

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 007-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA EL MARCO DE
CONFIANZA DIGITAL Y DISPONE MEDIDAS PARA SU
FORTALECIMIENTO.**

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señora presidenta:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto de Urgencia 007-2020, Decreto de Urgencia que aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes, en la Octava Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 13 de marzo de 2024, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: Juárez Gallegos, Salhuana Cavides, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco¹, Echaiz de Núñez Ízaga, Marticorena Mendoza, Tacuri Valdivia y Ventura Ángel².

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 007-2020, Decreto de Urgencia que aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento, fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 9 de enero de 2020.

El Presidente de la República, mediante Oficio 007-2020-PR, dio cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 007-2020; este documento fue tramitado por el Área de Trámite Documentario el 10 de enero de 2020 y derivado a la Comisión Permanente el 13 de enero del mismo año, al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

La Comisión Permanente, con fecha 15 de enero 2020, acordó designar al entonces congresista Ángel Neyra Olaychea como coordinador del Grupo de Trabajo para la elaboración del Informe del Decreto de Urgencia 007-2020.

El Grupo de Trabajo, en su sesión de fecha 10 de febrero de 2020, aprobó por unanimidad el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 006-2020, cuyas conclusiones son las siguientes:

- El Decreto de Urgencia 006-2020 contiene materia incompatible con la facultad legislativa extraordinaria durante el periodo del interregno

¹ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

² Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 007-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA EL MARCO DE
CONFIANZA DIGITAL Y DISPONE MEDIDAS PARA SU
FORTALECIMIENTO.**

parlamentario, toda vez que la Ley de Presupuesto y las modificatorias presupuestales deben ser aprobadas únicamente mediante una ley; estas materias solo se pueden regular mediante actos legislativos propios del Congreso de la República, y no a través de decretos de urgencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 78, 80 y 101 de la Constitución Política del Perú. En consecuencia, el Decreto de Urgencia 007-2020 transgrede el ámbito constitucional vigente.

- No se ha justificado el carácter de urgencia respecto a la emisión del Decreto de Urgencia 007-2020, ni se ha demostrado que lo normado corresponde a una situación imprevisible. Más aún, si en la fecha de publicación de la norma no se conoce 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 y del Centro Nacional de Datos, que permitan asegurar y mantener la confianza en el entorno digital, quedándose el criterio de conexidad requerida para los decretos de urgencia.

Durante la sesión de la Comisión Permanente de fecha 19 de febrero de 2020 se sometió a debate y votación el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020; el resultado de la votación fue 7 votos a favor, 3 votos en contra y 11 abstenciones. En ese sentido, no habiendo acuerdo respecto del informe, se acordó que el mismo será elevado, con todos sus antecedentes, al Congreso para que proceda conforme a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú, una vez instalado el nuevo Congreso.

Superado el periodo del interregno parlamentario y durante el Periodo Anual de Sesiones 2020-2021 del Congreso Extraordinario, mediante Oficio 001-2020-2021-ADP-CD/CR, del 15 de junio de 2020, el Oficial Mayor hizo de conocimiento de la Comisión de Constitución y Reglamento que el Consejo Directivo acordó derivar, entre otros, el Decreto de Urgencia 007-2020 para ser dictaminado como segunda comisión. En ese mismo sentido, mediante Oficio 007-2020-2021-ADP-CD/CR, del 14 de julio de 2020, dicho decreto de urgencia fue derivado a la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología como primera comisión. Además, se hizo la precisión³ de que, en virtud al artículo 135 de la Constitución Política del Perú, las Comisiones Ordinarias son competentes para dictaminar los decretos de urgencia presentados a la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario.

Durante el Periodo Anual de Sesiones 2020 – 2021 del Congreso Extraordinario, la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología, en su décima primera sesión

³ Oficio Circular 014-2020-2021-ADP-OM/CR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 007-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA EL MARCO DE
CONFIANZA DIGITAL Y DISPONE MEDIDAS PARA SU
FORTALECIMIENTO.**

ordinaria, de fecha 15 de julio de 2020, aprobó por unanimidad el dictamen recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, cuya conclusión es que cumple con los parámetros constitucionales; este dictamen no fue debatido por el Pleno del Congreso de la República. Por otro lado, la Comisión de Constitución y Reglamento no aprobó ningún dictamen relacionado al Decreto de Urgencia 006-2020.

