

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

COMISIÓN DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍA Período Anual de Sesiones 2020-2021

DICTAMEN 7

Señor presidente:

Por acuerdo del Consejo Directivo, en su sesión virtual del 9 de junio de 2020, ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología, de conformidad con el artículo 135 de la Constitución Política y del artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República, **el Decreto de Urgencia 007-2020¹, Decreto de Urgencia que aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento (el Decreto de Urgencia, en adelante).**

Luego del análisis y debate correspondiente, en la sala de reuniones de la plataforma² de videoconferencia del Congreso de la República, la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología, en su Décima Primera Sesión Ordinaria, del 15 de julio de 2020, acordó por **UNANIMIDAD** de los presentes, aprobar el dictamen, con el voto favorable de los congresistas *Manuel Aguilar Zamora (AP)*, *Yessi Fabián Díaz (AP)*, *Lusmila Pérez Espíritu (APP)*, *Marco Antonio Verde Heidenger (APP)*, *Absalón Montoya Guivín (FA)*, *Isaías Pineda Santos (Frepap)*, *Luis Reymundo Dioses Guzmán (SP)* y *Francisco Rafael Sagasti Hochhausler (PM)*.

La congresista *Valeria Carolina Valer Collado (FP)*, en el momento de la votación, no se encontraba presente en la plataforma de videoconferencia del Congreso de la República.

El presente dictamen concluye que el Decreto de Urgencia **CUMPLE** con los criterios establecidos por la Comisión Permanente, del período del interregno parlamentario, respecto a que el Poder Ejecutivo solo debe recurrir a la facultad legislativa extraordinaria ante la **necesidad de normas urgentes**, respetando los principios de razonabilidad y proporcionalidad, sin afectar el sistema democrático y el estado de derecho constitucional.

¹http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Decretos/Urgencias/2020/DU-007-2020.pdf

² Microsoft Team.

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

Así, por un lado, se concluye que el Decreto de Urgencia **cumple con el principio de necesidad y urgencia**, para este tipo de normas, respetándose los principios de razonabilidad y proporcionalidad, porque de no aprobarse dicha norma oportunamente se seguiría perjudicando los siguientes derechos y bienes jurídicos de los peruanos en el entorno digital, específicamente en materia de intimidad personal, familiar y seguridad, así también, para atender el deber constitucional del Estado Peruano de proteger a la población, a las instituciones del Estado y a las empresas de las amenazas contra su seguridad, incluyendo aquellas que provienen por agentes perjudiciales en el referido entorno digital.

Y, por otro lado, se estima que el Decreto de Urgencia se ha emitido respetando el sistema democrático y el Estado Constitucional de Derecho ya que no se han abordado materias que los pondrían en cuestión, como lo serían la reforma constitucional, la limitación de derechos fundamentales, los tratados o convenios internacionales, la autorización de viaje del Presidente de la República, el nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios, la modificación del Reglamento del Congreso de la República, o una materia que requiera una votación calificada o el ingreso de tropas al país.

Sin embargo, se precisa que esta Comisión **no se ha pronunciado respecto a, si el Decreto de Urgencia en evaluación contendría materia incompatible con la facultad legislativa extraordinaria**, específicamente en lo referido a la *Ley de Presupuesto y modificaciones presupuestales*, dejando este extremo de la evaluación a la Comisión de Constitución y Reglamento, o en su defecto a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, por su especialización en la materia, es decir, deberá pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma en evaluación.

Por otro lado, la Comisión **desestima las conclusiones** del Informe Final del Grupo de Trabajo encargado del examen del Decreto de Urgencia y dispone medidas para su fortalecimiento, por no haberse valorado suficientemente la justificación de la medida adoptada, precisando que el artículo 14 del referido decreto no es una norma presupuestal, ni corresponde a una modificación presupuestal, como lo es la *Ley de Presupuesto*; sino, lo único que dispone es cumplir con señalar la fuente de financiamiento de las medidas reguladas, en ese caso, proviene de los recursos asignados a cada entidad involucrada en implementar el Decreto de Urgencia. Asimismo, porque **incurrieron en error** al considerar que lo establecido por las *normas urgentes* del Poder Ejecutivo, durante el interregno parlamentario, deben

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

corresponder necesariamente a una **situación de carácter imprevisible** y considerar el **criterio de conexidad** para este tipo de normas; y además, por la aplicación incorrecta de los **parámetros de control político y jurídico a los decretos de urgencia** derivados de **la aplicación del artículo 135** de la Constitución Política, habiendo utilizado los parámetros aplicables a los decretos de urgencia derivados de la aplicación del artículo 118, numeral 19, de la Constitución.

I. SITUACIÓN PROCESAL

a. Antecedentes

El 30 de setiembre de 2019, mediante el Decreto Supremo 165-2019-PCM, el Presidente de la República disolvió el Congreso de la República, considerando que existía una “*negación fáctica*” a la cuestión de confianza solicitada por el Presidente del Consejo de Ministros; asimismo, convocó a elecciones para un nuevo Congreso, para completar el Período Parlamentario correspondiente.

El 9 de enero de 2020, durante el interregno parlamentario, el Poder Ejecutivo decretó, promulgó y publicó en el Diario Oficial El Peruano **el Decreto de Urgencia** bajo análisis.

El 10 de enero de 2020, el Poder Ejecutivo, en cumplimiento del artículo 135 de la Constitución Política del Perú, mediante Oficio 007-2020-PR³ remitido a la Comisión Permanente, a través del Área de Trámite Documentario, dio cuenta de la promulgación del Decreto de Urgencia, para que aquella lo examine y lo eleve al Congreso de la República, una vez que este se instale.

La Comisión Permanente acordó, en su sesión del 15 de enero de 2020, designar como coordinador para la elaboración del informe sobre el examen del **Decreto de Urgencia**, al congresista Ángel Neyra Olaychea (FP), con la participación del señor congresista Marvin Palma Mendoza (C21)⁴. Decisión que les fuera comunicada con

³ http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Decretos/Urgencias/2020/DU-007-2020.pdf

⁴ http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Asistencia_y_Votacion/Proyectos_de_Ley/AV006-00720200115.pdf

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

el Oficio 198-2019-2020-ADP-CP/CR⁵ y Oficio 199-2019-2020-ADP-CP/CR⁶, respectivamente, de fecha 16 de enero de 2020.

El Grupo de Trabajo que examinó el Decreto de Urgencia elevó su Informe Final a la Comisión Permanente el 17 de febrero de 2020, mediante Oficio 008-2020-GTU.DU.006-2020:007-2020/CR⁷, concluyendo que dicho decreto: “(...) contendría materia incompatible con la facultad legislativa extraordinaria (...)” y que “(...) no se ha justificado el carácter de urgencia ... ni se ha demostrado que lo normado corresponde a una situación de carácter imprevisible (...)”.

Expuesto y debatido el Informe Final del Grupo de Trabajo encargado **del Decreto de Urgencia**, la Comisión Permanente, en su sesión del 19 de febrero de 2020, **no llegó a ningún acuerdo**⁸ respecto a las conclusiones y recomendaciones de dicho informe, porque, en la votación para su aprobación, solamente votaron a favor ocho parlamentarios, mientras que tres expresaron su voto en contra y once parlamentarios se abstuvieron. En consecuencia, la Comisión Permanente acordó elevar el informe al Congreso, una vez este se instale, “para que proceda conforme a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú”.

