIA, ENERGÍA, COMERCIO, TURISMO Y SERVICIOS (2012, abril 11). Versión taquigráfica de la sesión del día 11 de abril de 2012. Cámara de Senadores. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas/senadores/47/1297/0/CAR>
- COMISIÓN DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA (2012, agosto 1). Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 10 de agosto de 2013. Cámara de Representantes. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/documentos-comision/representantes/47/1738/0/CAR>
- (2013, julio 10). Versión taquigráfica de reunión. Cámara de Representantes. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas/representantes/47/1709/0>
- (2013, agosto 28). Versión taquigráfica de reunión. Cámara de Representantes. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas/representantes/47/1770/0/CAR>
- (2014, julio 16). Versión taquigráfica de reunión. Cámara de Representantes. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas/representantes/47/2197/0/CAR>
- COMISIÓN DE PRESUPUESTOS INTEGRADA CON LA DE HACIENDA (2010, setiembre 28). Versión taquigráfica del Acta n.º 26 Cámara de Representantes. (Carpeta 380/2010, Distribuido 464/0).
- COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES (CRCOM) (2021). Estudio del Estado de la Neutralidad de la Red en Colombia 2021. Recuperado de [https://www.crcom.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Estado%20de%20la%20Neutralidad%20de%20Red%20en%20Colombia%202021/Estudio\\_Neutralidad\\_CRC\\_2021.pdf](https://www.crcom.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Estado%20de%20la%20Neutralidad%20de%20Red%20en%20Colombia%202021/Estudio_Neutralidad_CRC_2021.pdf)
- COOPER, A. (2014). How regulation and competition influence discrimination in broadband traffic management: A comparative study of net neutrality in the United States and the United Kingdom (Tesis de doctorado, University of Oxford).
- Corte Constitucional frenó a las empresas de telefonía móvil: Ya no podrán imponer aplicaciones sin consentimiento del usuario (2025, mayo 30). *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/colombia/2025/05/30/corte-constitucional-freno-a-las-empresas-de-telefonía-movil-ya-no-podran-imponer-aplicaciones-sin-consentimiento-del-usuario/>
- COSTA, L. (2015, diciembre 15). WhatsApp, libertad del usuario y nuevas regulaciones. *Radiomundo. En Perspectiva*. Recuperado de <https://enperspectiva.uy/en-perspectiva-programa/editorial/whatsapp-libertad-del-usuario-y-nuevas-regulaciones/>
- CTI Móvil ahora es Claro (2008, marzo 25). *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/2008/03/25/371259-cti-movil-ahora-es-claro/>
- CRAWFORD, S. P. (2009). Transporting Communications. *Boston University Law Review*, 89, 871-937.

- CZARNECKI, C., y DIETZE, C. (2017). Understanding Today's Telecommunications Industry. En *Reference Architecture for the Telecommunications Industry* (pp. 17-54). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-46757-3\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-46757-3_2)
- DALY, A. (2010). Regulatory Approaches to Net Neutrality in Europe and Beyond. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1675744>
- DE CORES, C. (2021). Aspectos de la responsabilidad civil en la sociedad de la información.
- DE LEÓN, O. (2015). Estudio de los artículos 1 y 56 de la Ley 19.307, de Servicios de Comunicación Audiovisual. Teleconsult.
- DELPIAZZO, C. (2005). *Derecho de las telecomunicaciones*. Montevideo: Universidad de Montevideo.
- (2020). Servicios de comunicación audiovisual. Tratamiento en el derecho uruguayo. En *Estudios sobre los desafíos jurídicos ante la digitalización* (Vol. II, pp. 87-128). Montevideo: Universidad de Montevideo.
- DE NARDIS, L. (2014). *The Global War for Internet Governance*. Nueva York: Yale University Press.
- DOBINSON, I., y JOHNS, F. (2017). Legal Research as Qualitative Research. En M. McCONVILLE y W. HONG CHUI (Eds.), *Research Methods for Law* (pp. 18-47). Edinburgh: Edinburgh University Press. Recuperado de <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/26898/1/64.pdf>
- DOMINGO, R., y ZIPITRÍA, L. (2014). *Marco regulatorio y empresas públicas en Uruguay* (Documento de Trabajo n.º 15/14). Departamento de Economía Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- DURÁN MARTÍNEZ, A. (1993). ¿Y después qué? A propósito del Referéndum contra la Ley de Empresas Públicas. *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, 10(56).
- (2004). *Estudios de derecho público* (Vol. I). Montevideo: s. e.
- ECUADOR (2015, febrero 18). Ley Orgánica de Telecomunicaciones. Recuperado de <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/05/Ley-Org%C3%A1nica-de-Telecomunicaciones.pdf>
- ECUADOR. CONSEJO NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES DE ECUADOR (Conatel) (2012, junio 11). Resolución TEL-477-16-CONATEL-2012. Recuperado de [https://www.arcotel.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/07/0477\\_tel\\_16\\_conatel\\_2012\\_ge.pdf](https://www.arcotel.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/07/0477_tel_16_conatel_2012_ge.pdf)
- EISENACH, J. A. (2015). The Economics of Zero Rating. *Nera Economic Consulting*, 16.
- El comunicado de Tigo tras la confirmación de la compra de Movistar en Uruguay: cuáles son sus planes (2025, octubre 7). *El País*. <https://www.elpais.com.uy/negocios/noticias/el-comunicado-de-tigo-tras-la-confirmacion-de-la-compra-de-movistar-en-uruguay-cuales-son-sus-planes> El valor de ASIET (s. f.). *ASIET*. Recuperado de <https://asiet.lat/sobre-asiet/>
- Esfuerzo parlamentario: Dimensiones 2015-2019 (2019, marzo 3). *Programa de Estudios Parlamentarios*. Recuperado de <https://parlamentodata.com/2019/03/03/esfuerzo-parlamentario-dimensiones/>

- ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (1996, febrero 8). *Telecommunications Act*.
- FALCO, F. (2020, junio). Uruguay: Dinatel asumió su nuevo Director: Guzmán Acosta y Lara. *Regulación y Telecomunicaciones*, 8, 5-6.
- FRANCO, F. (2022). *A medio camino: Políticas públicas sobre medios públicos en la era frenteamplista* (Tesis de maestría, Universidad de la República). <https://hdl.handle.net/20.500.12008/32502>
- FRIEDEN, R. (2007). Internet Packet Sniffing and its Impact on the Network Neutrality Debate and the Balance of Power between Intellectual Property Creators and Consumers. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.995273>
- FRISCHMANN, B. M. (2012). *Infrastructure: The social value of shared resources*. Oxford: Oxford University Press.
- GANUZA, J. J., y VICENS, M. F. (2014). Over-the-top (OTT) content: Implications and best response strategies of traditional telecom operators. Evidence from Latin America. *Info*, 16(5), 59-69. <https://doi.org/10.1108/info-05-2014-0022>
- GEIST, M. (2005, julio 24). Telus Blocks Subscriber Access to Union Website. *Michael Geist*. Recuperado de <https://www.michaelgeist.ca/2005/07/telus-blocks-subscriber-access-to-union-website/>
- GENDLER, M. (2016). La batalla por la neutralidad de la red en el cono sur. *I Jornadas Nacionales de Investigación en Ciencias Sociales de la UNCuyo*. Recuperado de [https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos\\_digitales/9914/gendler-martnariel.pdf](https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/9914/gendler-martnariel.pdf)
- (2023). De la neutralidad de la red al 5G: Cambios en las dinámicas de poder del ecosistema de Internet. *InMediaciones de la Comunicación*, 19(1), 81-105. <https://doi.org/10.18861/ic.2024.19.1.3528>
- GLEN, C. M. (2014). Internet Governance: Territorializing Cyberspace?: Internet Governance. *Politics & Policy*, 42(5), 635-657. <https://doi.org/10.1111/polp.12093>
- GLOBAL VOICES (2017). *Free Basics in Real Life Six case studies on Facebook's internet «On Ramp» initiative from Africa, Asia and Latin America* (Reporte). Recuperado de [https://advox.globalvoices.org/wp-content/uploads/2017/08/FreeBasicsinRealLife\\_FINALJuly27.pdf](https://advox.globalvoices.org/wp-content/uploads/2017/08/FreeBasicsinRealLife_FINALJuly27.pdf)
- Gobierno protege a ANTEL y le da el monopolio en fibra óptica (2012, mayo 14). *El Observador*. Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/nota/gobierno-protecte-a-antel-y-le-da-el-monopolio-en-fibra-optica-201251421150>
- GÓMEZ, G., y RIVOIR, A. L. (2008). *Regulación e Inversión en Telecomunicaciones: Estudio de Caso para Uruguay* (Informe). Recuperado de [http://dirsi.net/sites/default/files/DIRSI\\_08\\_TRE\\_uruguay.pdf](http://dirsi.net/sites/default/files/DIRSI_08_TRE_uruguay.pdf)
- GREEN PAPER ON THE CONVERGENCE OF THE TELECOMMUNICATIONS, MEDIA AND INFORMATION TECHNOLOGY SECTORS, AND THE IMPLICATIONS FOR REGULATION (1997). *European Commission*. Recuperado de <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/green-paper-convergence-telecommunications-media-and-information-technology-sectors-and>

