

Carta N° 298-2024/GG/COMEXPERU

Lima, 24 de octubre de 2024

Congresista
ISAAC MITA ALANOCA
Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos
Congreso de la República
Presente. -

Ref.: Proyecto de Ley N° 8746/2024-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, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre el proyecto de ley en referencia (en adelante, “el Proyecto”), que incorpora como forma agravada el uso de inteligencia artificial para la comisión de delitos. En ese sentido, presentamos las siguientes observaciones para su consideración:

- El Proyecto no se alinea a las políticas vigentes vinculadas al uso y promoción de la inteligencia artificial ni a las recomendaciones de organismos internacionales sobre la materia. Así, podría tener un efecto negativo al limitar el desarrollo tecnológico y la innovación en el país.
- Un cambio normativo en materia penal no supone una solución efectiva del problema de inseguridad ciudadana. Todo lo contrario, desincentiva el desarrollo e innovación tecnológicos.
- Añadir “el uso inadecuado de inteligencia artificial” como un agravante sin una definición clara y precisa, puede obstaculizar el desarrollo de esta tecnología en el país.

Sin otro particular, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Jaime Dupuy Ortiz de Zevallos
Director Ejecutivo

OPINIÓN LEGAL

PROYECTO DE LEY N° 8746/2024-CR

PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA COMO FORMA AGRAVADA EL USO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL PARA LA COMISIÓN DE DELITOS

1. Sobre el marco jurídico vigente en materia de inteligencia artificial.

En el Perú actualmente se encuentra vigente la Ley N° 31814, que promueve el uso de la inteligencia artificial (en adelante, “la Ley”), que tiene como objeto promover esta tecnología y fomentar su uso en favor del bienestar social y económico. A la fecha, el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, se encuentra trabajando en su reglamentación. Bajo este supuesto, el Proyecto establecería regulaciones imprecisas que generarían un efecto contrario a lo señalado por la Ley.

El Proyecto pretende modificar el artículo 46° del Código Penal, que establece los supuestos de atenuación y agravación de la pena. Así, consideramos que añadir el “uso inadecuado de inteligencia artificial” como un agravante sin una definición clara y precisa, puede obstaculizar el desarrollo de esta tecnología en el país.

En diversas aplicaciones, sistemas y páginas web, actualmente, la IA juega un rol importante, incluido en aquellos usados cotidianamente como aplicaciones de mensajería instantánea, aplicaciones de medición del tráfico o de correo electrónico. El solo uso de dichas aplicaciones no genera un daño mayor en el sujeto pasivo del delito, pero dada la imprecisa redacción, solo su uso podría ser considerado un agravante.

Por otro lado, se pretende incluir en el artículo 196-A del Código Penal, que tipifica el delito de estafa agravada, el “empleo de voz, imagen, audio o movimiento corporal de terceros con el uso de inteligencia artificial” como supuesto de comisión del delito. Resulta innecesaria dicha decisión si se toma en cuenta que la suplantación de identidad no requiere ni se limita únicamente al uso de esta tecnología.

En tal sentido, ambas disposiciones para modificar los artículos 46 y 196-A no justifican el motivo para que la sola incorporación de IA deba generar necesariamente una pena mayor. La regulación vinculada con el ámbito digital debería regular las conductas y no la tecnología en sí misma. Hablar solo del uso de IA como circunstancia agravante, sin señalar cuál es el uso específico, resulta impreciso.

Más aún, el Proyecto estaría atentando contra el principio de neutralidad tecnológica. Por este principio, la regulación no puede mencionar tipos de tecnologías específicas para el cumplimiento de una determinada obligación o prohibición. En tal sentido, al mencionar específicamente el “uso inadecuado de inteligencia artificial” como agravante general de los delitos, el Proyecto vulnera este principio.

Asimismo, en su aplicación abriría la puerta a interpretaciones amplias y difusas sobre la aplicabilidad de los artículos propuestos y el “uso inadecuado”, lo que podría confundir los usos legítimos o no de la tecnología. Así, se desincentiva el uso positivo de esta tecnología y el desarrollo e innovación vinculado a la misma, contrario al espíritu de la normativa que rige en la actualidad.

