



Carta N° 193-2024/DE/COMEXPERU

Lima, 21 de agosto de 2024

Congresista

HITLER SAAVEDRA CASTERNOQUE

Presidente de la Comisión de Descentralización,
Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N° 8223/2023-CR.

De nuestra consideración:

Es grato saludarle 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, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre el proyecto de ley en referencia (en adelante, “el Proyecto”), que fomenta y regula el uso de la Inteligencia Artificial (en adelante, “la IA”) en el Perú. Al respecto, manifestamos nuestra posición en contra del Proyecto, en tanto no se encuentra alineado a las políticas vigentes vinculadas a la IA, ni a las recomendaciones de organismos internacionales sobre la materia. En ese sentido, presentamos las siguientes observaciones:

- El año pasado fue promulgada la Ley N° 31814, Ley que promueve el desarrollo y uso de la inteligencia artificial en el país, la cual actualmente se encuentra en proceso de reglamentación para su posterior implementación. Es incoherente, en términos regulatorios, la proposición de una nueva regulación sin contar con información que sustente la necesidad de su modificación, más aún si se encuentra en proceso de reglamentación e implementación.
- Los principios y definiciones contenidos en el Proyecto difieren de lo establecido por organismos internacionales, como la OCDE. Las disposiciones quebrantan, además, los derechos de autor y la libertad empresarial.

- Las disposiciones del Proyecto son escuetas y en exceso generales. No generan predictibilidad para los operadores digitales; incluso, los supuestos de sanción no cumplirían con el principio de tipicidad normativa, lo que desalienta el desarrollo de nuevas tecnologías 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° 8223/2023-CR

PROYECTO DE LEY QUE FOMENTA Y REGULA EL DESARROLLO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN EL PERÚ

1. Sobre las propuestas de inteligencia artificial y la necesidad de contar con una legislación coherente y promotora.

En el año 2023 el Congreso de la República aprobó la Ley N° 31814, Ley que promueve el desarrollo y uso de la inteligencia artificial en el país (en adelante, “la Ley”). Asimismo, en el año 2023 se aprobó la Política Nacional de Transformación Digital¹, la cual incorporó como su sexto objetivo prioritario la “innovación digital”, la cual busca “Garantizar el aprovechamiento y el uso ético de las tecnologías exponenciales en la sociedad”². Estos dos instrumentos son solo ejemplos de las diversas decisiones que ha tomado el país para impulsar el uso y desarrollo de las tecnologías digitales en general y, en específico, de la inteligencia artificial (IA). Así las cosas, cualquier nueva iniciativa sobre la materia, debe ser coherente con el enfoque promotor de la tecnología que el Perú ha tomado a lo largo de los años.

Además, actualmente el Poder Ejecutivo se encuentra reglamentando la Ley, siguiendo un enfoque promotor y estableciendo algunos lineamientos claros para el uso y desarrollo de esta tecnología en el país. En tal sentido, los futuros desarrollos normativos específicos sobre inteligencia artificial también deben guardar coherencia con esta y su futuro reglamento.

Asimismo, cabe mencionar que no siempre toda nueva tecnología necesita un marco regulatorio específico. Por el contrario, las normas generales son aplicables a las situaciones que puedan presentarse bajo cualquier tecnología actual o futura. Así, cualquier problema jurídico que pueda surgir en materia civil, penal, de consumidor o derechos de autor -por mencionar solo algunos-, pueden ser resueltas bajo la legislación actual.

Si bien el avance de la IA -en especial la generativa- ha tenido un desarrollo sustancial en los últimos años, esta tecnología digital no es nueva y lleva años utilizándose en diversos desarrollos, como asistentes virtuales, aplicaciones para el tráfico o incluso plataformas digitales de *streaming*. Pese al amplio uso que ya se le da desde hace muchos años, su auge permite que día a día se desarrollen nuevos productos y servicios. Por ello también es clave que cualquier iniciativa legislativa pueda permitir un amplio margen de innovación, para aprovechar todas las oportunidades sociales y económicas que esta tecnología representa.

