



COMENTARIOS:

LEY MODELO INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA DIGITAL CONTRA LAS MUJERES POR RAZONES DE GÉNERO

8 de abril de 2025

Rubiela Gaspar y Lucía León



COMENTARIOS:

LEY MODELO INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA DIGITAL CONTRA LAS MUJERES POR RAZONES DE GÉNERO



**HIPER
DERECHO**

t e c n o
r e s i s
t e n c i a s



HIPER DERECHO

Hiperderecho es una asociación civil peruana sin fines de lucro, con más de doce años de experiencia, dedicada a investigar y promover el respeto de los derechos humanos en entornos digitales, conformada por abogadas y especialistas en tecnología. Como parte de nuestros objetivos, estudiamos todas las iniciativas de política pública que puedan impactar el ejercicio de derechos y libertades en estos ámbitos, y defendemos el derecho de las mujeres y diversidades a disfrutar de una internet libre de violencia.

I. CONTEXTO POLÍTICO PERUANO EN MATERIA DE GÉNERO

En Perú, el Poder Ejecutivo ha propuesto la unificación o fusión de dos ministerios, provocando así la eliminación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), que sería absorbido por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Este último Ministerio se dedica a gestionar programas sociales como “Juntos”, “Contigo” y “Pensión 65”, vinculados con la atención de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, personas con discapacidad y personas adultas mayores. Mientras, el MIMP tiene como objetivo erradicar la violencia basada en el género, con programas y equipos específicos dirigidos a la atención de niñas, adolescentes y mujeres.

El discurso institucional que busca eliminar el MIMP se hizo explícito durante el mensaje presidencial de fiestas patrias, en julio de 2024, y se ha materializado en iniciativas del Congreso, como el Proyecto de Ley 8434/2023-CR de 2024¹, y el 10328/2024-CR², presentado en febrero de este año, que propone fusionar el MIMP y MIDIS en un nuevo “Ministerio de la Familia, Desarrollo e Inclusión Social”.

Esta acción se enmarca en una regresión de protecciones a grupos históricamente vulnerables y en intentos de control de la sociedad civil. En atención a este panorama es que miramos con preocupación las responsabilidades atribuidas al MIMP en el artículo 9, primer párrafo de la Ley Modelo, en su calidad de ente rector de acuerdo al Mecanismo Nacional de las Mujeres. Es por ello que instamos a un pronunciamiento desde la cooperación internacional y desde los mecanismos de diálogo del MESECVI, como la Conferencia de Estados Parte o las Reuniones de Expertas, para evitar este tipo de retrocesos en las políticas públicas que garantizan el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

Desde Hiperderecho venimos resistiendo contra este tipo de retrocesos en derechos humanos, mediante nuestra labor en los proyectos “Después de la Ley”³ y “Tecnorestencias”⁴. A partir ellos, hemos identificado obstáculos en la atención, investigación y judicialización de casos de violencia de género en línea⁵. Y hemos advertido la importancia de que los delitos de violencia de género en línea sean de acción pública⁶.

¹ Congreso del Perú (2024). [PL N° 08434/2023-CR](#). Proyecto de Ley que determina el cambio de denominación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y del Ministerio de Cultura.

² Congreso del Perú (2025). [PL N° 10328/2024-CR](#). Proyecto de Ley que declara de interés nacional la creación del “Ministerio de la Familia, Desarrollo e Inclusión Social”, mediante la fusión del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

³ Para mayor información, visitar: <https://hiperderecho.org/despuesdelaley/>

⁴ Para mayor información, visitar: <https://hiperderecho.org/tecnorestencias/>

⁵ Hiperderecho (2024). Informe 5. Proyecto “Después de la Ley”. https://hiperderecho.org/wp-content/uploads/2024/04/Informe-5_Después-de-la-ley.pdf

⁶ Hiperderecho (2020). Informe 1. Proyecto “Después de la Ley”. https://hiperderecho.org/wp-content/uploads/2020/12/Informe-1_Después-de-la-ley.pdf

En ese sentido, saludamos que se tipifiquen como delitos de acción pública las acciones descritas en el artículo 7, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley Modelo.

Tomando este panorama y experiencia en consideración, a continuación expondremos nuestras recomendaciones y sugerencias a la Ley Modelo.

