

Ley que eleva a rango de ley el DNI digital, regula la billetera de identidad digital y establece garantías de mínima divulgación, modificando la Ley 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

Parte del DNI digital (DNId) ya regulado por el Decreto Supremo 098-2025-PCM y emitido por el RENIEC desde 2026: lo eleva a rango de ley mediante la modificación de la ley orgánica del RENIEC, regula la billetera de identidad digital como su soporte, separa los niveles de garantía de identidad de los de autenticación, establece garantías de mínima divulgación, no rastreo y emisión remota segura, prohíbe a los privados exigir copias del DNI y fija la aceptación obligatoria con autoridad sancionadora.

Comisión (Cámara de Diputados): Modernización de la Gestión del Estado y Contraloría (+ Ciencia, Innovación Tecnológica y Sociedad Digital) · **Revisora (Senado):** En asuntos de Gestión del Estado y Contraloría · **Prioridad:** alta · **Costo fiscal:** medio · **Plazo:** mediano

Plan Perú 2050: Ciber Seguridad, Transformación Digital, Perú en La Era Digital

I. Exposición de motivos

La suplantación de identidad es el segundo delito informático más denunciado: 7 431 denuncias entre enero y julio de 2026, según información del Ministerio Público difundida por El Peruano (2-9-2026). Gran parte de los fraudes se apoya en fotocopias o fotografías del DNI que circulan sin control. El RENIEC emite el DNI electrónico (9 332 713 titulares al 30 de junio de 2026, de más de 37 millones de identificados, según datos del RENIEC difundidos por Panamericana) y, desde 2026, el DNI digital (DNId), regulado en el Reglamento del Decreto Legislativo 1412 (Decreto Supremo 029-2021-PCM, modificado por el Decreto Supremo 098-2025-PCM) y en los lineamientos aprobados por la Resolución Jefatural D000012-2026-RENIEC/JNAC. Sin embargo, el DNId descansa en normas reglamentarias: no hay garantía legal de mínima divulgación (por ejemplo, acreditar la mayoría de edad sin revelar la fecha de nacimiento), de no rastreo de su uso, de seguridad en la emisión remota frente a contenido sintético, ni de aceptación por bancos y operadores; y la prohibición de exigir copias del DNI (art. 5 del Decreto Legislativo 1246) solo alcanza a las entidades públicas. La Unión Europea aprobó en 2024 la cartera europea de identidad digital (eIDAS 2).

II. Fórmula legal

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE ELEVA A RANGO DE LEY EL DNI DIGITAL, REGULA LA BILLETERA DE IDENTIDAD DIGITAL Y ESTABLECE GARANTÍAS DE MÍNIMA DIVULGACIÓN, MODIFICANDO LA LEY 26497, LEY ORGÁNICA DEL REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL

Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene por objeto elevar a rango de ley el DNI digital previsto en el Reglamento del Decreto Legislativo 1412, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital, regular la billetera de identidad digital y establecer las garantías de mínima divulgación, seguridad, no rastreo, aceptación y prohibición de exigir copias del Documento Nacional de Identidad, a fin de prevenir la suplantación de identidad.

Artículo 2. Derecho al DNI digital

Toda persona mayor de edad identificada por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) tiene derecho a obtener el DNI digital, de uso voluntario, vinculado a su Documento Nacional de Identidad, que puede almacenarse en un dispositivo móvil o en el DNI electrónico. La emisión del DNI digital en sus niveles de garantía básico y sustancial es gratuita, conforme a la disponibilidad presupuestal del RENIEC y al cronograma que este apruebe. El uso del DNI digital no sustituye ni limita el derecho a identificarse con el Documento Nacional de Identidad físico.

Artículo 3. Billetera de identidad digital

3.1. La billetera de identidad digital es el soporte del DNI digital y de otras credenciales verificables emitidas por entidades públicas o privadas inscritas en el registro de emisores de confianza a cargo del RENIEC, que verifica su identidad y la seguridad de sus sistemas de emisión.

