



# HIPER DERECHO

Tecnología como libertad

15 de julio de 2020

Secretaría Técnica  
Comisión de Constitución y Reglamento  
**Congreso de la República**  
Presente.—

**Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley N° 05600/2020-CR que Reconoce el Derecho de Acceso a Internet para garantizar una educación y alfabetización accesible para todas las peruanas y peruanos**

Hiperderecho es una asociación civil peruana sin fines de lucro dedicada a investigar y promover el respeto de los derechos humanos en entornos digitales, conformada por abogados y especialistas en tecnología. Como parte de nuestro trabajo, estudiamos todas las iniciativas de política pública que puedan impactar el ejercicio de derechos y libertades en estos ámbitos.

Hemos revisado con detenimiento el Proyecto de Ley N° 05600/2020-CR (en adelante, “el Proyecto”), el cual tiene como objeto reconocer el derecho de acceso a internet de manera progresiva y universal para todos los peruanos y peruanas. Tenemos a bien el interés de su despacho en discutir el reconocimiento del derecho de acceso a internet en nuestro ordenamiento jurídico. En este sentido, le hacemos llegar nuestro comentarios respecto al mismo.

## **1. ¿El derecho de acceso a Internet es un derecho fundamental implícito?**

El artículo 1 del mencionado proyecto hace alusión al artículo 3 de la Constitución<sup>1 2</sup> para posteriormente afirmar que el derecho de acceso a internet encuadra dentro de este supuesto<sup>3</sup>. Sobre este punto, nos surgen las siguientes interrogantes: a) ¿Se está reconociendo, a través de un Proyecto de Ley ordinario, el derecho fundamental de acceso a

---

<sup>1</sup> **Constitución Política del Perú, Artículo 3.—**

La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.

<sup>2</sup> Ello sumado a la Cuarta Disposición Final y Transitoria de nuestra Constitución.

<sup>3</sup> Como un derecho conexo a los derechos “a la educación, a la libertad de expresión e información y demás que se garantizan en nuestra carta magna”.

Internet?; o, b) ¿Se está dando por sentada la existencia previa, en nuestro marco constitucional, del derecho de acceso a Internet?

En el primer caso, es importante recalcar que el Tribunal Constitucional peruano ha indicado en su jurisprudencia que el reconocimiento de derechos fundamentales a través del artículo 3 de la Constitución corresponde a los jueces constitucionales<sup>4</sup> en ejercicio de su labor jurisdiccional y de interpretación de la Constitución<sup>5</sup>. Además, que a través de un Proyecto de Ley ordinario se esté reconociendo la existencia de un derecho fundamental, lo cual implica añadir un derecho fundamental adicional al catálogo -abierto- de derechos fundamentales reconocido en nuestra Constitución, quebranta el principio de rigidez constitucional. En otras palabras, lo que se estaría proponiendo es realizar una modificación constitucional a través de un Proyecto de Ley que no implica una reforma constitucional.

Por otro lado, respecto del segundo caso, que según nuestra lectura de la Exposición de Motivos es lo que asume este Proyecto, cabe indicar que actualmente no contamos con decisión jurisdiccional que establezca el reconocimiento del derecho de acceso a Internet como derecho fundamental en sí mismo. Resulta necesario, por tanto, para la existencia de un derecho fundamental implícito, su reconocimiento a nivel jurisdiccional<sup>6</sup> o a través de una reforma constitucional.

En este sentido, la afirmación hecha en el Proyecto de Ley relativa a que “es evidente que un derecho de esta naturaleza no requiere de mayores trámites para su internalización en nuestra legislación doméstica”<sup>7</sup> nos llama la atención. En primer lugar, es por lo menos cuestionable la afirmación que cita que “la ONU ha declarado el acceso al internet como un derecho humano” hecha en la Exposición de Motivos<sup>8</sup>. Esto porque **la Asamblea General de las Naciones Unidas no ha reconocido el acceso a Internet como derecho humano**. En efecto, la Resolución citada en la Exposición de Motivos (A/HRC/17/27, de 16 de mayo de 2011), constituye el Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue. En dicho documento se reconoce la importancia que tiene Internet para el desarrollo y el ejercicio de distintos derechos humanos (en especial, libertad de expresión), mas no se reconoce explícitamente al derecho de acceso a Internet como un derecho humano. Es decir, la Relatoría para la Libertad de Expresión de Naciones Unidas ha reconocido la relevancia de Internet para el ejercicio de derechos humanos, pero no su acceso como un derecho humano independiente.

De otro lado, tampoco las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos citadas en la Exposición de Motivos reconocen el acceso a Internet como derecho humano<sup>9</sup>. Por el contrario, nuevamente reconocen la importancia que tiene Internet para el desarrollo y para

---

<sup>4</sup> STC Exp. N.º 316-98-AA/TC, fj. 3.

