

Carta N° 132-2025/DE/COMEXPERU

Lima, 15 de mayo de 2025

Señor congresista

LUIS PICÓN QUEDO

Presidente de la Comisión de Salud y Población

Congreso de la República del Perú

Presente. –

Ref.: Proyecto de Ley 10880/2024-CR Ley de Protección
de Niños y Adolescentes en Entornos Digitales.

De nuestra consideración:

Es grato saludarlo 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 referencia (en adelante, el “Proyecto”), que propone establecer restricciones al uso de internet por parte de menores de edad.

Si bien valoramos las iniciativas que buscan proteger la salud mental y el bienestar de niños, niñas y adolescentes. Consideramos que el enfoque propuesto en el Proyecto resulta desproporcionado, poco viable en su implementación, y contrario a estándares internacionales y buenas prácticas de política pública. A continuación, presentamos nuestras principales observaciones, las cuales desarrollamos en las páginas siguientes:

- El Proyecto limita la libertad de expresión y el acceso a la información de niños y adolescentes, derechos reconocidos nacional como internacionalmente. Impone prohibiciones generalizadas en lugar de fomentar un uso responsable y educado de la tecnología.
- Las exigencias técnicas y de verificación son desproporcionadas y redundantes. Y el incumplimiento de este termina siendo excesivo, no cumple con la promoción de un uso seguro y responsable de la tecnología y la implementación de medidas de protección.
- La falta de claridad en los roles y la coordinación entre las diversas autoridades competentes dificulta la implementación y fiscalización efectiva de la ley. Esta fragmentación de responsabilidades puede generar conflictos de competencia e incertidumbre para proveedores y usuarios lo que impide la protección de los NNA.

Atentamente,

Jaime Dupuy Ortiz de Zevallos

Director Ejecutivo

OPINIÓN LEGAL

PROYECTO DE LEY N° 10880/2024-CR

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LA PROTECCIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN ENTORNOS DIGITALES

1. El Proyecto debe considerar en su enfoque los estándares internacionales en la protección de niños, niñas y adolescentes

Si bien coincidimos en que es necesario promover una navegación segura para niños, niñas y adolescentes en entornos digitales, consideramos que la propuesta legislativa analizada no resulta adecuada para alcanzar dicho objetivo de forma efectiva y respetuosa de los derechos fundamentales involucrados.

El Proyecto parte de una lógica restrictiva y sancionadora que no toma en cuenta la complejidad del ecosistema digital ni los impactos colaterales de las medidas propuestas para garantizar la salud mental de los niños, niñas y adolescentes (NNA). En lugar de promover un entorno digital más seguro mediante educación, acompañamiento y alfabetización digital, el Proyecto impone prohibiciones generales y obligaciones técnicas difíciles de implementar, sin considerar los distintos usos positivos que estas tecnologías pueden tener para su educación, socialización y desarrollo.

Consideramos que un Proyecto que busque reforzar la salud mental de NNA en línea debe tomar en cuenta las causas estructurales del problema: la falta de educación digital, la desigualdad de acceso a herramientas de supervisión y la carencia de formación socioemocional, para comentar algunas de las causas principales.

A su vez, creemos que el enfoque del Proyecto va en contra de lo establecido por organismos internacionales sobre recomendaciones para infancia y entornos digitales. En ese sentido, UNICEF, en su informe *Children in a Digital World*¹, recomienda en sus políticas que, para garantizar entornos digitales seguros, se priorice la alfabetización digital y la resiliencia emocional antes que las prohibiciones. La restricción sin educación genera riesgos de exclusión digital, fomenta el uso de vías alternativas no reguladas (por ejemplo, VPNs clandestinas) y desplaza el problema en lugar de resolverlo, y por el contrario, aumenta brechas sociales y digitales.

Sin duda creemos que es importante proteger a los NNA en entornos digitales, pero debe hacerse a través de políticas basadas en evidencia, respetando derechos humanos y fomentando, sobre todo, la resiliencia digital.