En el periodo congresal 2021-2026, se constató la existencia de un número importante de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos informados por el Poder Ejecutivo al Congreso durante el periodo congresal 2016-2021, los que están pendientes de ser dictaminados por las comisiones ordinarias competentes y de ser tratados por el Pleno del Congreso; por lo que, con fecha 7 de septiembre de 2021, mediante Acuerdo 054-2021-2021/CONSEJO-CR, se dispuso continuar en el presente periodo congresal con el trámite procesal parlamentario de control sobre los decretos de urgencia emitidos en el interregno parlamentario, conforme al artículo 135 de la Constitución Política del Perú, sea expresando su conformidad o recomendando su derogación o modificación; además, se precisa que los dictámenes emitidos durante el periodo congresal 2016-2021, siempre que no hayan sido sometidos a debate por el Pleno del Congreso, retornan a las respectivas comisiones ordinarias para su pronunciamiento.

En el Periodo Anual de Sesiones 2021-2022, la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología, en su décima novena sesión ordinaria, celebrada el 27 de abril de 2022, aprobó por unanimidad el dictamen recaído en el Decreto de Urgencia 007-2020, cuya conclusión es que el decreto de urgencia cumple con los parámetros constitucionales.

Finalmente, mediante Oficio 867-2022-2023/CCR-CR, del 24 de octubre de 2022, y Oficio 1679-2022-2023-CCR/CR, de fecha 17 de enero de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento hizo de conocimiento de la Subcomisión de Control Político la relación de normas sujetas a control constitucional, pendientes de elaborar el informe correspondiente, dentro de las cuales se encuentra el Decreto de Urgencia 007-2020.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 007-2020 tiene por objeto 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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 007-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA EL MARCO DE
CONFIANZA DIGITAL Y DISPONE MEDIDAS PARA SU
FORTALECIMIENTO.**

dentro del territorio nacional. Es así que establece el “Marco de Confianza Digital”, las “Medidas para fortalecer la Confianza Digital” y el “Uso ético de las tecnologías digitales y de los datos”.

El Marco de Confianza Digital es 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 Secretaria de Gobierno Digital, otorgándole las siguientes atribuciones:

- Formular, articular, dirigir y supervisar el cumplimiento de la estrategia de Confianza Digital.
- Emitir lineamientos, estándares, especificaciones, guías, directivas, normas técnicas y estándares en materia de Confianza digital.
- Evaluar las necesidades de las entidades públicas, organizaciones privadas y personas en materia de Confianza Digital.
- 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”.

El Centro Nacional de Seguridad Digital 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 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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 007-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA EL MARCO DE
CONFIANZA DIGITAL Y DISPONE MEDIDAS PARA SU
FORTALECIMIENTO.**

- 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 Peruano.
 - (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.

Como parte de las **medidas para fortalecer la confianza digital** se crea el Registro Nacional de Incidentes de Seguridad Digital con las siguientes características: 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; tiene carácter confidencial; y brinda información sobre los registros de incidentes de seguridad digital, a los responsables de los ámbitos del Marco de Seguridad Digital, debiendo observar la normatividad de protección de datos personales.

Asimismo, se establecen las siguientes obligaciones a los proveedores de servicios digitales: (a) 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: notificar al Centro Nacional de Seguridad Digital todo incidente de seguridad digital; implementar medidas que garanticen la confidencialidad del mensaje, contenido e información que se transmiten a través de sus servicios de comunicaciones; gestionar los riesgos de seguridad digital en su organización para proteger la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información; establecer mecanismos para verificar la identidad de las personas que acceden a un servicio digital; reportar y colaborar con la autoridad de la protección de datos personales cuando verifiquen un incidente de seguridad digital que involucre datos personales; y mantener una infraestructura segura, escalable e interoperable; (b) 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; (c) 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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 007-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA EL MARCO DE
CONFIANZA DIGITAL Y DISPONE MEDIDAS PARA SU
FORTALECIMIENTO.**

Digital; y (d) toda actividad crítica debe estar soportada en una infraestructura segura, disponible, escalable e interoperable.