II. RECOMENDACIONES GENERALES

2.1. Es necesario encontrar un balance con el derecho a la libertad de expresión

De un lado, en el Capítulo III: “De la regulación de los proveedores de servicios a los efectos de esta Ley”, en el artículo 19.c. se hace referencia al marcado automático como uno de los tres mecanismo que deberán promover los proveedores de servicios para luchar contra la violencia digital. Al respecto, se debe advertir de los peligros que un marcado “automático” representan para la libertad de expresión, pues los algoritmos que se usan para colocar etiquetas son incapaces de comprender o reconocer el contexto lingüístico, lo que puede llevar tanto a información confusa para el usuario como a vulneraciones a los discursos y opiniones de propias mujeres sobre, por ejemplo, la concientización sobre el suicidio o la prevención de violencia de género.

Además, en el artículo 23, se señala entre los criterios que se tienen en cuenta para restringir el acceso de personas que promuevan contenidos ilícitos, a la reiterancia. Sin embargo, además de la reiterancia sería idóneo pensar en la gravedad de la conducta y su impacto en los derechos de las mujeres, lo que ameritará un juicio de proporcionalidad como parte de la supervisión humana. De igual forma, entre los criterios para determinar el impacto que se genera, se debe incluir el perfil de la víctima: ya sea la categoría de protección especial en la que se encuentre como ser una defensora de derechos humanos, o las características que la atraviesen desde un enfoque interseccional.

De otro lado, en el Capítulo IV: “De los procesos judiciales”, en el art.40.d. se indica que los proveedores del servicio deben actuar frente a la notificación de un contenido ilícito, bajo sanción. Sin embargo, no queda claro quién sería la persona encargada de hacer la notificación: atribuir esta potestad a cualquier usuario podría generar un sistema de *notice and take down*, lo que supondría una restricción grave a la libertad de expresión y el acceso a la información pública. Sobre todo, optar por eliminar los contenidos ante una alerta podría ser una opción atractiva para las empresas y autoridades en cuestión de costos, y se puede estar generando un incentivo para que las plataformas eliminen contenido legal para evitar el riesgo de enfrentarse a una sanción⁷.

⁷ 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.

Asimismo, en el artículo 42.e., entre las sanciones a los proveedores de servicios, está prevista “la revocación de permisos para operar en el territorio nacional de manera temporal o permanente, en casos graves de reincidencia.” En este apartado, pensar en la necesidad de un permiso para operar de las plataformas podría traducirse en un caso de censura previa.

2.2. Las plataformas no están exentas de regulación

En la actualidad, gran parte del debate público tiene lugar en Internet. La circulación e intercambio de todo tipo de información ocurre, principalmente, a través de las grandes plataformas. Esto ha hecho que el poder de los intermediarios sea crítico para las democracias: sus términos y condiciones, de naturaleza privada, tienen impacto e implicaciones en el espacio público de deliberación. Las políticas de moderación de contenidos y los algoritmos de recomendación y curación influyen directamente en cómo, qué tanto y a quiénes llega un contenido.

Según los mandatos especiales en libertad de expresión, el “control privado” en Internet es uno de los principales desafíos para esta década⁸. Este problema ha sido de gran preocupación para diversas organizaciones y organismos internacionales⁹, en pleno reconocimiento de que las empresas tienen la responsabilidad de respetar los derechos de las personas (incluso allí donde los gobiernos no lo hacen)¹⁰.

Aunque varios de los acercamientos a esta problemática toman como punto de partida el derecho a la libertad de expresión, múltiples derechos son susceptibles de impacto o amenaza en este contexto. En ese sentido, el derecho a una vida libre de violencia también debe ser tenido en cuenta en las discusiones sobre un marco de regulación de grandes plataformas en los países de la región.

A este respecto, es importante tomar en cuenta algunos lineamientos para no afectar otros derechos. En primer lugar, la regulación debe ser sobre los procesos y no sobre los contenidos: es decir, deben establecerse obligaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas, procesos de reporte, cooperación con las autoridades, etc. En segundo lugar, la regulación debe tomar en cuenta que no todos los intermediarios están en la misma posición ni cuentan con los mismos recursos para implementar ciertos mecanismos; por lo tanto, no

⁸ Declaración Conjunta: Desafíos para la libertad de expresión en la próxima década del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la Libertad de los Medios de Comunicación, el Relator Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), 2019.

