



# HIPER DERECHO

Tecnología como libertad

26 de febrero de 2021

Comisión de Transportes y Comunicaciones

**Congreso de la República**

Presente.—

**Asunto: Comentarios acerca del Proyecto de Ley N°06383/2020-CR, Ley que obliga a las empresas operadoras de Internet a instalar filtros que bloqueen el acceso a situaciones de explotación sexual**

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° 06383/2020-CR (en adelante, “el Proyecto”), el cual tiene como objeto que las empresas operadoras del servicio de Internet instalen, de manera obligatoria, filtros de control parental para el bloqueo de páginas web de contenido pornográfico o que conlleve a situaciones de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes.

Consideramos valioso el interés de promover un uso seguro y responsable de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones, en particular, para los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, observamos con preocupación que, a pesar del fin loable que persigue, el presente Proyecto de Ley amenaza ciertas libertades y principios. En atención a ello, le hacemos llegar nuestros comentarios sobre el particular, que se centran, principalmente, en los derechos que se estarían afectando con esta norma y las dificultades operativas que ella implica.

## **1. Antecedentes legales**

La propuesta legislativa bajo comentario plantea que las empresas proveedoras de Internet, obligatoriamente, instalen filtros de control parental —sean gratuitos u onerosos— para el bloqueo de páginas web de contenido pornográfico o que conlleve a situaciones de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes.

En el Perú, existen antecedentes normativos relevantes relacionados con esta problemática. Por ejemplo, la Ley 28119, Ley que prohíbe el acceso de menores de edad a páginas web de contenido pornográfico y a cualquier otra forma de comunicación en red de igual contenido

en las cabinas públicas de Internet, y su modificatoria (Ley 29139), disponen las siguientes obligaciones a los administradores o encargados de cabinas públicas de Internet:

- Instalar filtros y bloqueos en todas las computadoras que impidan que los menores de edad tengan acceso a páginas web de contenido pornográfico, canales de conversación u otras formas de comunicación en red.
- Colocar la advertencia correspondiente.
- Llevar un registro escrito de los usuarios mayores de edad, DNI y horarios de ingreso y salida.

Asimismo, en 2014 se promulgó la Ley 30254, Ley de Promoción para el uso seguro y responsable de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones por Niños, Niñas y Adolescentes. Si bien el Proyecto de Ley que le dio origen proponía, al igual que el Proyecto bajo comentario, que las empresas proveedoras de Internet instalen de manera obligatoria filtros bloqueadores de sitios web con contenido pornográfico, finalmente el texto fue modificado, de modo que las actuales obligaciones de las empresas proveedoras de acceso a Internet son:

- Informar, antes de establecer la relación contractual y/o en cualquier momento que le sea solicitado, sobre la posibilidad de establecer filtros gratuitos u onerosos que bloqueen el acceso a contenidos violentos y pornográficos.
- Difundir a través de sus principales canales de comunicación la posibilidad que tienen los usuarios de establecer filtros gratuitos u onerosos.

Ambas leyes y sus respectivos reglamentos persiguen el mismo objetivo que el presente Proyecto: proteger a los niños, niñas y adolescentes de la exposición a contenido violento y pornográfico, así como a distintas modalidades de explotación sexual facilitadas por las TIC. En ese sentido, corresponde que, como legisladores, evalúen si la nueva propuesta sería plausible de superar el test de proporcionalidad<sup>1</sup>.

Para ello, en primer lugar, deberá evaluarse si la medida es idónea para el fin que se busca tutelar. ¿El establecer filtros obligatorios hará que los niños, niñas y adolescentes no sean expuestos a situaciones de riesgo de pornografía o explotación sexual? Cabe tomar en cuenta que en una red muy dinámica, el bloqueo una página web no asegura la remoción de su contenido, ya que estos contenidos pueden aparecer nuevamente y en el menor tiempo en otra página web no identificada por el bloqueador.

Asimismo, cabe evaluar si no existen medidas menos lesivas de los principios constitucionales y derecho fundamentales que a continuación desarrollaremos. Sobre el particular, consideramos que la promoción, fomento y puesta en conocimiento de estas medidas de bloqueo resultan menos lesivas que la obligatoriedad de instalarlas.

Finalmente, corresponde analizar si la afectación que se realiza a los principios de neutralidad de red o a la libertad de expresión son proporcionales al fin que se busca tutelar.

