



Carta N° 68-2024/DE/COMEXPERU

Miraflores, 04 de abril de 2024

Congresista  
**CARLOS ZEBALLOS MADARIAGA**  
Presidente de la Comisión de Ciencia,  
Innovación y Tecnología  
Congreso de la República  
Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N° 7033/2023-CR

De nuestra consideración,

Es grato saludarlo y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, les compartimos nuestra opinión sobre el proyecto de ley de la referencia (en adelante, “el Proyecto”), que regula el desarrollo y uso de la Inteligencia Artificial (en adelante, “la IA”) en el país.

Desde ComexPerú buscamos impulsar el desarrollo de políticas que promuevan la transformación digital del país. En esta línea, queremos expresar nuestra preocupación sobre la iniciativa legislativa, pues consideramos que no se alinea a las políticas vigentes vinculadas a la IA, ni a las recomendaciones de organismos internacionales sobre la materia. Asimismo, consideramos que lo propuesto establece limitaciones gravosas al desarrollo tecnológico y a la innovación en el país.

En ese sentido, creemos que toda formulación normativa debe encontrarse guiada por criterios técnicos que aseguren el desarrollo de la tecnología en beneficio de la sociedad.

1. Las recomendaciones de la OCDE sobre el uso de la IA.

Si bien el uso de la IA ha tenido un crecimiento exponencial en el tiempo, su uso se remonta desde hace décadas en diversas aplicaciones y desarrollos de software. En tal sentido, se trata de una herramienta en desarrollo, principalmente a través de la IA generativa, pero también con varios años de uso en el mercado.

Prueba de que no se trata de un fenómeno reciente es que ya en el año 2019, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, “la OCDE”) aprobó las Recomendaciones del Consejo en IA<sup>1</sup>, donde reconocía que la IA puede, potencialmente, mejorar el bienestar, contribuir a una actividad económica global positiva y sostenible, aumentar la innovación y la productividad y ayudar a responder a desafíos globales clave.

Este punto es de vital importancia, pues el Perú se encuentra en proceso de adhesión a la OCDE y es sumamente importante que todos los poderes del Estado puedan alinearse a las políticas de dicho organismo para lograr la adhesión. La OCDE reconoce que la IA es un habilitador para las oportunidades económicas y sociales, en el mismo sentido que la Ley N° 31814, que promueve el uso de la IA en favor del desarrollo económico y social del país (en adelante, “la Ley”), la cual detallaremos más adelante.

En el plano de políticas públicas, la organización recomienda a los Estados miembros (i) promover la investigación y desarrollo de IA, (ii) determinar el entorno digital correcto para la IA, (iii) emitir regulaciones favorables para la IA, (iv) fortalecer las capacidades humanas y preparación para la transformación del mercado laboral y (v) apostar por la cooperación internacional para una IA confiable. Específicamente, en el tema de un entorno regulatorio propicio, los Estados miembros deben promover una regulación basada en la experimentación de la IA, luego de lo cual esta pueda probarse y ampliarse. Asimismo, deben evaluar mecanismos para fomentar la innovación y competencia por una IA confiable.

Sin embargo, observamos que las recomendaciones de la OCDE no han sido consideradas en el Proyecto y, por el contrario, este toma una dirección distinta a la del citado organismo.

## 2. Sobre el marco jurídico vigente en materia de IA.

En el Perú, actualmente se encuentra vigente la Ley N° 31814, la cual tiene como objeto promover la IA y fomentar su uso en favor del bienestar social y económico. Tomando esto en cuenta, el Proyecto establece regulaciones excesivas y perniciosas que no tienen correlación con la legislación actual, que justamente busca la promoción del uso de la IA y que actualmente se encuentra en etapa de reglamentación por parte de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital (en adelante, “la SGTD”).

Asimismo, la Ley establece como autoridad técnico-normativa en temas de IA a la SGTD, responsable de dirigir, evaluar, supervisar y promover el uso de esta tecnología. Esta misma entidad ha emitido la Política Nacional de Transformación Digital (en adelante, “la Política”), que reconoce a la IA como una tecnología digital habilitadora. En ese sentido, la Política establece el uso de la IA para el desarrollo de más y mejores servicios públicos. Para ello, se ha creado el servicio denominado “Programa de Inteligencia Artificial de manera continua para los integrantes del Sistema Nacional de Transformación Digital”, el cual ayudará a crear “soluciones a problemas nacionales y,

---

<sup>1</sup> OCDE (2019). Recomendaciones del Consejo sobre Inteligencia Artificial.

a su vez, genere nuevas oportunidades de desarrollo al país, priorizando sectores productivos y servicios públicos alineados a las estrategias y políticas nacionales”<sup>2</sup>.