Finalmente, el Consejo Directivo en su sesión virtual del 9 de junio de 2020, de conformidad con el artículo 135 de la Constitución Política del Perú, acordó remitir a la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología, como primera comisión, el Decreto de Urgencia, decisión concretada con el Oficio 007-2020-2021-ADP-CR/CR⁹, del 10 de junio de 2020.

La Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología dio cuenta al Pleno de la Comisión en su Octava Sesión Ordinaria, del 17 de junio de 2020, precisándose que, por la especialización de este grupo de trabajo, solo se pronunciarían respecto al

⁵http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Oficios/Oficialia_Mayor/OFICIO-198-2019-2020-ADP-CP-CR.pdf

⁶http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Oficios/Oficialia_Mayor/OFICIO-199-2019-2020-ADP-CP-CR.pdf

⁷http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Decretos/Urgencias/2020/INFORME-DU-007-2020.pdf

⁸http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Decretos/Urgencias/2020/AV00720200219.pdf

⁹<https://bit.ly/38heunZ>

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

contenido de la norma propiamente, más no sobre la constitucionalidad de la misma, si fuera necesario hacerlo.

Asimismo, considerando que no existe procedimiento establecido en el Reglamento del Congreso de la República para el tratamiento de los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario, la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología solicitó al Consejo Directivo, a través de la Presidencia del Congreso, con Oficio 071-2020-2021-CCTI/CR, se definan los criterios de legalidad para realizar el control respectivo de este tipo de decretos, por cuanto el artículo 95 del Reglamento del Congreso de la República desarrolla solo el procedimiento de control sobre los decretos de urgencia dictados al amparo de lo dispuesto por el artículo 118, inciso 19, de la Constitución Política del Perú.

II. MARCO NORMATIVO

El análisis del Decreto de Urgencia se basa en el siguiente marco normativo, que establece el ámbito de actuación de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología:

- **Constitución Política del Perú**, que, en su artículo 135, establece que durante el interregno parlamentario “(...) el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale”. Asimismo, los artículos 118, inciso 19, y 123, inciso 3.
- **Reglamento del Congreso de la República**, que, en su artículo 34, establece que las comisiones son grupos de trabajo especializados de congresistas que, entre otras funciones, “(...) les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia (...)”. Asimismo, su artículo 91, y la costumbre y los precedentes parlamentarios, en tanto fuentes del derecho.
- **Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo**, que, en su artículo 43, define que los sistemas, administrativos y funcionales, son conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública, de los tres niveles de

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

gobierno, precisando que “(...) *solo por ley se crea un sistema (...)*”, y deberá contar con la opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros.

- **Decreto Supremo 022-2017-PCM**, que aprobó el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, y que, en su artículo 47, establece que la Secretaría de Gobierno Digital es el órgano de línea, con autoridad técnica normativa a nivel nacional, responsable de formular y proponer políticas nacionales y sectoriales, planes nacionales, normas, lineamientos y estrategias en materia de informática y de gobierno electrónico.
- **Decreto Legislativo 1412**, que aprueba la Ley de Gobierno Digital, que establece el marco de gobernanza del gobierno digital para la adecuada gestión de la identidad digital, servicios digitales, arquitectura digital, interoperabilidad, seguridad digital y datos, así como el régimen jurídico aplicable al uso transversal de tecnologías digitales en la digitalización de procesos y prestación de servicios por parte de las entidades de la Administración Pública en los tres niveles de gobierno.

El artículo 30 del precitado Decreto Legislativo define la Seguridad Digital como el estado de confianza en el entorno digital que resulta de la gestión y aplicación de un conjunto de medidas proactivas y reactivas frente a los riesgos que afectan la seguridad de las personas, la prosperidad económica y social, la seguridad nacional y los objetivos nacionales, en dicho entorno. Se sustenta en la articulación de controles, acciones y medidas.

Por su parte, el artículo 33 del precitado Decreto Legislativo establece que la Seguridad de la Información se enfoca en la información de manera independiente de su formato y soporte. La seguridad digital se ocupa de las medidas de la seguridad de la información procesada, transmitida, almacenada o contenida en el entorno digital, procurando generar confianza, y gestionando los riesgos que afectan la seguridad de las personas y la prosperidad económica y social en dicho entorno.

- **Decreto Supremo 086-2015-PCM**, mediante el cual se declara de interés nacional las acciones, actividades e iniciativas desarrolladas en el marco del

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

proceso de vinculación del Perú con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) e implementación del Programa País.

- Respecto a la facultad legislativa “extraordinaria” del Poder Ejecutivo, la **Comisión Permanente**, en su sesión del 18 de diciembre de 2019, **concluyó y estableció**, en consonancia con el marco constitucional, que:

“El Poder Ejecutivo emite decretos de urgencia de forma extraordinaria en dos momentos (artículos 118 y 135 de la Constitución Política del Perú). Ambos instrumentos coinciden en su denominación, pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legible, límites y procedimiento de control (político y jurídico) diferentes. La indicada facultad legislativa extraordinaria del artículo 135 no debería entenderse como absoluta.

*El Ejecutivo solo debe recurrir a la facultad legislativa extraordinaria en el período de interregno parlamentario ante la necesidad de **normas urgentes**, respetando los **principios de razonabilidad y proporcionalidad**, de tal manera que, no pueda afectar el sistema democrático y el estado de derecho constitucional.*

*Existen materias durante el interregno que son incompatibles con la facultad legislativa extraordinaria del Poder Ejecutivo: reforma constitucional, normas que forman parte del bloque constitucional, **reserva de ley orgánica**, limitación de derechos fundamentales, tratados o convenios internacionales, autorización de viaje del Presidente de la República, nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios, Reglamento del Congreso, normas que requieren votación calificada e ingreso de tropas al país con armas”. [Lo resaltado en negrita es nuestro].*

- **Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR** de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que analizó los alcances de los decretos de urgencia emitidos por el Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario, que concluye lo siguiente:

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

“(..)

1. *Los Decretos de Urgencia que se pueden emitir durante el interregno parlamentario no se enmarcan en el supuesto del inciso 19 del artículo 118 de la Constitución, ya que este último responde a un escenario de funcionamiento ordinario del Congreso, mientras que el del interregno parlamentario, previsto en el artículo 135 de la Constitución, responde a un escenario configurado con motivo de la producción del supuesto establecido en el artículo 134 de la Constitución.*
2. *No existe una restricción de la materia a regular mediante los Decretos de Urgencia en el interregno parlamentario, por lo que podrán emitirse las normas necesarias para el funcionamiento del Estado, salvo en aquellas materias en las que no sería pertinente esta legislación, conforme ha sido señalado en el presente informe.*
3. *El Poder Ejecutivo da cuenta a la Comisión Permanente de los Decretos de Urgencia emitidos, a tenor de lo dispuesto en el artículo 135 de la norma constitucional, la misma que los elevará y remitirá al nuevo Congreso, una vez que éste se instale.*
4. *Los alcances de este informe, son meramente orientativos y, por ende, no tienen efectos vinculantes, toda vez que no constituyen precedentes administrativos ni resuelven conflictos entre dos o más entidades de la Administración Pública, ni tampoco revisan actos administrativos o jurisdiccionales, por lo que no evalúan ni determinan su respectiva validez jurídica”.*

(...)”. [Lo resaltado en negrita es nuestro].

