

Carta N° 36–2026/DE/COMEXPERU

Lima, 03 de febrero de 2026

Señora congresista

ARIANA ORUÉ MEDINA

Presidenta de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología

Congreso de la República del Perú

Presente. -

Ref.: Proyecto de Ley 12926/2025-CR

De nuestra consideración:

Es grato saludarla y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, trasladamos nuestros comentarios respecto del Proyecto de Ley 12926/2025-CR (en adelante, el “Proyecto”), que propone la creación de la Superintendencia Nacional de Transformación y Seguridad Digital (SNTSD) como organismo técnico especializado y autónomo adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Al respecto, si bien coincidimos en el objetivo de fortalecer la institucionalidad de las entidades que intervienen en la gobernanza digital, consideramos que la creación de una Superintendencia no es la medida idónea para ello. En ese sentido, presentamos en el Anexo adjunto nuestros comentarios, los cuales se resumen a continuación:

- El Proyecto no toma en consideración el artículo 32 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en la cual dispone que la creación, modificación o extinción de organismos públicos constituye una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo. En consecuencia, el Congreso no estaría facultado para disponer la creación de la Superintendencia.
- El Proyecto si bien busca aumentar la categoría de la SGTD, resulta técnicamente inviable, en la medida en que agrupa funciones heterogéneas con marcos normativos y mandatos distintos, lo que puede generar riesgos de pérdida de especialización, duplicidad de funciones, conflictos de interés institucional y afectaciones a la continuidad operativa.
- El régimen sancionador previsto incorpora muchas carentes de justificación técnica, las cuales podrían generar impactos adversos especialmente sobre las micro y pequeñas empresas, afectando su permanencia en el mercado formal.
- El Proyecto no considera los avances existentes en materia de gobernanza digital y protección de datos, ni integra las perspectivas técnicas de entidades competentes como la PCM, el MINJUS o el MTC o el diálogo con el privado, lo que debilita su alineamiento con las políticas públicas vigentes y limita la posibilidad de un aporte legislativo efectivo.

Sin otro en particular, es propicia la oportunidad para expresarle mi especial consideración.

Atentamente,

Jaime Dupuy Ortiz de Zevallos

Director Ejecutivo

OPINIÓN LEGAL

PROYECTO DE LEY N° 12926/2025-CR

PROYECTO DE LEY QUE PROPONE LA CREACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE TRANSFORMACIÓN Y SEGURIDAD DIGITAL

1. Contexto actual de la gobernanza digital en el Perú.

En los últimos años, el Perú ha avanzado de manera significativa en la consolidación de su arquitectura de gobernanza digital. Actualmente, la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital (SGTD), adscrita a la PCM, lidera la política de transformación digital y gobierno abierto. Asimismo, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos alberga tanto a la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales (ANPDP) como a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ANTAI), mientras que el MTC y PRONATEL impulsan políticas de conectividad e inclusión digital.

De forma complementaria, el marco legal se ha venido fortaleciendo con la aprobación de la Ley N° 31814 sobre Inteligencia Artificial y su Reglamento, que establecen un marco ético y de promoción del uso de IA, y con la actualización del Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales, que adecúa las normas nacionales a estándares internacionales de privacidad y derechos digitales.

Estos elementos conforman un ecosistema institucional en consolidación, con funciones definidas y una progresiva articulación entre entidades. En este contexto, el Proyecto propone desarticular la actual estructura de gobernanza digital para crear una superintendencia única que absorbería las competencias de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, la Autoridad Nacional de Transparencia y PRONATEL. Si bien el propósito declarado es fortalecer la coordinación y la ciberseguridad, en la práctica esta unificación podría significar un desmantelamiento de las capacidades técnicas y regulatorias que hoy existen, por varias razones.

En primer lugar, las funciones que pretende concentrar son heterogéneas por naturaleza: formular políticas públicas de transformación digital, fiscalizar el cumplimiento de normas de datos personales, resolver reclamos de transparencia y ejecutar proyectos de conectividad son tareas con lógicas, competencias y marcos normativos distintos. Integrarlas en una sola entidad no genera sinergia, sino el riesgo de pérdida de especialización y de confusión de mandatos.