En el marco del **uso ético de las tecnologías y de los datos**, los datos son calificados como activos estratégicos, por lo que las empresas públicas y organizaciones del sector privado que los administran deben: (i) garantizar que estos se generen, compartan, procesen, acceden, 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; y (iii) cumplir la legislación emitida por la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales con respecto al tratamiento de datos personales.

Finalmente, se crea el Centro Nacional de Datos con las siguientes características y atribuciones: (a) 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; (b) 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; y (c) 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.

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos señala que el Perú ha tomado la decisión de garantizar la transformación digital del Estado para el logro de los objetivos de la Política General de Gobierno, cuyos pilares se centran en integridad y lucha contra la corrupción; fortalecimiento institucional para la gobernabilidad; crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible; desarrollo social y bienestar para la población y descentralización efectiva para el desarrollo. La transformación digital del país es fundamental para el logro de estos objetivos.

En ese contexto, la necesidad de establecer un Marco de Confianza Digital obedece a las siguientes razones:

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 007-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA EL MARCO DE
CONFIANZA DIGITAL Y DISPONE MEDIDAS PARA SU
FORTALECIMIENTO.**

- Durante el 2018 y 2019 el avance de las tecnologías digitales ha sido exponencial. En medio de este avance, se verificó el crecimiento de los ciberataques, el robo de datos, los delitos contra niños y adolescentes, suplantación, ingeniería social, entre otros delitos en internet. Ello ha ocasionado pérdidas económicas tanto en el sector público como en el sector privado y, sobre todo, ha afectado a millones de ciudadanos. Esta situación, que va en franco incremento, brinda un pronóstico bastante negativo respecto al cual la normativa resulta insuficiente y revela la necesidad de emitir una norma de rango legal para su resolución.
- El impacto de los ciberataques afecta la credibilidad y confianza en el país, impacta la competitividad, la productividad, las condiciones para hacer negocios en el país, la productividad en las regiones y la seguridad de las personas. De igual manera, los delincuentes comunes utilizan las redes y el internet para facilitar sus delitos: acosan a sus víctimas por redes sociales, ingresan a cámaras de vigilancia y a cualquier dispositivo de los hogares, hacen seguimiento a las víctimas rastreando maliciosamente. Si bien, la aprobación de la Ley de Gobierno Digital constituye un gran paso para este objetivo, el gobierno digital solo implica acciones al interior del Estado, lo cual resulta insuficiente. Revertir esta situación es urgente. Para ello debe garantizarse la articulación público privada y que el Estado emita lineamientos para los servicios y plataformas digitales públicas y privadas que se implementen para lograr estos objetivos.
- La transformación digital es un proceso fundamental para el logro de la competitividad de la economía peruana que beneficiará a los ciudadanos y empresas.

Por otro lado, la confianza digital no solo tiene como pilar la seguridad digital, sino también la protección de los datos personales y la protección del consumidor en el entorno digital, por ello se hace urgente establecer mecanismos y normas que permitan luchar contra la corrupción en el entorno digital, robo y venta de datos personales, clonación de tarjetas de identidad, robo por internet, estafa por internet, etc. En esa línea, Perú no dispone de una norma legal de alto nivel (Norma con rango de Ley) que establece un marco de articulación acorde con las necesidades y demandas de la transformación digital y uso de tecnologías digitales, tal cual se viene dando en países desarrollados como Reino Unido, Estados Unidos, Dinamarca, Estonia, así como nuestros vecinos en América Latina (Colombia, Brasil, Uruguay y Chile).

Por tal motivo, aguardar hasta la instalación del nuevo Congreso implicaría dejar de contar con tiempo valioso para la aprobación de la ley correspondiente, la realización de las acciones operativas a nivel de las instituciones involucradas

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 007-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA EL MARCO DE
CONFIANZA DIGITAL Y DISPONE MEDIDAS PARA SU
FORTALECIMIENTO.**

(como emisión de directivas, actos de difusión y capacitación, entre otros), lo cual impediría la aplicación de la norma a la brevedad, manteniendo un estado de cosas que repercuten negativamente sobre un sector de la población en situación de vulnerabilidad. Por el contrario, la aprobación de la medida permitirá revertir esta situación de manera progresiva, de tal manera que se podrá contar con un marco normativo idóneo para la resolución progresiva del problema y generar un mejor escenario que garantice el fortalecimiento de la confianza digital.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Decreto Legislativo 1412, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital.