De esta manera, consideramos que el Proyecto tampoco encuentra correlación con la normativa previamente aprobada por el Congreso y el Gobierno, pues ambas tienen un enfoque promotor del uso de la IA. Consideramos que cualquier regulación adicional debe darse mediante el reglamento que desarrolle el contenido de la Ley y no mediante otras normas que generen dispersión regulatoria y poca claridad en su aplicación.

3. Sobre la certificación previa de la IA, la atribución de responsabilidades a los desarrolladores y proveedores y el impacto en la innovación.

Entrando en el contenido del Proyecto, el primer aspecto a revisar recae en su artículo 5°, que establece responsabilidades a los desarrolladores y proveedores de sistemas de IA, en cuanto a las decisiones derivadas de su uso y la obligación de reparación de daños, cuando corresponda.

Cabe indicar que la imposición de responsabilidades a los desarrolladores y proveedores de sistemas de IA (“intermediarios”) resulta excesiva y desincentiva la innovación en este campo. Al atribuir esta responsabilidad se podría generar un ambiente negativo para los desarrolladores, los cuales evitarán incorporar tecnologías emergentes debido a las posibles consecuencias legales impuestas por el marco regulatorio.

Lo anterior no solo frena el progreso y la evolución de la IA al imponer una carga significativa sobre aquellos que buscan avanzar en esta área, sino que impone obligaciones contrarias a la naturaleza y dinámica de tecnologías de la IA. Asimismo, no se observa en la legislación comparada regional ni internacional una medida similar, pues se parte de la premisa que se debe promover la inversión y estas disposiciones se encuentran en una dirección contraria.

Por otro lado, el Proyecto, en sus artículos 11° y 16°, determina que los desarrolladores deben inscribir en un registro público los sistemas de IA a presentar en el entorno digital peruano; y que, antes de su lanzamiento en Perú, estos deban ser sometidos a procesos de certificación que garanticen su calidad y seguridad.

Cabe resaltar que esta medida plantea serias dudas sobre su eficacia en la resolución de problemas públicos. La creación de un registro podría no abordar adecuadamente las preocupaciones de seguridad y ética en el desarrollo de la IA, pues en lugar de garantizar la calidad y seguridad de sus sistemas, podría convertirse en una carga administrativa adicional para los desarrolladores sin proporcionar beneficios sustanciales para la protección de la ciudadanía. De igual forma, dicha obligación podría generar demoras significativas en el lanzamiento de nuevos sistemas de IA, obstaculizando la innovación, la rápida adopción y sobre todo la inversión en el país en nuevas tecnologías.

---

<sup>2</sup> Decreto Supremo 085-2023-PCM. Política Nacional de Transformación Digital.



Además, el registro público y la certificación podrían plantear riesgos para los secretos comerciales e industriales de las empresas, así como limitar la diversidad de opciones disponibles para los usuarios y restringir la libre competencia en el mercado, en tanto imponen restricciones significativas al lanzamiento de nuevos productos y tecnologías. Así, en lugar de fomentar un entorno de innovación y competencia saludable, estas medidas podrían conducir a un escenario en el que solo los actores más grandes y establecidos pueden cumplir con los requisitos regulatorios, excluyendo a innovadores más pequeños.

Por otro lado, la imposición de un proceso de certificación previa para los sistemas de IA, tal como se propone en el Proyecto, plantea preocupaciones muy complejas relacionadas con el principio de neutralidad de red reconocido por el ordenamiento jurídico. Este principio establece que el acceso a Internet y a sus aplicaciones debe ser libre y sin discriminación, permitiendo que los usuarios elijan qué tecnologías y aplicativos desean utilizar. La implementación de un sistema de revisión previa por parte del Estado podría ser catalogada como una vulneración a dicho principio, ya que las autoridades tendrían un papel activo en determinar qué tipo de aplicativos o tecnologías son permitidos para el acceso público.

Otro punto de interés se encuentra en la disposición que impone a los desarrolladores, proveedores y usuarios de sistemas de IA contar con un seguro de responsabilidad civil adecuado para cubrir los posibles daños ocasionados por errores de uso de los sistemas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21° del Proyecto.