2. Afectación a los derechos de NNA y a la autonomía progresiva de los adolescentes

Por otro lado, el Proyecto plantea restricciones que afectan de manera significativa los derechos de NNA reconocidos tanto en el marco constitucional peruano como en instrumentos internacionales de derechos humanos, incluyendo el derecho a la libertad de expresión (artículo 13 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en adelante CDN), el derecho a buscar, recibir y difundir información de todo tipo, especialmente en medios digitales (artículos 13 y 17 de la CDN), así como el derecho de acceso a Internet y a tecnologías de la información, como

¹ Children in a Digital World, 2017. Link:
https://www.unicef.org/media/48581/file/SOWC_2017_ENG.pdf

componente esencial para el ejercicio de derechos fundamentales y para su desarrollo integral (Declaración General sobre los Derechos de los Niños en la Era Digital).

En el plano nacional, la Constitución Política del Perú reconoce el derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información (artículo 2, inciso 4) y establece que los derechos fundamentales de la persona deben ser respetados y protegidos (artículo 1). Asimismo, el Código de los Niños y Adolescentes (Ley N° 27337) dispone en el artículo IX del Título Preliminar que los derechos de los NNA deben interpretarse y aplicarse conforme a los principios de interés superior del niño, no discriminación, vida, desarrollo, participación y respeto de su opinión, reconociendo su capacidad progresiva para ejercer derechos en función de su edad y madurez.

Desde esta perspectiva, el Proyecto impacta negativamente en los derechos de NNA de dos maneras principales. En primer lugar, el Proyecto impone una restricción generalizada de acceso a redes sociales para menores de 16 años. De acuerdo con el artículo 5.2 del Proyecto, los menores de 16 años no podrán abrir ni gestionar cuentas propias en redes sociales y solo podrán acceder a contenidos de redes sociales por un máximo de dos horas diarias, bajo la cuenta, responsabilidad y supervisión de un adulto, y principalmente con fines educativos. Esto implica, en la práctica, que los menores de 16 años no tendrían acceso autónomo a redes sociales, ni siquiera a aquellas plataformas que tienen contenidos o entornos específicamente diseñados para NNA, como redes sociales educativas o espacios de expresión juvenil. Esta prohibición absoluta resulta desproporcionada y sin fundamento técnico o jurídico suficiente, afectando el ejercicio de los derechos de los adolescentes, que tienen progresiva capacidad jurídica y autonomía de acuerdo con su desarrollo evolutivo, como reconoce expresamente el artículo 51 del Código de los Niños y Adolescentes.

Además, esta restricción generalizada ignora la diversidad de servicios digitales disponibles, pues no toda red social es igual ni implica los mismos riesgos, y deja de lado mecanismos más efectivos para garantizar una navegación segura, como controles parentales, educación digital, moderación de contenidos o configuraciones de privacidad adaptadas a distintas edades. Cabe precisar que actualmente, la mayoría de redes sociales solo permite el acceso de niños, niñas y adolescentes a partir de los 13 o 14 años, según cada plataforma.

Así las cosas, la restricción a los derechos de los adolescentes no supera el test de proporcionalidad fijado por el Tribunal Constitucional para determinar la constitucionalidad de medidas que afecten derechos fundamentales, en este caso el derecho a la libertad individual de los adolescentes.

3. Las obligaciones contenidas en el Proyecto restringen los derechos de los usuarios sin considerar la normativa nacional vigente

Las disposiciones contenidas en los artículos 5, 6, 7 y 9 del Proyecto establecen una serie de requisitos para las plataformas digitales, tales como mecanismos de verificación de edad, bloqueo automático a menores, advertencias sobre salud mental, y la prohibición de funciones como el “scroll infinito” o la reproducción automática.

En primer lugar, es importante señalar que actualmente ya existe una regulación específica en el marco jurídico peruano que establece obligaciones para los titulares de bancos de datos personales—incluidos proveedores de servicios digitales— respecto a la protección de datos de NNA. El Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales (Decreto Supremo N° 003-2013-JUS) dedica un capítulo específico a esta materia, incorporando diversas obligaciones que deben ser cumplidas por quienes traten datos de menores en entornos digitales.