2. Sobre el uso de la Inteligencia Artificial y recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

La iniciativa legislativa obvia recomendaciones y lineamientos de instituciones internacionales para la regulación de la IA. Algunas de estas son las establecidas en las [Recomendaciones del Consejo en IA de la OCDE](#), donde se reconoce que la IA:

“tiene implicaciones generalizadas, de largo alcance y globales que están transformando las sociedades, los sectores económicos y el mundo del trabajo, y que es probable que lo hagan cada vez más en el futuro; (...) tiene el potencial de mejorar el bienestar y el bienestar de las personas, 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 como se sabe, 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. La OCDE reconoce, pues, que la IA es un habilitador para las oportunidades económicas y sociales. A partir de estas premisas, el Proyecto desconoce la complejidad de la tecnología y el potencial positivo de la misma, centrándose únicamente en las posibles aplicaciones negativas.

En el plano de políticas públicas, la OCDE recomienda a los Estados miembros

- Invertir en la investigación y desarrollo de inteligencia artificial.
- Fomentar un ecosistema digital para la inteligencia artificial.
- Crear un entorno regulatorio propicio para la inteligencia artificial.
- Fortalecer las capacidades humanas y preparación para la transformación del mercado laboral.
- Apostar por la cooperación internacional para una inteligencia artificial confiable.

Específicamente en el tema de un entorno regulatorio propicio, la recomendación de la OCDE señala que los Estados deben promover una regulación que se base 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.

Ni los años de uso de la IA, ni las recomendaciones de la OCDE han sido consideradas por el Proyecto de Ley en su exposición de motivos. Su articulado tampoco se condice con las recomendaciones de la OCDE ni se encuentra basado en evidencia.

3. Mejora regulatoria.

El enfoque del Análisis de Impacto Regulatorios (AIR), establecido a partir de recomendaciones de los países de la OCDE, 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 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 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.

Si bien en la exposición de motivos se refiere a casos de posible comisión de delitos bajo el uso de IA, no se percibe una fundamentación clara de la relación causal entre la medida propuesta y la solución de la problemática identificada. Asimismo, no se fundamenta la necesidad de contar con normativa específica sobre este tema, adicional a lo ya establecido en el Código Penal actualmente.

En este sentido, consideramos que la evaluación técnica para la propuesta no ha sido de lo más minuciosa, en tanto no justifica la pertinencia de la medida para combatir el problema expuesto. Por lo expuesto, resulta fundamental que cualquier propuesta legislativa relacionada con la regulación de la IA sea fundamentada en criterios técnicos sólidos. Más aún, las iniciativas en materia penal deben de gozar de claridad y precisión para garantizar una aplicación justa y equitativa de la ley.

La regulación de nuevas tecnologías debe estar alineada tanto a las políticas nacionales como a las recomendaciones de instancias internacionales competentes en la materia, las cuales brindan directrices importantes que los legisladores deben tomar en cuenta para las propuestas legislativas de este tipo. En este sentido, recomendamos respetuosamente a la Comisión optar por el archivo del Proyecto.

4. Conclusiones.

Por lo expuesto, consideramos pertinente solicitar el archivo del Proyecto. Es importante que la política de seguridad y orden nacionales sean evaluadas por el sector correspondiente, en tanto la modificación normativa no necesariamente supondrá una mejora del sistema. Es todo lo contrario, no solo no soluciona el problema público identificado, sino desincentiva el desarrollo de nuevas tecnologías. En ese sentido, estimamos resaltar las siguientes consideraciones:

- El Proyecto no se alinea a las políticas vigentes vinculadas al uso y promoción de la inteligencia artificial (en adelante, “la IA”) ni a las recomendaciones de organismos internacionales sobre la materia; sino, podría tener un efecto negativo al limitar el desarrollo tecnológico y la innovación en el país.
- Un cambio normativo en materia penal no supone una solución efectiva del problema de inseguridad ciudadana. Todo lo contrario, no solo no atiende dicha necesidad, sino que desincentiva el desarrollo e innovación tecnológicos.
- Añadir “el uso inadecuado de inteligencia artificial” como un agravante sin una definición clara y precisa, puede obstaculizar el desarrollo de esta tecnología en el país.