III. CONTENIDO DEL DECRETO DE URGENCIA

El Decreto de Urgencia tiene por objeto, de acuerdo a su artículo 1, establecer medidas necesarias para garantizar la confianza de las personas en su interacción con los servicios digitales prestados por entidades públicas y organizaciones del sector privado dentro del territorio nacional.

Para concretar su objeto, aquel, en sus Capítulos II, III y IV, establece disposiciones sobre: el “Marco de Confianza Digital”, las “Medidas para fortalecer la Confianza Digital” y el “Uso ético de las tecnologías digitales y de los datos”, respectivamente.

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

Marco de Confianza Digital

El Decreto de Urgencia define al “Marco de Confianza Digital” como el “conjunto de principios, modelos, políticas, procesos, roles, personas, empresas, entidades públicas, tecnologías y estándares mínimos que permiten asegurar y mantener la confianza en el entorno digital”, abarcando tres ámbitos:

- (i) Protección de datos personales y transparencia; a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- (ii) Protección del Consumidor; a cargo del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi).
- (iii) Seguridad Digital; a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), a través de la Secretaria de Gobierno Digital.

Además, instituye como ente rector en materia de Confianza Digital y como responsable de la articulación de cada uno de estos tres ámbitos a la PCM a través de la referida Secretaria de Gobierno Digital, otorgándole las siguientes atribuciones:

- a) Formular, articular, dirigir y supervisar el cumplimiento de la estrategia de Confianza Digital.
- b) Emitir lineamientos, estándares, especificaciones, guías, directivas, normas técnicas y estándares en materia de Confianza digital.
- c) Evaluar las necesidades de las entidades públicas, organizaciones privadas y personas en materia de Confianza Digital.
- d) Mantener informado al Presidente del Consejo de Ministros sobre los resultados y avances de la Confianza Digital y los incidentes de seguridad digital que hayan sido notificados en el “Centro Nacional de Seguridad Digital”.

Este Centro Nacional de Seguridad Digital, creado por el Decreto de Urgencia, tiene las siguientes características y atribuciones:

- (i) Es una plataforma digital que gestiona, dirige, articula y supervisa la operación, educación, promoción, colaboración y cooperación de la Seguridad Digital como componente integrante de la seguridad nacional, a

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

fin de fortalecer la confianza digital. Asimismo, es responsable de identificar, proteger, detectar, responder, recuperar y recopilar información sobre incidentes de seguridad digital en el ámbito nacional para gestionarlos.

- (ii) Se encuentra a cargo de la PCM a través de la Secretaría de Gobierno Digital y es el único punto de contacto en las comunicaciones y coordinaciones con otras entidades nacionales e internacionales de similares características.
- (iii) Es el mecanismo de intercambio de información y articulación de acciones con los responsables de los ámbitos del Marco de Seguridad Digital del Estado Peruano¹⁰.
- (iv) Incorpora al Equipo de Respuesta a Incidentes de Seguridad Digital Nacional responsable de: gestionar la respuesta y/o recuperación ante incidentes de seguridad digital en el ámbito nacional y, coordinar y articular acciones con otros equipos de similar naturaleza nacionales e internacionales para atender dichos incidentes.

Medidas para fortalecer la confianza digital

Con respecto a las medidas para fortalecer la Confianza Digital, se crea el “Registro Nacional de Incidentes de Seguridad Digital” con las siguientes características:

- (i) Tiene por finalidad recibir, consolidar y mantener datos e información sobre los incidentes de seguridad digital reportados por proveedores de servicios digitales que puedan servir de evidencia o insumo para su análisis, investigación y solución.
- (ii) Tiene carácter confidencial.
- (iii) Brinda información sobre los registros de incidentes de seguridad digital, a los responsables de los ámbitos del Marco de Seguridad Digital¹¹, debiendo observar la normatividad de protección de datos personales.

Asimismo, se establecen las siguientes obligaciones a los proveedores de servicios digitales:

¹⁰ De conformidad con el artículo 32 del Decreto Legislativo 1412, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital.

¹¹ De conformidad con el artículo 32 del Decreto Legislativo 1412, que aprueba la Ley del Marco de Confianza Digital.

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

- (i) Las entidades de la administración pública, los proveedores de servicios digitales del sector financiero, servicios básicos (energía eléctrica, agua y gas), salud y transporte de personas, proveedores de servicios de internet, proveedores de actividades críticas y de servicios educativos, deben:
 - a. Notificar al Centro Nacional de Seguridad Digital todo incidente de seguridad digital.
 - b. Implementar medidas que garanticen la confidencialidad del mensaje, contenido e información que se transmiten a través de sus servicios de comunicaciones.
 - c. Gestionar los riesgos de seguridad digital en su organización para proteger la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información.
 - d. Establecer mecanismos para verificar la identidad de las personas que acceden a un servicio digital.
 - e. Reportar y colaborar con la autoridad de la protección de datos personales cuando verifiquen un incidente de seguridad digital que involucre datos personales.
 - f. Mantener una infraestructura segura, escalable e interoperable,
- (ii) Las organizaciones privadas toman como referencia las normas emitidas por la Secretaría de Gobierno Digital en cuanto les aplique y les genere valor e implementan de forma obligatoria aquellas que prevengan afectación a los derechos de las personas.
- (iii) Las entidades de la administración pública deben implementar un Sistema de Gestión de Seguridad de la Información (SGSI), un Equipo de Respuestas ante Incidentes de Seguridad Digital cuando corresponda y cumplir con la regulación emitida por la Secretaría de Gobierno Digital.
- (iv) Toda actividad crítica debe estar soportada en una infraestructura segura, disponible, escalable e interoperable.

Además, se encarga a la Secretaría de Gobierno Digital coordinar con los ministerios de Relaciones Exteriores y de Transportes y Comunicaciones, las acciones vinculadas a la política exterior que contribuyan a fortalecer la confianza en el entorno digital y a la materia de comunicaciones, respectivamente.

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

Uso ético de las tecnologías digitales y de los datos

El Decreto de Urgencia califica a los Datos como “activos estratégicos” por lo cual las entidades públicas y organizaciones del sector privado que los administran deben:

- (i) Garantizar que estos se generen, compartan, procesen, accesen, publiquen, almacenen, conserven y pongan a disposición durante el tiempo que sea necesario y cuando sea apropiado, considerando las necesidades de información, uso ético, transparencia, riesgos y el estricto cumplimiento de la normatividad en materia de protección de datos personales, gobierno digital y seguridad digital.
- (ii) Promover y asegurar el uso ético de tecnologías digitales, el uso intensivo de datos, como internet de las cosas, inteligencia artificial, ciencia de datos, analítica y procesamiento de grandes volúmenes de datos.
- (iii) Cumplir la legislación emitida por la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales con respecto al tratamiento de datos personales.