Esta disposición es ineficiente en tanto no determina específicamente quiénes son los sujetos que deben asumir el costo del seguro, ni la razón por la cual se atribuye responsabilidad a los desarrolladores o proveedores por un uso errado de las diversas herramientas. Ahora bien, la imposición de seguros de responsabilidad civil puede crear una carga financiera significativa para los agentes digitales, especialmente para aquellos en el sector de *startups* o pequeñas empresas.

Ello también podría generar un obstáculo para la entrada de nuevas empresas al mercado de la IA, desincentivando la innovación y limitando la competencia. Al imponer seguros, la regulación afecta desproporcionadamente a sectores específicos de la industria de la IA, como la investigación académica y proyectos de código abierto, donde los recursos financieros son limitados.

Por ello, en lugar de fomentar un entorno abierto y competitivo, la certificación previa podría propiciar un sistema en el que las decisiones regulatorias determinen de antemano qué tecnologías son aceptables, por lo que es importante que considere cuidadosamente cómo estas medidas impactan en la neutralidad de red, así como en los usuarios y en el ejercicio de sus derechos.

#### 4. Sobre el esquema de rendición de cuentas, la vulneración de propiedad intelectual y afectación a la competencia.

El artículo 5° del Proyecto estima que los desarrolladores tiene la obligación de divulgar el funcionamiento y los algoritmos utilizados en los sistemas de IA para permitir la auditoría correspondiente a cargo de la entidad competente. Sumado a ello, el artículo

7° exige un nivel de transparencia que incluye el acceso completo a los sistemas de desarrollo, código fuente y toda documentación que la autoridad considere relevante.

Al respecto, consideramos que la obligación de divulgar el funcionamiento y los algoritmos utilizados en los sistemas de IA plantea serios problemas en torno a la protección en materia de propiedad intelectual y libre competencia que garantiza el ordenamiento jurídico. En efecto, dicha información, en muchos casos, podría calificar como obras de ingenio, las cuales están protegidas por la regulación en materia de derechos de autor y, asimismo, constituyen secretos empresariales cuyo desarrollo requiere años de investigación e inversión.

Es necesario, además, que el legislador tome en cuenta que proporcionar información excesivamente técnica y no inteligible, en términos de transparencia, sobre el funcionamiento de los algoritmos relacionados con los sistemas de IA podría exponerlos y facilitar prácticas ilícitas o abusivas por parte de agentes malintencionados.

Por ello, compartir información detallada sobre algoritmos y sistemas de IA puede generar un beneficio indebido a la competencia e incluso dichas invenciones podrían ser replicadas de manera injusta. Esto podría limitar la colaboración y el intercambio de conocimiento en la comunidad de la IA, lo que es esencial para el rápido y efectivo avance de esta tecnología. Asimismo, la exigencia de acceso completo a los sistemas de desarrollo, código fuente y toda documentación relevante por parte de las autoridades deviene en excesiva y constituye una vulneración al secreto empresarial y a la confidencialidad de información comercial sensible.

El Proyecto, en su artículo 16°, estipula que las plataformas de distribución digital de aplicaciones móviles que permiten descargar aplicaciones de IA que contravengan las disposiciones establecidas en la iniciativa legislativa, serán sancionadas administrativamente, sin perjuicio de otro tipo de responsabilidad.

Al respecto, resulta preocupante que el legislador estime dicho tipo de responsabilidad, puesto que podría tener como resultado la censura y una vulneración al principio de neutralidad de red, ya que en la práctica se estaría limitando la libertad de elección de los usuarios. Así, esta medida podría llevar a una restricción injustificada de la diversidad de aplicaciones y tecnologías disponibles en el mercado, impidiendo a los consumidores tomar decisiones informadas y adaptarse a las innovaciones que podrían tener beneficios potenciales.

En este contexto, es importante precisar que el problema no es la creación de herramientas de IA, sino el uso que las personas hacen de la misma. En ese sentido, el Proyecto parte de la concepción errada que las herramientas de IA se utilizan con fines negativos y no realiza un adecuado análisis ni determina que, en realidad, es el uso desproporcionado de IA en el caso concreto para fines ilegales lo que puede contravenir el ordenamiento jurídico. Así, el Proyecto no atiende la problemática de estas situaciones, sino que restringe de manera injustificada la innovación.

##### 5. Sobre la potestad fiscalizadora y sancionadora de la SGTD.

De acuerdo con el contenido del Proyecto, la SGTD será la entidad encargada de realizar las siguientes acciones: (i) realizar inspecciones, investigaciones y auditorías de



los sistemas de IA utilizados en diversos sectores; (ii) llevar el registro público de los sistemas de IA; (iii) tramitar denuncias y reclamaciones; (iv) prohibir o restringir el uso de sistemas de IA que violen las disposiciones establecidas en la Ley; y (v) requerir a los proveedores y desarrolladores la adopción de medidas específicas para prevenir y abordar la discriminación y los sesgos en los sistemas.