En segundo lugar, la concentración de facultades de promoción, supervisión y sanción en un solo organismo crea conflictos de interés institucional. Por ejemplo, la misma entidad que promovería el uso de inteligencia artificial o de tecnologías emergentes sería también la que las fiscaliza y sanciona, lo que debilita la imparcialidad regulatoria. En lugar de fortalecer la gobernanza, esto podría minar la confianza de los actores privados y públicos que deben ser supervisados.

Finalmente, la absorción de entidades ya operativas, como la Autoridad de Protección de Datos Personales, que acaba de actualizar su reglamento, o la Secretaría de Transformación Digital, que coordina la implementación del Reglamento de la Ley de Inteligencia Artificial, implicaría desmontar estructuras que han construido capacidades técnicas y equipos especializados a lo largo de los últimos años, sin el análisis correspondiente.

En ese sentido, si bien se debe buscar dotar de independencia a la SGTD, la reconfiguración institucional que el Proyecto planteada no contempla una transición clara ni una evaluación de impacto organizacional, lo que podría paralizar temporalmente funciones esenciales, como la gestión de incidentes de ciberseguridad, el registro de bases de datos o la atención de solicitudes de transparencia.

Por tanto, aunque la propuesta concentra atribuciones e incluso amplía el poder sancionador, no necesariamente fortalece la gobernanza digital, ya que sustituye un sistema en evolución por una entidad nueva, que lo que debería buscar es contar con independencia, con mecanismos de coordinación, garantías de continuidad y con un diseño que no genere más fragmentación y burocracia.

2. Implicancias prácticas e Inviabilidad de la propuesta

En primer lugar, como se menciona líneas arriba saludamos la iniciativa de aumentar la categoría y otorgar autonomía a la Secretaría Gobierno y Transformación Digital, sin embargo, consideramos que la propuesta presenta limitaciones en términos de viabilidad jurídica, dado que la creación, modificación o extinción de organismos públicos es una competencia que corresponde al Poder Ejecutivo. De acuerdo con el artículo 32 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N° 29158), este tipo de entidades solo pueden crearse por iniciativa del propio Ejecutivo, con sustento técnico y evaluación presupuestal previa.

En ese sentido, el Congreso no tendría facultades para disponer directamente la creación de un nuevo organismo adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, ni para reorganizar entidades que ya forman parte del Ejecutivo. Esta disposición busca garantizar que cualquier modificación institucional se base en criterios técnicos, administrativos y financieros debidamente evaluados.

El Proyecto, sin embargo, propone crear una superintendencia y transferirle funciones, recursos y personal de varias entidades del Ejecutivo, incluyendo la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, la Autoridad de Protección de Datos Personales, la Autoridad de Transparencia y PRONATEL. Esto supone una reestructuración completa del sistema de gobernanza digital del Estado, algo que solo el propio Ejecutivo puede proponer y conducir. De aprobarse, la norma incurriría en un vicio de iniciativa que podría ser observado por el Ejecutivo o cuestionado ante el Tribunal Constitucional.

Por ese motivo, aún si el Congreso aprobara este proyecto, su implementación sería prácticamente imposible, porque las entidades que deberían ejecutar la medida dependen del Ejecutivo, que no ha planteado ni respaldado esta iniciativa. En la práctica, el proyecto nacería sin viabilidad política ni técnica, generando incertidumbre institucional.

Asimismo, la propuesta podría generar desafíos en términos de diseño institucional, al plantear la integración de entidades con mandatos y marcos legales distintos, sin precisar los mecanismos de articulación ni las competencias específicas que asumiría la nueva Superintendencia. Si bien el proyecto propone incorporar a la SGTD, la ANPDP, la ANTAI y el PRONATEL, no se detallan los ajustes normativos necesarios en las leyes que actualmente rigen a dichas instituciones.

