

Carta N° 221-2021/GG/COMEXPERU

Miraflores, 31 de mayo de 2021

Señora  
**LESLYE LAZO VILLÓN**  
Presidenta  
Comisión de Justicia y Derechos Humanos  
Congreso de la República  
Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N.º 7661/2020-CR,  
Proyecto de Ley que prohíbe la creación o  
utilización de cuentas falsas o anónimas en  
las redes sociales de internet.

De nuestra consideración:

Por la presente carta es un gusto dirigirnos a usted para comunicarle que la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú es 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.

En esta oportunidad, hacemos llegar nuestros comentarios y observaciones respecto del proyecto de ley de la referencia, que tendría por objeto prohibir la creación o utilización de cuentas falsas o anónimas en las redes sociales de internet usadas para difamar o vulnerar la intimidad personal y familiar de otra persona (en adelante, el “Proyecto”).

Al respecto, si bien compartimos el objetivo de impedir la difamación o la vulneración de la intimidad personal y familiar de las personas, la forma como se pretendería atender ello en el Proyecto repercutiría negativamente en aspectos no buscados, incluso con vicios de inconstitucionalidad.

Concretamente, tal como se ha redactado el Proyecto, consideramos que existen disposiciones que (i) afectarían sustancialmente derechos fundamentales en internet, que han sido consagrados en nuestra Constitución, como el derecho a la libertad de expresión, el libre desarrollo de la personalidad y el derecho a la libertad de la información; (ii) desconocerían el funcionamiento y operatividad de los actores dentro del ecosistema digital; y (iii) no tomarían en cuenta estándares internacionales reconocidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y discusiones globales sobre la materia.

Es por estos motivos, que pasaremos a detallar a continuación, que sugerimos el archivamiento del Proyecto, en tanto su aprobación devendría en inconstitucional.

1. Afectación de derechos constitucionales



En primer lugar, el objeto del Proyecto contenido en el artículo 1<sup>1</sup> y la prohibición expresa de su artículo 2<sup>2</sup> atentarían directamente contra estándares internacionales establecidos por organismos internacionales, ya que se prohibiría el anonimato en redes sociales, lo cual ha sido rechazado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA (la “Relatoría”), quien advierte que el anonimato es una garantía de los derechos a las libertades de expresión y a la vida privada. Así, la Relatoría<sup>3</sup> reconoce que el anonimato de las comunicaciones es uno de los adelantos más importantes facilitados por internet, que permite a las personas expresarse libremente, sin temor a represalias o condenas, siendo que las restricciones al anonimato tienen un efecto disuasivo y desalientan la libre expresión de información e ideas. Así, los Estados deben evitar la implementación de cualquier medida que restrinja la privacidad de los individuos, en línea con el artículo 11<sup>4</sup> de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sin que estos sean forzados a identificarse o a revelar sus creencias y convicciones.

Por su parte, la ONU y la OEA han reiterado el imprescindible reconocimiento de que “el derecho humano a difundir información e ideas no se limita a declaraciones “correctas”, [sino] que el derecho también protege a información e ideas que puedan causar consternación, ofender o perturbar”<sup>5</sup> (subrayado agregado). Por ello, debe tenerse en consideración que la libertad de expresión y la libertad de autodeterminar la información que se consume<sup>6</sup>, posibilita la difusión de diversas ideas que contribuyen a la formación de la opinión pública, debates públicos y la confrontación abierta de ideas como parte de una sociedad y Estado democrático. De ese modo, el Proyecto resulta inviable, pues limitaría directamente la libertad de expresión que, como se expuso, es un derecho fundamental de suma importancia para las sociedades democráticas, amparada en instrumentos internacionales como la Declaración

---

<sup>1</sup> “La presente ley tiene como objeto prohibir la creación o utilización de cuentas falsas o anónimas en las redes sociales de internet usadas para difamar o vulnerar la intimidad personal y familiar de otra persona.” (Subrayado agregado).

<sup>2</sup> “Prohíbese la creación y el uso de cuentas anónimas o falsas en las redes sociales en internet, para difamar o vulnerar la intimidad personal y familiar de otra persona; o para publicar, reproducir o repetir injuria o calumnia imputada por otro; o para difundir noticias falsas que puedan generar confusión o pánico en la población.”

