



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Secretaría
General

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Miraflores, 30 de junio de 2022

OFICIO N° 1662 -2022-JUS/SG

Señor

FLAVIO CRUZ MAMANI

Presidente de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología
Congreso de la República

Presente. -

Asunto: Opinión técnica del Proyecto de Ley N° 1397/2021-CR, "Ley de Reforma Constitucional que reconoce el acceso a internet como derecho fundamental y garantiza la infraestructura y arquitectura digital para su ejercicio"

Referencia: Oficio N° 743-2021-2022-CCIT/CR

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, por especial encargo del Señor Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Félix Inocente Chero Medina, dar respuesta al documento de la referencia, a través del cual su despacho solicita a este Sector emitir opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 1397/2021-CR, "Ley de Reforma Constitucional que reconoce el acceso a internet como derecho fundamental y garantiza la infraestructura y arquitectura digital para su ejercicio".

Al respecto, se remite copia del Informe Legal N° 106-2022-JUS/DGDNCR, de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria, con la finalidad de dar atención a lo requerido.

Aprovecho la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi más alta consideración y estima.

Atentamente,

RAMÓN FERNANDO ALCALDE POMA

Secretario General

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General
de Desarrollo Normativo
y Calidad Regulatoria

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

INFORME LEGAL N° 106-2022-JUS/DGDNCR

A : **JIMMY MARCO QUISPE DE LOS SANTOS**
Viceministro de Justicia

DE : **CARLOS LUIS QUISPE ASTOQUILCA**
Director General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

ASUNTO : Informe legal sobre el Proyecto de Ley N° 1397/2021-CR, Ley de Reforma Constitucional que reconoce el acceso a internet como derecho fundamental y garantiza la infraestructura y arquitectura digital para su ejercicio pleno.

REFERENCIA: Oficio N° 743-2021-2022-CCIT/CR

FECHA : Miraflores, 17 de junio de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con la finalidad de remitirle el presente Informe Legal.

I. ANTECEDENTE

El 2 de junio de 2022, mediante el documento de la referencia, la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología del Congreso de la República solicita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos emita opinión jurídica sobre el Proyecto de Ley N° 1397/2021-CR, Ley de Reforma Constitucional que reconoce el acceso a internet como derecho fundamental y garantiza la infraestructura y arquitectura digital para su ejercicio pleno¹ (en adelante, el Proyecto de Reforma Constitucional).

OBJETO

El presente Informe Legal tiene por objeto el análisis del Proyecto de Reforma Constitucional, de acuerdo con el Punto 7.3 del “Lineamiento para la atención de solicitudes de Dictámenes Dirimientes, Opiniones Jurídicas e Informes Legales”².

BASE LEGAL

- a) Declaración Universal de Derechos Humanos; proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas, en París, a través de la Resolución N° 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948; y aprobada por el Perú mediante Resolución Legislativa

¹ Presentado por el grupo parlamentario Perú Democrático, el 2 de marzo de 2022.

² Aprobado por la Resolución Viceministerial N° 003-2021-JUS-VMJ, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de junio de 2021.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”





“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

N° 13282, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de diciembre de 1959 (en adelante, la Declaración Universal de los Derechos Humanos).

- b) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966; en vigor desde el 23 de marzo de 1976, de acuerdo con su artículo 49; y aprobado por el Perú mediante el Decreto Ley N° 22128, publicado en el diario oficial El Peruano el 29 de marzo de 1978 (en adelante, "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos").
- c) Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32) realizada en San José (Costa Rica) del 7 al 22 de noviembre de 1969, ratificada por el Perú mediante el Decreto Ley N° 22231, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 1978, y en vigor desde el 18 de julio de 1978 (en adelante, la Convención Americana sobre Derechos Humanos).
- d) Constitución Política del Perú, publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de diciembre de 1993 (en adelante, la Constitución).
- e) Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de diciembre de 1997 (en adelante, la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa).
- f) Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, *Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa*, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de marzo de 2006 (en adelante, el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa).
- g) Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva N° 106-2020-2021/MESA-CR, 3ª edición (en adelante, el Manual de Técnica Legislativa).