<sup>5</sup> En este mismo también revisar SOSA, Juan Manuel. “Derechos constitucionales no enumerados y derecho al libre desarrollo de la personalidad”. SÁENZ, Luis (Coordinador). Gaceta Jurídica, Lima, 2009, pp. 97 - 147.

<sup>6</sup> Íbidem.

<sup>7</sup> P. 9.

<sup>8</sup> Íbidem.

<sup>9</sup> Ello, además, porque la competencia que tendría dicho Consejo para reconocer nuevos derechos humanos adicionales a los establecidos en los tratados internacionales sería discutible.

el ejercicio de distintos derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales. En este sentido, en lo que respecta al derecho de acceso a Internet, no contamos con normas internacionales que lo reconozcan y amplíen el catálogo de derechos humanos reconocidos en tratados internacionales. A lo sumo, lo que existe en el ámbito internacional son normas de *soft law* que recalcan la importancia que tiene Internet para el ejercicio de múltiples derechos humanos (haciendo hincapié en la libertad de expresión), pero **no existe resolución de la Asamblea General de la Naciones Unidas, tratado internacional o enmienda a tratado alguno que reconozca el carácter de derecho humano del acceso a Internet.**

Así pues, el carácter implícito de un derecho fundamental se reconoce a través de una decisión jurisdiccional que, interpretando la Constitución, determina su contenido y alcances. Más aún, cabe tener en cuenta que no existe norma o tratado internacional que reconozca expresamente el derecho de acceso a Internet como un derecho humano. En este sentido, el desarrollo de un derecho fundamental de acceso a Internet sí requiere de “trámites” para su internalización: Una vía ya mencionada es una reforma constitucional que lo incorpore (como es el caso de México), la otra es que una decisión jurisdiccional lo reconozca (como es el caso de Costa Rica).

## **2. El Proyecto de Ley como una ley de desarrollo constitucional**

En la exposición de motivos del Proyecto<sup>10</sup> se indica que la mencionada iniciativa legislativa es de desarrollo constitucional. No obstante, llamamos la atención sobre la viabilidad de generar leyes de desarrollo constitucional a derechos que no están incorporados en la Constitución. Más aún, si en la exposición de motivos del Proyecto se da por sentada la existencia del derecho de acceso a Internet como un derecho implícito en la Constitución, resulta poco clara lo dispuesto en el artículo 2 del Proyecto:

El artículo 2 del Proyecto indica que este tiene

(...) por objeto **reconocer el derecho de acceso a internet de manera progresiva y universal para todos los peruanos y peruanas**, prestando especial prioridad y atención a las decisiones públicas que promuevan su acceso a través de las tecnologías de información, comunicación e infraestructura orientadas a garantizar el derecho a la educación y alfabetización, a la libertad de expresión e información y demás conexos en los sectores rurales más aislados y pobres del país. (Resaltado nuestro)

Del mismo modo, el artículo 3 del Proyecto formula una “Declaración del derecho de acceso a Internet”. Así, a través de dicha declaración, “las peruanas y peruanos tienen el derecho de acceder a un internet libre y abierto, independientemente de su condición socioeconómica o ubicación geográfica”. En este sentido, no queda claro tampoco si estamos ante una norma que reconoce un derecho fundamental y establece disposiciones normativas que determinan su contenido o estamos ante una disposición declarativa.

---

<sup>10</sup> P. 7.

Ahora bien, analizando la norma como una de desarrollo constitucional<sup>11</sup>, resaltamos el mencionado artículo 3 en la medida que establecería tres obligaciones estatales, a saber: (i) La obligación estatal de priorizar el libre acceso a Internet en todas las instituciones públicas y espacios públicos del país por medio de las tecnologías de información, comunicación e infraestructura, (ii) La obligación de garantizar el acceso universal, inclusivo y asequible a internet; y, (iii) La obligación de reducir las brechas digitales en las zonas más alejadas y pobres del país.

En este sentido, somos de la opinión que una redacción más clara sobre las obligaciones que se generan en el Estado en dicha norma de desarrollo favorecería a un mejor entendimiento de los alcances y fines de dicho proyecto.

De otro lado, el artículo 5 del Proyecto establece la creación de “Centros Comunitarios de Tecnologías de Información y Comunicación, en coordinación con los Gobiernos regionales y locales, a fin de garantizar que todos los peruanos y peruanas puedan hacer efectivo el acceso a la educación, a la información y a la alfabetización digital”. En este punto, somos de la opinión que sería deseable un desarrollo mínimo de las competencias, composición y funciones de los mencionados Centro Comunitarios. Esto pues, de la lectura del Proyecto, no es posible identificar cual sería su objetivo específico más allá de constituirse como un espacio público más en donde se debe garantizar el acceso progresivo a Internet.