Asimismo, se crea el “Centro Nacional de Datos” con las siguientes características y atribuciones:

- (i) Es una plataforma digital que gestiona, dirige, articula y supervisa la operación, educación, promoción, colaboración y cooperación de datos a nivel nacional para fortalecer la confianza y bienestar de las personas en el entorno digital.
- (ii) Se encuentra a cargo de la PCM, a través de la Secretaría de Gobierno Digital, siendo el único punto de contacto nacional en las comunicaciones y coordinaciones con entidades nacionales e internacionales de similar naturaleza. Dicha Secretaría establece protocolos y mecanismos en materia de gobierno de datos y emite los lineamientos y directivas correspondientes.
- (iii) Intercambia información y articula acciones con las entidades públicas, privadas, academia, sociedad civil y entidades responsables de los ámbitos del Marco de Confianza Digital para la gobernanza de datos.

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

Cabe resaltar que el Decreto de Urgencia señala que la implementación de sus disposiciones se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, **sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.**

Finalmente, aquel contempla Disposiciones complementarias finales que:

1. Dan un plazo de noventa (90) días, luego de que el mismo entre en vigencia, para aprobar el Reglamento e implementar el referido Registro Nacional de Incidentes de Seguridad Digital y dictar normas, lineamientos y directivas para su correcto funcionamiento.
2. Encargan a la Secretaría de Gobierno Digital el impulso y gestión la Red Nacional de Estado Peruano (REDNACE) y la Red Nacional de Investigación y Educación (RNIE) a las que se refiere la Ley 29904 a fin de coadyuvar al logro de las políticas nacionales, el fortalecimiento de una sociedad digital y la transformación digital del Estado.
3. Determinan que su ámbito de aplicación abarca a los proyectos de asociación público privada, contratos de concesión, proyectos incorporados al proceso de promoción de la inversión privada u otros proyectos y plataformas sobre transformación digital que se diseñen, inicien o gestionan a partir de su entrada en vigencia.

IV. EXAMEN DEL DECRETO DE URGENCIA

La Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología establece, antes de iniciar el control de la presente norma, las siguientes premisas como fácticas:

- a. El Reglamento del Congreso de la República no ha previsto el procedimiento de control para los decretos de urgencia decretados por el Poder Ejecutivo al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú (CPP).
- b. El Consejo Directivo a pesar de haber dispuesto que el Decreto de Urgencia se remitiera a la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología no ha establecido, a la fecha de aprobación del presente dictamen, la definición de los criterios de legalidad para realizar el control de los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario.
- c. En relación con los decretos de urgencia señalados en el artículo 135 de la CPP, queda claro que, aunque compartan la misma denominación que los

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

- decretos de urgencia del artículo 118 de la CPP, no tienen la misma naturaleza, ni los presupuestos habilitantes, ni la materia legible, ni los procedimientos de control político y jurídico; en consecuencia, no es aplicable los mismos requisitos¹² para su emisión, ni para su control.
- d. Durante el interregno parlamentario, la Comisión Permanente concluyó¹³, con relación a la facultad legislativa *extraordinaria* del Poder Ejecutivo, que *solo debe recurrir a la facultad legislativa extraordinaria (...) ante la necesidad de normas urgentes, respetando los principios de razonabilidad y proporcionalidad, de tal manera que, no pueda afectar el sistema democrático y el estado de derecho constitucional*. Asimismo, en este mismo período existen materias incompatibles con la facultad legislativa *extraordinaria* del Poder Ejecutivo, a saber, materias de *reforma constitucional, normas que forman parte del bloque constitucional, reserva de ley orgánica, limitación de derechos fundamentales, tratados o convenios internacionales, autorización de viaje del Presidente de la República, nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios, Reglamento del Congreso, normas que requieren votación calificada e ingreso de tropas al país con armas*". **[Lo resaltado en negrita es nuestro]**.
- e. El Tribunal Constitucional ha señalado¹⁴ que corresponde al Parlamento realizar el control de constitucionalidad de los decretos de urgencia, pero que dicho control de constitucionalidad no es el mismo que realiza el Tribunal Constitucional, sino que, por la propia naturaleza del órgano que lo realiza y de la composición plural de quienes lo integran, es siempre un control de naturaleza política.
- f. Finalmente, al no haber llegado a un acuerdo¹⁵ la Comisión Permanente de ese entonces, respecto a las conclusiones y recomendaciones del Informe Final del Grupo de Trabajo encargado del examen del Decreto de Urgencia; y, ante la necesidad de no seguir con la incertidumbre y darle la legalidad

¹² Los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, son medidas extraordinarias; por lo tanto, son excepcionales, y requieren acreditar el interés nacional, entre otros requisitos. Estos decretos de urgencia se pueden aprobar solo en los casos en que exista una situación imprevisible y urgente, que denota riesgo en la demora si se aplica en el trámite ordinario en el Parlamento. Este nivel de exigencia existe, precisamente, porque en este supuesto, el Poder Legislativo tiene la competencia de legislar en todos los demás casos, que no satisfaga estas exigencias.

¹³ En su sesión del 18 de diciembre de 2019.

¹⁴ Sentencia 0004-2011-PI/TC del 22 de setiembre de 2011.

¹⁵ http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Decretos/Urgencias/2020/AV00720200219.pdf

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

respecto a este, la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología procedió a realizar el control político de la norma en cuestión.

Con las consideraciones expuestas, el examen que realizará la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología considera dos secciones que son vinculantes:

- i) Evaluar las conclusiones del Informe Final del Grupo de Trabajo encargado del examen del Decreto de Urgencia; y
- ii) Evaluar si el Decreto de Urgencia responde a una norma urgente y necesaria que respete los principios de razonabilidad y proporcionalidad, sin afectar el sistema democrático y el estado de derecho constitucional; además, si no es incompatible con la facultad legislativa *extraordinaria* del Poder Ejecutivo.

EVALUACIÓN DEL INFORME FINAL:

Se inicia el examen del Decreto de Urgencia, evaluando en primer lugar las conclusiones del Informe Final del Grupo de Trabajo encargado de su examen:

RESPECTO A LA CONCLUSIÓN 01:

La primera conclusión del Grupo de Trabajo fue:

*“Que, en concordancia con la **Constitución Política del Perú**, el Decreto de Urgencia 007-2020, Decreto de Urgencia que aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento, **contendría materia incompatible con la facultad legislativa extraordinaria**, durante el período del interregno, toda vez que, la Ley de Presupuesto y las modificaciones presupuestales deben ser aprobado únicamente mediante una ley, es decir, estas materias cuya regulación solo se pueda realizar mediante actos legislativos propios al Congreso de la República, y no a través de un decreto de urgencia, conforme a lo dispuesto por el Artículo 78, 80 y 101 de la Constitución Política del Perú. En ese sentido el Decreto de Urgencia 007-2020, transgrede el ámbito Constitucional vigente en nuestro país.”.*

El Grupo de Trabajo concluyó que el Decreto de Urgencia **contendría materia incompatible con la facultad legislativa extraordinaria** porque habría realizado **modificaciones presupuestales** y, en consecuencia, **transgrede el ámbito**

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

Constitucional vigente en nuestro país; en ese sentido, la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología ha decidido no pronunciarse respecto a esta conclusión, toda vez que, por especialización y materia, correspondería a la Comisión de Constitución y Reglamento, o en su defecto a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, evaluar la constitucionalidad de la norma en examen.

Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, esta Comisión aprecia que el Grupo de Trabajo incurrió en error al llegar a dicha conclusión, por las razones que se exponen a continuación.