IV. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA

4.1. Facultad legislativa del Poder Ejecutivo

La Constitución Política del Perú distingue dos escenarios para la emisión de decretos de urgencia por parte del Poder Ejecutivo, con cargo a dar cuenta de la norma emitida al Congreso de la República: los expedidos al amparo del numeral 19 del artículo 118, ante una emergencia que requiere la toma urgente de medidas económicas y financieras de interés nacional y los expedidos en base al artículo 135 del texto constitucional, que lo faculta a legislar durante el interregno parlamentario mediante Decretos de Urgencia hasta la instalación del nuevo Congreso. Estos actos normativos pueden tener la misma denominación, pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legíslable, límites y procedimientos de control diferentes.

Es imprescindible que el Congreso de la República ejerza el control de los decretos de urgencia ya sea de los emitidos de manera extraordinaria durante la normalidad constitucional como de los emitidos durante el interregno parlamentario, ello porque se tratan de normas jurídicas con rango de ley, de efectos inmediatos, respecto de las cuales se requiere verificar su adecuación constitucional y política, con el objeto de garantizar el respeto y la vigencia del principio democrático y de separación de poderes, establecidos esencialmente en los artículos 43 y 44 de la Constitución.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 007-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA EL MARCO DE
CONFIANZA DIGITAL Y DISPONE MEDIDAS PARA SU
FORTALECIMIENTO.**

En el presente caso, nos encontramos en el segundo supuesto de control parlamentario, puesto que el Decreto de Urgencia 007-2020, Decreto de Urgencia que aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento, ha sido emitido al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

4.2. Decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario

El espacio de tiempo entre la disolución constitucional del Congreso y la instalación del nuevo Congreso se le denomina interregno parlamentario, y el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución establece que “*en ese interregno, 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*”.

En atención a la imposibilidad de que el Congreso pueda legislar, el Constituyente otorgó, temporal y excepcionalmente, al Poder Ejecutivo la función de legislar, ello para atender situaciones que deben ser normadas para asegurar o mantener el normal funcionamiento del Estado hasta que sea conformado el Congreso extraordinario. Sin embargo, esta situación extraordinaria no implica la flexibilización de los parámetros formales y sustanciales que deben cumplir los decretos de urgencia, salvo en lo referido a las materias pasibles de ser reguladas vía este tipo de normas, toda vez que, al no poder legislar el Congreso de la República y siendo necesaria la emisión de normas para el funcionamiento del Estado, es evidente, razonable y justificado que el Poder Ejecutivo pueda emitir normas que versen sobre distintas materias más allá de los límites materiales aplicables a los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política.

Entonces, queda claro que los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución siempre deben versar sobre materia económica y financiera, y cuando la situación a regular pudiera poner en riesgo la economía o las finanzas públicas. En efecto, dicha situación debe estar referida a datos fácticos o problemas sociales que requieren una urgente atención normativa; incluso cuando, en principio, fuera de competencia del Parlamento determinar si la situación requiere la promulgación de una norma.

Es importante anotar que, conforme al segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución, la mención del verbo “legisla” se dio con la finalidad de señalar que la Constitución confiere expresamente función legislativa al Poder Ejecutivo durante el interregno. Desde luego que ello no implica que comprenda cualquier tipo de contenido (como la posibilidad de aprobar leyes de reforma constitucional,

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 007-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA EL MARCO DE
CONFIANZA DIGITAL Y DISPONE MEDIDAS PARA SU
FORTALECIMIENTO.**

o aprobar leyes orgánicas), pero tampoco pueden ser aplicables las limitaciones establecidas en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución.

Asimismo, debe apreciarse que mientras el decreto de urgencia aprobado en aplicación del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución es controlado políticamente por el Congreso, que aplica el artículo 91 del Reglamento del Congreso, el decreto de urgencia aprobado en aplicación del artículo 135 de la Constitución es examinado por la Comisión Permanente y luego elevado al nuevo Congreso. Es decir, existe un procedimiento de control diferenciado debido a que son instrumentos jurídicos diferentes.

Vale mencionar que, en los debates constitucionales de 1993 que se llevaron a cabo en la Comisión de Constitución, encargada de la propuesta del nuevo texto constitucional, se aprecia que el debate principal se dio en torno a si se mantenía o no la facultad de disolución, y no así a la denominación del instrumento ni a los alcances de la norma con la que durante el interregno legislaría el Poder Ejecutivo luego de la disolución.

