

Carta N° 38-2024/DE/COMEXPERU

Miraflores, 20 de febrero de 2024

Congresista
JANET MILAGROS RIVAS CHACARA
Presidente de la Comisión de Justicia y
Derechos Humanos
Congreso de la República
Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley 6573/2023-CR

De nuestra consideración:

Es grato saludarla y dirigirnos a usted para informarle que desde la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú estamos firmemente comprometidos con impulsar políticas públicas a través de propuestas basadas en evidencia y con solidez técnica, orientadas a preservar la credibilidad e independencia que hemos construido a lo largo de nuestra vida institucional. Por ello, nuestras acciones están enmarcadas en la defensa de principios y no en intereses particulares, convencidos de que esta es la manera como el sector empresarial debe contribuir con el desarrollo del país.

En esta oportunidad, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre el proyecto de ley de la referencia (en adelante, “el Proyecto”), que propone la incorporación del uso de la inteligencia artificial (en adelante, “la IA”) como agravante para la comisión de delitos.

Al respecto, deseamos manifestar nuestra preocupación por el Proyecto, toda vez que como gremio empresarial trabajamos por impulsar el desarrollo de políticas que promuevan la transformación digital del país. Sin embargo, la iniciativa legislativa se aleja de las políticas vigentes vinculadas al uso y promoción de la IA, y a las recomendaciones de organismos internacionales en la materia.

Consideramos importante que el legislador comprenda que el desarrollo de nuevas tecnologías debe orientarse mediante políticas y criterios técnicos que tengan en cuenta la complejidad y el potencial de la tecnología, asegurando su natural dinámica y evolución, en beneficio de la sociedad.

1. El uso de la IA bajo los estándares de la OCDE.

El Proyecto no evalúa la inclusión en su Exposición de Motivos de las recomendaciones y lineamientos de instituciones internacionales para la regulación de la IA, entre las que se encuentran las Recomendaciones del Consejo de la OCDE en IA¹. Este documento

¹ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2022). Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre Inteligencia Artificial.

estipula que la IA tiene un impacto global y de largo alcance, con capacidad de transformar las sociedades, el sector económico y el trabajo; así como mejorar el bienestar social, aumentar la innovación y productividad y ayudar a responder a desafíos globales clave.

En el plano de políticas públicas, la OCDE recomienda a sus Estados miembros: (i) inversión en investigación y desarrollo de la IA, (ii) fomentar un ecosistema digital para la IA, (iii) crear un entorno regulatorio propicio 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. Centrando la atención en el entorno regulatorio, el organismo internacional señala que los Estados miembros deben promover una regulación que se base en experimentación de la IA.

Nuestro país se encuentra en el proceso de adhesión a la OCDE y es de suma relevancia que todos los poderes del Estado puedan alinearse a las políticas de dicho organismo. Este organismo reconoce que la IA habilita oportunidades económicas y sociales, en el mismo sentido que la Ley N° 31814, Ley que promueve el uso de la IA en favor del desarrollo económico y social del país (en adelante, “la Ley”). Sin embargo, y contrario a lo anterior, el Proyecto desconoce la complejidad tecnológica y el potencial de la IA, solo refiriéndose en las posibles aplicaciones negativas.

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

En el Perú se encuentra vigente, como se mencionó con anterioridad, una norma legal que promueve el uso de la IA y fomenta su uso en favor del bienestar social y económico (Ley 31814). Al respecto, el Poder Ejecutivo se encuentra aun trabajando en la reglamentación de la norma, cuyo plazo de reglamentación venció el pasado mes de noviembre.

Siendo así, consideramos que el Proyecto establece disposiciones imprecisas, que podrían generar un efecto contrario a lo estipulado por la Ley. En efecto, la consideración de la IA y “tecnologías similares” como intrínsecos agravantes de delitos sin una definición ni fundamentación clara obstaculizaría el desarrollo tecnológico de nuestro país. En definitiva, no es clara la circunstancia bajo la cual el uso de la IA podría generar una circunstancia agravante, dada la cotidianidad de la herramienta tecnológica. El legislador debe comprender que el simple uso de dichas aplicaciones no genera un daño en el sujeto pasivo del delito.