⁹ Ver, por ejemplo, los [Principios Manila sobre Responsabilidad de Intermediarios](#) (2015), los [Principios de Santa Clara](#) (2020), los [Estándares latinoamericanos para una regulación democrática de las grandes plataformas](#) (2021) o las [Directrices para la gobernanza de las plataformas digitales de UNESCO](#) (2023).

¹⁰ Ver marco de Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos.

pueden estar bajo las mismas obligaciones (regulación asimétrica). En tercer lugar, la normativa debe prever y evitar presiones ilegítimas de gobiernos sobre las plataformas y, por extensión, sobre los contenidos, estableciendo límites y respetando los estándares interamericanos en la materia.

Tomando en cuenta lo anterior, resulta un paso importante que una Ley Modelo reconozca que los proveedores de servicios también tienen una responsabilidad respecto al derecho a las mujeres a una vida libre de violencia (art. 4). Es clave, además, que se haya previsto que la mesa interinstitucional y multiactor (art. 9.a) esté conformada, entre otros, por el sector privado; no obstante, sería de gran valor precisar la participación específica de las plataformas, incluyendo, de ser posible, a los equipos de Trust & Safety. Esto también ha de tenerse en cuenta en lo que respecta a la alfabetización digital, campañas de sensibilización y programas educativos no formales (art. 9.e.).

El capítulo III de la Ley, acertadamente, prevé una serie de disposiciones para la regulación de proveedores. No obstante, es necesario incluir cuidadosamente las pautas señaladas *supra* (regulación asimétrica, proporcionalidad, regulación de procesos, entre otros). De lo contrario, se podrían afectar derechos como la libertad de expresión de las personas usuarias.

Con respecto a la representación legal de los proveedores (art. 15), es necesario aclarar cuáles serían las facultades otorgadas. De la redacción del artículo, se colige que hace referencia a una representación legal *para* actuaciones de cooperación con autoridades competentes del Estado (entre ellas, el Poder Judicial); sin embargo, no queda claro por qué en el último párrafo se atribuye responsabilidad legal al representante por el incumplimiento de todas las obligaciones de la *ley* (cuando se entiende que sus facultades están relacionadas únicamente con la cooperación). Asimismo, recomendamos que se prevea únicamente una responsabilidad civil o administrativa, mas no penal.

Finalmente, y en línea con las consideraciones en materia de libertad de expresión expuestas previamente, el artículo 19 debe ser cuidadosamente reformulado, a fin de evitar la discrecionalidad por parte de las plataformas al momento de moderar (o eliminar) contenido. Si bien el artículo prevé los tres mecanismos mediante los cuales se “detecta” contenido que constituye violencia digital contra las mujeres por razones de género, no está establecido el mecanismo por el cual se toma dicha decisión (ni en ese ni en futuros artículos)¹¹.

¹¹ Como comentario transversal, encontramos que las obligaciones en materia de accesibilidad, pertinencia cultural, transparencia de los términos y condiciones, posibilidad de apelación, entre otros, son urgentes y necesarias para un entorno digital respetuoso de los derechos de las personas.

2.3. Los países deben contar con un marco sólido de principios transversales

A lo largo de la región, los países tienen distintos marcos normativos y estrategias de política pública para luchar contra la violencia basada en género. La Ley Modelo puede ser un paso importante para orientar la aprobación de principios transversales en estas estrategias.

En ese sentido, creemos importante incluir en los principios rectores (art. 4) un principio de participación que garantice no solo el involucramiento de la sociedad civil en mecanismos contra la violencia (por ejemplo, en la mesa multiactor del art. 9.a.), sino la consulta y participación específica de organizaciones de base de movimientos feministas y de sobrevivientes a la violencia digital. Sus perspectivas son centrales, y sumamente valiosas para los procesos de elaboración, implementación, evaluación y modificación de políticas públicas en la materia.

Asimismo, saludamos la inclusión del principio de no revictimización en el art. 4, y creemos pertinente que sea incluido también en el conjunto de principios orientadores del proceso (art. 27), por su especial relevancia en el acceso a la justicia y a lo largo de todo el proceso (sobre todo, considerando las prácticas de operadores de justicia).