2. Sobre las definiciones y principios establecidos.

El artículo 3° de la iniciativa legislativa establece las definiciones que rigen las disposiciones del Proyecto. Es perjudicial que algunas de estas difieran de las definiciones establecidas por organismos internacionales competentes en el tema, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), o del ordenamiento jurídico. Así, identificamos que incluso la definición de “inteligencia artificial” del Proyecto difiere de la establecida por la Ley, lo cual podría devenir en una falta de coherencia normativa. Lo mismo sucede con la definición de sistemas de inteligencia artificial. En el caso de la definición de datos personales, esta no se encuentra conforme a la legislación vigente³, además.

Cabe precisar que uno de los puntos fundamentales que diferencia la IA de otras tecnologías digitales es el aprendizaje automático, factor fundamental que no ha sido incluido en las definiciones del Proyecto. Esta omisión genera el riesgo de que cualquier tecnología con datos de entrada y datos de salida sea susceptible de regirse por las disposiciones del Proyecto, lo cual sería técnicamente incorrecto y no buscado por el legislador.

Por el lado del artículo 4°, más que principios éticos, consideramos que se establecen una serie de restricciones y obligaciones para el uso de la IA. Es importante destacar que, desde una perspectiva técnica, es difícil construir un modelo que produzca resultados matemáticamente iguales. En este sentido, según la interpretación del concepto de discriminación, sus tipos y límites, obtener resultados distintos en el uso de IA podría calificarse así y prohibirse. En este sentido, deben evaluarse grados aceptables de variación en el rendimiento y los resultados dependiendo del caso de uso y si hay un impacto perjudicial o no deseado.

Bajo el mismo caso se encuentran la rendición de cuentas y supervisión humana. El texto no señala si la supervisión se realizará desde alguna entidad pública o privada y cuáles son los límites que debe tener, específicamente en secretos comerciales o profesionales. Cabe precisar que someter modelos de IA a una rendición de cuentas puede revelar secretos comerciales tanto del desarrollador como de la empresa que encarga su desarrollo.

3. Sobre la gestión de riesgos.

El Proyecto establece una categorización de riesgos de sistemas de IA. En este sentido, prohíbe el uso de la tecnología para “modificar el comportamiento de una persona a través de técnicas subliminales; y clasificar la fiabilidad de una persona o colectivo a través de la cuantificación de su conducta social siempre que dicha clasificación le genere un efecto perjudicial”.

Resulta preocupante la ambigüedad e inexactitud de los términos y supuestos de estas prohibiciones. Se abre la posibilidad de restricción indebidamente a usos legítimos de la



IA, perjudicando el desarrollo de la tecnología y la libertad de empresa. Es necesario considerar cuidadosamente qué acciones representan un riesgo real y una afectación concreta a los derechos de las personas.

En la misma línea, la clasificación establecida para sistemas de riesgo alto también resulta imprecisa, atribuyendo una sobrecarga de obligaciones a actividades amplias y que no contempla excepciones de uso legítimo de la tecnología, como el caso de la identificación biométrica y la categorización de personas. En tal sentido, no se ha justificado debidamente por qué tendrían que ser calificadas de riesgo alto.

Finalmente, tampoco se han definido con claridad cuáles son las consecuencias jurídicas de que una actividad se encuentre catalogada como “riesgo alto”. El literal c) del artículo 7° señala que los implementadores deberán cumplir “entre otros aspectos” con “identificar y evaluar los riesgos generados e implementar medidas para su gestión”. Sin embargo, no se especifican cuáles son esos “otros aspectos” que deben considerarse, lo que deja abierta la puerta a múltiples interpretaciones e incluso arbitrariedades en la aplicación de la Ley.

4. Sobre la transparencia en el desarrollo de IA.

El artículo 8° del Proyecto establece que las entidades desarrolladoras deben “documentar y publicar información relevante sobre los algoritmos y procesos utilizados”. En la misma línea, el artículo 3° señala que se debe incorporar medidas de transparencia algorítmica de trazabilidad; y brindar información sobre sus usos para mayor entendimiento de las personas que pueden verse afectadas por su uso”.

Estas obligaciones resultan preocupantes ya que podría devenir en una vulneración del secreto comercial de las empresas desarrolladoras de IA restringiendo la libre competencia e innovación en el mercado, generando posibles problemas en torno a la protección en materia de propiedad intelectual y libre competencia que establece y garantiza el ordenamiento jurídico. Adicionalmente, muchos modelos complejos de IA aún no se pueden explicar del todo, con lo cual su uso quedaría restringido.