- GRIMMELMANN, J. (2019). *Internet law: Cases & problems*. Lake Oswego: Semaphore Press.
- GROSS, D., y LUCARELLI, E. (2011). Historia y evolución del debate sobre la neutralidad de red en Estados Unidos. En J. L. VÁZQUEZ y P. A. MARTÍNEZ (Eds.), *Neutralidad de Red: Aportaciones al Debate* (pp. 49-59). Madrid: Fundación Telefónica.
- GRUPO RADAR (2018). El perfil del internauta uruguayo 15.<sup>a</sup> Edición 2018. Recuperado de <https://gruporadarllc.com/shop/img/cms/Informe%20El%20Perfil%20del%20Internauta%20Uruguayo%202018%20-%20módulo%20personas%20-%20Grupo%20RADAR.pdf>
- GUEVARA PATIÑO, R. (2016). El estado del arte en la investigación: ¿análisis de los conocimientos acumulados o indagación por nuevos sentidos? *Folios*, 1(44), 165-179. <https://doi.org/10.17227/01234870.44folios165.179>
- GUTIÉRREZ, M., y NAVARRETE, M. (2019). Las instituciones nacionales de derechos humanos y su Participación en el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos. La Experiencia Uruguaya. *Revista de Derechos Humanos*, 1, 53-62.
- HAHN, R. W., LITAN, R. E., y SINGER, H. J. (2006). *The Myth of Network Neutrality and What We Should Do About it* (AEI-Brookings Joint Center Working Paper No. RP06-33). <https://doi.org/10.2139/ssrn.947847>
- (2007). *The Economics of “Wireless Net Neutrality”* (AEI - Brookings Joint Center Working Paper, RP07-10, 53). <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.983111>
- HAHN, R., y WALLSTEN, S. (2006). *The Economics of Net Neutrality* (AEI - Brookings Joint Center Working Paper, RP06-13). <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.943757>
- Historia (s. f.). *Telefónica*. Recuperado de <https://www.telefonica.com/es/nosotros/principales-datos/historia/>
- INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES [IFT] (2021). Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones expide los «Lineamientos para la gestión de tráfico y administración de red a que deberán sujetarse los concesionarios y autorizados que presten el servicio de acceso a Internet». Recuperado de <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdodoliga/piftext28062113.pdf>
- INFORME DE SUSTENTABILIDAD 2020 (2020). *América Móvil*. [https://s22.q4cdn.com/604986553/files/doc\\_downloads/2021/05/Informe-de-Sustentabilidad-2020.pdf](https://s22.q4cdn.com/604986553/files/doc_downloads/2021/05/Informe-de-Sustentabilidad-2020.pdf)
- INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (INDDHH) (2018, abril 3). Resolución n.º 590/018 resolución con re-comendaciones a Saeta TV Canal 10. Recuperado de <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/institucional/informacion-gestion/resoluciones/resolucion-n-590018-resolucion-recomendaciones-saeta>
- IOERROR (2012, enero 18). A tale of new censors –Vodafone UK, T-Mobile UK, O2 UK, and T-Mobile USA | *Tor Project*. Recuperado de <https://blog.torproject.org/tale-new-censors-vodafone-uk-t-mobile-uk-o2-uk-and-t-mobile-usa/>

- INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION (ITU) (2017). Global ICT Regulatory Outlook 2017. Ginebra: Switzerland. <http://handle.itu.int/11.1002/pub/80e5412d-en>
- INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION (ITU) (2018a). Measuring the Information Society Report 2018.
- (2018b). Regulatory Challenges and Opportunities in the New ICT Ecosystem (Regulatory and Market Environment). UIT. <http://handle.itu.int/11.1002/pub/81118c75-en>
- JACKSON, M. (2016). *Políticas de Internet: Identificando las discusiones pendientes* (Informe). Recuperado de <http://www.cainfo.org.uy/wp-content/uploads/2017/02/Apuntes-para-el-mapeo-de-Internet-y-los-ddhh.pdf>
- JORDAN, S. (2009). Implications of Internet architecture on net neutrality. *ACM Transactions on Internet Technology*, 9(2), 1-28. <https://doi.org/10.1145/1516539.1516540>
- KAPLÚN, G. (2017). La reforma de la comunicación en Uruguay. Telos. *Revista de Pensamiento sobre Comunicación, Tecnología y Sociedad*, 105. Recuperado de <https://telos.fundaciontelefonica.com/archivo/numero105/la-reforma-de-la-comunicacion-en-uruguay/>
- KAPLÚN, G., y BELTRAMELLI, F. (2019). Desafíos de la nueva institucionalidad regulatoria de los servicios de comunicación audiovisual en Uruguay. En *Segundas Jornadas Nacionales de Telecomunicaciones*. Recuperado de <https://www.gub.uy/unidad-reguladora-servicios-comunicaciones/comunicacion/publicaciones/libro-segundas-jornadas-nacionales-telecomunicaciones>
- KOOPS, B.-J., y SLUIJS, J. P. (2011). *Network Neutrality and Privacy According to Art. 8 ECHR* (17/2011; Tilburg Law School Legal Studies Research Paper Series).
- KRÄMER, J., WIEWIORRA, L., y WEINHARDT, C. (2013). Net neutrality: A progress report. *Telecommunications Policy*, 37(9), 794-813. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2012.08.005>
- LABAURE, C. (2014). Marco Jurídico de la Política de Telecomunicaciones. *Revista de la Facultad de Derecho*, (30), 183-194.
- LACALLE POU, L., TALVI, E., MANINI RÍOS, G., MIERES, P., y NOVICK, E. (2019, noviembre). *Compromiso por el país*. Recuperado de <https://lacallepou.uy/compromiso.pdf>
- LAMÉ, Á., GRAMPIN, E., BARRETO, M., y ANTONIELLO, N. (2016, mayo 17). Track 2: Neutralidad de la Red [Discusión de panel]. En *Foro de Gobernanza de Internet Uruguay - IGF 2016, Montevideo*. Recuperado de [http://igf.isocuy.org/wp-content/uploads/2017/07/Track\\_2.pdf](http://igf.isocuy.org/wp-content/uploads/2017/07/Track_2.pdf)
- LANZA, E. [@EdisonLanza] (2018, octubre 31). Y esto en Uy no se discute? [...]. [Tweet]. Recuperado de <https://x.com/EdisonLanza/status/1057630837967994886?s=20>