Finalmente, sugerimos incluir, dentro de los principios rectores (art. 4), un principio de proporcionalidad que guíe a plataformas, gobierno y operadores de justicia al momento de aplicar medidas contra la violencia digital. A lo largo del texto, no se aprecia una distinción de grado entre las distintas manifestaciones de violencia digital¹² y la respuesta que pueden dar las plataformas a ellas. Así, por ejemplo, la definición misma de “moderación de contenidos” se refiere únicamente a contenido ilícito o “información incompatible con sus condiciones generales¹³” y a la respuesta frente a ellos, pero no considera las distintas medidas (alcance, recomendación, etc.) que las plataformas emplean al moderar.

En el mismo sentido, el artículo 19 se refiere a “frenar la reproducción, ocultar o eliminar materiales”, sin contemplar otras medidas menos lesivas para el contenido ofensivo. El artículo 23, por su parte, se refiere a la posibilidad de suspender los servicios a aquellas personas que reinciden, pero no incluye un criterio de gravedad o proporcionalidad (por ejemplo, hacia una cuenta que, aún sin reincidir, difunde material de abuso sexual infantil).

¹² Únicamente se distingue entre las tipificables como delitos y las que no.

¹³ En el texto del borrador se hace referencia a “condiciones generales”, pero esto es normalmente referido como normas comunitarias, políticas o términos y condiciones.

2.4. La privacidad es crítica para proteger a niñas y mujeres en su diversidad

El derecho a la privacidad es fundamental para proteger a niñas y mujeres, tanto en el entorno digital como analógico. Esto es particularmente crítico en el caso de activistas, periodistas, mujeres defensoras de derechos humanos o mujeres que están en riesgo de sufrir violencia.

Por eso, saludamos la inclusión del anonimato dentro del derecho a las mujeres a vivir una vida libre de violencia (art. 6). Asimismo, añadimos que ninguna medida orientada a la persecución y sanción de la violencia digital debe significar un riesgo para la garantía que ofrece el anonimato a las mujeres.

2.5. La importancia de la salud mental en la lucha contra la violencia de género en línea

Saludamos que en la Ley Marco se enfatice la protección de la salud mental de las mujeres que son víctimas, familiares o acompañan procesos de denuncia de violencia de género. En efecto, resulta oportuno que la Ley refleje un compromiso serio con la salud mental.

En atención a ello, sugerimos añadir en el artículo 10.d. (referido a las medidas de política pública de protección y atención), que se garantice el acceso a servicios esenciales de salud mental tanto a las víctimas como a la asistencia jurídica especializada que las acompaña¹⁴. Además, es ideal acotar que el servicio de asistencia jurídica especializada debe ser gratuito. Por otro lado, en el artículo 19, es idóneo incidir en que el personal encargado de la moderación de contenido cuente con apoyo en salud mental, pues su labor implicaría la interacción constante con contenido sensible o violento.

III. RECOMENDACIONES ADICIONALES

A continuación, detallamos algunos comentarios, observaciones y sugerencias, por artículo, en adición a las recomendaciones presentadas en el apartado anterior.

Artículo	Comentario
Artículo 1. “Esta ley tiene por objeto la prevención, atención, protección, investigación, sanción, reparación <i>integral</i> de los daños”.	Sugerimos añadir a la reparación la característica de “integral”, de acuerdo con el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y conforme a la

¹⁴ Para mayor información, ver [“Guía para investigar y acompañar casos de violencia de género en línea desde el cuidado feminista”](#). Hiperderecho. 2020.

	línea jurisprudencial de la Corte IDH. Es decir, una reparación que incluya medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición, obligaciones de investigar y sancionar, además de una indemnización compensatoria ¹⁵ .
Artículo 3.a. "Que tenga lugar dentro de cualquier relación interpersonal, incluyendo las relaciones familiares, sexoafectivas, de pareja o expareja, <i>independientemente</i> de que el agresor haya o no compartido el mismo domicilio que la mujer"	Sugerimos añadir "independientemente (...) de que la víctima conozca o no la identidad del agresor".
Artículo 3.a.c. "Que sea perpetrada, tolerada, con complicidad o aquiescencia del Estado o sus agentes (...)"	Al tratarse de una Ley modelo que orienta la normativa interna y no la responsabilidad internacional de los Estados, consideramos que incluso si un Estado adecuadamente atiende una denuncia y sanciona al agresor, eso no niega la naturaleza de la violencia digital. No queda claro los efectos de este acápite respecto al resto de la ley tampoco.
Artículo 7g: "Usar software espías en dispositivos electrónicos que permiten el control remoto de cámaras, micrófonos o geolocalización;"	Sugerimos considerar también el acceso no autorizado a su información (incluyendo archivos, historial de llamadas, galería, etc.).
Artículo 8.b. "Usar lenguaje misógino, machista, racista o de incitación a la violencia o conductas similares contra mujeres políticas o públicas en plataformas digitales"	Sugerimos mencionar explícitamente la violencia LGTBIQfóbica a la que pueden estar expuestas las mujeres en su diversidad cuando se desempeñan en política ¹⁶ .
Artículo 9.a. "Establecer una mesa interinstitucional y multiactor, regulada	Recomendamos en la participación multiactor tener en cuenta también al sector