Particularmente, el artículo 25 del citado Reglamento establece que los titulares de bancos de datos personales o los responsables del tratamiento deben garantizar la protección del interés superior del niño y de sus derechos fundamentales en el entorno digital. Asimismo, se exige la obtención del consentimiento para el tratamiento de datos personales de adolescentes mayores de 14 años y menores de 18 años, y el consentimiento de los padres o tutores en el caso de menores de 14 años. De igual manera, el reglamento dispone que los responsables deben realizar esfuerzos razonables para verificar la identidad de quienes otorgan el consentimiento, en función de las tecnologías disponibles.

Este marco legal ya impone obligaciones claras respecto al tratamiento responsable de datos de menores y, en particular, respecto a mecanismos de verificación de edad y consentimiento parental, lo que representa un estándar equilibrado entre protección de los menores y factibilidad técnica de cumplimiento. La propuesta legislativa analizada introduce una carga adicional sobre los proveedores de servicios digitales que resulta desproporcionada y redundante frente a la regulación vigente.

En cuanto a referencias internacionales, la OCDE, en su *Recommendation on Children in the Digital Environment*², promueve enfoques de protección basados en riesgo y edad evolutiva, sin imponer barreras universales indiscriminadas. Dicha recomendación establece la importancia de revisar, desarrollar y enmendar las leyes que afectan directa o indirectamente a los NNA en entornos digitales y enfatiza la promoción de la alfabetización digital como herramienta esencial para NNA, incluyendo la comprensión de riesgos digitales, datos personales, información crítica, entre otros. Asimismo, insta a adoptar políticas basadas en evidencia, realizando evaluaciones de impacto de leyes y políticas, fomentando la investigación sobre el uso y los riesgos del entorno digital para los NNA, coordinando con todas las partes interesadas y asegurando que la investigación se realice de manera responsable, protegiendo la privacidad de los NNA.

En conclusión, obligaciones como bloqueo de acceso a menores de 16 años e inhabilitación de funciones como reproducción automática, desplazamiento infinito y rachas, puede limitar el acceso legítimo de adolescentes y vulnerar el derecho a la privacidad, en contradicción con el principio de proporcionalidad del derecho internacional de los derechos humanos.

4. El régimen sancionador previsto en el Proyecto no detalla el procedimiento, ni la autoridad competente, frente a los riesgos que afrontan los usuarios.

Consideramos que el Proyecto establece un régimen sancionador excesivo y altamente discrecional, establecido en el artículo 11 del Proyecto. En ese sentido, se prevé que los proveedores que incumplan las disposiciones de la ley estarán sujetos a una multa equivalente al 5% de su facturación anual en el país tras una advertencia formal, sin que se definan requisitos claros, procedimiento previo ni la autoridad competente que debe emitir dicha advertencia. En caso de reincidencia dentro de los 12 meses siguientes, la multa se eleva al 10%. Asimismo, se prevé la suspensión temporal de operaciones en caso de tres infracciones verificadas en dos años y la clausura definitiva del servicio en casos de reincidencia grave, sin que se definan los criterios que permitirían calificar una infracción como grave. También se contemplan multas específicas para los proveedores de VPN que no restrinjan el uso inapropiado de sus servicios por parte de menores, afectando tecnologías que cumplen múltiples funciones legítimas de privacidad y seguridad. Adicionalmente, el Proyecto establece que los recursos recaudados por concepto de multas serán destinados a un fondo de salud mental para NNA, pero no se especifica quién lo administrará ni bajo qué reglas.