Así, cabe mencionar que el constituyente Chirinos Soto mencionó que *“algún régimen jurídico tiene que haber entre el Congreso que se disuelve y el Congreso que se instala”*, mencionando posteriormente a los decretos urgentes. A su vez, la constituyente Flores Nano hizo referencia a las “normas de urgencia” y decretos de urgencia indistintamente en dicho debate. No obstante, las menciones más usuales eran de “decretos de urgencia”, especialmente por los constituyentes Chávez Cossío quien leía las fórmulas legales propuestas, y Cáceres Velásquez, entre otros. El texto en dicha Comisión quedó aprobado, efectivamente, como “decretos de urgencia”.

Por su parte, en el Diario de Debates del Congreso Constituyente Democrático, se encuentra la mención breve de “decretos” por el constituyente García Mundaca, y tras un debate de otros aspectos de las relaciones Ejecutivo - Legislativo, quedó aprobado el artículo 8. Esta solución fue útil y práctica para terminar con la discrepancia en dicho debate, pero no previeron los problemas que originaría la utilización del mismo nombre para la legislación del numeral 19 artículo 118 de la Constitución.

Estando a lo expuesto, queda claro que las normas expedidas por el Poder Ejecutivo en los dos momentos (Congreso de la República en funciones y el periodo de interregno) coinciden en su denominación, en el órgano titular de la facultad o atribución, y en las exigencias constitucionales formales para su emisión, es decir para el requisito del referendo, pero tienen naturaleza jurídica, presupuestos habilitantes, materia legíslable, límites y procedimiento de control diferentes.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 007-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA EL MARCO DE
CONFIANZA DIGITAL Y DISPONE MEDIDAS PARA SU
FORTALECIMIENTO.**

4.3. Parámetros de control aplicables a los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario

La normativa vigente y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no han establecido parámetros de control de los decretos de urgencia a que se refiere el artículo 135 de la Constitución Política del Perú. Entonces, resulta necesario revisar si los criterios de control definidos por el TC para los decretos de urgencia del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución⁴ son aplicables para el control de los decretos de urgencia del interregno, por lo que con una visión crítica nos distanciamos de lo señalado en algunos informes de grupos de trabajo que fueron evaluados en la Comisión Permanente del Congreso disuelto, esto es, que consideraron plenamente aplicables los criterios de control de los decretos de urgencia de la normalidad constitucional.

Entonces, más allá de verificar los requisitos formales⁵ (refrendo del Presidente del Consejo de Ministros, numeral 3 del artículo 123, y dación en cuenta a la Comisión Permanente, artículo 135) de la emisión del decreto de urgencia, el objeto del análisis de este apartado es revisar si los criterios endógenos y exógenos de control aplicables para verificar los requisitos sustanciales son, en efecto, aplicables al decreto de urgencia materia de análisis.

Sobre los **criterios endógenos**, es decir, la materia del decreto de urgencia, vimos que en el caso de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución deben versar sobre materia económica y financiera; sin embargo, este criterio no es aplicable a los decretos de urgencia del artículo 135 de la Constitución.

En efecto, la lectura del artículo 135 de la Constitución nos permite advertir que el constituyente no habría consignado límite expreso para el ejercicio de esa facultad legislativa del Ejecutivo, situación que podría generar posiciones extremas que no son acordes con los principios democráticos; por ello, aplicando criterios de interpretación constitucional específicamente del principio de unidad

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 008-2003-AI/TC.

⁵ En relación al plazo para dar cuenta de los decretos de urgencia del interregno parlamentario, la Subcomisión de Control Político, modificando su criterio anterior, considera que no es aplicable el marco de referencia del plazo establecido en el artículo 91 del Reglamento del Congreso, previsto únicamente para los decretos de urgencia del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución, y no para los emitidos al amparo del artículo 135. El plazo de 24 horas se justifica porque estamos ante una norma de urgencia y el Congreso debe tener la posibilidad de realizar el control constitucional, ya sea derogando o aprobando el decreto de urgencia; en cambio, en los decretos de urgencia del artículo 135 la Comisión Permanente no puede derogarlos ni modificarlos, solo puede realizar un informe que será un insumo del nuevo Congreso, por lo que la dación en cuenta no debería tener un plazo tan corto.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 007-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA EL MARCO DE
CONFIANZA DIGITAL Y DISPONE MEDIDAS PARA SU
FORTALECIMIENTO.**