---

<sup>1</sup> Así lo ha destacado el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, al resaltar que toda medida que suponga un bloqueo o interferencia en la transmisión de Internet debe ser estrictamente **necesaria y proporcional**. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH (2013). Libertad de expresión e Internet. Disponible en: [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014\\_04\\_08\\_Internet\\_WEB.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_08_Internet_WEB.pdf)

## 2. Sobre el principio de neutralidad de red

En la actualidad, Internet es un espacio que permite el intercambio de ideas e información. A diferencia de los medios tradicionales, posibilita una comunicación instantánea y a bajo costo, cambiando drásticamente la forma en que accedemos a la información y la compartimos. A través de su uso, las personas pueden reclamar justicia social y económica, tener mayores oportunidades de representación política y generar conocimientos. En ese sentido, además, Internet tiene un rol importante en el fomento de nuevos modelos de activismo y en el fortalecimiento de la democracia<sup>2</sup>.

En virtud de estas cuestiones, el objetivo y la defensa de un Internet abierto han conllevado a que los gobiernos y empresas proveedoras de servicios de Internet a nivel internacional se adecúen a principios orientadores de su configuración y estructura. El principio de neutralidad de red es uno de ellos: busca proteger la libertad de acceso y elección de los usuarios, de modo que los contenidos en Internet no estén direccionados, condicionados o restringidos por privados o gobiernos.

Por tal razón, en su Declaración Conjunta sobre libertad de expresión e Internet, las Relatorías especiales en la materia de los distintos sistemas internacionales de protección de derechos humanos han manifestado que la neutralidad de red es un principio que permite que el tratamiento de los datos y el tráfico de Internet no sean objeto de ningún tipo de discriminación en función de factores como dispositivos, contenido, autor, origen y/o destino del material, servicio o aplicación<sup>3</sup>.

En el caso peruano, el artículo 6 de la Ley 29904, Ley de Promoción de la Banda Ancha y Construcción de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica, señala que los proveedores de acceso a Internet deberán respetar la neutralidad de red, de modo que no pueden bloquear de manera arbitraria el derecho de cualquier usuario a utilizar una aplicación o un protocolo, independientemente de su origen, destino, naturaleza o propiedad.

Al respecto, conviene recordar que el Estado tiene no solo la obligación de abstenerse de imponer restricciones desproporcionadas o arbitrarias en el acceso a contenidos en línea, sino que, además, tienen el deber de garantizar una Internet libre y abierta<sup>4</sup>, por lo que no debería legislar en el sentido de favorecer el surgimiento de redes no neutrales.

---

<sup>2</sup> Thompson, K., LaRocca D., Gallagher, P., Cintron, J., *Impact of Internet and Communication Networks and Technologies on Concepts of and forms of Democratic Government and Rule*. Disponible en: en [http://www.qcc.cuny.edu/SocialSciences/ppecorino/CISESHV\\_TEXT/Chapter-12-PoliticalChange/Study.html](http://www.qcc.cuny.edu/SocialSciences/ppecorino/CISESHV_TEXT/Chapter-12-PoliticalChange/Study.html). Citado por Lucena Cid, Isabel (2014). El derecho de acceso a internet y el fortalecimiento de la democracia. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, vol. 9, p.3.

<sup>3</sup> Relator Especial de la ONU sobre la Promoción y Protección del derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Relatora Especial de la OEA para la Libertad de Expresión, y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (junio de 2011). Declaración conjunta sobre libertad de expresión e Internet, punto 5.a. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849&IID=2>

<sup>4</sup> Consejo de Derechos Humanos de la ONU (mayo de 2016). A/HRC/32/38. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, párr. 49. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/32/38>

Sin embargo, este Proyecto no es claro sobre el funcionamiento de los filtros de instalación obligatoria, por lo que podrían dar lugar a que los PSI tengan discrecionalidad para restringir sitios y comunicaciones a través de sus canales de manera predeterminada, con la consiguiente afectación del principio de neutralidad de red.

### 3. Sobre el derecho a la libertad de expresión

Las especiales características de Internet hacen de él un instrumento único para desplegar el enorme potencial del derecho a la libertad de expresión<sup>5</sup>. Es precisamente este derecho fundamental, reconocido en el artículo 2 inciso 4 de la Constitución Política del Perú, el que resulta amenazado con propuestas relacionadas con el bloqueo de contenidos a nivel de proveedores —además de la anteriormente mencionada amenaza a los elementos clave de la arquitectura en red<sup>6</sup>—.