Por ejemplo, la ANPDP ejerce competencias derivadas directamente de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, que asigna la rectoría y la potestad sancionadora al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. El proyecto no modifica esa ley ni explica qué funciones de la ANPDP pasarían a la nueva Superintendencia, lo que generaría un conflicto normativo y de competencias, además de poner en riesgo la continuidad de los procedimientos sancionadores y de supervisión en curso.

Del mismo modo, la absorción de PRONATEL, órgano executor del MTC encargado de proyectos de conectividad rural y cierre de brechas digitales, carece de justificación técnica. El proyecto no contempla ninguna disposición sobre conectividad, infraestructura o articulación con el MTC, pese a ser temas esenciales de la transformación digital. Esta transferencia podría paralizar programas en ejecución y generar incertidumbre sobre contratos, presupuestos y compromisos asumidos con gobiernos regionales.

En cuanto a la SGTD, que actualmente lidera la política nacional de gobierno y transformación digital desde la PCM, su eliminación sin un plan de continuidad implicaría dismantelar el principal órgano de planificación y articulación del sistema, en un momento en que el país viene implementando el Reglamento de la Ley de Inteligencia Artificial y el nuevo Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales.

Además, según lo mencionado en el Proyecto, la composición del Consejo Directivo de la Superintendencia tampoco garantiza una mirada técnica ni multisectorial sobre los temas que abordaría la entidad. Según el proyecto, estará integrado mayoritariamente por representantes del Ministerio de Defensa, del Ministerio del Interior y de la Dirección Nacional de Inteligencia, junto con solo un representante académico y otro del sector privado. Este diseño introduce un enfoque de control, más orientado a la vigilancia que al desarrollo tecnológico o la innovación digital, lo que resulta incongruente con la naturaleza transversal y ciudadana de la transformación digital.

Es entonces que, frente a la necesidad de contar con una autoridad con autonomía técnica, se recomienda convocar al Poder ejecutivo para que realice las modificaciones necesarias mediante un trabajo conjunto. El objetivo debe ser diseñar una institución sólida y legalmente viable, que integre lo mejor de la propuesta sin vulnerar las competencias del Ejecutivo ni frenar los avances digitales que el país necesita.

3. Falta de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)

Por otro lado, se advierte la ausencia de un análisis de impacto regulatorio y presupuestal que permita dimensionar los costos administrativos, las implicancias laborales de la transferencia de personal y la sostenibilidad financiera del nuevo organismo. Además, la disposición que señala que su implementación no demandará recursos adicionales al Tesoro Público podría resultar difícil de cumplir, considerando la magnitud y complejidad de la entidad propuesta, así como la infraestructura tecnológica que requeriría para ejercer sus funciones.

Además, la creación de una nueva entidad sin una estrategia de transición podría paralizar temporalmente funciones esenciales. Velar por la protección de datos personales, los procesos de acceso a la información pública o la coordinación de políticas de ciberseguridad quedarían sujetos a una etapa de reorganización que puede afectar la continuidad del servicio público y la confianza de los ciudadanos.

Finalmente, el proyecto se ha elaborado sin evidencia de coordinación ni consulta con las entidades competentes del Poder Ejecutivo, que son precisamente las responsables de la política pública en las materias que el texto aborda. No se advierte participación ni opinión técnica de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) ni del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), pese a que el proyecto propone transferirles funciones, recursos y personal.

En ese sentido, el proyecto carece del diálogo interinstitucional que debería preceder a toda reforma de gobernanza digital. No se ha considerado la experiencia, los avances normativos ni los planes en curso de la SGTD, la Autoridad de Protección de Datos o el PRONATEL, lo cual refuerza la percepción de que la propuesta se ha elaborado al margen de las políticas estatales vigentes y sin coordinación con las instancias que deberían ejecutarla.

4. Consideraciones sobre la Imposición de Infracciones y sanciones:

En el artículo 12 del Proyecto se establece que la Superintendencia estará facultada para imponer sanciones administrativas ante el incumplimiento de las obligaciones comprendidas dentro de su ámbito de competencia. Dichas infracciones se clasifican en leves, graves y muy graves.