<sup>3</sup> Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente en 2013, página 89. Recuperado de: [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/INTERNET\\_2016\\_ESP.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/INTERNET_2016_ESP.pdf). Consultado el 11 de mayo de 2021.

<sup>4</sup> Art 11.2. (...) Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

<sup>5</sup> Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión y “Noticias Falsas” (Fake News), Desinformación y Propaganda, 2017. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1056&IID=2>. Al respecto, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha declarado que “el derecho humano a difundir información e ideas no se limita a declaraciones “correctas”, que el derecho también protege a información e ideas que puedan causar consternación, ofender o perturbar (...)”. Consultado el 11 de mayo de 2021.

<sup>6</sup> Reconocido como precedente constitucional mediante la Sentencia N.º 1797-2002-HD/TC. Recuperada de: [https://urldefense.com/v3/\\_https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.pdf\\_!!Hj9Y\\_P0nvg!Gui6Zcd5MyBOnbPevfMtuf3gcNOP2hIB8pBEe327Eo8t-ikN5CokAafg4F9bWHiDHD7H7tA5KD4\\$](https://urldefense.com/v3/_https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.pdf_!!Hj9Y_P0nvg!Gui6Zcd5MyBOnbPevfMtuf3gcNOP2hIB8pBEe327Eo8t-ikN5CokAafg4F9bWHiDHD7H7tA5KD4$.). Consultado el 27 de mayo de 2021.

Universal de Derechos Humanos<sup>7</sup>, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>8</sup> y la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>9</sup>.

Del mismo modo, el Proyecto atentaría contra el derecho constitucional del libre desarrollo de la persona, previsto en el artículo 2.1 de la Constitución Política del Perú, por el cual las personas pueden hacer todo aquello que deseen siempre y cuando no existan restricciones que cuenten con fundamento constitucional<sup>10</sup> y actúen de acuerdo con los principios de la moral y las buenas costumbres, así como a las disposiciones de la normativa vigente. En esa línea, el Proyecto no ha establecido cuál es el sustento constitucional que requiera limitar un derecho de máxima importancia, como lo es la libertad de expresión, por lo que la referida disposición devendría en inconstitucional y contraria a un Estado de Derecho como el nuestro, en el que el Estado define los límites de la libertad humana sin desconocer las garantías constitucionales.

Así, los usuarios ya conocen los límites de la esfera de su libertad de actuación, actuando conforme a los principios anteriormente señalados, por lo que no es eficiente ni constitucional establecer mayores límites. Sumado a ello, es importante mencionar que el Proyecto no está tomando en consideración que las plataformas digitales, conforme lo señala el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>11</sup>, vienen trabajando en el desarrollo de iniciativas de autorregulación enfocadas en mejorar los servicios brindados a través de internet para que funcionen bajo medidas técnicas que eviten cuentas anónimas destinadas a difamar o vulnerar derechos constitucionales, protegiendo a los usuarios dentro de la plataforma ante este tipo de situaciones.

De esta manera en el marco de la aparición de nuevas herramientas tecnológicas, sugerimos fortalecer las capacidades de los usuarios para desenvolverse en el ecosistema digital, en vez de proponer una solución tan gravosa, onerosa e ineficiente como regular cada mínima conducta, cuando lo más loable sería educar a los usuarios finales sobre el uso de las herramientas digitales existentes, siendo lo más importante que entiendan el funcionamiento de las tecnologías, los procesos digitales, cómo informarse y comportarse adecuadamente en las redes sociales, discernir por sí mismos entre las noticias verdaderas y falsas y/o mediante el uso herramientas de contrastación y verificación. Lo anterior va de la mano con lo expresado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>12</sup>, quien indica que es preciso aprovechar las tecnologías haciendo un buen uso de las mismas de la mano con la alfabetización digital; esto permitirá que los usuarios puedan actuar dentro de la esfera de su libertad contando con la capacidad de valoración crítica para distinguir entre información de alta y baja calidad, así como contar con autocontrol en el uso del internet, entre otros beneficios que permitirán potenciar el uso de la tecnología.

---

<sup>7</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 19.

<sup>8</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19.

<sup>9</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13.

<sup>10</sup> Juan Manuel Sosa Saco, "La libertad constitucional. Tres modelos esenciales de libertad y tres derechos de libertad", página 189.

<sup>11</sup> Retos y posibilidades de la economía colaborativa en América Latina y el Caribe. Página 25. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Retos-y-posibilidades-de-la-econom%C3%ADa-colaborativa-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>.