La amenaza de este tipo de propuestas ya ha sido identificada por el Congreso de la República en anteriores oportunidades. Por ejemplo, en los años 2013 y 2014 se debatió ampliamente el Proyecto de Ley 02511/2012 —que daría lugar a la Ley 30254—, cuyo contenido inicial fue modificado debido a los riesgos que suponía para la libertad de expresión. Así fue reconocido por su propio autor, el congresista Omar Chehade, en los debates parlamentarios de 2014:

“No se está queriendo aprobar la fórmula primigenia de censura, sino la fórmula de promover el uso seguro y responsable del Internet aprobada por la Comisión de la Mujer y Familia (...) Los filtros no se colocarán de manera obligatoria, sino que la propia compañía proveedora tendrá que informar al usuario si desea o no poner esos filtros”<sup>7</sup>.

En el mismo sentido se pronunció la Comisión de la Mujer y Familia sobre la posibilidad de legislar una obligación de este tipo, identificando el riesgo de censura previa que constituye:

“La problemática central con los filtros a nivel de proveedor no solo radica en su poca efectividad sino en la afectación a derechos fundamentales al constituirse en potenciales mecanismos de censura previa”<sup>8</sup>.

Al respecto, es necesario tener presente la peligrosidad de este tipo de medidas. Con frecuencia, los sistemas de bloqueo y filtrado de contenidos en Internet han ocasionado que se bloqueen sitios web de contenido legal, afectándose discursos protegidos por la libertad de expresión o, incluso, información de interés público<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH (2013). Ob. cit.

<sup>6</sup> Joana Varon Ferraz, Carlos Affonso Pereira de Souza, Bruno Magrani, Walter Britto. Filtrado de contenido en América Latina: razones e impacto en la libertad de expresión, p. 183. En Eduardo Bertoni (comp.), Hacia una internet libre de censura: propuestas para América Latina. Disponible en: [https://www.palermo.edu/cele/pdf/internet\\_libre\\_de\\_censura\\_libro.pdf](https://www.palermo.edu/cele/pdf/internet_libre_de_censura_libro.pdf)

<sup>7</sup> Ver en:

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFFE905257D5F0061848C/\\$FILE/PLO-2014-12.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFFE905257D5F0061848C/$FILE/PLO-2014-12.pdf)

<sup>8</sup> Comisión de la Mujer y Familia. Dictamen sustitutorio, p. 22. Disponible en:

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02\\_2011\\_2.nsf/0/b9bbf0c332fe295b05257ce0007a508f/\\$FILE/02511DC16MAY220514.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/0/b9bbf0c332fe295b05257ce0007a508f/$FILE/02511DC16MAY220514.pdf)

<sup>9</sup> Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH (2013). Libertad de expresión e Internet.

Asimismo, aun si en esta propuesta no se encuentra una facultad explícita de la Administración para determinar qué expresiones digitales deben censurarse, tampoco está delimitado cómo se identificarán qué sitios web deben bloquearse —ni se precisa si vendrán bloqueados de manera predeterminada o no—, dejando un amplio margen de discrecionalidad en su reglamentación. A largo plazo, esta ausencia de claridad puede incentivar a que los privados —en este caso, las empresas proveedoras de Internet— censuren discursos que, pudiendo ser controversiales u ofensivos, no contravienen la ley, como es el caso de la pornografía no infantil, con la finalidad de evitar la imputación de responsabilidad<sup>10</sup>.

En contraposición, desde hace más de una década se conoce de la existencia de otros mecanismos útiles para restringir el acceso de menores de edad a contenido pornográfico, muchos de los cuales son de acceso gratuito —por ejemplo, aplicativos que pueden instalarse en dispositivos celulares o en computadores de escritorio—. Considerando que estas alternativas son menos lesivas que la planteada por el Proyecto de Ley, debería considerarse retirar la fórmula de obligatoriedad y, al mismo tiempo, fortalecer la fiscalización de las obligaciones ya existentes en nuestra normativa.