Al respecto, se advierte que la legislación ya asigna a la SGTD un papel de dirección, evaluación y sobre todo de promoción en el desarrollo de la IA, que se resume en: (i) el fomento del desarrollo de la IA como una herramienta de impulso; (ii) la formación de profesionales competentes; (iii) el fortalecimiento de la infraestructura digital como facilitadora del progreso en IA; (iv) la creación de una infraestructura de datos que ponga a disposición información pública de alta calidad, reutilizable y accesible, así como la adopción de lineamientos éticos para un uso sostenible, transparente y replicable de la IA.

Como se puede apreciar en el Proyecto, el legislador adopta un enfoque punitivo que no tiene en cuenta la planificación detallada por la regulación actual. Además, introduce causales restrictivas que no se alinean adecuadamente con el dinamismo del ecosistema tecnológico ni con el creciente ecosistema digital en desarrollo del Perú. Este enfoque restrictivo obstaculizaría la adaptabilidad y el progreso necesario en estos sectores, limitando la capacidad de innovación y la implementación ágil de tecnologías emergentes.

En lugar de centrarse exclusivamente en medidas punitivas, sería más acorde a las tendencias internacionales que la SGTD mantenga un enfoque equilibrado, promoviendo el uso ético y responsable de la IA, fomentando la colaboración entre los sectores público y privado, garantizando un marco regulatorio que impulse la innovación sin sacrificar los principios fundamentales de neutralidad de red y equidad en el acceso a la tecnología.

Asimismo, este tipo de funciones podría superponerse con las competencias de otras entidades como el INDECOPI, la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales e incluso el Poder Judicial, pudiendo generar una duplicidad de esfuerzos y recursos. La coexistencia de estas facultades dispersas entre distintas entidades no solo resulta ineficiente, sino que perjudica a los ciudadanos al generar confusión sobre a qué entidad recurrir en situaciones específicas y cómo resolver sus inquietudes. En esa línea, consideramos que sería pertinente realizar una revisión y consolidación de las distintas atribuciones para evitar redundancias y garantizar una regulación más eficiente y accesible.

En suma, se advierte que el Proyecto establece múltiples exigencias que generarían una carga excesiva al desarrollo y aplicación de este tipo de tecnología en el país. Las responsabilidades asignadas y demás disposiciones demuestran una regulación enfocada únicamente en esta tecnología y en sus proveedores. No obstante, para contar con una regulación que garantice el desarrollo e innovación de la tecnología, según lo establecido en la Ley y en las recomendaciones de la OCDE, será necesario considerar enfoques alternativos que no pongan toda la carga en la tecnología, sino en el uso que se le pueda dar. Lo que se debe regular son conductas, no tecnologías.

Así, es indispensable que regulaciones como la propuesta en el Proyecto se enfoquen también en las conductas de las personas usuarias de la tecnología, quienes en última instancia toman la decisión de adoptar o no las acciones que implican un uso inapropiado de la tecnología.

#### 6. Sobre la mejora y calidad regulatoria.

El análisis de impacto regulatorio (AIR) es una metodología adoptada por los países de la OCDE, que busca que las normas y regulaciones sean efectivas y eficientes, es decir, que logren los objetivos trazados al menor costo posible y tengan efectos negativos mínimos, considerando principios como los de necesidad, proporcionalidad y mínima intervención. En el caso peruano, este estándar se introdujo en nuestro sistema jurídico mediante el Decreto Legislativo N° 1448, como parte de la denominada "mejora de la calidad regulatoria" en el Poder Ejecutivo, y posteriormente mediante el Decreto Legislativo N° 1565, Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria.

La contraparte parlamentaria de esta mejora regulatoria se dio mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 023-2020-2021-CR, que dispuso la modificación de diversos artículos del Reglamento del Congreso de la República (en adelante, "el Reglamento"), incluyendo en la práctica parlamentaria determinadas disposiciones que obedecen a los estándares del AIR.

Entre estas, resaltamos lo referido a la presentación de las propuestas legislativas. El artículo 75° del Reglamento dispone expresamente que las propuestas deben contener una Exposición de Motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta, los antecedentes legislativos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar, así como el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.

Lo anterior garantiza que las propuestas de ley se formulan con debido sustento y evidencia, con altos niveles de calidad, lo que mejorará su debate y, de ser viable, su aprobación.