3.2. La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, como ente rector de la identidad digital conforme al Decreto Legislativo 1412, aprueba los estándares técnicos abiertos de credenciales verificables e interoperabilidad; el RENIEC emite el DNI digital y administra el registro de confianza. La billetera se integra a la plataforma nacional de autenticación del Estado.

Artículo 4. Mínima divulgación y registro de verificadores

4.1. La billetera permite al titular compartir únicamente los atributos necesarios para cada transacción, incluida la verificación de mayoría de edad sin revelar otros datos.

4.2. Los verificadores se registran ante el RENIEC indicando su finalidad y los atributos que pueden solicitar. La billetera muestra al titular la identidad del verificador y bloquea las solicitudes que excedan lo registrado. Los verificadores no pueden exigir más atributos de los estrictamente necesarios para la finalidad declarada.

Artículo 5. Niveles de garantía y de autenticación

5.1. El DNI digital se emite con un nivel de garantía de la verificación de identidad básico, sustancial o alto, conforme a las disposiciones técnicas del RENIEC.

5.2. El nivel alto exige verificación biométrica presencial o, en modalidad remota, verificación contra la base biométrica del RENIEC con detección de ataques de presentación y de inyección de contenido sintético, certificada por laboratorio independiente conforme a estándares internacionales, y vinculación criptográfica a un componente seguro del dispositivo. La emisión remota de nivel alto se notifica al titular por un canal alternativo registrado.

5.3. El uso de la credencial se sujeta a los niveles de confianza en la autenticación que establezca la normativa de gobierno digital. Cada servicio declara el nivel mínimo de garantía y de autenticación que exige.

Artículo 6. Prohibición de exigir copias del DNI

Las personas jurídicas de derecho privado no pueden exigir fotocopia, fotografía ni escaneo del Documento Nacional de Identidad a quien se identifique con el DNI digital del nivel de garantía exigido para el servicio, salvo mandato legal expreso. Para las entidades públicas rige el artículo 5 del Decreto Legislativo 1246.

Artículo 7. Seguridad y privacidad

7.1. La billetera no registra de manera centralizada los lugares ni las transacciones en que se usa la credencial. Los mecanismos de consulta de vigencia y revocación no permiten al RENIEC ni a terceros conocer al verificador ni la transacción.

7.2. Las claves de la credencial se generan y conservan en un componente seguro del dispositivo o del DNI electrónico y no son exportables.

7.3. El código fuente de la billetera es auditado por terceros independientes y sus componentes críticos se publican para revisión pública, sin comprometer la seguridad.

Artículo 8. Suspensión, revocación y reemisión

El titular puede suspender o revocar su credencial de manera inmediata ante pérdida o robo del dispositivo, a través de canales digitales o presenciales del RENIEC disponibles las veinticuatro horas. La suspensión puede solicitarse con verificación simplificada; la reactivación y la reemisión requieren el mismo nivel de verificación exigido para la emisión original.

Artículo 9. Aceptación y equivalencia

9.1. Las entidades públicas y las empresas supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP y por el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones aceptan el DNI digital para la identificación de usuarios en canales digitales y presenciales, conforme al cronograma del reglamento, que no puede exceder de dieciocho meses desde la disponibilidad de la billetera.

9.2. La presentación del DNI digital de nivel de garantía alto equivale a la exhibición del Documento Nacional de Identidad para todo efecto legal, incluidos los procedimientos de debida diligencia del cliente en materia de prevención del lavado de activos, la reposición o portabilidad de líneas móviles y la emisión de certificados de firma digital.

Artículo 10. Supervisión e infracciones

10.1. El incumplimiento de los artículos 4.2 y 6 por proveedores privados constituye infracción grave a las normas de protección al consumidor, sancionable por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual conforme a los artículos 108 y 110 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor; cuando implique tratamiento excesivo de datos personales, constituye además infracción a la Ley 29733, sancionable por la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales.

