

Carta N° 108-2024/DE/COMEXPERU

Miraflores, 23 de abril de 2024

Congresista
AMÉRICO GONZA CASTILLO
Presidente de la Comisión de Justicia y
Derechos Humanos
Congreso de la República
Presente.-

Ref.: Proyectos de Ley N°s 5222/2022-CR,
5866/2022-CR y 7072/2023-CR

De nuestra consideración:

Es grato saludarlo y dirigimos 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, comunicamos la posición de ComexPerú sobre los proyectos de ley de la referencia (en adelante, “los Proyectos”), que disponen el desarrollo tecnológico y la digitalización, así como el uso de la Inteligencia Artificial (en adelante, “la IA”), como agravantes en la comisión de delitos penales.

Si bien trabajamos por impulsar el desarrollo de políticas que promuevan la transformación digital del país, expresamos nuestra preocupación sobre los Proyectos, debido a que no se alinean a las políticas vigentes vinculadas al uso y promoción de la IA ni a las recomendaciones de organismos internacionales sobre la materia. Asimismo, consideramos que las referidas propuestas son ambiguas y podrían tener un efecto negativo al limitar el desarrollo tecnológico y la innovación en el país.

Si bien coincidimos en que el desarrollo de las nuevas tecnologías debe orientarse bajo políticas y normativas, su formulación debe estar guiada por criterios técnicos que consideren la complejidad y el potencial de la tecnología, asegurando su desarrollo en beneficio de la sociedad. En tal sentido, recomendamos respetuosamente a la Comisión optar por el archivamiento de los Proyectos, de acuerdo con los argumentos que se detallan a continuación:

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

En el Perú, actualmente se encuentra vigente la Ley N° 31814 (en adelante, “la Ley”), que tiene como objeto promover la IA 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 (en adelante, “la SGTD”), se encuentra trabajando en su reglamentación.

En este marco, consideramos que los Proyectos establecen regulaciones poco precisas que podrían generar un efecto contrario a lo señalado por la Ley. Así, en el caso de los Proyectos de Ley N°s 5222/2023-CR y 5866/2023-CR, la falta de definición de términos clave, como “variantes, físicas, digitales y biológicas”, o frases como “sean estos reales, simulados o generados a partir de cualquier medio tecnológico” pueden generar incertidumbre, ambigüedad y dificultades en su aplicación.

Por otro lado, estas iniciativas podrían ocasionar que existan vacíos en la legislación, susceptibles de ser empleados negativamente por infractores para eludir responsabilidades o cometer delitos sin ser sancionados adecuadamente, o incluso se podría incluir una amplia gama de contenidos generados por IA, lo que podría conducir a interpretaciones muy amplias y a la penalización de actividades no previstas originalmente.

La redacción vaga y amplia de las propuestas podría generar un ambiente de incertidumbre para los desarrolladores tecnológicos, desincentivando la innovación y el progreso en el campo de la IA y otras tecnologías emergentes. La falta de claridad sobre qué tipos de contenido podrían ser sancionados, podría llevar a la autocensura y al estancamiento en el desarrollo de nuevas tecnologías. En esa línea, la amplia redacción de los Proyectos podría tener consecuencias no deseadas sobre la libertad de expresión, al potencialmente penalizar el contenido generado por IA que no sea necesariamente dañino o ilícito. Esto podría limitar indebidamente el acceso a la información y restringir la creatividad en la producción de contenido.

Con relación al Proyecto de Ley N° 7072/2023-CR, estimamos fundamental que la regulación vinculada con el ámbito digital regule las conductas y no la tecnología en sí. La legislación penal no puede condenar la tecnología, sino los distintos usos específicos que se hagan de esta. En efecto, la ley castigaría el uso de herramientas y tecnologías en sí mismas, en vez de centrarse en conductas ilícitas específicas que puedan realizarse mediante su uso.

Asimismo, consideramos que el Proyecto podría estar atentando contra el principio de neutralidad tecnológica. Por este principio, la regulación no puede hacer mención a tipos de tecnologías específicas para el cumplimiento de una determinada obligación o prohibición. Así, al mencionar específicamente el uso de la IA, se vulnera este principio. Al establecer sanciones penales para aquellos que utilizan tecnologías de IA, se corre el riesgo de desincentivar la investigación, desarrollo y aplicación legítima de estas tecnologías. Esto podría obstaculizar el progreso tecnológico y limitar las oportunidades de beneficio social y económico que estas tecnologías pueden ofrecer.

Es importante que el legislador considere que toda regulación de la IA y otras tecnologías similares deben evitar generalizaciones, tomando en cuenta la complejidad de la tecnología y los diversos usos que puede tener, especialmente para causas legítimas y positivas.

2. Sobre el uso de la IA y recomendaciones de la OCDE.

Los Proyectos desconocen 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 un gran impacto y alcance

global, que esta transforma las sociedades, los sectores económicos y el mundo del trabajo, y que tiene el potencial de mejorar el bienestar social y personal, así como contribuir a una actividad económica global sostenible; y a aumentar la innovación y la productividad para 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 necesario que todos los poderes del Estado puedan alinearse a las políticas de dicho organismo. La OCDE reconoce que la IA es un habilitador para las oportunidades económicas y sociales, en el mismo sentido que la Ley. A partir de estas premisas, los Proyectos ignoran la complejidad de la tecnología y su potencial positivo, centrándose únicamente en las posibles aplicaciones negativas.

En el plano de políticas públicas, la OCDE recomienda a los Estados miembros (i) invertir en la 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.

Con relación a contar con un entorno regulatorio propicio, la recomendación de la OCDE señala que los Estados deben promover una regulación basada en la experimentación de la IA, tras lo cual esta pueda probarse y ampliarse. Asimismo, deben evaluar mecanismos para fomentar la innovación y competencia por una IA confiable.

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

3. Sobre la 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 los proyectos 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 el caso de los Proyectos, no se percibe una fundamentación clara de la relación causal entre la medida propuesta y la solución de la problemática identificada. Asimismo, observamos que estas propuestas normativas se generan con base en casos aislados no analizados previamente desde un punto de política pública y análisis de derecho penal para determinar si nuestro ordenamiento ya provee alguna solución al caso concreto o si hay que recurrir a un cambio normativo.

En este sentido, consideramos que es necesaria una evaluación técnica más minuciosa que justifique la pertinencia de los cambios propuestos en la legislación penal para combatir los problemas expuestos. Este respaldo técnico, asimismo, debe considerar los detalles y la complejidad de las distintas aplicaciones de la IA para no generar perjuicios indeseables al desarrollo de una tecnología con potencial para beneficiar a la sociedad.

Por lo expuesto, resulta fundamental que cualquier Proyecto relacionado con la regulación de la IA y en general al desarrollo tecnológico sea cuidadosamente fundamentado en criterios técnicos sólidos con la finalidad de garantizar su desarrollo para el bienestar social y económico del país en un ambiente seguro para los ciudadanos. Más aún, las iniciativas en materia penal necesitan de claridad y precisión para garantizar una aplicación justa y equitativa de la ley.

Desde Comex consideramos que la regulación de nuevas tecnologías debe alinearse a las políticas nacionales y a las recomendaciones de instancias internacionales competentes en la materia, que dan directrices importantes que los legisladores deben considerar para sus propuestas legislativas. En este sentido, recomendamos respetuosamente a la Comisión optar por el archivamiento de los Proyectos.

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

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Directora Ejecutiva