- LARRIERA, D. (2017). Los desafíos de la economía institucional en telecomunicaciones. *Primeras Jornadas Nacionales de Telecomunicaciones*, 77-82. Recuperado de <https://www.gub.uy/unidad-reguladora-servicios-comunicaciones/comunicacion/publicaciones/libro-primeras-jornadas-nacionales-telecomunicaciones>
- LEIZA ZUNINO, P. (2021). *Derecho Público Económico* (Vol. 2). Montevideo: BdeF.
- LEMLEY, M. A., y LESSIG, L. (2000). The End of End-to-End: Preserving the Architecture of the Internet in the Broadband Era. *Research Paper*, (36). Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=247737>
- LEVI-FAUR, D. (2003). The politics of liberalisation: Privatisation and regulation-for-competition in Europe's and Latin America's telecoms and electricity industries. *European Journal of Political Research*, 42(5), 705-740. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00101>
- LEVY, G. (2022). *¿Hay concentración en Internet en América Latina? El Caso Uruguay* (Serie Países). Montevideo: Observacom.
- LITAN, R. E., y SINGER, H. J. (2007). Unintended Consequences of Net Neutrality Regulation. *Journal on Telecommunications and High Technology Law*, 33.
- Llega el 4 de octubre CTI Móvil (2004, setiembre 24). *La Red 21*. <https://www.lr21.com.uy/economia/155012-llega-el-4-de-octubre-cti-movil>
- Los expertos debaten sobre WhatsApp gratis (2018, noviembre 1). *El País*. Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/vida-actual/los-expertos-debaten-sobre-whatsapp-gratis>
- MACDONALD, R., CANNELLA, G., y BEN-AVIE, J. (2013). Net Neutrality: Ending Network Discrimination in Europe. En L. BELLI y P. DE FILIPPI (Eds.), *The Value of Network Neutrality for the Internet of Tomorrow. Report of the Dynamic Coalition on Network Neutrality*.
- MANIADAKI, K. (2019). Net Neutrality Regulation in the EU: Competition and Beyond. *Journal of European Competition Law & Practice*, 1pzo49. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpzo49>
- MARSDEN, C. T. (2010). *Net neutrality: Towards a co-regulatory solution*. Nueva York: Bloomsbury Academic. Recuperado de <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/58677/9781849663571.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- (2016). Comparative Case Studies in Implementing Net Neutrality: A Critical Analysis of Zero Rating. *SCRIP T&D*, 13(1), 1-39. <https://doi.org/10.2966/scrip.130116.1>
- (2017). *Network neutrality: From policy to law to regulation*. Manchester: Manchester University Press.
- MCDIARMID, A., y SHEARS, M. (2016). The Importance of Internet Neutrality to Protecting Human Rights Online. En L. BELLI y P. DE FILIPPI (Eds.), *Net Neutrality Compendium* (pp. 31-41). Cham: Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-26425-7\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-319-26425-7_3)

- MEDIA DEFENSE (2022). Net Neutrality. Recuperado de <https://web.archive.org/web/20250618213610/https://www.mediadefence.org/ereader/publications/advanced-modules-on-digital-rights-and-freedom-of-expression-online/module-5-trends-in-censorship-by-private-actors/net-neutrality/>
- MÉXICO (2014, junio 14). Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/html/w097329.html>
- MITAKSH, J. (2022, agosto 23). European Union wants Big Tech to pay telcos: A threat to net neutrality? *MediaNama*. Recuperado de <https://www.medianama.com/2022/08/23-european-union-proposal-big-tech-telcos-net-neutrality/>
- MONESTIER, F. (2007). Movimientos Sociales, Partidos Políticos y Democracia Directa desde abajo en Uruguay (1985-2004). Buenos Aires: Clacso.
- Mujica anunció ley para que fibra óptica sea monopolio de ANTEL (2012, mayo 14). *El Observador*. Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/nota/mujica-anuncio-ley-para-que-fibra-optica-sea-monopolio-de-antel-201251414260>
- MUSIANI, F., y LÖBLICH, M. (2013). Net Neutrality from a Public Sphere Perspective. En L. BELLI y P. DE FILIPPI (Eds.), *The Value of Network Neutrality for the Internet of Tomorrow* (Report of the Dynamic Coalition on Network Neutrality, pp. 36-45).
- NAM, C., LEE, H., KIM, S., y KIM, T. (2011). Network Neutrality Debate: An End User's Perspective. *International Telecommunications Policy Review*, 18(1).
- NAVEGANTES URUGUAYOS (2015, mayo 5). AHCIET: Montevideo Acogió el II Taller Regional de Regulación en Telecomunicaciones. *Sociedad Uruguaya*. Recuperado de <https://www.sociedaduruguay.org/2015/05/ahciet-montevideo-acogio-el-ii-taller-regional-de-regulacion-en-telecomunicaciones.html>
- NEWMAN, R. (2019). *The Paradoxes of Network Neutralities*. Cambridge: MIT Press.
- NUECHTERLEIN, J. E. (2009). Antitrust Oversight of an Antitrust Dispute: An Institutional Perspective on the Net Neutrality Debate. *J. on Telecomm. & High Tech. L.*, 7, 19-66. Recuperado de [http://www.jthtl.org/content/articles/V7I1/JTHTLV7I1\\_Nuechterlein.PDF](http://www.jthtl.org/content/articles/V7I1/JTHTLV7I1_Nuechterlein.PDF)
- NUNZIATO, D. C. (2009). *Virtual Freedom: Net Neutrality and Free Speech in The Internet Age*. Stanford: Stanford Law Books.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) y BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). (2016). *Políticas de banda ancha para América Latina y el Caribe: Un manual para la economía digital*. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264259027-es>
- OHM, P. (2009). The Rise and Fall of Invasive ISP Surveillance. *University of Illinois Law Review*, 2009(5), 1417-1496.
- (2010). When network neutrality met privacy. *Communications of the ACM*, 53(4), 30-32. <https://doi.org/10.1145/1721654.1721669>