Como parte de la evaluación que realizó el Grupo de Trabajo “sobre materias incompatibles”, en este caso sobre la “Ley de Presupuesto y sobre modificaciones presupuestales” señaló lo siguiente:

“Al respecto, en el análisis realizado por el Poder Ejecutivo¹⁶ no hace mención al procedimiento de la Ley de Presupuesto y sobre modificaciones presupuestales, es necesario precisar que, la Constitución Política en sus artículos 80 (tercer párrafo) y 101 numeral 3, establece que los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso de la República tal como la “Ley de Presupuesto”, y que le corresponde tal atribución a la Comisión Permanente durante el receso parlamentario. Sobre la materia, parte de la doctrina señala que lo anterior no puede tener excepción alguna¹⁷”. [página8]

En efecto, es coherente precisar que deberían quedar excluidas de la regulación mediante decretos de urgencia (derivados de los artículos 118 y 135 de la Constitución Política del Perú), todas aquellas materias que se hallen sujetas a reservas de ley cualificadas, como lo es la “Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta

¹⁶ Se refiere al Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

¹⁷ “Los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas son diversas modificaciones que se van haciendo al Presupuesto, conforme avanza su ejecución. Como se trata de aprobación de ingresos y egresos debe ser hecha también por el Congreso. Por eso dice la Constitución que se tramitan ante el Congreso como la Ley de Presupuesto y en el receso ante la Comisión Permanente, la que para aprobarlos requiere tres quintos del número legal de sus miembros”. RUBIO CORREA, Marcial (1999). Estudio de la Constitución Política de 1993 (Vol. III) Lima: PUCP, p. 459:
“En síntesis, hemos podido apreciar que el requisito de legislar respecto a materias económicas o financieras no puede dejar de lado el contenido expreso de la Constitución. Así, es evidente que lo establecido en el párrafo tercero del artículo 80 de la Constitución es, asimismo, pauta de análisis para dilucidar qué materia económica o financiera puede ser regulada mediante un Decreto de Urgencia. Por ello, bien puede afirmarse que la materia presupuestaria, en general, no está vedada para la legislación de urgencia, pero si, en específico, el otorgamiento de créditos suplementarios, transferencias de partidas y habilitaciones”. BEDOYA DE VIVANCO, Javier. Op. Cit. P. 1340.

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

General de la República”, es decir, todas aquellas materias que no pueden ser delegadas al Poder Ejecutivo en escenario ordinario.

Por otro lado, excepcionalmente, el “Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020” fue aprobado también mediante Decreto de Urgencia 014-2019¹⁸, al respecto, tal como lo señalara¹⁹ la doctora **Rosa Góngora Quintanilla**, integrante del Gabinete de Asesores del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, “esto se debe a que, considerando que el único habilitado para aprobar esta Ley era el Poder Ejecutivo, se tuvo que hacer, pero se tuvo en cuenta que el presupuesto constituya el instrumento de gestión del Estado para el logro de resultado a favor de la población, mediante la prestación de servicios, entre otros”; es decir, no había otra opción.

Sin embargo, esta Comisión colige que no es coherente inferir, tal como lo hizo el Grupo de Trabajo, que el artículo 14 del Decreto de Urgencia, sobre el financiamiento, que dice “La implementación de lo establecido en el presente Decreto de Urgencia se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, **sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público**” [el resaltado y subrayado es nuestro], requeriría de una modificación presupuestal mediante ley aprobada por el Congreso de la República, peor aún, pretender sustentar este requisito formal y legal en lo siguiente:

*“(…) al respecto es pertinente señalar que la Constitución Política en sus artículos 78 (primer párrafo), establece que el Presidente de la República envía al Congreso de la República el proyecto de **Ley de Presupuesto** dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año; además, en sus artículos 80 (tercer párrafo) y 101 numeral 3, establece que **los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso de la República tal como la “Ley de Presupuesto”**, y que le corresponde tal atribución a la Comisión Permanente durante el receso parlamentario. Sobre la materia, parte de la doctrina señala que lo anterior no puede tener excepción alguna”. [Página 16 del Informe] [Lo resaltado y subrayado en negrita es nuestro].*

¹⁸ https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/425810/DU014_2019.pdf

¹⁹ En la Novena Sesión Ordinaria de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología, del 24 de junio de 2020.

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

Si bien, en la Exposición de Motivos del Decreto de Urgencia, respecto del Análisis Costo - Beneficio, se señala que *“Las disposiciones referidas a la implementación del Centro Nacional de Seguridad Digital, Registro Nacional de Incidentes de Seguridad Digital, Centro Nacional de Datos y plataforma de aprendizaje en línea se encuentran contemplados como parte de los componentes del “Proyecto de Mejoramiento y Ampliación de los Servicios de Soporte para la Provisión de los Servicios a los Ciudadanos y a las Empresas, a Nivel Nacional”, que a la fecha viene ejecutando la Presidencia del Consejo de Ministros. El referido Proyecto tiene un monto de inversión de US \$ 60.9 millones, siendo el monto del préstamo de US \$ 50 millones y la contrapartida nacional de US \$ 10.9 millones, de este monto total el porcentaje destinado a dichas implementaciones es de 20% aproximadamente”,* de lo que se desprende que la implementación del Centro Nacional de Seguridad Digital, Registro Nacional de Incidentes de Seguridad Digital, Centro Nacional de Datos y plataforma de aprendizaje en línea demandaría al Estado Peruano un costo de US \$ 12.18 millones, aproximadamente, estos recursos ya están previstos por los contratos²⁰ de operación de endeudamiento externo realizados en el 2018 por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Interamericano de Desarrollo; en ese sentido, no hay necesidad de modificación presupuestal alguna que realizar.

Así mismo, para abonar a esta conclusión, *“cabe aclarar que esta no es una norma presupuestal [refiriéndose al artículo 14], como sí lo es la Ley de Presupuesto, que rige la administración económica y financiera del Estado. Tampoco es una modificación presupuestal, más bien este artículo 14 lo único que hace es cumplir con señalar la fuente de financiamiento de las medidas reguladas, en ese caso, proviene de los recursos asignados a cada entidad involucrada”,* afirmación²¹ de la señora **Rosa Góngora Quintanilla**, integrante del Gabinete de Asesores del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Por lo expuesto, esta Comisión **desestima la primera conclusión** del Grupo de Trabajo encargado del examen del Decreto de Urgencia, por no haberse valorado suficientemente la justificación constitucional de la medida adoptada, porque que el artículo 14 del referido decreto no es una norma presupuestal, ni corresponde a

²⁰ Tres contratos de operación de endeudamiento externo por un monto total de US\$ 225 millones, que serían destinados al financiamiento parcial de proyectos de inversión en los sectores de Educación y Saneamiento, así como para mejorar la provisión de los servicios a los ciudadanos y las empresas.

²¹ En la Novena Sesión Ordinaria de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología, del 24 de junio de 2020.

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

una modificación presupuestal, como lo es la *Ley de Presupuesto*; sino que, lo único que dispone es cumplir con señalar la fuente de financiamiento de las medidas reguladas, en ese caso, los recursos asignados a cada entidad involucrada en implementar el Decreto de Urgencia.