#### **4. Consecuencias prácticas de la obligatoriedad de filtros**

Según la información publicada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, en el 2010, el 13% de hogares tenía acceso a Internet. A septiembre de 2020, diez años después, ese porcentaje aumentó hasta llegar al 44.2%<sup>11</sup>. Si bien existe un incremento considerable, lo cierto es que más del 50% de hogares sigue sin tener acceso a Internet, con todo lo que ello implica —recordemos que Internet es una herramienta que permite el ejercicio de múltiples derechos fundamentales—.

Entre los muchos determinantes del acceso a las TIC y uso de Internet, los aspectos relacionados con el desarrollo económico-social (entre otros, los ingresos) juegan un papel importante: son los principales determinantes de la brecha digital existente<sup>12</sup>.

Por esa razón, vemos con preocupación que este Proyecto puede generar un efecto perverso sobre el precio de los servicios de Internet. Al ser de contratación obligatoria, el costo del filtro podría estar bien a cargo del consumidor, bien a cargo de la empresa —la cual, evidentemente, terminaría trasladando el precio al consumidor final—. Con este esquema, a la par que se vulnera la libertad de contratación —pues, en condiciones normales de mercado, los padres de familia podrían optar por la contratación directa de filtros o la implementación de estrategias gratuitas—, se encarece el costo del acceso a Internet, lo cual podría agravar la brecha digital existente a la fecha en el país.

---

<sup>10</sup> Keller, Daphne (2018). Who Do Yo Sue?, *Aegis Series Paper*, p. 3. Disponible en: [https://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/who-do-you-sue-state-and-platform-hybrid-power-over-online-speech\\_0.pdf](https://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/who-do-you-sue-state-and-platform-hybrid-power-over-online-speech_0.pdf). Consejo de Derechos Humanos de la ONU (mayo de 2016). A/HRC/32/38. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, párr. 44.

<sup>11</sup> INEI (Dic. 2020). Informe técnico: Estadísticas de las Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares, pp. 4 y 19. Disponible en: [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin\\_tics.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_tics.pdf)

<sup>12</sup> Tello, Mario (2018). Brecha digital en el Perú: Diagnóstico, Acceso, Uso e Impactos (INEI), p. 83. Disponible en: <https://departamento.pucp.edu.pe/economia/wp-content/uploads/Mario-Tello.-Brecha-digital.-INEI.pdf>

## 5. Comentarios Finales

Este Proyecto de Ley no es la primera iniciativa que propone la obligatoriedad de la instalación de filtros de bloqueo de páginas de contenido pornográfico: las experiencias más cercanas son el PL 02511/2012-CR, propuesto por Omar Chehade, y el PL 00825/2016-CR, propuesto por Yohny Lescano. Sin embargo, luego del debate y evaluación correspondientes, ninguna de estas propuestas de legislar una obligación de instalación de filtros ha prosperado. De hecho, en julio de 2020, esta misma Comisión aprobó el Dictamen sustitutorio<sup>13</sup> del PL 00825/2016-CR con cambios sustanciales: mientras la propuesta original<sup>14</sup> obligaba a las empresas proveedoras de acceso a Internet a instalar filtros bloqueadores, bajo sanción de no renovar la autorización de funcionamiento, el actual texto sustitutorio es únicamente una declaratoria de interés nacional.

Desde Hiperderecho, estimamos que, si se ha retrocedido en la propuesta inicial, se debe a que, como Comisión, han advertido la incompatibilidad de este tipo de obligaciones —la de instalación de filtros de bloqueo de páginas web— con nuestras normas legales y constitucionales, así como con los estándares internacionales vigentes en la materia.

Por todo lo anteriormente expuesto, solicitamos a su despacho tenga a bien recibir esos comentarios y los sume al debate en la Comisión sobre 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 Comisión requiera.

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

Atentamente,

Miguel Morachimo Rodriguez  
Director Ejecutivo

Lourdes Lucía León Pacheco  
Coordinadora Legal

Asociación Civil Hiperderecho  
Av. Benavides 1944, Piso 9  
Miraflores, Lima 15074  
RUC: 20551193099

---

<sup>13</sup> Ver:

[https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Dictamenes/Proyectos\\_de\\_Ley/00825DC23MAY20200730.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/00825DC23MAY20200730.pdf)

<sup>14</sup> Ver:

[https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0082520161221..pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0082520161221..pdf)