- OLASO, M. C. (2013). Incidencias del fenómeno mundialmente conocido como neutralidad de la red. En A. C. FRUGONI (Coord.), *Derecho Global y Tecnología* (pp. 83-106). Montevideo: Universidad de Montevideo.
- O'MALEY, D., y KAK, A. (2018). «Free Internet» and the Costs to Media Pluralism: The Hazards of Zero-Rating the News. *Center for International Media Assistance (CIIMA)*, 24.
- ORGANISMO DE REGULADORES EUROPEOS DE LAS COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS (BEREC) (2012). *Differentiation practices and related competition issues in the scope of net neutrality* (Informe n.º 12). Recuperado de <https://www.berec.europa.eu/en/document-categories/berec/reports/berec-report-on-differentiation-practices-and-related-competition-issues-in-the-scope-of-net-neutrality>
- OSZLAK, O., y O'DONNELL, G. (2007). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En C. ACUÑA (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555-584). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- OWEN, B. M., y ROSSTON, G. L. (2006). Local Broadband Access: *Primum Non Nocere or Primum Processi?* A Property Rights Approach. En T. M. LENARD y R. J. MAY (Eds.), *Net Neutrality or Net Neutering: Should Broadband Internet Services be Regulated* (pp. 163-194). Nueva York: Springer US. Recuperado de [https://doi.org/10.1007/0-387-33928-0\\_5](https://doi.org/10.1007/0-387-33928-0_5)
- PARAGUAY. COMISIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (CONATEL) (2020, junio 10). Resolución Directorio n.º 1186/2020, por la cual se actualiza el Reglamento de los Servicios de Acceso a Internet y Transmisión de Datos. Recuperado de [https://www.conatel.gov.py/conatel/wp-content/uploads/2020/07/res-1186\\_2020\\_actualizacion-reglamento-internet.pdf](https://www.conatel.gov.py/conatel/wp-content/uploads/2020/07/res-1186_2020_actualizacion-reglamento-internet.pdf)
- PARTIDO NACIONAL (2014). *Agenda de Gobierno 2015-2020*. Recuperado de <https://www.calameo.com/read/00036331538910f68f8f3>
- (2019). *Programa de Gobierno 2020-2025*. Recuperado de <https://lactalpou.uy/descargas/programa-de-gobierno.pdf>
- PEHA, J. M., LEHR, W. H., y WILKIE, S. (2007). The State of the Debate on Network Neutrality. *International Journal of Communication*, 1, 709-716.
- PERÚ (2013). Ley n.º 29.904: Ley de Promoción de la Banda Ancha y Construcción de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica. Recuperado de <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29904.pdf>
- (2013). Decreto Supremo n.º 014-2013-MTC. Reglamento del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/9994-014-2013-mtc>
- (2013, setiembre 23). Ley n.º 30.083: *Ley que Establece Medidas Para Fortalecer la Competencia en el Mercado de los Servicios Públicos Móviles*. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/9866-30083#>
- (2015). Decreto Supremo n.º 004-2015-MTC. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/9984-004-2015-mtc>

- PERÚ (2016) Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL). Resolución n.º 165-2016.
- PERÚ. ORGANISMO SUPERVISOR DE INVERSIÓN PRIVADA EN TELECOMUNICACIONES (OSIPTEL) (2005, junio 16). Reglamento de Calidad de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones: Resolución de Consejo Directivo n.º 040-2005-CD Recuperado de <https://www.osiptel.gob.pe/media/ywhkncm/reso402005cdosiptel.pdf>
- PERUZZO, S. (2018). Monopolio de ANTEL. ¿Cuál es su alcance? *Primeras Jornadas Nacionales de Telecomunicaciones. Resumen de Ponencias 2017*. Recuperado de <https://www.gub.uy/unidad-reguladora-servicios-comunicaciones/comunicacion/publicaciones/libro-primeras-jornadas-nacionales-telecomunicaciones>
- PICKARD, V., y BERMAN, D. E. (2019). *After Net Neutrality. A New Deal for the Digital Age*. Nueva York: Yale University Press.
- PISANTY, A. (2016). Network Neutrality Debates in Telecommunications Reform: Actors, Incentives, Risks. En L. BELLÍ y P. DE FILIPPI (Eds.), *Net Neutrality Compendium*. Cham: Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-26425-7>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2011, julio 25). Uruguay promueve debate sobre neutralidad en la red y su alcance a nivel de transparencia. Recuperado de <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/uruguay-promueve-debate-sobre-neutralidad-red-su-alcance-nivel-transparencia>
- REGULATEL (2016). Estudio Comparado Modelos de Regulación en el Sector de las Telecomunicaciones y su Relación con la Defensa de la Competencia en los Países Miembros de Regulatel. Regulatel.
- Oposición presentó un proyecto para fomentar la competencia y «proteger al usuario» (2012, octubre 4). *Búsqueda*.
- RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (2011). *Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849&IID=2>
- RODRÍGUEZ, L. (2022). Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH). A 10 Años de su Puesta en Funcionamiento. *Derecho Laboral. Revista de Doctrina, Jurisprudencia e Informaciones Sociales*, LXV(287-288), 477-507.
- ROSSENBERG, J. (Dir.) (2018, abril 25). Los peajes en las autopistas de internet: Quién paga sin neutralidad [Broadcast]. *No Toquen Nada*. Recuperado de <https://delsol.uy/notoquennada/ronda/los-peajes-en-las-autopistas-de-internet-quien-paga-sin-neutralidad>
- ROSSINI, C., y MOORE, T. (2015). *Exploring Zero-Rating Challenges: Views From Five Countries* [Working Paper]. Public Knowledge.
- SALTZER, J. H., REED, D. P., y CLARK, D. D. (1984). End-to-end arguments in system design. *ACM Transactions on Computer Systems*, 2(4), 277-288. <https://doi.org/10.1145/357401.357402>