RESPECTO A LA CONCLUSIÓN 02:

La segunda conclusión del Grupo de Trabajo fue:

“No se ha justificado el carácter de urgencia respecto a la dación del Decreto de Urgencia 007-2020, ni se ha demostrado que lo normado corresponde a una situación de carácter imprevisible. Más aún, si en la fecha de la publicación de la norma en evaluación no se conoce cuáles serán los principios, modelos, políticas, normas, procesos, roles y estándares mínimos, del Marco de Confianza Digital, del Registro Nacional de Incidentes de Seguridad Digital; ni los plazos de implementación del Centro Nacional de Seguridad Digital y del Centro Nacional de Datos, que permitan asegurar y mantener la confianza en el entorno digital, quebrándose el criterio de conexidad requerida para los decretos de urgencia”.

El Grupo de Trabajo concluyó que para la dación del Decreto de Urgencia no se habría justificado el carácter de **urgencia** ni se habría demostrado que lo normado obedece a una **situación de carácter imprevisible**, quebrándose el **criterio de conexidad** porque no se conocían en la fecha de la dación de aquel cuáles serían los principios, modelos, políticas, normas, procesos, roles y estándares mínimos del Marco de Confianza Digital, del Registro Nacional de Incidentes de Seguridad Digital; ni los plazos de implementación del Centro Nacional de Seguridad Digital y del Centro Nacional de Datos, que permitan asegurar y mantener la confianza en el entorno digital.

Sobre la situación de **carácter imprevisible y el criterio de conexidad**, la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología señala que, si bien la Comisión Permanente estableció²², en relación a la facultad legislativa *extraordinaria* del Poder Ejecutivo, que *solo debe recurrir a la facultad legislativa extraordinaria (...) ante la necesidad de normas urgentes, respetando los principios de razonabilidad y proporcionalidad, de tal manera que, no pueda afectar el sistema democrático y el estado de derecho constitucional,*

²² En su sesión del 18 de diciembre de 2019.

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

el informe del Grupo de Trabajo incurre en un error al considerar que lo establecido por las *normas urgentes* del Poder Ejecutivo, durante el interregno parlamentario, deben corresponder necesariamente a una situación de carácter imprevisible; en ese sentido, también se incurre en un error al evaluar bajo criterio de conexidad este tipo de *normas urgentes*.

Sustentamos estas afirmaciones en las siguientes inexactitudes que se desprenden del citado Informe Final del Grupo de Trabajo encargado del examen del Decreto de Urgencia:

- a. El Grupo de Trabajo estableció que el examen sobre la urgencia “(...) implica analizar que los Decretos de Urgencia deben dictar medidas extraordinarias, en el sentido señalado por la Constitución Política y el Reglamento del Congreso (...)” y que, a su vez, estas deben estar orientadas a “(...) revertir situaciones extraordinarias²³ e imprevisibles.” [páginas 5, 6 y 11]; y que,
- b. El Grupo de Trabajo estableció que “el criterio de conexidad, dentro del principio de razonabilidad, estable que: “... las medidas extraordinarias y los beneficios que su aplicación produzcan deben pues surgir del contenido mismo del decreto de urgencia y no de acciones diferidas en el tiempo, pues ello sería incongruente con una supuesta situación excepcionalmente delicada”²⁴. [página 15]

El Grupo de Trabajo incurrió en su primera inexactitud porque asumió que las recomendaciones del abogado y político peruano, Javier Bedoya de Vivanco, expresadas en su artículo “El control parlamentario de los decretos legislativos y los decretos de urgencia en el Perú”²⁵, aplicaban a los decretos de urgencia emitidos por el Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.

²³ «[...] a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto y cuya existencia, desde luego, no depende de la «voluntad» de la norma misma, sino de datos fácticos previos a su promulgación y objetivamente identificables. Ello sin perjuicio de reconocer, tal como lo hiciera el Tribunal Constitucional español – criterio que este Colegiado sustancialmente comparte – que «en principio y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma» (STC N.º 29/1982, fs. N.º 3)». (Fundamento jurídico N.º 60).

²⁴ STC 00028-2010-PI/TC.

²⁵

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3B369EF55EE94B4C05257E43006D4A3A/\\$FILE/Im_1_3_37_8207606_in1_469_495.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3B369EF55EE94B4C05257E43006D4A3A/$FILE/Im_1_3_37_8207606_in1_469_495.pdf)

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

Para abonar a lo señalado, se reproduce el texto a la que hizo referencia el Grupo de Trabajo del artículo citado en el párrafo anterior:

“(…)

De las normas pertinentes contenidas en la Constitución y el Reglamento del Congreso tenemos que la calificación que debe hacerse está referida a:

- a) *Que el decreto de urgencia consista en dictar medidas extraordinarias, en el sentido señalado por la Constitución y el Reglamento del Congreso, esto es, que su expedición responda a circunstancias anormales e imprevistas que demanden una acción inmediata.*
- b) *Que el decreto de urgencia trate exclusivamente de materias económicas y financieras.*
- c) *Que esté involucrado el interés nacional.*
- d) *Que el decreto de urgencia no contenga materia tributaria.*
- e) *La transitoriedad de la medida.*

En ese orden de ideas, la expedición de los Decretos de Urgencia se sustenta en situaciones anormales e imprevisibles que por el mismo hecho de no poder evitarse su ocurrencia, toman al Estado por sorpresa, debiendo éste adoptar las medidas extraordinarias y urgentes que permitan paliar los efectos de dichas situaciones.

En tal sentido, toda vez que se justifican por la presencia de circunstancias imponderables y no susceptibles de ser afrontadas a través de los mecanismos y procedimientos ordinarios y/o normales, los Decretos de Urgencia responden a su vez a un espacio temporal, debiendo ser este último lo suficientemente razonable como para superar la situación presentada o, en todo caso, permitirle al Estado adoptar las medidas conducentes a tal fin. (...)”

[Lo resaltado y subrayado es agregado nuestro]

Todo lo subrayado y resaltado fue transcrito en el informe del Grupo de Trabajo, sin embargo, no se reparó que dichas consideraciones están referidas a los **parámetros de control de los decretos de urgencia** derivados de **la aplicación del artículo 118, numeral 19**, de la Constitución Política del Perú. Justamente, el autor del artículo “El control parlamentario de los decretos legislativos y los decretos de urgencia en el Perú” precisa, párrafos antes de lo transcrito, lo siguiente:

“(…)

De acuerdo con el artículo 91, inciso c) del Reglamento del Congreso de la República, corresponde a la Comisión de Constitución calificar si el decreto de urgencia «versa sobre las materias señaladas en el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución Política y se fundamenta en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

*imprevisibles cuyo riesgo inminente de que se extiendan constituye un peligro para la economía nacional o las finanzas públicas. En todo caso, presenta dictamen y recomienda su derogatoria si considera que las medidas extraordinarias adoptadas mediante el decreto de urgencia no se justifican o exceden el ámbito material señalado en el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución Política [...]»
(...)”*

De la misma forma en que el Grupo de Trabajo incurrió en su primera inexactitud, **también cometió la segunda** porque asumió que el fundamento jurídico 60, literal a, de la Sentencia del Tribunal Constitucional (EXP. 0008-2003-AI/TC)²⁶, que cita el informe final, guardaba relación con los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario. A continuación, se reproduce dicho fundamento jurídico:

“(...)”