² Recommendation of the Council on Children in the Digital Environment, 2021. Link: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0389>

Este esquema sancionador vulnera principios básicos de debido procedimiento administrativo, recogidos en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, particularmente los principios de legalidad, razonabilidad y predictibilidad. Introduce altos niveles de discrecionalidad, ya que al no definir claramente qué constituye una infracción ni qué autoridad supervisará y sancionará, se abre la posibilidad de interpretaciones arbitrarias. Además, genera efectos desproporcionados, ya que el nivel de sanciones propuesto podría resultar en la salida de plataformas del mercado peruano, afectando el acceso de todos los usuarios, incluidos adultos, a servicios digitales globales. Finalmente, el régimen planteado podría desincentivar la innovación y el desarrollo de nuevas plataformas adaptadas a NNA, ante la amenaza de sanciones severas y poco predecibles.

Es por ello que creemos que el Proyecto, tal como está formulado, implica una afectación innecesaria y desproporcionada a los derechos de acceso a la información, libertad de expresión y participación digital de NNA, y no cumple con los estándares internacionales ni nacionales que rigen las restricciones a derechos fundamentales en entornos digitales. Consideramos que los desafíos asociados a la protección de menores en Internet deben abordarse mediante un enfoque equilibrado, basado en el fortalecimiento de competencias digitales, la promoción del uso seguro y responsable de la tecnología y la implementación de medidas de protección graduadas, proporcionales y respetuosas de los derechos de NNA.

El artículo 12 del Proyecto establece los roles y responsabilidades de las autoridades competentes para el cumplimiento de la ley, pero lo hace de forma poco clara y sin una adecuada delimitación de funciones, lo que genera confusión sobre las atribuciones específicas de cada autoridad y plantea serios retos para su implementación efectiva. Esta fragmentación de competencias dificulta la fiscalización, el control y la imposición de sanciones, y puede generar conflictos de competencia, superposiciones o vacíos regulatorios en la práctica.

De acuerdo con el texto del Proyecto, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) será el ente coordinador y principal responsable de la fiscalización y sanción de las infracciones cometidas por los proveedores de servicios, incluyendo a las redes sociales. El MTC deberá coordinar su actuación con otras entidades como el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales (ANPD), la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital (SGTD) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). Sin embargo, el Proyecto no define mecanismos claros de coordinación entre estas entidades, ni establece procedimientos para la resolución de posibles conflictos de competencia, lo que puede generar incertidumbre para las empresas y los usuarios, y retrasar la aplicación efectiva de las medidas.

Por otro lado, se asigna al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) la responsabilidad de atender las necesidades de los menores en situación de vulnerabilidad en áreas rurales y de bajos ingresos, así como de liderar campañas de concientización sobre el uso responsable de Internet. Aunque estas tareas son coherentes con la misión del MIMP, el Proyecto no establece criterios de articulación con el sistema educativo, los servicios de salud mental ni con las plataformas digitales, limitando el alcance y efectividad de estas acciones.

El Ministerio de Educación (MINEDU) es designado como responsable de dictar políticas sobre el uso de dispositivos móviles en centros educativos. No obstante, esta competencia ya se encuentra parcialmente regulada en normas vigentes como la Resolución Ministerial N° 712-2018-MINEDU, que aprobó los lineamientos para el uso de tecnologías en el sistema educativo, por lo que el Proyecto debería prever mecanismos de armonización normativa para evitar contradicciones o duplicidades.

Por su parte, el Ministerio de Salud (MINSA) tendrá a su cargo la elaboración del Manual de Advertencias Publicitarias, que establecerá parámetros para informar sobre los riesgos para la salud mental asociados al uso de redes sociales. Una vez aprobado el Manual, el INDECOPI será el responsable de su supervisión y fiscalización. Sin embargo, no se establece cómo se coordinarán estas funciones ni se detallan los procedimientos de fiscalización específicos, lo que genera riesgos de vacíos en la protección efectiva de los usuarios.

Asimismo, el Proyecto atribuye a la Defensoría del Pueblo la facultad de recibir y canalizar denuncias relacionadas con el incumplimiento de la ley. No obstante, la Defensoría no tiene competencia sancionadora ni funciones de fiscalización directa, por lo que su rol quedaría restringido a una función meramente testimonial o de mediación, limitando su efectividad como mecanismo de protección.