II. ANÁLISIS

De los límites a la Reforma Constitucional

1. La Constitución atribuye, en su artículo 206, la potestad de reformarla al Poder Legislativo³, pero dicha potestad no es absoluta.

³ Constitución, artículo 206: “Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

2. Respecto a la potestad de reforma constitucional contenida en el artículo 206 de la Constitución, como bien sostiene reiterada doctrina, se trata de una competencia de especial envergadura, considerada incluso como una especie de *competencia de la competencia*⁴. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha reconocido en su jurisprudencia que la validez en el ejercicio de esta potestad se encuentra sujeta al respeto de los límites formales previstos en el artículo 206 de la Constitución y los límites materiales reconocidos en la jurisprudencia del precitado Tribunal⁵.
3. El respeto de los límites formales de la potestad de reforma se encontrará garantizado en tanto se verifique el cumplimiento estricto de los requisitos procedimentales establecidos en el artículo 206 de la Constitución⁶. Por otro lado, la observancia de los límites materiales está referida a que el ejercicio de la potestad de reforma constitucional no implique un desconocimiento de la identidad o esencia constitucional, toda vez que, como bien ha sido definido en la doctrina, la potestad de *reformar* la Constitución no puede ser entendida como una competencia para *destruirla*⁷.
4. Bajo esta lógica, y teniendo en cuenta que en nuestra Constitución no se han previsto *cláusulas pétreas* de forma explícita como sí ha ocurrido en otros ordenamientos como Alemania, Francia, Italia, entre otros, el Tribunal Constitucional ha identificado en su jurisprudencia, de manera enunciativa más no taxativa, algunos principios fundamentales que configurarían el *contenido esencial* de la Constitución, denominados por la doctrina como límites materiales

congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral”.

⁴ De Vega, Pedro. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Tecnos. Madrid, 2001. pp. 236-238.

⁵ Tribunal Constitucional. Expediente N° 014-2002-AI/TC, Sentencia del 21 de enero de 2002, f.j. 71 -77. Tribunal Constitucional. Expediente N° 050-2004-AI/TC, Sentencia del 3 de junio de 2005, f.j. 26, 32-35.

⁶ Artículo 206.- Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República. La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral

⁷ Véase William L. Marbury. “The limitation upon the amending power”. En *Harvard Law Review* 2, Vol. 33 (1919-1920). p. 225.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

implícitos⁸, tales como: el principio de dignidad del hombre, la vida, la igualdad, la soberanía del pueblo, el Estado democrático de derecho, la separación de poderes, la forma republicana de gobierno, el régimen representativo, la Constitución económica, el principio de alternancia del gobierno, y, en general, el régimen político y forma de Estado⁹.

5. Así las cosas, corresponderá verificar si el presente proyecto de reforma constitucional no contraviene alguno de los límites materiales implícitos reconocidos por el Tribunal Constitucional.

Esbozos preliminares para el reconocimiento del derecho humano de acceso y uso de internet en el Sistema Universal de Derechos Humanos

6. El Proyecto de Reforma Constitucional pretende introducir, como inciso 25 del artículo 2 de la Constitución, la siguiente propuesta normativa:

Constitución, artículo 2: “Toda persona tiene derecho:

1. A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece.

(...)

25. **De acceso a un internet de calidad, libre, inclusivo y abierto. El Estado garantiza la infraestructura y arquitectura digital para su ejercicio pleno. El uso de internet en las instituciones y universidades públicas es gratuito.**

7. Al respecto, debe advertirse que, desde hace varios años atrás, la Organización de Naciones Unidas (en adelante, la ONU) ha advertido la importancia del Internet para el ejercicio del derecho humano a la libertad de opinión y de expresión¹⁰. En

⁸ Roznai, Yaniv. *Unconstitutional Constitutional Amendments: A study of the nature and limits of constitutional amendment powers*. Tesis presentada al Departamento de Derecho de *London School of Economics* para obtener el grado de Doctor en Filosofía. Londres, 2014.

⁹ Tribunal Constitucional. Expediente N° 014-2002-AI/TC, Sentencia del 21 de enero de 2002, f.j. 75-76. Tribunal Constitucional. Expediente N° 050-2004-AI/TC, Sentencia del 3 de junio de 2005, f.j. 35. Tribunal Constitucional. Expediente N° 006-2018-PI/TC, Sentencia del 6 de noviembre de 2018, f.j. 49. Tribunal Constitucional. Expediente N° 006-2019-CC/TC, Sentencia del 14 de enero de 2020, f.j. 27.