10.2. El incumplimiento del numeral 9.1 por las empresas supervisadas constituye infracción grave sancionable por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP o por el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones, conforme a sus respectivas escalas de sanciones.

10.3. En las entidades públicas, el incumplimiento constituye falta disciplinaria conforme a la Ley 30057, Ley del Servicio Civil.

Primera. Disposición Complementaria Final

Disposiciones técnicas y reglamentación. El RENIEC, mediante resolución jefatural y en ejercicio de su autonomía, aprueba las disposiciones técnicas de los artículos 2, 3.1, 4.2, 5, 7 y 8 en un plazo de ciento veinte días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente ley. El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el presidente del Consejo de Ministros, reglamenta los artículos 3.2, 4, 6 y 9 en lo que concierne a los verificadores públicos y privados, en el mismo plazo.

Segunda. Disposición Complementaria Final

Adecuación de normas sectoriales. La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú y el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones adecúan sus normas de identificación de clientes a lo dispuesto en el numeral 9.2 en el plazo del reglamento.

Tercera. Disposición Complementaria Final

Financiamiento. La implementación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional del RENIEC y de la Presidencia del Consejo de Ministros, de manera progresiva y sujeta a su disponibilidad presupuestal, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Cualquier requerimiento adicional se incorpora en la programación multianual previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas.

Única. Disposición Complementaria Transitoria

Continuidad del DNI digital. Los DNI digitales emitidos conforme al Decreto Supremo 029-2021-PCM, modificado por el Decreto Supremo 098-2025-PCM, mantienen su validez. La billetera de identidad digital con las garantías de la presente ley se encuentra disponible en un plazo no mayor de veinticuatro meses contados desde la entrada en vigencia de las disposiciones técnicas del RENIEC.

Única. Disposición Complementaria Modificatoria

Incorporación del artículo 7-A a la Ley 26497. Se incorpora el artículo 7-A a la Ley 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, en los términos siguientes:

«Artículo 7-A. Identidad digital

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil emite y gestiona el DNI digital, administra el registro de emisores de confianza y el registro de verificadores de la billetera de identidad digital, y presta los servicios de verificación de identidad digital, conforme a la ley de la materia.»

III. Análisis costo-beneficio

El DNI digital ya existe y cuenta con financiamiento institucional del RENIEC; el costo incremental corresponde a la billetera con garantías de seguridad (certificación de detección de ataques biométricos, auditorías independientes, soporte 24 horas) y a la gratuidad en los niveles básico y sustancial, que puede reducir ingresos por tasas. El editor estima S/ 5 a 15 millones en 2027-2029 y S/ 2 a 4 millones anuales de operación, con baja confianza. Conforme a la STC 00018-2023-PI/TC, la gratuidad y el desarrollo se sujetan a la disponibilidad presupuestal del RENIEC y la medida requiere coordinación con el Poder Ejecutivo e informe previo del MEF antes del dictamen; se suprime toda referencia a endeudamiento. El beneficio principal es la prevención de la suplantación de identidad al reemplazar fotocopias por credenciales verificables, el ahorro en verificación de identidad para el Estado y los privados y la protección de la privacidad mediante la mínima

divulgación.