- SANDVIG, C. (2007). Network neutrality is the new common carriage. *Info*, 9(2/3), 136-147. <https://doi.org/10.1108/14636690710734751>
- SARAVIA, A. (2011). La neutralidad de la red y el proyecto de ley sobre accesibilidad universal a los contenidos web. *Revista CADE de Doctrina y Jurisprudencia*, 2(10).
- SARTOR, P., VEIGA, L., y UMPIERREZ, V. (2020). Portabilidad numérica en servicios móviles (Centro de Investigación Grand Thornton). IEEM Universidad de Montevideo. Recuperado de <https://www.ieem.edu.uy/img/recursos/589/portabilidad-numerica-de-servicios-moviles-2020.pdf>
- SHIN, D.-H., KIM, H., KIM, N. C., KIM, S. J., KIM, S., y KIM, G. (2016). Application of Actor-Network Theory to Network Neutrality in Korea. *Telematics and Informatics*, 33(2), 436-451. <https://doi.org/10.1016/j.tele.2015.10.002>
- SIDAK, J. G. (2006). A Consumer-Welfare Approach to Network Neutrality Regulation of the Internet. *Journal of Competition Law & Economics*, 2(3), 349-474. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhl016>
- SINGH, R., y RAJA, S. (2010). *Convergence in Information and Communication Technology. Strategic and Regulatory Considerations*. Washington: The World Bank. Recuperado de <https://documents1.worldbank.org/curated/en/729091468332690331/pdf/532990PUBoconv101Official0UseoOnly1.pdf>
- SLUIJS, J. P. (2010). Network neutrality between false positives and false negatives: Introducing a Europe-an approach to American broadband markets. *Fed. Comm. LJ*, 62(1). Recuperado de <https://www.repository.law.indiana.edu/fclj/vol62/iss1/4>
- (2012a). From Competition to Freedom of Expression: Introducing Article 10 ECHR in the European Network Neutrality Debate. *Human Rights Law Review*, 12(3), 509-554. <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngso15>
- (2012b). *Network Neutrality and European Law* (Tesis de doctorado, Tilburg University). Recuperado de [https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/1469808/Sluijs\\_Network\\_20-12-2012\\_emb\\_tot\\_20-03-2013.pdf](https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/1469808/Sluijs_Network_20-12-2012_emb_tot_20-03-2013.pdf)
- SØRENSEN, F. (2016). European Net Neutrality at the Beginning of a New Era. En L. BELLÍ (Ed.), *Net Neutrality Reloaded: Zero Rating, Specialised Service, Ad Blocking and Traffic Management* (pp. 165-213). Río de Janeiro: FGV Direito Rio.
- SOSA BARRETO, G. (2021). Sobre el bloqueo de sistemas de juego online. *La Ley Online*.
- SOTELO, R., y RIZZI, M. (2021). Aspectos destacados de la industria de tecnologías de la información en Uruguay. Memoria. *Investigaciones en Ingeniería*, 21, 15-28. <https://doi.org/10.36561/ING.21.3>
- SUCI RAMADHON, A. (2016). *Zero-Rating Platform and Net Neutrality: A Platform Study of Facebook's Free Basics Platform*. (Tesis de maestría, Universidad de Amsterdam).
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA (URUGUAY) (2016, abril 5). Sentencia n.º 79/2016 (5 de abril de 2016).
- (2016, junio 13). Sentencia n.º 180/2016 (13 de junio de 2016).

- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA (URUGUAY) (2016, agosto 8). Sentencia n.º 240/2016 (8 de agosto de 2016).
- (2016, agosto 22). Sentencia n.º 253/2016 (22 de agosto de 2016).
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE CHILE (2011, enero 14). Sentencia Rol n.º 2140-2011. Santiago, Chile. [https://www.tdrc.cl/wp-content/uploads/sentencias/Sentencia\\_97\\_Corte\\_Suprema.pdf](https://www.tdrc.cl/wp-content/uploads/sentencias/Sentencia_97_Corte_Suprema.pdf)
- TABACCO, G. (2017). Líneas estratégicas para modelos de negocio de telecomunicaciones basado en análisis prospectivo (Tesis de maestría, Universidad de la República, Montevideo). <https://hdl.handle.net/20.500.12008/25497>
- TAYLOR, L. (2016). From Zero to Hero: How Zero-Rating Became a Debate about Human Rights. *IEEE Internet Computing*, 20(4), 79-83. <https://doi.org/10.1109/MIC.2016.88>
- The European Commission threatens to Undermine the Core Values of the Free and Open Internet. (2022, junio 9). *European Digital Rights*. Recuperado de <https://edri.org/our-work/the-european-commission-threatens-to-undermine-the-core-values-of-the-free-and-open-internet/>
- TRIVIÑO, R. D. (2021). La neutralidad de red en Sudamérica vista desde la teoría actor red: el caso de cinco países. *Revista Administración Pública y Sociedad*, 11.
- TRIVIÑO, R., FRANCO, A., y OCHOA, R. L. (2019). Regulación de la neutralidad de red en Sudamérica: Una revisión del progreso. *LAJC*, 6(1). Recuperado de <https://lajc.epn.edu.ec/index.php/LAJC/article/view/450>
- UNITED NATIONS (2021). *Digital Economy Report 2021. Cross-border data flows and development: For whom the data flow.*
- UNIDAD REGULADORA DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES (URSEC) (2024). *Informe de Mercado de Telecomunicaciones de Uruguay. Datos a junio 2024.* Recuperado de [https://www.gub.uy/unidad-reguladora-servicios-comunicaciones/sites/unidad-reguladora-servicios-comunicaciones/files/2024-11/informe\\_telecom\\_18\\_11.pdf](https://www.gub.uy/unidad-reguladora-servicios-comunicaciones/sites/unidad-reguladora-servicios-comunicaciones/files/2024-11/informe_telecom_18_11.pdf)
- URSEC suscribió Acuerdo Marco de la Red de Regulación de la Competencia del Uruguay (2022, noviembre 22). *Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones*. Recuperado de <https://www.gub.uy/unidad-reguladora-servicios-comunicaciones/comunicacion/noticias/ursec-suscribio-acuerdo-marco-red-regulacion-competencia-del-uruguay>
- URUGUAY (1974, junio 25). Decreto Ley n.º 14.235.
- (1991, octubre 1.º). Ley n.º 16.211: Ley de Empresas Públicas.
- (2001, febrero 21). Ley n.º 17.296: Presupuesto Nacional 2000-2004.
- (2001, octubre 31). Decreto n.º 423/2001: Autorización de Frecuencias Radioeléctricas.
- (2001, noviembre 8). Decreto n.º 438/2001: Explotación de Frecuencias Radioeléctricas.
- (2002, agosto 5). Ley n.º 17.524: Telecomunicaciones, Telefonía Celular, Telefonía Básica sobre ANTEL y telefonía celular.
- (2003, marzo 25). Decreto n.º 114/2003: Aprobación del Reglamento de Administración y Control del Espectro Radioeléctrico.

- URUGUAY (2003, marzo 25). Decreto n.º 115/2003: Aprobación del Reglamento de Licencias de Comunicaciones
- (2005 diciembre 19). Ley n.º 17.930: Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones, ejercicio 2005-2009.
- (2007, julio 20). Ley n.º 18.159: Defensa de la Libre Competencia en el Comercio.
- (2008, diciembre 24). Ley n.º 18.446: Creación Institución Nacional de Derechos Humanos.
- (2009, noviembre 9). Decreto n.º 519/009: Aprobación de objetivos y cometidos de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones.
- (2010, diciembre 27). Ley n.º 18.719: Presupuesto Nacional 2010-2014.
- (2014, diciembre 29). Ley n.º 19.307: Ley de Medios.
- (2020, julio 9). Ley n.º 19.889: Ley de Urgente Consideración (LUC),
- (2024, octubre 16). Ley n.º 20.383: Ley Medios – Modificación.
- (2025, abril 8). Decreto n.º 88/2025.
- VAN SCHEWICK, B. (2007). Towards an Economic Framework for Network Neutrality Regulation. *Journal on Telecommunications and High Technology Law*, 5, 329-391.
- (2010). *Internet architecture and innovation*. Cambridge: The MIT Press.
- (2015, febrero 19). Network Neutrality and Zero-rating. Recuperado de <https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/2023/11/vanSchewick2015NetworkNeutralityandZerorating.pdf>
- (2015). The Case for Meaningful Network Neutrality Rules (Attachment to Barbara van Schewick's Ex Parte in the Matter of Protecting and Promoting the Open Internet submitted February), 20(2015), 14-28.
- VARGAS LEÓN, P. (2016). Net Neutrality: An Overview of Enacted Laws in South America. En L. BELLI y P. de FILIPPI (Eds.), *Net Neutrality Compendium. Human Rights, Free Competition and the Future of the Internet* (pp. 109-126). Cham: Springer.
- VÁZQUEZ, C. (2008). Principales modificaciones legales en la organización de la administración central. En A. DURÁN MARTÍNEZ (Coord.), *Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Daniel Hugo Martins* (pp. 727-760). Fundación de Cultura Universitaria.
- VIBHUTE, K., y AYNALEM, F. (2009). *Legal Research Methods. Teaching Material*. Addis Adebá: Justice and Legal System Research Institute.
- VOGELSANG, I. (2004). *Network Utilities in the U.S. - Sector Reforms Without Privatization* (Cesifo Working Paper No. 1142). <https://doi.org/10.2139/ssrn.523642>
- WOHLERS, M. (2008). Convergencia tecnológica y agenda regulatoria de las telecomunicaciones en América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- WU, T. (2003). Network Neutrality, Broadband Discrimination. *J. on Telecomm. & High Tech. L.*, 2, 141-175.