de la Constitución en cuyo ámbito las disposiciones constitucionales forman parte de un todo orgánico y sistemático dentro del cual debe interpretarse armónicamente sin dejar vacíos o contradicciones, hay materias y atribuciones específicas que no pueden incorporarse en los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la Constitución, entre ellas, las normas que no son delegables a la Comisión Permanente ni tampoco materia de delegación de facultades previstas en el numeral 4 del artículo 101 de la Constitución, por su trascendencia en el ordenamiento jurídico, así como otras que tienen referencias explícitas a competencias del Congreso (reserva de ley), aprobación de tratados internacionales (artículo 56) o a procedimientos con mayorías especiales como el previsto en el artículo 79 de la Constitución, referidos a tratamientos tributarios especiales, opinión que es coincidente con la expresada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁶.

Respecto de los **critérios exógenos**, es decir, los supuestos fácticos de emisión del decreto de urgencia previsto en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución, debemos señalar lo siguiente:

El criterio de excepcionalidad e imprevisibilidad, relacionado con la existencia de circunstancias anormales e imprevisibles, no dependientes de la voluntad del gobernante, es un criterio que consideramos inaplicable en el análisis de los decretos de urgencia del interregno, pues este criterio se refiere a las circunstancias sobre las cuales se legisla y no al mismo hecho de legislar. En tal sentido, no podría argumentarse como situación de excepcionalidad la anormalidad constitucional derivada de la disolución del Congreso en la que el Poder Ejecutivo legisla, sino, más bien, los datos previos a la emisión de la norma que justifiquen su decisión para hacer una intervención legislativa, la misma que en su desarrollo reglamentario se refiere al riesgo inminente de que se extienda un peligro para la economía y las finanzas públicas, que resulta ser un criterio concordante con la materia de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.

El criterio de necesidad, en cambio, vinculado con la adopción de medidas con la finalidad de evitar daños que pudiera ocasionar la espera del procedimiento parlamentario es una variable de evaluación plenamente aplicable, pues, durante el interregno parlamentario, la Comisión Permanente no legisla, y esperar la elección, conformación e instalación del nuevo Parlamento, puede generar un potencial daño que hace justificable la intervención legislativa en una materia habilitada.

⁶ Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 007-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA EL MARCO DE
CONFIANZA DIGITAL Y DISPONE MEDIDAS PARA SU
FORTALECIMIENTO.**

El criterio de transitoriedad, referido a la vigencia temporal de la intervención legislativa de tal manera que no demande su efectividad por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa, como vemos tiene relación con el criterio endógeno (materia) y el exógeno de excepcionalidad e imprevisibilidad, por lo que tampoco sería aplicable. En efecto, la lógica de habilitar al Poder Ejecutivo como legislador durante el interregno implica que este se convierta en el legislador ordinario y sus intervenciones legislativas sean con vocación de permanencia, pues su decisión no está orientada necesariamente a corregir una situación excepcional muy particular.

El criterio de conexidad, como señala el Tribunal Constitucional, está relacionado a la vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. Como vemos, nuevamente hace referencia a su relación con el criterio endógeno de la materia que se está regulando, por tanto no podría contener normas que no modifiquen de manera instantánea la situación jurídica extraordinaria que se pretende corregir; por lo que el criterio tampoco sería aplicable en el supuesto de los decretos de urgencia del interregno que tienen la habilitación para legislar sobre materia ordinaria.

Finalmente, con respecto al criterio de generalidad vinculado con el interés nacional que justifica su dación, consideramos que es un criterio esencial ya que tiene su correlato en la propia Constitución Política del Perú, cuando en el primer párrafo del artículo 103 regula que “pueden expedirse leyes especiales porque así lo exigen la naturaleza de las cosas pero no por razón de las diferencias de las personas”; por tanto, tratándose de una exigencia transversal a todas las normas de nuestro ordenamiento jurídico no puede decirse que es un criterio ad hoc del control de los decretos de urgencia del interregno.