En primer lugar, es necesario mencionar que el Proyecto propone disposiciones ya reguladas en el ordenamiento jurídico existente. Es importante señalar que la normativa vigente ya establece principios fundamentales que rigen el desarrollo y uso de la IA a nivel nacional. Estos principios incluyen estándares de seguridad basados en riesgos, la protección de la privacidad mediante el uso de la IA, y el fomento del desarrollo ético para la IA responsable, entre otros.

Asimismo, tal como ha sido explicado, la superposición de funciones en el Proyecto podría propiciar un escenario de sobre regulación con el que se generarían complicaciones y confusiones en la aplicación práctica de las normas, dado que ya se encuentran tutelados aspectos cruciales como la gestión de riesgos, medidas de seguridad, privacidad y protección de datos, así como la definición de conceptos clave

relacionados con la IA, los cuales, además, han sido elaborados tomando en cuenta estándares internacionales.

Sin perjuicio de ello, se generarían cargas adicionales para toda persona que trabaja con tecnologías de IA, al tener que cumplir con múltiples regulaciones similares. En lugar de fomentar la claridad y eficacia, la sobre regulación puede obstaculizar la innovación y el desarrollo tecnológico al imponer obstáculos y más burocracia innecesaria que desincentive la adopción de tecnologías avanzadas.

Así, recomendamos respetuosamente evaluar con cuidado y rigurosidad la necesidad de implementar nuevas disposiciones a fin de garantizar una regulación proporcional y efectiva evitando la sobre regulación. Cabe señalar que además se encuentra pendiente la emisión del reglamento en el que se desarrollarían con mayor detalle cada uno de los principios establecidos en la Ley.

Respecto a la Exposición de Motivos, esta no cuenta con una identificación precisa del problema público que la iniciativa busca solucionar. De hecho, parte de una concepción errada sobre la IA, resaltando que se trata una herramienta negativa cuya regulación debe ser estricta sin precisar las razones de dicha concepción y el desarrollo del porqué una regulación estricta es el mecanismo adecuado para atenderlo.

Asimismo, resalta una serie de modalidades de delitos cometidos bajo el empleo de IA, sin precisar o detallar cómo es que cada una de las medidas restrictivas establecidas en el Proyecto contribuirán de manera eficiente a reducir dichos actos.

Así, consideramos que una iniciativa legislativa como la que propone el Proyecto debe de contar con un análisis más riguroso, evidencia y sustento técnico que soporte el problema identificado y las medidas propuestas para solucionarlo. De lo contrario, las disposiciones pueden generar regulación excesiva y rígida que no necesariamente generará los resultados deseados por el legislador. Asimismo, consideramos importante destacar que la regulación sobre IA no debe derivar de temas coyunturales o casos específicos de uso indebido, sino que debe desarrollarse una regulación sostenible y fundamentada que garantice tanto la seguridad en su uso como la innovación y desarrollo de la tecnología.

En esa línea, resulta indispensable resaltar que, conforme fuera comentado, la nueva asignación de funciones a la SGTD genera una problemática en términos de eficiencia y gestión de los recursos públicos. En efecto, la ampliación de responsabilidades hacia la realización de inspecciones, investigaciones y auditorías de sistemas de IA, junto con el mantenimiento de un registro público y la tramitación de denuncias y reclamaciones, podría generar un gasto público innecesario. Cabe resaltar que este tipo de atribuciones deben ser analizadas desde el Poder Ejecutivo en tanto generarán un gasto público no contemplado en los planes generales de ejecución presupuestal anual. Así, se aprecia que el legislador tampoco ha contemplado un adecuado análisis costo – beneficio de la propuesta normativa.

Por lo expuesto, resulta fundamental que cualquier propuesta para regular la IA sea cuidadosamente fundamentada en sólidos criterios técnicos a fin de garantizar su desarrollo para el bienestar social y económico del país en un ambiente seguro para los ciudadanos.



Estas propuestas deben alinearse tanto a las políticas nacionales como a las recomendaciones de instancias internacionales competentes en la materia, que dan directrices importantes que los legisladores deben considerar al formular propuestas normativas. En este sentido, recomendamos respetuosamente a la Comisión disponer el archivamiento del Proyecto.

Sin otro particular, y agradeciendo su gentil atención, nos ponemos a disposición para comentar cualquier aspecto sobre la presente comunicación. Del mismo modo, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente,

**Jessica Luna Cárdenas**  
Directora Ejecutiva