- WU, T. (2004). The Broadband Debate, a User's Guide. *J. on Telecomm. & High Tech. L.*, 3, 69-95.
- WU, T., y YOO, C. S. (2007). Keeping the Internet Neutral?: Tim Wu and Christopher Yoo Debate. *Federal Communications Law Journal*, 59(3), 575-592.
- YEMINI, M. (2008). Mandated Network Neutrality and the First Amendment. *Virginia Journal of Law and Technology*, 13(1).
- YOO, C. S. (2005). Beyond network neutrality. *Harv. JL & Tech.*, 19(1).
- (2023). *Network Slicing and Net Neutrality* (Research Paper No. 23-26).
- YUN CHEE, F. (2022, mayo 2). EU's Vestager assessing if tech giants should share telecoms network costs. *Reuters*. Recuperado de <https://www.reuters.com/business/media-telecom/eus-vestager-assessing-if-tech-giants-should-share-telecoms-network-costs-2022-05-02/>
- ZIPITRÍA, L. (2018). El Estado como Policy Maker, Regulador y Prestador en Telecomunicaciones. En *Primeras Jornadas Nacionales de Telecomunicaciones. Resumen de Ponencias* (pp. 149-152). Recuperado de <https://www.gub.uy/unidad-reguladora-servicios-comunicaciones/comunicacion/publicaciones/libro-primeras-jornadas-nacionales-telecomunicaciones>
- (2019). Regulación y competencia en el mercado de telecomunicaciones. En *Segundas Jornadas Nacionales de Telecomunicaciones* (pp. 75-80). Recuperado de <https://www.gub.uy/unidad-reguladora-servicios-comunicaciones/comunicacion/publicaciones/libro-segundas-jornadas-nacionales-telecomunicaciones>
- WhatsApp introduce la función de llamadas y videollamadas grupales de hasta cuatro personas (2018, julio 31). *Antena 3*. Recuperado de [https://www.antena3.com/noticias/tecnologia/whatsapp-introduce-funcion-llamadas-videollamadas-grupales-cuatro-personas\\_201807315b602d2f0cf2ed1b644956f8.html](https://www.antena3.com/noticias/tecnologia/whatsapp-introduce-funcion-llamadas-videollamadas-grupales-cuatro-personas_201807315b602d2f0cf2ed1b644956f8.html)

## Entrevistas

- ACOSTA Y LARA, G. (17 de noviembre de 2022). *Entrevista al Director de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (Dinatel)* [Entrevista personal].
- ARAMENDÍA, M. (19 de julio de 2022). *Entrevista a la Presidenta de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC)* [Entrevista personal].
- BELTRAMELLI, F. (17 de noviembre de 2022). *Entrevista al Instituto de Comunicación de la Facultad de Información y Comunicación, Universidad de la República* [Entrevista personal].
- CÚNEO, M. I., y PRATS, M. (14 de noviembre de 2022). *Entrevista al Presidente y Asesor Letrado de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH)* [Entrevista personal].
- ECHEBERRÍA, R. (22 de diciembre de 2022). *Entrevista a experto independiente en gobernanza de Internet* [Entrevista personal].
- ERLICH, M., y SOBRAL, I. (14 de octubre de 2022). *Entrevista al Subgerente General de Estrategia de Negocios y al Asesor Letrado General de ANTEL* [Entrevista personal].
- MÉNDEZ, M. (17 de noviembre de 2022). *Entrevista a la Secretaria General de la Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones (ASJET)* [Entrevista personal].

## Sobre el autor

MATÍAS JACKSON BERTÓN es abogado y escribano público por la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (Udelar). Tiene una Maestría en Propiedad Intelectual de la George Washington University, donde fue becario Fulbright-ANII, y un Posgrado en Sistemas de Información y Gestión de Empresas de TI por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Udelar.

Se desempeña como profesor adjunto de Derecho Informático en la Facultad de Derecho de la Udelar y como docente de Gobierno Electrónico en la Universidad de Montevideo. Ha sido profesor invitado en universidades nacionales y de la región, entre ellas la Universidad Católica del Uruguay, la Fundación Getulio Vargas (Río de Janeiro) y el Centro de Tecnología y Sociedad (CETYS) de la Universidad de San Andrés (Buenos Aires).

Sus trabajos, tanto individuales y en coautoría, han sido publicados por el Cyber Policy Center de la Stanford University, The Inter-American Dialogue, el programa Global Freedom of Expression de Columbia University, Unesco, el *Vienna Journal on International Constitutional Law* y el *Journal of European and International IP Law*.

En el ámbito profesional, ejerce como abogado en Jackson Bertón Legal+Contable, estudio especializado en el asesoramiento a empresas de los sectores tecnológico y del entretenimiento.

Mientras el mundo debatía el futuro de internet, Uruguay eligió el silencio.

La neutralidad de la red —el principio que impide a los proveedores de internet favorecer contenidos, servicios o empresas— fue uno de los temas más controversiales de la política digital en las últimas dos décadas. En Estados Unidos, Europa y América Latina se generaron leyes, conflictos regulatorios y fuertes disputas entre gobiernos, empresas y sociedad civil.

Pero en Uruguay, el debate nunca llegó a consolidarse.

¿Por qué el país se mantuvo al margen? ¿Qué ocurrió en el Parlamento y en el Poder Ejecutivo? ¿Por qué no se aprobó una ley cuando la mayoría de la región avanzaba en esa dirección? ¿Qué papel jugaron ANTEL, la estructura del mercado y los acuerdos políticos?

A partir del análisis de documentos oficiales, del estudio del marco jurídico y de entrevistas con protagonistas de primera línea, este libro reconstruye la historia de una discusión que nunca terminó de darse.

Más que una excepción técnica, el caso uruguayo revela cómo los equilibrios políticos, las reglas no escritas y el modelo de telecomunicaciones del país pueden definir —también por omisión— el rumbo de la política digital.

Una investigación clave para entender el poder, la regulación y el futuro de internet en Uruguay.

ISBN: 978-9974-0-2349-9



9 789974 023499