



Lima, 27 de octubre de 2021

Estimado Congresista:
Congreso de la República del Perú

Asunto: Solicito se posicione en contra del Proyecto de Ley N° 00398/2021-CR, que propone establecer medidas de protección a los usuarios de financieros para prevenir y sancionar los fraudes informáticos

Reciba un cordial saludo del Instituto para la Sociedad de la Información y la Cuarta Revolución Industrial, un centro de investigación perteneciente a la Universidad La Salle – Arequipa, dedicada a generar información relevante que alimente las discusiones públicas sobre la relación entre las tecnologías digitales y su impacto en la sociedad.

Como parte de nuestro trabajo, hacemos seguimiento a todas las iniciativas de políticas públicas digitales en el país, con el fin de proveer información que pueda servir para tomar mejores decisiones, siempre en favor de la sociedad peruana.

En esta oportunidad queremos hacer entrega a su despacho de algunos comentarios respecto del **Proyecto de Ley N° 00398/2021-CR** (en adelante el “Proyecto de Ley”); presentado por el congresista **Enrique Wong Pujada** de la Bancada **Podemos Perú** y que ha entrado a trámite en la **Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos** del Congreso. Esto con el fin de que, llegado el momento, **considere votar en contra** por los siguientes argumentos:

1. Sobre la no idoneidad de la Ventanilla virtual como medio de denuncia

Tal como señala a través de sus diferentes disposiciones, el Proyecto de Ley tiene como objetivo establecer medidas para proteger a los usuarios del sistema financiero. La más importante es la creación de una “Ventanilla virtual para la prevención de los fraudes informáticos”, que vendría a ser un canal de denuncias gestionado por la Policía Nacional del Perú. Además se propone otorgar diferentes prerrogativas a esta entidad para poder actuar sobre las denuncias presentadas en la ventanilla.

Queremos partir señalando que existen varios motivos por los cuales una propuesta de esta naturaleza no es idónea. El primero es que ya existen varios canales digitales que cumplen



con el objetivo de atender denuncias de este tipo por Internet. Yendo desde lo general hasta lo particular, podemos señalar entre ellos el servicio de “Registro de Denuncias por Web” del Ministerio Público¹, que tiene por objetivo que se ejerza la acción penal contra los delincuentes. También está el “Servicio de denuncias en línea” de la SBS²; y “Reclama Virtual” gestionado por el Indecopi³, que son plataformas que las víctimas de fraudes informáticos pueden emplear para reclamar el dinero sustraído por fallos de seguridad de sus entidades financieras.

El segundo motivo es que los proponentes parecen asumir que la Policía está a cargo no solo de la investigación de los fraudes denunciados por la ventanilla, sino que tiene competencia para ordenar la ejecución de medidas procesales como el bloqueo de números de teléfono y sitios web. Esta asunción no es correcta. La Constitución Política del Perú define claramente las competencias de los operadores del sistema de justicia, que en el caso presente podemos resumir de la siguiente forma:

La Policía está encargada de la prevención, investigación y lucha contra el delito⁴; pero es el Ministerio Público quien dirige estos actos, ejerce la acción penal, así como otros tipos de solicitudes procesales ante el Juez.⁵ Lo anterior significa que la Policía no puede ejercer las medidas señaladas en el Proyecto de Ley pues no tiene competencia para hacerlo y aún si lo hiciera, ni los operadores de telecomunicaciones ni el OSIPTEL estarían obligados a acatar sus órdenes. Esto incluye el ámbito de aplicación del Decreto Legislativo N° 1182, pues este solo habilita acceso a datos de geolocalización, no la prerrogativa de ordenar cortes de servicio o bloqueos.

El último motivo que queremos aportar es que, aún si no existieran canales de denuncia ya establecidos y la Policía tuviera las competencias necesarias para aplicar lo dispuesto en el Proyecto de Ley, consideramos que el sistema propuesto no sería muy eficaz. Basta con señalar que la Policía no tendría ninguna herramienta para poder determinar objetivamente

¹ Enlace: <https://portal.mpfm.gob.pe/denuncias-en-linea>

² Enlace: <https://servicios.sbs.gob.pe/serviciosenlinea>

³ Enlace: <https://enlinea.indecopi.gob.pe/reclamavirtual/>

⁴ Constitución Política del Perú.

Artículo 166.- Finalidad de la Policía Nacional

La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras.

⁵ Constitución Política del Perú.

Artículo 159.- Atribuciones del Ministerio Público

Corresponde al Ministerio Público:

(...)

4. Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.



cuándo está frente a una denuncia legítima y cuándo ante una fraguada. Es previsible que, en este último caso, cualquier error perjudique gravemente a terceros y se constituya en un motivo para que los efectivos policiales involucrados sean denunciados por negligencia o abuso de autoridad. Precisamente para evitar estas situaciones es que en la investigación penal existe toda una cadena de procedimientos y responsables (fiscales, jueces).