Normas que modifica

- Ley 26497, Ley Orgánica del RENIEC, art. 7-A — *incorpora*
- Decreto Supremo 029-2021-PCM, modificado por D.S. 098-2025-PCM (DNI digital), régimen del DNId — *eleva_rango*
- Decreto Legislativo 1412, Ley de Gobierno Digital, art. 16 (identidad digital) — *complementa*
- Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, arts. 108 y 110 (infracciones de verificadores) — *complementa*

Entidades implicadas (quién hace qué)

- **RENIEC** (ejecutora): Emite el DNI digital, administra los registros de emisores y verificadores y aprueba las disposiciones técnicas (arts. 2 a 8; DCF Primera; DCM Única).
- **PCM-SGTD** (rectora): Aprueba estándares de credenciales verificables e integra la billetera a la plataforma nacional de autenticación (art. 3.2).
- **INDECOPI** (sancionadora): Sanciona a verificadores privados que exijan copias o atributos excesivos (art. 10.1).
- **ANPD** (sancionadora): Sanciona el tratamiento excesivo de datos (art. 10.1).
- **SBS / UIF / OSIPTEL** (supervisora): Adecúan normas de identificación de clientes y sancionan la no aceptación (arts. 9 y 10.2; DCF Segunda).
- **MEF** (financiadora): Informe previo ante requerimientos adicionales (DCF Tercera).

Sujetos obligados: RENIEC; entidades públicas; empresas supervisadas por la SBS y el OSIPTEL (aceptación); personas jurídicas privadas que identifiquen usuarios (prohibición de copias); verificadores registrados.

Beneficiarios: Personas mayores de edad identificadas por el RENIEC (más de 37 millones de identificados en total, según datos del RENIEC difundidos por Panamericana, 2026) que opten por el DNI digital; entidades y empresas que reducen costos de verificación.

Impacto económico estimado (confianza baja; referencial, no oficial)

Tipo: mixto

Costo para el Estado: S/ 5–15 millones (2027-2029) y S/ 2–4 millones/año de operación, estimación del editor

Horizonte: 2027-2031

Financiamiento: Presupuesto institucional del RENIEC y de la PCM, de manera progresiva y sujeta a disponibilidad presupuestal. Requiere coordinación con el Poder Ejecutivo, fuente de financiamiento identificada e informe previo de sostenibilidad fiscal del MEF antes del dictamen (STC 00018-2023-PI/TC).

Supuestos: Desarrollo de la billetera sobre el DNI digital existente, certificación de detección de ataques biométricos, auditorías independientes anuales, registros de emisores y verificadores, soporte 24 horas y menor recaudación de tasas por gratuidad en niveles básico y sustancial. Supuestos propios del editor, sin fuente oficial de costos del RENIEC.

Beneficio para el Estado: Ahorro en verificación de identidad y en trámites presenciales; menor fraude contra programas sociales por suplantación. No cuantificable con información pública.

Beneficio para la sociedad: Prevención de la suplantación de identidad, menor circulación de copias del DNI y protección de la privacidad por mínima divulgación. No cuantificable con información pública.

Inversión privada: Adecuación de canales de bancos y operadores para aceptar credenciales verificables; no cuantificable con información pública.

Costo para privados: Integración técnica de verificadores y registro ante el RENIEC; adecuación de procedimientos de debida diligencia.

Riesgos: Emisión remota fraudulenta mediante contenido sintético (mitigada por el art. 5.2); brecha digital (uso voluntario y DNI físico); concentración de riesgo técnico; demora en la votación de ley orgánica.

Revisión especializada (asistida por IA, sobre la versión anterior)