El marco legal penal regula la conducta del individuo –a través del principio de tipicidad objetiva– más no a la tecnología en sí misma, que no es pasible de ser condenada. Es decir, son penadas las conductas específicas que se hagan a partir de la IA. Así las cosas, no muestra sustento alguno la decisión del legislador de considerar como agravante el uso de la IA en la comisión de delitos.

Por otro lado, en el marco legal de la propiedad intelectual, el INDECOPI ya se ha pronunciado sobre que el Proyecto no resultaría viable. En el caso de que el uso de la IA para la creación de una obra genere un plagio, el actual marco jurídico ya sanciona al autor, por lo que tampoco se vería justificada la circunstancia agravante.

Asimismo, el Proyecto atenta contra el principio de neutralidad tecnológica, por el cual la regulación no puede hacer mención a tipos de tecnologías específicas para el cumplimiento de una determinada obligación o prohibición. La vulneración se encuentra al especificar el uso de la IA como agravante general de los delitos, en su artículo 46°.

Artículo 46°. Circunstancias de atenuación y agravación.

(...)

2. Constituyen circunstancias agravantes, siempre que no estén previstas específicamente para sancionar el delito y no sean elementos constitutivos del hecho punible, las siguientes:

(...)

o) Cuando para la realización de la conducta punible se emplee la inteligencia artificial.

Asimismo, su aplicación abriría la puerta a interpretaciones amplias sobre la aplicabilidad de los supuestos, que podrían confundir los legítimos usos de la tecnología con los que no, desincentivando el desarrollo y la innovación tecnológica, en contravención de lo estipulado por la Ley.

3. Mejora regulatoria.

El análisis de impacto regulatorio (AIR) es una metodología adoptada por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (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 no hace más que garantizar que las propuestas de ley sean formuladas con debido sustento y evidencia, es decir, con altos niveles de calidad, lo que finalmente mejorará su debate y, de ser viable, su eventual aprobación.

La Exposición de Motivos del Proyecto muestra la experiencia internacional, aunque ninguna de ellas presenta la inclusión de la IA como agravante de delitos de manera general. Es entonces necesaria una evaluación seria y minuciosa que justifique la pertinencia de la medida para combatir el problema expuesto, considerando la complejidad de las distintas aplicaciones de la IA para no generar perjuicios indeseables al desarrollo tecnológico.

El Proyecto no detalla, además, el nexo causal entre la medida propuesta y la solución de la problemática afectada. No manifiesta la Exposición de Motivos sustento alguno que fundamente el incremento de pena en la comisión de delitos bajo el uso de la IA. Lo que pretende el Proyecto, en general, apunta a una tutela tardía de los bienes jurídicos que pretende proteger. Si el problema público es la comisión de delitos con herramientas tecnológicas, una propuesta de solución incluiría al debate la promoción de políticas de prevención de delitos informáticos, y no la actuación de la justicia cuando el bien jurídico ya se vulneró.

Resulta preocupante, por otro lado, que el legislador no tome en cuenta el análisis costo – beneficio de la iniciativa que promueve. En más, solo se remite a definir imprecisamente los “beneficios” que trae su propuesta, y deja de lado el análisis de costos económicos, sociales, de oportunidad e innovación tecnológica que regularía el Proyecto.

Desde ComexPerú consideramos que la regulación de nuevas tecnologías debe estar alineada tanto a las políticas nacionales como internacionales competentes en la materia. En ese sentido, y por lo anteriormente expuesto, concluimos que el Proyecto no cumple con dichos estándares, y respetuosamente solicitamos su archivamiento.

Agradeciendo su gentil atención, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial atención y estima personal.

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Directora Ejecutiva