Por ello, esta subcomisión considera que los criterios de evaluación de los decretos de urgencia del interregno parlamentario deben enfocarse, además de los presupuestos formales, en la materia habilitada, la necesidad de su emisión y evidentemente su compatibilidad constitucional, como presupuestos sustanciales.

4.4. Sobre el Decreto de Urgencia 007-2020

El Decreto de Urgencia 007-2020 fue publicado el 9 de enero de 2020 y al día siguiente el Presidente de la República dio cuenta de su promulgación a la Comisión Permanente del Congreso de la República; además, se advierte que la norma fue refrendada por Presidente del Consejo de Ministros y la Ministra de Justicia y Derechos Humanos. Por lo que se cumple con los requisitos formales.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 007-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA EL MARCO DE
CONFIANZA DIGITAL Y DISPONE MEDIDAS PARA SU
FORTALECIMIENTO.**

Atendiendo a lo señalado en el apartado anterior, en lo que respecta al control sustancial pasamos a determinar si el decreto de urgencia fue emitido dentro de los parámetros Constitucionales, es decir, si el mismo no versa sobre: (i) leyes orgánicas; (ii) limitación o eliminación de derechos fundamentales; (iii) materias que deban ser aprobadas por tratados o convenidos internacionales; (iv) autorización de viaje del Presidente de la República; (v) regímenes tributarios especiales para una determinada zona del país; (vi) nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios que son de competencia del Congreso de la República; (vii) votación calificada como reformas constitucionales, reformas al Reglamento del Congreso, así como leyes interpretativas o modificación a reglas electorales; y (viii) autorización de ingreso de tropas al país con armas. Además, verificaremos si la intervención legislativa del Poder Ejecutivo era necesaria de acuerdo a la materia y los daños que buscaba evitar; así como la generalidad de la norma.

Al respecto, de la revisión del Decreto de Urgencia 007-2020, se advierte que tiene por objeto 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; en ese sentido, se crea el Marco de Confianza Digital y se dictan medidas para fortalecer la Confianza Digital y el uso ético de las tecnologías digitales y de los datos; el Marco de Confianza Digital es 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 (i) la Protección de datos personales y transparencia; a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; (ii) la Protección del Consumidor; a cargo del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi); y (iii) la Seguridad Digital; a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), a través de la Secretaria de Gobierno Digital. El contenido de los dispositivos se adecuan al objetivo trazado. Desde una mirada de la naturaleza de la norma, se aprecia que la misma no se encuentra dentro de los supuestos vedados.

En cuanto a la necesidad de la intervención, la exposición de motivos señala que durante el 2018 y 2019 el avance de las tecnologías digitales ha sido exponencial, verificándose el crecimiento de los ciberataques, el robo de datos, los delitos contra niños y adolescentes, suplantación, ingeniería social, entre otros delitos en internet; esto ha ocasionado pérdidas económicas tanto en el sector público como en el sector privado; además, el impacto de los ciberataques afecta la credibilidad y confianza en el país, impacta la competitividad, la productividad, las condiciones para hacer negocios en el país, la productividad en las regiones y la seguridad de las persona. En este escenario, y teniendo en cuenta que la confianza digital no solo tiene como pilar la seguridad digital, sino

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 007-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA EL MARCO DE
CONFIANZA DIGITAL Y DISPONE MEDIDAS PARA SU
FORTALECIMIENTO.**

también la protección de los datos personales y la protección del consumidor en el entorno digital, la intervención legislativa estaba totalmente justificada porque de otro modo se hubiera mantenido el riesgo para las entidades públicas y privadas que utilizan las tecnologías de la información. Además, se ha cumplido con el criterio de generalidad de la norma, puesto que no se han establecido dispositivos normativos en razón de alguna persona, sino en base a criterios objetivos como la seguridad en entornos digitales.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 007-2020, Decreto de Urgencia que aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento, **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 135 y 123, numeral 3, de la Constitución; y, por tanto, remite el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 13 de marzo de 2024.



Subcomisión de Control Político

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la Consolidación de Nuestra independencia y de la Conmemoración
de las Heroicas Batallas de Junín y Ayacucho”

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 007-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA EL MARCO DE
CONFIANZA DIGITAL Y DISPONE MEDIDAS PARA SU
FORTALECIMIENTO.**