¹⁰ Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue*, Consejo de Derechos Humanos, 17º período de sesiones, Tema 3 de la agenda (Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo), 16 de mayo de 2011, Punto 20: “De hecho, Internet ha pasado a ser un medio fundamental para que las personas ejerzan su derecho a la libertad de opinión y de expresión, garantizado por el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”. En: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10048.pdf>, consultada el 17 de junio de 2022.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

la misma línea, se advierten una serie de declaraciones emitidas de forma conjunta por la ONU, la Organización de Estados Americanos (en adelante, la OEA), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (en adelante, la OSCE), y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (en adelante, la CADHP).

8. En efecto, en la “Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet”, del 1 de junio de 2011, se afirmó lo siguiente:

La negación del **derecho de acceso a Internet**, a modo de sanción, constituye una medida extrema que solo podría estar justificada cuando no existan otras medidas menos restrictivas y siempre que haya sido ordenada por la justicia, teniendo en cuenta su impacto para el ejercicio de los derechos humanos¹¹. (Negritas agregadas)

9. Posteriormente, en la “Declaración Conjunta del Vigésimo Aniversario: Desafíos para la Libertad de Expresión en la Próxima Década”, del 10 de julio de 2019, se expresó lo siguiente:

El ejercicio de la libertad de expresión requiere de una infraestructura digital que sea robusta, universal y cuya regulación garantice que permanezca siendo un espacio libre, accesible y abierto para todas las partes interesadas. Durante los próximos años, los Estados y otros actores deben... [r]econocer el **derecho al acceso y el uso de internet** como un derecho humano y una condición esencial para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión¹². (Negritas agregadas)

10. Como se aprecia, en ambas declaraciones conjuntas se advierte que los derechos humanos a la libertad de opinión y de expresión tienen una relación esencial con la internet, en el sentido que esta red constituye un medio particularmente trascendente a través del cual aquel derecho puede ejercerse, y con base en ello, diversos organismos supranacionales han emitido declaraciones conjuntas respecto a la necesidad de que se reconozca el derecho humano al acceso y uso de internet.

¹¹ Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la OSCE, Relatora Especial de la OEA para la Libertad de Expresión, y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la CADHP, *Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet*, 1 de junio de 2011, Punto 6.c. En: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849&IID=2>, consultada el 17 de junio de 2022.

¹² Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión, y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la CADHP, *Declaración Conjunta del Vigésimo Aniversario: Desafíos para la Libertad de Expresión en la Próxima Década*, 10 de julio de 2019, Punto 2.a. En: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1146&IID=2>, consultada el 17 de junio de 2022.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

Del reconocimiento de la relación de la internet con el derecho fundamental a la libertad de expresión en el Sistema Regional

11. Las declaraciones antes mencionadas no son vinculantes para los Estados parte del Sistema Universal; pero en el Sistema Regional, en la misma línea se ha pronunciado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en dos importantes documentos:

12. En efecto, en la demanda que presentara ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra Costa Rica por el caso “La Nación”, afirmó lo siguiente:

El derecho a la libertad de expresión en los términos consagrados en el artículo 13 de la Convención Americana protege de igual manera tanto a los medios de comunicación tradicionales como a la **expresión difundida a través de internet**¹³. (Negritas agregadas)

13. Y en su Informe Anual de 2013, sobre libertad de expresión, indicó lo siguiente:

Como señaló la Corte Interamericana, el derecho a la libertad de expresión implica necesariamente el derecho de las personas a utilizar el idioma que elijan para expresarse. En atención a lo anterior, es necesario que se adopten las medidas tendientes a reducir los obstáculos lingüísticos para garantizar que las distintas culturas puedan expresarse y **acceder a internet**¹⁴. (Negritas agregadas)

14. Como se aprecia, si bien el Sistema Interamericano no cuenta con algún instrumento normativo que reconozca un derecho humano al acceso y uso de internet; sin embargo, la Comisión IDH ha reconocido una relación esencial de la internet con el derecho a la libertad de expresión, lo cual permite sostener que el acceso y uso de esta red forma bien puede ser tutelado como parte del contenido de aquel derecho.