Al respecto, consideramos que el régimen sancionador propuesto presenta serias desproporciones en comparación con el marco actualmente vigente. En efecto, se prevé la imposición de multas que podrían alcanzar hasta 5000 UIT, umbral que resulta significativamente elevado y que, en la práctica, podría generar un impacto particularmente adverso sobre las micro y pequeñas empresas, las cuales difícilmente podrían asumir un costo de tal magnitud sin poner en riesgo su continuidad en el mercado formal.

Esta situación se ve agravada por la ausencia de un análisis técnico que sustente la necesidad y proporcionalidad de los montos propuestos. En la exposición de motivos no se incluye referencia alguna que permita comprender por qué las multas planteadas constituyen la respuesta más idónea, razonable y acorde con la naturaleza de las conductas infractoras previstas en el Proyecto. La falta de dicha justificación limita la predictibilidad y transparencia del régimen sancionador y podría derivar en prácticas discrecionales o en afectaciones innecesarias a la actividad empresarial formal.

En atención a ello, estimamos indispensable que de continuar con el Proyecto se incorpore un análisis detallado de proporcionalidad, impacto económico y razonabilidad de las multas propuestas, a efectos de garantizar que el régimen sancionador cumpla adecuadamente con los principios de legalidad, razonabilidad y gradualidad propios del derecho administrativo sancionador.

En vista de lo anterior, consideramos que el Proyecto de Ley N° 12926/2025-CR carece de viabilidad técnica, jurídica e institucional, y que su aprobación podría generar efectos contraproducentes sobre la gobernanza digital del país, afectando la coordinación interinstitucional y el entorno de confianza necesario para la innovación y la inversión tecnológica.

5. Alternativas Recomendadas:

Frente a lo expuesto proponemos que se deben priorizar las siguientes acciones:

1. Fortalecer las capacidades de la SGTD y la Autoridad de Datos Personales, dotándolas de recursos, autonomía técnica y articulación intersectorial.
2. Implementar un marco de coordinación permanente entre PCM, MINJUS y MTC, que permita integrar políticas de conectividad, ciberseguridad e inteligencia artificial sin duplicidades.
3. Desarrollar un estudio técnico multisectorial que evalúe los impactos regulatorios, económicos y organizacionales de una eventual reestructuración institucional.
4. Garantizar procesos de consulta pública y participación del sector privado, académico y de la sociedad civil en la formulación de políticas digitales.
5. Promover un enfoque gradual y basado en evidencia, que consolide los avances actuales sin comprometer la estabilidad de las instituciones ya existentes.

6. Conclusiones:

En atención a lo expuesto, solicitamos respetuosamente considerar los aspectos recaído en el Proyecto, resumiendo nuestros cometarios en los siguientes puntos:

- El Proyecto no toma en consideración el artículo 32 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en la cual dispone que la creación, modificación o extinción de organismos públicos constituye una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo. En consecuencia, el Congreso no estaría facultado para disponer la creación de la Superintendencia.

- El Proyecto si bien busca aumentar la categoría de la SGTD, resulta técnicamente inviable, en la medida en que agrupa funciones heterogéneas con marcos normativos y mandatos distintos, lo que puede generar riesgos de pérdida de especialización, duplicidad de funciones, conflictos de interés institucional y afectaciones a la continuidad operativa.
- El régimen sancionador previsto incorpora multas carentes de justificación técnica, las cuales podrían generar impactos adversos especialmente sobre las micro y pequeñas empresas, afectando su permanencia en el mercado formal.
- El Proyecto no considera los avances existentes en materia de gobernanza digital y protección de datos, ni integra las perspectivas técnicas de entidades competentes como la PCM, el MINJUS o el MTC o el dialogo con el privado, lo que debilita su alineamiento con las políticas públicas vigentes y limita la posibilidad de un aporte legislativo efectivo.