Finalmente, se encarga al Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC) y al Ministerio de la Producción, a través de los programas ProCiencia y ProInnovate, la promoción de algoritmos, aplicaciones y programas para la verificación de edad, control parental y gestión de opciones de privacidad, publicidad, seguridad, tiempo de uso y protección de datos en dispositivos móviles. Sin embargo, el Proyecto no precisa los estándares técnicos que dichos desarrollos deberán cumplir, ni contempla mecanismos para su certificación, evaluación o interoperabilidad, lo que podría resultar en soluciones parciales o inconsistentes.

Creemos que el Proyecto en cuestión crea un entramado institucional complejo, sin establecer reglas claras de coordinación, jerarquía o delimitación de competencias, lo que afectaría la eficiencia y eficacia de su aplicación. Además, en varios casos se asignan funciones a entidades que no cuentan con competencias legales plenas para ejecutarlas o que carecen de experiencia técnica en las materias asignadas. Todo ello contribuye a un esquema regulatorio confuso, difícil de controlar en la práctica y riesgoso desde el punto de vista del respeto al debido proceso y la seguridad jurídica.

Sugerimos que, en lugar de aprobar una norma de carácter restrictivo como la propuesta, el Congreso impulse un enfoque multisectorial centrado en la protección efectiva de niños, niñas y adolescentes, respetando sus derechos fundamentales y fomentando el uso seguro y responsable de las tecnologías. Este enfoque debería incluir la promoción de programas de alfabetización digital tanto en escuelas como en hogares, para que los menores desarrollen habilidades críticas en el uso de internet y redes sociales desde edades tempranas. Asimismo, resulta esencial fortalecer las capacidades parentales mediante programas de educación y acompañamiento dirigidos a padres, madres y tutores, para que puedan guiar y supervisar de manera adecuada la actividad en línea de los menores.

Otro componente fundamental debería ser la implementación de campañas de sensibilización masivas sobre los riesgos y buenas prácticas en el entorno digital, dirigidas no solo a los menores, sino también a sus familias, educadores y a la sociedad en general. Además, es recomendable incentivar la colaboración con las plataformas tecnológicas para que continúen perfeccionando las herramientas de bienestar digital, control parental y configuraciones de privacidad adaptadas a las distintas edades, reforzando el enfoque de corresponsabilidad.

Cabe señalar que actualmente se encuentra en la Comisión de Justicia del Congreso el Proyecto de Ley N° 10664/2024-CR, "Ley para el fortalecimiento de la lucha contra el grooming en el Perú", el cual plantea precisamente este tipo de medidas. El Proyecto propone reforzar la alfabetización digital y desarrollar programas de educación y orientación para padres y tutores, priorizando la prevención y el acompañamiento informado en lugar de recurrir a restricciones generalizadas. La existencia de esta iniciativa demuestra que ya hay alternativas legislativas en discusión que

abordan de manera más adecuada y respetuosa los desafíos de la protección de NNA en entornos digitales.

Estamos convencidos de que un enfoque más integral, educativo y colaborativo permitirá abordar adecuadamente los retos que enfrentan los menores en el entorno digital, sin restringir sus derechos fundamentales ni afectar la innovación tecnológica.

5. Conclusiones

En atención a lo expuesto, solicitamos respetuosamente el archivo de la iniciativa legislativa, resumiendo nuestros cometarios en los siguientes puntos:

- El Proyecto limita la libertad de expresión y el acceso a la información de niños y adolescentes, derechos reconocidos nacional como internacionalmente. Impone prohibiciones generalizadas en lugar de fomentar un uso responsable y educado de la tecnología.
- Las exigencias técnicas y de verificación son desproporcionadas y redundantes. Y el incumplimiento de este termina siendo excesivo, no cumple con la promoción de un uso seguro y responsable de la tecnología y la implementación de medidas de protección.
- La falta de claridad en los roles y la coordinación entre las diversas autoridades competentes dificulta la implementación y fiscalización efectiva de la ley. Esta fragmentación de responsabilidades puede generar conflictos de competencia e incertidumbre para proveedores y usuarios lo que impide la protección de los NNA.