### **3. Sobre el acceso a Internet en instituciones educativas y en espacios e instituciones públicas**

El artículo 6 también establece una priorización en las obligaciones estatales respecto a Internet: Priorizar el acceso en “todas las instituciones educativas públicas de educación básica regular del nivel inicial escolarizado, primaria y secundaria, así como en las universidades públicas del territorio nacional” y, dentro de ellas, las “que se encuentren en zonas rurales, alto andinas y de la selva peruana”. Ello, en miras a garantizar, entre otros, la alfabetización digital.

Encontramos pues, en el mencionado artículo 6, una norma que dispone priorizar la conexión a Internet de las instituciones educativas del Estado y, dentro de esas, las que se encuentren en zonas de difícil acceso. Coincidimos con esta disposición, en la medida que la brecha digital se acentúa aún más en las zonas rurales del país.

De otro lado, recomendamos que lo referido a la alfabetización digital cuente con mayor desarrollo, en la medida que esto sería un contenido distinto al de priorización de conexión en determinadas zonas del Perú.

En el artículo 7 se reconoce también otra obligación en el Estado peruano: “asegurar el acceso a internet de manera progresiva, inclusiva, libre y abierta en todos los espacios públicos” y en “toda institución estatal abierta al público sin excepción”. Si bien coincidimos con esta disposición, somos de la opinión que cabría añadir una norma que establezca que el acceso a Internet en espacios e instituciones públicas no habilita la posibilidad del

---

<sup>11</sup> De una norma constitucional que, como sostuvimos previamente, no está reconocida en nuestro ordenamiento constitucional.

aprovechamiento de los datos personales con fines comerciales de quienes utilicen estas conexiones públicas.

Por último, es de resaltar que tanto en lo relativo al acceso a Internet en espacios educativos como en espacios públicos e instituciones públicas, se establece que el acceso a Internet será libre y abierto. Queremos llamar la atención sobre este punto puesto que dicha norma implicaría, en principio, la imposibilidad de que tanto las instituciones públicas o educativas puedan establecer filtros razonables para el acceso a determinado contenido en Internet y que sean necesarios para el cumplimiento de las finalidades de un acceso a Internet en instituciones educativas o en instituciones del Estado. Así, recomendamos que, a nivel de norma con rango de ley, se establezca la posibilidad de, manera excepcional, establecer filtros de contenido que sean estrictamente necesarios y razonables, y que permitan el aprovechamiento idóneo del acceso a Internet en la institución pública/educativa.

#### **4. En torno a la prohibición de interrupción injustificada del acceso a internet**

La Primera Disposición Complementaria Final establece lo siguiente:

Prohíbese la interrupción injustificada del acceso a internet aplicada a poblaciones enteras o a determinados segmentos del público o medidas de reducción de la velocidad de navegación de internet. El bloqueo abarca la red de internet y en la infraestructura de las telecomunicaciones


Suscribimos la necesidad de establecer dicha prohibición en nuestro ordenamiento jurídico. En efecto, el bloqueo o interrupción del acceso a Internet en determinados espacios o a determinados segmentos de la población se muestra como una de las más grandes amenazas a los derechos humanos a nivel global. No obstante, teniendo en cuenta la importancia que tiene la mencionada norma, somos de la opinión que esta no debería ser recogida como una Disposición Complementaria Final, sino estar establecida dentro del mismo cuerpo del Proyecto.

Finalmente, recomendamos que las distintas iniciativas legislativas existentes en torno al derecho de acceso a Internet como un derecho fundamental puedan ser acumuladas para que se discuta, de manera integral y sistemáticas, el reconocimiento del mencionado derecho. Así, somos de la posición que, en primer lugar, cabría realizar un reconocimiento del derecho de acceso a Internet como un derecho fundamental a través de una ley de reforma constitucional (en donde se establezcan sus contenidos constitucionales mínimos). Posteriormente, una ley de desarrollo constitucional que establezca disposiciones como las señaladas en el Proyecto de Ley bajo análisis sería un instrumento necesario para la concreción de dicho derecho fundamental.

Por la suma de estos motivos, solicitamos a su despacho tenga a bien recibir esos comentarios y los sume al debate en torno a esta iniciativa. Del mismo modo, si es necesaria alguna precisión o mayores alcances nos ponemos a su disposición para cualquier consulta sobre este Proyecto de Ley o sobre otras iniciativas que la Comisiones respectivas del Congreso requieran.

Sin más, le expresamos nuestros mejores deseos y mayor consideración.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a vertical line, likely representing the name Miguel Morachimo Rodriguez.

Miguel Morachimo Rodriguez  
Director Ejecutivo

A handwritten signature in black ink, featuring a prominent diagonal stroke and several smaller loops, likely representing the name Dilmar Villena Fernández Baca.

Dilmar Villena Fernández Baca  
Coordinación Legal

Asociación Civil Hiperderecho  
Av. Benavides 1944, Piso 9, Miraflores, Lima  
RUC: 20551193099