60. Asunto distinto, sin embargo, es determinar si las circunstancias fácticas que, aunque ajenas al contenido propio de la norma, sirvieron de justificación a su promulgación, respondían a las exigencias previstas por el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, interpretado sistemáticamente con el inciso c) del artículo 91° del Reglamento del Congreso. De dicha interpretación se desprende que el decreto de urgencia debe responder a los siguientes criterios:

- a) **Excepcionalidad:** La norma debe estar orientada a **revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles**, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto y cuya existencia, desde luego, no depende de la “voluntad” de la norma misma, sino de datos fácticos previos a su promulgación y objetivamente identificables. Ello sin perjuicio de reconocer, tal como lo hiciera el Tribunal Constitucional español -criterio que este Colegiado sustancialmente comparte- que “en principio y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma” (STC N.º 29/1982, F.J. N.º 3).
- b) **Necesidad:** Las circunstancias, además, deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción), pudiera impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables.
- c) **Transitoriedad:** Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.

²⁶ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html>

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

- d) *Generalidad: El principio de generalidad de las leyes que, conforme se ha tenido oportunidad de precisar en el Caso Colegio de Notarios de Lima (Exps. Acums. Nros. 0001-2003-AI/TC y 0003-2003-AI/TC, F.J. N.º 6 y ss.), puede admitir excepciones, alcanza especial relevancia en el caso de los decretos de urgencia, pues tal como lo prescribe el inciso 19) del artículo 118º de la Constitución, debe ser el “interés nacional” el que justifique la aplicación de la medida concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depare la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad.*
- e) **Conexidad:** *Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. En tal sentido, este Tribunal comparte el criterio de su homólogo español cuando afirma que la facultad del Ejecutivo de expedir decretos de urgencia no le autoriza a incluir en él “cualquier género de disposiciones: ni aquellas que por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna (...) con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad” (STC N.º 29/1982, F.J. N.º 3).*
- Las medidas extraordinarias y los beneficios que su aplicación produzcan deben surgir del contenido mismo del decreto de urgencia y no de acciones diferidas en el tiempo** o, menos aún, de delegaciones normativas, **pues ello sería incongruente con una supuesta situación excepcionalmente delicada.**
- (...)”

En ese sentido, reiteramos que, los decretos de urgencia señalados en el artículo 135 de la Constitución Política (CPP), si bien comparten la misma denominación que los decretos de urgencia del artículo 118, numeral 19, de la CPP, no tienen la misma naturaleza, ni los presupuestos habilitantes, ni la materia legible, **ni los procedimientos de control político y jurídico**; en consecuencia, no son aplicables los mismos requisitos²⁷ para su emisión ni para su control.

Si a los decretos de urgencia referidos en el artículo 135 de la CPP se les aplicara las mismas exigencias y requisitos, se dejarían sin regulación a todas las demás

²⁷ Los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, son medidas extraordinarias; por lo tanto, son excepcionales, y requieren acreditar el interés nacional, entre otros requisitos. Estos decretos de urgencia se pueden aprobar solo en los casos en que exista una situación imprevisible y urgente, que denota riesgo en la demora si se aplica en el trámite ordinario en el Parlamento. Este nivel de exigencia existe, precisamente, porque en este supuesto, el Poder Legislativo tiene la competencia de legislar en todos los demás casos, que no satisfaga estas exigencias.

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

materias diferentes a las económicas – financieras, con el riesgo de que dicha omisión genere peligro, o potencial peligro, de afectar derechos fundamentales, prestación de servicios públicos y el correcto funcionamiento del Estado.

Por lo expuesto, esta Comisión también desestima la segunda conclusión del Grupo de Trabajo encargado del examen del Decreto de Urgencia, por la aplicación incorrecta los **parámetros de control político y jurídico a los decretos de urgencia** derivados de **la aplicación del artículo 135** de la Constitución Política del Perú, habiendo utilizado los parámetros aplicables a los decretos de urgencia derivados de la aplicación del artículo 118, numeral 19, de la CPP.

EVALUACIÓN DEL DECRETO DE URGENCIA

Corresponde ahora evaluar si el Decreto de Urgencia responde a una norma urgente y necesaria respetando los principios de razonabilidad y proporcionalidad, sin afectar el sistema democrático y el estado de derecho constitucional; además, si no es incompatible con la facultad legislativa *extraordinaria* del Poder Ejecutivo.

Tal como se mencionó en las premisas fácticas, la Comisión Permanente de ese entonces determinó los siguientes requisitos para los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario, siendo estas que solo se deben recurrir “(...) ante la necesidad de **normas urgentes**, respetando los **principios de razonabilidad y proporcionalidad**, de tal manera que, no pueda afectar el sistema democrático y el estado de derecho constitucional. (...)”. Asimismo, concluyó que existen materias que no deberían normarse durante este período, tales como:

“(...) reforma constitucional, normas que forman parte del bloque constitucional, reserva de ley orgánica, limitación de derechos fundamentales, tratados o convenios internacionales, autorización de viaje del Presidente de la República, nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios, Reglamento del Congreso, normas que requieren votación calificada e ingreso de tropas al país con armas. (...)”.

Por otro lado, la doctora **Rosa Góngora Quintanilla**, integrante del Gabinete de Asesores del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, manifestó en la Novena

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

Sesión Ordinaria, del 24 de junio de 2020, respecto a los requisitos aplicables a los decretos de urgencia referidos al artículo 135 de la CPP los siguiente:

*“(…) en principio la necesidad, que se fundamenta en la prevención del perjuicio o potencial perjuicio a la sociedad y al Estado, que implicaría esperar la instalación del nuevo Congreso. De manera enunciativa, el sustento podría estar referido a la protección de los derechos fundamentales, el aseguramiento de la prestación de servicios públicos, la atención de las necesidades básicas de los ciudadanos, la garantía del funcionamiento del Estado, entre otros. **Estas normas no necesariamente tienen que ser temporales** [como los del 118], más bien **va a depender de la naturaleza de la medida y de la materia regulada**. Finalmente, se ha llegado a la conclusión de que, en principio, no existirían restricciones respecto de las materias objetos de regulación de los decretos de urgencia (del 135); no obstante, como Poder Ejecutivo, han considerado pertinente, no legislar sobre las siguientes materias: reforma constitucional (salvo que se trata de contenido no orgánicos), leyes orgánicas (salvo que se trata de contenido no orgánicos), tratados internacionales, tratamiento tributario para una determinada zona del país, y en general materias que requieran de una votación calificada del Congreso. (…)*”. **[Lo resaltado y subrayado es agregado nuestro]**

Ahora corresponde preguntarnos, ¿cuál fue el contexto en el que se emitió el Decreto de Urgencia bajo examen?