¹³ OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra la República de Costa Rica. Caso N° 12.367 –“La Nación”*. Mauricio Herrera Ulloa y Fernán Vargas Rohrmoser, 28 de enero de 2002, Fundamento 97. En: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/herrera/demanda.PDF>, consultada el 17 de junio de 2022.

¹⁴ OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2013, Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Washington DC (EE.UU), diciembre de 2013, Capítulo IV. En: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anauales/2014_04_22_IA_2013_ESP_FINAL_WEB.pdf, consultada el 17 de junio de 2022.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

Del reconocimiento de la relación de la internet con los derechos constitucionales a la libertad de expresión y a la información por el Tribunal Constitucional peruano

15. Si bien las demandas que presente la Comisión Interamericana ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como sus Informes Anuales, no son instrumentos vinculantes para los Estados parte de la OEA; sin embargo, ello no impide que alguno de dichos documentos sea usado por los órganos jurisdiccionales de los Estados parte para interpretar los derechos reconocidos en sus sendas constituciones políticas.

16. De hecho, apoyándose en un informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Constitucional del Perú manifestó lo siguiente sobre el internet:

Las características particulares de internet en cuanto a su naturaleza multidireccional e interactiva, su velocidad y alcance global a un relativo bajo costo, y sus principios de diseño descentralizado y abierto permiten concluir que el acceso a internet ha adquirido un potencial inédito para la realización del **derecho a buscar, recibir y difundir información, así como para transmitir y recibir pensamientos, ideas u opiniones** (cfr. *Estándares para una Internet libre, abierta e inolvidable*. Informe anual 2016 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos)¹⁵. (Negritas agregadas)

17. Como se aprecia, el Tribunal Constitucional advierte que el derecho a la libertad de expresión, pero también el derecho a la libertad de información, tienen relación con la internet; por lo que, puede afirmarse que el intérprete último de la Constitución ha reconocido que el acceso y uso de esta red forma parte del contenido protegido de aquellos derechos.

18. A pesar de lo anterior nada impide que el acceso y uso de internet sea reconocido como un derecho independiente y/o autónomo en la Constitución, tal como lo propone el Proyecto de Reforma Constitucional. Recuérdese, por ejemplo, que de acuerdo al Tribunal Constitucional, el derecho al debido proceso es uno amplio que alberga en su seno a otros, como el derecho a la motivación y el derecho de defensa¹⁶; y sin embargo, en la Constitución, estos tienen reconocimiento independiente de aquél¹⁷.

¹⁵ Tribunal Constitucional, Pleno Jurisdiccional, Lima, Expediente N° 442-2017-PA/TC, Sentencia del 15 de agosto de 2019, Fundamento 26.

¹⁶ El máximo intérprete de la Constitución indica que, “diversos contenidos del derecho al debido proceso... son los derechos de defensa y a la motivación de las resoluciones judiciales”. Tribunal Constitucional, Pleno Jurisdiccional, Lima, Expediente N° 1230-2002-HC/TC, Sentencia del 20 de junio de 2002, Fundamento 9.

¹⁷ Constitución, artículo 139: “Son principios y derechos de la función jurisdiccional:
(...)

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

19. Finalmente, la propuesta normativa resulta viable jurídicamente en tanto no contraviene o desnaturaliza algún límite material de la potestad de reforma constitucional, conforme se ha señalado en el presente informe.

DE LA CALIDAD NORMATIVA Y TÉCNICA LEGISLATIVA

20. Mediante la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, se plantean los lineamientos generales para la elaboración, la denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, garantizando su coherencia y seguridad jurídica.
21. Por su parte, el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, dispone en el artículo 1 que los anteproyectos de ley se estructuran en las siguientes partes: (i) Título de la disposición, (ii) Parte expositiva o exposición de motivos, (iii) Análisis costo beneficio, (iv) Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, y, (v) Fórmula normativa, en la que se incluye una parte considerativa, parte dispositiva y parte final.