<sup>12</sup> The Economic and Social Role of Internet Intermediaries, 2010. Recuperado de: <https://www.oecd.org/sti/ieconomy/44949023.pdf> Consultado el 24 de mayo de 2021.

## 2. Carencia de análisis de impacto regulatorio

El artículo 3 del Proyecto dispone la modificación del artículo 132 del Código Penal vigente mediante las siguientes dos (2) propuestas:

- (i) Mediante la inclusión de un tercer párrafo: “*si la difamación se comete mediante cuentas anónimas o falsas en las redes sociales en internet; o reproduce y repite difamación, injuria o calumnia imputada por otro, la pena será privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de siete años y de ciento veinte a trescientos sesenticinco días multa*” como un nuevo supuesto agravante del delito de difamación. Dicha modificación, además de vulnerar derechos fundamentales como la libertad de expresión e información e ir en contra de estándares internacionales, desconoce totalmente el funcionamiento del internet, debido a que su naturaleza es cooperativa, descentralizada y se desenvuelve bajo un enfoque de diversidad de actores, por lo que no se puede atribuir a un actor el control o responsabilidad del contenido que circula en internet. Dicha incorporación no realiza un análisis técnico y adecuado que justifique la inclusión de dicho agravante dentro del Código Penal, ni tampoco del plazo aplicable a la sanción penal que se pretende incorporar. Menos aún contempla una adecuada sustentación del porqué se añade (i) al uso de cuentas anónimas o falsas en las redes en internet, ni (ii) el reproducir o repetir difamación, injuria o calumnia imputada por otro; como supuestos agravantes -específicos- en el delito de difamación, cuando no es necesario crear un nuevo supuesto agravante en tanto la difamación, injuria o calumnia a través de medios electrónicos ya se encuentra recogido en las disposiciones vigentes del Código Penal.

Además, el artículo genera aún mayor confusión, pues al colocar “reproducción o repetición por distintos usuarios en las redes sociales de noticias” se presta para terminar imputando responsabilidad penal a aquellos usuarios que -sin saberlo y sin poder verificarlo- repitan o reproduzcan noticias que podrían terminar siendo posteriormente catalogadas por la autoridad penal como “difamatorias, injuriosas o calumniosas”. Tal situación opera en desmedro de los derechos de acceso a la información y a la libertad de expresión en el uso de las redes sociales ante el temor inminente de ser responsable penalmente. En esa misma línea, el Proyecto no cuenta con una buena técnica legislativa al incorporar sanciones dirigidas a la comisión de otros delitos, como el de “injuria” o “calumnia” dentro del delito de difamación. Al respecto, la injuria y calumnia ya se encuentran tipificados en los artículos 130 y 131 del Código Penal, respectivamente. En ese sentido, la presente propuesta resulta inviable en tanto dichos delitos tienen una naturaleza distinta y ya cuentan con sus propias disposiciones, sanciones penales -y plazos- aplicables, totalmente distintos al delito de difamación. Por ello, deben eliminarse aquellas alusiones a otros delitos que exceden la naturaleza y supuesto de hecho del delito de difamación.

De ese modo, sugerimos no incluir dicha disposición a fin de no generar un esquema de sobrerregulación que, a su vez, no motiva adecuadamente los factores por los cuales introduciría las referidas modificaciones y atenta contra la seguridad jurídica y la predictibilidad del ordenamiento penal.

- (ii) El artículo plantea añadir a las “redes sociales” y “otros medios de comunicación social similar” como supuestos agravantes del delito de difamación. Ello llevaría a inferir que las redes sociales son calificadas como medios de comunicación social, lo cual es incorrecto



y desconoce la naturaleza funcional del medio y/o entorno al que se pretende dirigir la fórmula legislativa propuesta. En esa línea, la Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet<sup>13</sup>, señala que los intermediarios de servicios de internet -como las redes sociales- median en el proceso comunicativo de la información entre los generadores de los contenidos en la red y los usuarios destinatarios de la comunicación, por lo que el Proyecto no estaría comprendiendo los diferentes tipos de servicios que se brindan en internet y la naturaleza de cada uno. Además, dichas adiciones son redundantes y contradictorias con la pretendida adición del párrafo tercero que se detalló en el numeral anterior, pues ambos párrafos propuestos describen innecesariamente dos supuestos de hecho con sus respectivas sanciones aplicables, cuando en verdad aluden reiterativamente a un mismo supuesto de hecho, que es el de la comisión del delito de difamación mediante las redes sociales.