- a. El Perú había tomado la decisión de garantizar la transformación digital del Estado para el logro de los objetivos del país, emitiéndose el Decreto de Urgencia 006-2020, Decreto de Urgencia que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital, norma que la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología lo respaldara en su Décima Sesión Ordinaria del 8 de julio de 2020.
- b. En los últimos años, en nuestro país, se ha verificado el crecimiento de ciberataques²⁸, robo de datos, los delitos contra niños y adolescentes, suplantación, ingeniería social, entre otros delitos en Internet. Esta situación ha ocasionado pérdidas económicas tanto en el sector público como en el sector privado, afectando a miles de peruanos. Somos el segundo país con

²⁸ <https://www.welivesecurity.com/wp-content/uploads/2019/07/ESET-security-report-LATAM-2019.pdf>

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

- mayor cantidad de variantes de Ransomware²⁹ (software malicioso que captura el sistema para chantajear).
- c. El 64% de niños en el Perú expuestos a riesgos cibernéticos.
 - d. De 1.7 millones de empresas formales el 99% de las empresas son MYPE³⁰, el 93% cuenta con acceso a Internet, de los cuales el 40% no usa herramientas digitales y el 60% que sí los usa factura el doble que el resto. Estas empresas están expuestas a los delitos que ocurren en Internet.
 - e. Necesidad de atender las recomendaciones de la OCDE en materia de confianza digital, así como mejorar las capacidades nacionales para prevenir y mitigar los riesgos en el entorno digital.
 - f. Necesidad de generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivos, lo que permitiría incrementar adecuadamente en el tiempo en número de entidades y servicios digitales simples, seguros, interoperables, escalables, accesibles y fáciles de usar, incluidos en la plataforma de interoperabilidad del Estado, en consonancia con el objetivo prioritario 6 del Plan Nacional de Competitividad y Productividad.
 - g. Finalmente, el impacto de los delitos cometidos en Internet afecta la credibilidad y confianza en el país, en las empresas, en la Administración Pública, impactando en la productividad y competitividad, en las condiciones para hacer negocios y sobre todo en la transformación digital del país.

En este contexto, ¿no existía necesidad de establecer, mediante una norma, el Marco de Confianza Digital y disponer medidas para su fortalecimiento? La respuesta categórica es afirmativa, pues **existe la necesidad y la urgencia** de establecer un marco regulatorio con la finalidad de salvaguardar los derechos fundamentales de los peruanos en el entorno digital, específicamente en materia de intimidad personal, familiar y seguridad, así también, para atender el deber constitucional del Estado Peruano de proteger a la población, a las instituciones del Estado y a las

²⁹ <https://gestion.pe/economia/empresas/ciberataques-empresas-peruanas-aumentaron-600-ultimos-12-meses-242114-noticia/>

³⁰ MIPYME en Cifras - Ministerio de la Producción 2016. Economía Digital y Desarrollo Productivo en el Perú - Asociación Latinoamericana de Internet (ALAI) 2018. IPSOS y Microsoft, 2014. A la vanguardia: Lecciones de la Tecnología y Desarrollo de las PYMES Líderes en el Perú. Lima, Perú. Brecha digital en Perú es una de las más altas de América Latina, según el Banco Mundial. Revista Gana Más, 15 de enero de 2016.

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

empresas de las amenazas contra su seguridad, incluyendo aquellas que provienen por agentes perjudiciales en el referido entorno digital.

En ese sentido, la Comisión considera que la decisión del Poder Ejecutivo de establecer el *Marco de Confianza Digital y disponer medidas para su fortalecimiento* es acertada y positiva para el logro de los objetivos del país, para el fortalecimiento de la gobernabilidad, el crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible, el desarrollo social y bienestar de la población y descentralización efectiva para el desarrollo. Por otro lado, si bien la *Ley de Gobierno Digital*³¹ constituyó un gran paso para lograr estos objetivos, resultaba insuficiente. En ese sentido consideramos que involucrar y articular las acciones del sector privado y público permitirá que los servicios digitales y plataformas digitales públicas y privadas coadyuven al logro de los objetivos.

En consecuencia, la Comisión colige que el **Decreto de Urgencia cumple con el principio de necesidad y urgencia** para este tipo de normas, respetándose los principios de razonabilidad y proporcionalidad, porque de no aprobarse la norma oportunamente, se seguiría perjudicando los derechos y bienes jurídicos de los peruanos en el entorno digital, específicamente en materia de intimidad personal, familiar y seguridad, así también, para atender el deber constitucional del Estado Peruano de proteger a la población, a las instituciones del Estado y a las empresas de las amenazas contra su seguridad, incluyendo aquellas que provienen por agentes perjudiciales en el referido entorno digital.

Finalmente, esta Comisión también colige que el **Decreto de Urgencia no contiene reforma constitucional alguna, no limita los derechos fundamentales** de los ciudadanos, sino que, por el contrario, se busca proteger los derechos y bienes jurídicos de los peruanos en el entorno digital. Además, aquel **no contiene materia relativa a tratados o convenios internacionales, autorización de viaje del Presidente de la República, nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios, modificación del Reglamento del Congreso de la República, el**

³¹ <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-aprueba-la-ley-de-gobierno-digital-decreto-legislativo-n-1412-1691026-1/>

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

ingreso de tropas al país con armas ni es una norma que requiera una votación calificada.

Sin embargo, tal como manifestáramos anteriormente, esta Comisión no ha evaluado si el Decreto de Urgencia *contendría materia incompatible con la facultad legislativa extraordinaria*, específicamente en lo referido a materia presupuestal, dejando este extremo de la evaluación a la Comisión de Constitución y Reglamento, o en su defecto a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, por su especialización en la materia, con el fin de que puedan pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma en evaluación.

Finalmente, habiendo informado la señora **Marushka Chocobar Reyes**, Secretaria de Gobierno Digital, de la Presidencia del Consejo de Ministros, en la Novena Sesión Ordinaria de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología, del 24 de julio del 2020, que el Reglamento del Decreto de Urgencia está aún bajo estudio y que el Centro Nacional de Seguridad Digital y el Centro Nacional de Datos están en proceso de implementación, entonces, la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología exhorta a la Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros, a realizar los esfuerzos necesarios a efectos de lograr su reglamentación en el menor plazo posible; además, de culminar con la implementación y administración eficiente del Centro Nacional de Seguridad Digital, del Centro Nacional de Datos, de la Red Nacional del Estado Peruano (REDNACE) y de la Red Nacional de Investigación y Educación.

V. CONCLUSIÓN

La Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología ha procedido a evaluar y debatir las conclusiones del Informe Final del Grupo de Trabajo encargado del examen del Decreto de Urgencia 007-2020, que no tuvo acuerdo en la Comisión Permanente de ese entonces; y además, a evaluar si el mismo responde a una norma urgente y necesaria respetando los principios de razonabilidad y proporcionalidad, sin afectar el sistema democrático y el Estado Constitucional de Derecho; y, si no es incompatible con la facultad legislativa *extraordinaria* del Poder Ejecutivo.

Producto de esta evaluación, en el extremo que corresponde por especialidad y materia, la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología acordó por

Dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, mediante el cual se aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

UNANIMIDAD que el Decreto de Urgencia 007-2020 **CUMPLE** con los criterios establecidos por la Comisión Permanente del período del interregno parlamentario, respecto a que el Poder Ejecutivo solo debe recurrir a la facultad legislativa extraordinaria ante la necesidad de normas urgentes, respetando los principios de razonabilidad y proporcionalidad, sin afectar el sistema democrático y el Estado Constitucional de Derecho.

Por lo tanto, se acuerda poner todo lo actuado en conocimiento del Congreso de la República y remitirlo al archivo.

Dase cuenta

Plataforma de videoconferencia del Congreso de la República.

Lima, 15 de julio de 2020.