Del Título de la disposición

22. La Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa dispone en el primer párrafo del artículo 3 que, “la Ley debe tener una denominación oficial que exprese su alcance integral”.
23. Asimismo, el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa establece en el numeral 3 del artículo 7 que, tratándose de una disposición modificatoria el nombre debe indicarlo expresamente citando la denominación oficial completa de la disposición modificada.
24. En el presente caso, el Proyecto de Reforma Constitucional se titula: Ley de Reforma Constitucional que reconoce el acceso a internet como derecho fundamental y garantiza la infraestructura y arquitectura digital para su ejercicio pleno, título que expresa el alcance integral de la iniciativa normativa.

De la Exposición de Motivos

25. El artículo 2 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa dispone:

(...)

5. La motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias, excepto los decretos de mero trámite, con mención expresa de la ley aplicable y de los fundamentos de hecho en que se sustentan.

(...)

14. El principio de no ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso”.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

La exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la **necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que corresponda y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.**

Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la **constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado.**

(Negritas agregadas).

26. Asimismo, el artículo 9 del citado Reglamento establece que “[l]a parte expositiva o exposición de motivos cumple con la finalidad de describir el contenido de la disposición, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta”.
27. Así también, en la página 83 del Manual de Técnica Legislativa se señala que, la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, “en la que se hace referencia al estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta”.
28. En el presente caso, aunque en la Exposición de Motivos se consignan algunos datos estadísticos y algunos pronunciamientos de organismos internacionales que advierten sobre la creciente importancia del internet, se recomienda incorporar en el análisis los documentos que, tanto a nivel del sistema universal como regional de derechos humanos, vienen advirtiendo sobre la especial trascendencia de la internet para la tutela y garantía de otros derechos humanos.

Del Análisis Costo Beneficio

29. Señala el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa que, el análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto, posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.
30. Asimismo, señala que este análisis es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y, leyes

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

relacionadas con política social y ambiental; y, que las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla.

31. En el presente caso, en el Análisis Costo Beneficio de la propuesta normativa se precisa que la misma no resulta contraria a los principios o disposiciones que regulan el presupuesto público, y que su finalidad es que “contribuya al fortalecimiento de la educación, al desarrollo del comercio digital, al teletrabajo y al ejercicio pleno del derecho constitucional a las libertades de información, expresión y difusión del pensamiento”. En ese sentido, se ha cumplido con este requisito.

Del Análisis de Impacto de la vigencia de la norma en la Legislación Nacional

32. Tal como lo desarrolla el artículo 4 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, el análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, éste se debe precisar expresamente.
33. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa.
34. En el presente caso, se ha cumplido con este requisito en tanto se ha precisado que el objeto de la propuesta normativa es incorporar un nuevo derecho fundamental al artículo 2 de la Constitución.

III. CONCLUSIONES

Estando a todas las consideraciones antes expuestas, esta Dirección General concluye, sobre el Proyecto de Ley N° 1397/2021-CR, Ley de Reforma Constitucional que reconoce el acceso a internet como derecho fundamental y garantiza la infraestructura y arquitectura digital para su ejercicio pleno, lo siguiente:

- (i) Es jurídicamente **viable**.
- (ii) Cumple con los requisitos de calidad y técnica legislativa; sin perjuicio de lo cual, se recomienda incorporar en el análisis los documentos que, tanto a nivel del sistema universal como regional de derechos humanos, vienen advirtiendo sobre

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General
de Desarrollo Normativo
y Calidad Regulatoria

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

la especial trascendencia de la internet para la tutela y garantía de otros derechos humanos.

IV. RECOMENDACIÓN

Se recomienda remitir el presente Informe Legal a la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología del Congreso de la República, para su conocimiento y fines pertinentes.

Es todo cuanto se tiene que informar.

Atentamente,



Firmado
digitalmente por
QUISPE
ASTOQUILCA Carlos
Luis FAU
20131371617 soft
Fecha: 2022.06.17
17:29:37 -05'00'

Carlos Luis Quispe Astoquilca

Director General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos



Firmado digitalmente por
CHILO GUTIERREZ Evelyn
Milagros FAU 20131371617
soft
Fecha: 2022.06.17 17:07:04
-05'00'

Evelyn Milagros Chilo Gutiérrez

Directora de Desarrollo Jurídico y Calidad Regulatoria
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