2. Las medidas de bloqueo pueden constituir una infracción a la neutralidad de la red y otros derechos

Aparte de los comentarios relacionados a la idoneidad de la casilla virtual, también queremos aportar información sobre el posible conflicto entre las medidas de bloqueo propuestas y otras normas vigentes a nivel local e internacional. Uno de estos conflictos se da respecto de la Resolución de Consejo Directivo N.º 165-2016-CD que aprueba el Reglamento de Neutralidad de la Red. Según OSIPTEL, la neutralidad de la red es un “principio (...) que busca proteger el derecho a la libre elección de los usuarios del servicio de acceso a Internet, es decir, el derecho de acceder, de manera legal, a cualquier aplicación, protocolo, servicio o tráfico disponible en su servicio de acceso a Internet”.⁶

Una de las provisiones de este Reglamento, que resultan aplicables al caso en cuestión, es que los sitios web sólo pueden ser bloqueados de manera inopinada en virtud de un mandato judicial o de una norma legal expresa. Así pues, el extremo del Proyecto de Ley que señala nuevas prerrogativas para la Policía no sería aplicable según el Reglamento de Neutralidad de la Red pues las órdenes que puede emitir la Policía a otras entidades públicas no se corresponden con ninguno de estos dos supuestos.

En el plano internacional, estas medidas de bloqueo parecen opuestas también a las recomendaciones de cuerpos internacionales como es el caso de la Relatoría para la libertad de expresión (RELE) de la Organización de Estados Americanos (OEA). En uno de sus más recientes documentos sobre, la RELE señala específicamente acerca de los bloqueos en Internet:

Las medidas de bloqueo de contenidos no se pueden utilizar para controlar o limitar la difusión de discursos especialmente protegidos o que tienen presunción de protección cuando dicha presunción no ha sido desvirtuada por una autoridad competente que ofrezca suficientes garantías de independencia, autonomía e imparcialidad, en los términos ya mencionados. A este respecto, no sobra indicar que los sistemas de bloqueo y filtrado de contenidos en Internet han generado con frecuencia el bloqueo de sitios de Internet y contenidos legítimos, y que algunos gobiernos han utilizado esta capacidad para impedir que la población pueda tener

⁶ Enlace: <https://www.osiptel.gob.pe/portal-de-operadoras/regulacion/neutralidad-de-red/>



acceso a información fundamental de interés público que los gobiernos están interesados en ocultar.⁷ (El subrayado es nuestro)

Si bien podemos considerar que los contenidos vinculados a los fraudes informáticos no estarían protegidos por el derecho a la libertad de expresión, es imposible que la Policía pueda, objetiva y legalmente, determinar cuándo esto ocurre y solo en esos casos acudir a la medida de ordenar los bloqueos. Sin embargo, aún en este caso, la RELE dice también:

Además de las pruebas de proporcionalidad y el impacto que tales bloqueos pueden tener sobre la libertad de expresión, es importante destacar la ineficacia de este tipo de medidas. En efecto, los bloqueos pueden ser fácilmente eludidos por cualquier persona con conocimientos básicos sobre Internet y utilizando algún software ampliamente disponible. La Declaración Conjunta de sobre Libertad de Expresión e Internet de 2011 al respecto sostuvo que “[p]ara responder a contenidos ilícitos, debe asignarse una mayor relevancia al desarrollo de enfoques alternativos y específicos que se adapten a las características singulares de Internet, y que a la vez reconozcan que no deben establecerse restricciones especiales al contenido de los materiales que se difunden a través de Internet”.⁸ (El subrayado es nuestro)

Si bien el Proyecto de Ley podría mejorar hasta cierto punto si restringe el acceso a la ventanilla de denuncias a intermediarios sobre los cuales se pueda establecer responsabilidad objetiva en caso presenten información falsa (por ejemplo, los bancos), no ocurre lo mismo con las prerrogativas de bloqueo. Nuestra valoración es que estas no podrán ser empleadas legítimamente por la Policía y serán fuente de múltiples vicios y arbitrariedades, las que generarán un gasto de recursos que no compensarán los posibles beneficios. Sin embargo, si se retirara dicha sección, la ventanilla también perdería todo motivo de existir pues sería un canal inefectivo para su propósito.

Por todos los motivos anteriormente señalados, sugerimos **considerar votar en contra** de esta iniciativa actualmente en estudio dentro de su Comisión. Así mismo, en el caso de requerir mayor información o si desea tener una reunión con miembros del staff de nuestra organización para discutir la pertinencia de esta u otras iniciativas relacionadas con las tecnologías digitales, puede ponerse en contacto a través del correo y teléfonos indicados en la firma.

⁷ Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente. OEA, 2017. Enlace: https://oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/INTERNET_2016_ESP.pdf

⁸ Ídem



**INSTITUTO PARA LA
SOCIEDAD DE LA
INFORMACIÓN Y CUARTA
REVOLUCIÓN INDUSTRIAL**

Carlos Guerrero A.
Director Adjunto