¹⁵ Calderón Gamboa, Jorge F. (2013). La evolución de la reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r31941.pdf>

¹⁶ Es particularmente sensible el contexto peruano, en el cual se acosa a las mujeres trans, bisexuales y lesbianas en política. Recientemente, periodistas conservadores casi impiden que una congresista (Sussel Paredes) pueda ir al baño, luego de desplegar una campaña de acoso mediatizado en línea y a través de medios tradicionales a raíz de un evento sobre el Día de la Visibilidad Trans en el Congreso (se han viralizado los videos de cómo les participantes ingresan a los baños).

mediante decreto, que incluya la participación del sector privado, sociedad civil, <i>academia</i> y comunidad técnica. Esta mesa se reunirá de manera periódica para coordinar acciones (...) con perspectiva de género e <i>interseccional</i> ;	de la academia, así como tener en cuenta para la selección de participantes en los foros de discusión un enfoque interseccional.
Artículo 9.f. <i>Recopilar y analizar datos</i> sobre la violencia de género digital contra las mujeres para contar con un diagnóstico adecuado que permita evaluar la efectividad de las medidas y recomendar ajustes a las políticas. La información se desagregará por <i>factores</i> como género, edad, etnicidad, situación económica, discapacidad y otros”	Recomendamos incorporar una perspectiva ética en el levantamiento y análisis de información. Asimismo, la información a recoger no debería ser únicamente demográfica, sino incluir también percepciones, manifestaciones e impactos de la violencia digital.
Artículo 11. Prevención y sanción de la violencia digital por razones de género contra las mujeres políticas	En este artículo es oportuno incluir medidas de prevención de usos de la IA contra mujeres políticas. Por ejemplo, el uso de <i>deepfakes</i> para alterar discursos emitidos por mujeres políticas, o su uso para la creación de contenido sexual no consentido de mujeres políticas.
Artículo 17. Condiciones generales	El literal “a” prevé la obligación de los proveedores de describir clara y detalladamente los términos y condiciones. Se debe complementar con una explicación detallada sobre la razón por la que el proveedor llega a una decisión (por ejemplo, luego de un reporte).

IV. REFLEXIÓN FINAL

Saludamos el proceso de elaboración de una Ley Modelo Interamericana y creemos que es una oportunidad para contar con una orientación en la lucha contra la violencia de género en línea. Aunque existe un gran vacío metodológico en la región (y a nivel global) sobre cómo medir, analizar y tipificar las manifestaciones de violencia digital, creemos que los principios

orientadores que propone este segundo borrador son una base importante para construir marcos normativos más sólidos.

Reiteramos la necesidad de contar con garantías que prevengan la censura previa u otras amenazas a la libertad de expresión, considerando la especial naturaleza que tiene este derecho en la tradición interamericana. Asimismo, la importancia de la cooperación multi actor para proponer modelos efectivos de regulación de plataformas; y el cuidado integral para todas las víctimas, familiares y acompañantes en procesos de violencia de género en línea.

Esperamos tengan a bien recibir nuestros comentarios. Nos ponemos a su disposición para cualquier iniciativa adicional en el proceso de aprobación de la Ley Modelo, o para cualquier otra acción que tenga como objetivo la apropiación digital por las mujeres y diversidades, así como la construcción de internet como un espacio seguro para todas.

Lucía León Pacheco

Directora de Investigación

Correo: lucia@hiperderecho.org

Rubiela Gaspar Clavo

Coordinadora Legal en Políticas Públicas

Correo: rubiela@hiperderecho.org

te·c·n·o
r·e·s·i·s
te·n·c·i·a·s