Por tanto, sugerimos no incluir dicha disposición en tanto que, como se demostró, todas las inclusiones y modificaciones propuestas al artículo 132 del Código Penal, resultan redundantes, contradictorias, injustificadas y perjudiciales.

De esta manera, las disposiciones anteriores no cumplen con los estándares internacionales que se requieren para establecer límites a la libertad de expresión. Tal como lo ha indicado la Relatoría<sup>14</sup>, los Estados deben cerciorarse de que todas las restricciones sobre la libertad de expresión cumplan con los requisitos del test tripartito del derecho internacional sobre legalidad, legitimidad del fin perseguido y necesidad, reconocido también como precedente constitucional desde la Sentencia N.º 045-2004-AI/TC<sup>15</sup>. Así, este test tripartito exige que toda norma que pretenda la limitación a la libertad de expresión de las personas se encuentre prevista en una normativa clara y precisa, que persiga una finalidad legítima en el marco de los derechos fundamentales y que sea proporcional con el derecho que sustenta tal restricción, siendo que la restricción debe ser utilizada en defecto de la ausencia de otros medios para proteger tal bien jurídico, por lo cual resultaría necesariamente imperativo restringir la libertad de expresión e información. De ese modo, se advierte que el Proyecto no cumple con haber superado las exigencias del test tripartito<sup>16</sup>.

Por ello, más allá del cambio legal propuesto, es esencial que el Estado peruano pueda proveer seguridad jurídica, proteger la institucionalidad y generar predictibilidad en el ordenamiento legal, evitando la posibilidad de futuras regulaciones discrecionales, nuevas disposiciones que desconozcan la naturaleza funcional del internet o que abran la posibilidad de atentar contra su correcto funcionamiento. Para tal efecto, no deben imponerse limitaciones

---

<sup>13</sup> Declaración conjunta sobre libertad de expresión e Internet adoptada el 1 de junio de 2011 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Organización de los Estados Americanos (OEA), y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849&IID=2> Consultado el 04 de marzo de 2021.

<sup>14</sup> Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión y elecciones en la era digital 2020. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1174&IID=2>. Consultado el 11 de mayo de 2021.

<sup>15</sup> Sentencia N.º 045-2004-AI/TC. Recuperada de: [https://urldefense.com/v3/\\_\\_https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00045-2004-AI.pdf\\_\\_;!!Hj9Y\\_P0nvg!Gui6Zcd5MyBOnbPeyfMtuf3gcNOp2hlB8pBEe327Eo8t-jkN5COkAafg4F9bWHjDHD7HQC7GUgY\\$](https://urldefense.com/v3/__https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00045-2004-AI.pdf__;!!Hj9Y_P0nvg!Gui6Zcd5MyBOnbPeyfMtuf3gcNOp2hlB8pBEe327Eo8t-jkN5COkAafg4F9bWHjDHD7HQC7GUgY$.). Consultado el 27 de mayo de 2021.

<sup>16</sup> Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión - Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema\\_interamericano\\_de\\_derechos\\_humanos/index\\_MJIAS.html](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/index_MJIAS.html). Consultado el 11 de mayo de 2021.



innecesarias de cualquier índole a los derechos fundamentales y debe garantizarse la protección de la libertad de la esfera privada. Para lo anterior, debe resguardarse el libre desarrollo de la personalidad, no restringirse el libre flujo ni acceso a la información, menos aún socavar la libertad de expresión. Con ello, las autoridades no podrán bloquear o emprender represalias injustificadas ni desproporcionadas abusando de su poder para controlar o reprimir al contenido de la red o a los usuarios finales de la misma; lo que atentaría contra nuestros principios constitucionales y democráticos.

Finalmente, tal como hemos mencionado anteriormente, nuestro Código Penal ya contempla los tipos penales de difamación, injuria y calumnia a través de medios electrónico, por lo que el objetivo del Proyecto ya se encuentra previsto en nuestro ordenamiento legal vigente.

Por todo lo anterior, consideramos que el Proyecto debe ser desestimado.

Atentamente,

**Jessica Luna Cárdenas**

Gerente General