Cabe destacar que esta información califica en determinados casos como obras intelectuales las cuales están protegidas por la regulación en materia de derechos de autor y constituyen secretos empresariales cuyo desarrollo requiere años de investigación e inversión. En ese sentido, compartir información detallada sobre los algoritmos puede generar un beneficio indebido a la competencia e incluso dichas invenciones pueden ser replicadas de manera injusta.

5. 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 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.

Sin perjuicio de lo establecido con anterioridad, es preciso mencionar las particularidades que contiene el articulado del Proyecto.

Así, el artículo 2° establece que la regulación es aplicable a entidades de administración pública y a organizaciones de la sociedad civil, ciudadanos, empresa y academia en lo que corresponda. Advertimos que este literal ha sido tomado del proyecto de reglamento de la Ley, cuya versión final aún no ha sido publicada como norma vigente⁴. La redacción del artículo es confusa, pues no termina de definir si todas las disposiciones serán efectivamente aplicables al sector privado o, en su defecto, cuáles no corresponderá aplicar.

En los artículos 20° y 21°, se establece un régimen de sanciones por incumplimiento, que implica multas, suspensión de actividades, entre otras medidas. Por los argumentos presentados, es riesgoso que se establezcan sanciones para los implementadores de sistemas de IA considerando la generalización y amplitud del ámbito de aplicación,

definiciones, obligaciones y categorización que propone la iniciativa. Esto podría devenir en una restricción injustificada de las actividades privadas legítimas, así como también mellar el desarrollo e innovación tecnológica.

Dado que en el Congreso existe más de una iniciativa que busca regular la inteligencia artificial, sugerimos que se pueda convocar a mesas de trabajo con la academia, la industria y la sociedad civil para conformar un comité de expertos que analice cada una de estas iniciativas y emita recomendaciones de política pública que podrían seguir las comisiones del Congreso. Solo de ese modo podremos garantizar que el país arribe a las mejores propuestas de política pública para aprovechar las ventajas que ofrece la IA.

Lo mismo ha sucedido en el caso de la comunidad europea, que, con sus diferencias institucionales, económicas y sociales respecto de Latinoamérica, ha elaborado un texto que regula la IA. Este hito es el resultado de un largo proceso de debate y entregables que se ha trabajado a lo largo de los años. Para ello, en el año 2018 se conformó un grupo de expertos de alto nivel que ha desarrollado diversos instrumentos como líneas guía y recomendaciones.

El Proyecto establece múltiples exigencias que generarían una carga excesiva al desarrollo y aplicación de este tipo de tecnología en el país. Para una regulación que garantice el desarrollo e innovación de la tecnología, según lo establecido en la Ley y en las recomendaciones de la OCDE, hay que considerar enfoques que no carguen contra la tecnología de manera amplia y generalizada, sino en su uso.

Por lo expuesto, resulta fundamental que cualquier propuesta legislativa relacionada con la regulación de la IA esté alineada a criterios técnicos sólidos, manteniendo coherencia con el ordenamiento jurídico nacional y recogiendo estándares internacionales. De esta manera, se podrá garantizar que las normativas favorezcan un desarrollo tecnológico protegiendo efectivamente los derechos de los ciudadanos.

6. Conclusiones

Por lo expuesto, sugerimos el archivamiento del Proyecto, en tanto es contrario al desarrollo tecnológico y a la dinámica de las operaciones digitales. En atención a ello, planteamos las siguientes observaciones para su consideración:

- El año pasado fue promulgada la Ley N° 31814, Ley que promueve el desarrollo y uso de la inteligencia artificial en el país. Es incoherente, en términos regulatorios, la proposición de una nueva regulación sin contar con información que sustente la necesidad de su modificación.

- Los principios y definiciones contenidos en el Proyecto difieren de lo establecido por organismos internacionales, como la OCDE. Las disposiciones quebrantan, además, los derechos de autor y la libertad empresarial.
- Las disposiciones del Proyecto son escuetas y en exceso generales. No generan predictibilidad para los operadores digitales; incluso, los supuestos de sanción no cumplirían con el principio de tipicidad normativa, lo que desalienta el desarrollo de nuevas tecnologías en el país.