- **Constitucional** — Observaciones graves: La identidad digital de mínima divulgación desarrolla los derechos a la identidad (art. 2.1) y a la protección de datos (art. 2.6). Pero asigna nuevas funciones al RENIEC, organismo constitucionalmente autónomo cuyas funciones se regulan por ley orgánica (arts. 106 y 183; Ley 26497), y somete su implementación a la PCM y a un reglamento del Ejecutivo. Además impone una prestación gratuita de costo 'medio', con riesgo frente al art. 79.
- **Técnica legislativa** — Observaciones graves: El diseño de mínima divulgación y la prohibición de exigir copias del DNI son valiosos, pero la ley impone al RENIEC, que es un organismo constitucionalmente autónomo con ley orgánica, nuevas prestaciones gratuitas de costo medio y habilita endeudamiento, lo que choca con el art. 79 de la Constitución. Además, las prohibiciones a verificadores carecen de autoridad sancionadora y el régimen se superpone al del Decreto Legislativo 1412 sin modificarlo.
- **Concordancia normativa** — Observaciones graves: Duplica en gran medida el DNI digital (DNId) ya vigente: el D.S. 029-2021-PCM (modificado por D.S. 098-2025-PCM) lo regula y el RENIEC aprobó sus lineamientos de emisión y uso por R.J. D000012-2026-RENIEC/JNAC (El Peruano, 1-ago-2026), con emisión gratuita en 2026. El art. 16 del D.L. 1412 ya define el DNId como credencial de identidad digital, y el D.Leg. 1246 (art. 5 lit. a) ya prohíbe a entidades públicas exigir copia del DNI.
- **Seguridad** — Con observaciones: Diseño con buenas salvaguardas de privacidad (mínima divulgación, no registro centralizado de transacciones, auditoría independiente, revocación 24/7). Desde seguridad, el punto más crítico es la emisión remota de credenciales de nivel alto, expuesta a ataques de suplantación biométrica e inyección de contenido sintético; también faltan registro de verificadores, protección de claves en el dispositivo y un procedimiento de recuperación seguro.
- **Derecho tecnológico** — Con observaciones: Propuesta valiosa y con buen diseño de privacidad (mínima divulgación, no rastreo centralizado, auditoría abierta, en línea con eIDAS 2). Pero confunde niveles de garantía de identidad con niveles de autenticación, no articula con la rectoría de identidad digital de la SGTD (DL 1412) ni con la debida diligencia SBS/UIF, y la gratuidad universal tiene costo para RENIEC (art. 79 de la Constitución). Asignar nuevas funciones a un organismo constitucional puede requerir modificar su ley orgánica.

IV. Efecto de la vigencia de la norma

Incorpora el artículo 7-A a la Ley 26497, Ley Orgánica del RENIEC: requiere votación de ley orgánica (art. 106 de la Constitución) y opinión previa del RENIEC; verificar en SPIJ que la numeración 7-A esté libre. Eleva a rango de ley el DNI digital del D.S. 029-2021-PCM (modificado por el D.S. 098-2025-PCM), que se adecúa; complementa el Decreto Legislativo 1412 (art. 16, identidad digital), el Decreto Legislativo 1246 (art. 5), la Ley 27269, la Ley 29571, la Ley 29733 y las normas de debida diligencia de la SBS y la UIF-Perú.

V. Indicador de éxito al 2031

A 2031, billetera de identidad digital disponible con auditoría independiente publicada, al menos 10 millones de DNI digitales activos y 100 % de entidades financieras y operadores móviles aceptándolo en canales digitales.

Normas relacionadas

- Ley 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil — <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/26497.pdf>
- Decreto Legislativo 1412, Ley de Gobierno Digital — <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1691026-1>
- Decreto Supremo 029-2021-PCM, Reglamento del Decreto Legislativo 1412 — <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-del-decreto-legisl-decreto-supremo-n-029-2021-pcm-1929103-3/>
- Ley 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales — <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27269.pdf>
- Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales — <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29733.pdf>

Antecedentes

PL 06218/2023-CR, Ley de identidad digital (con dictamen, periodo 2021-2026); PL 14760/2025-CR, ciberdelito por uso ilícito de IA y protección de la identidad digital (en comisión), según verificación en SPLEY del revisor normativo. Antecedente normativo: D.S. 098-2025-PCM y R.J. D000012-2026-RENIEC/JNAC (DNI digital).

Referencias internacionales

- Unión Europea: Reglamento (UE) 2024/1183 (eIDAS 2), Marco Europeo de Identidad Digital y cartera de identidad digital — <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1183/oj>
- Estonia: Tarjeta de identidad electrónica y firma digital nacional (e-Estonia) — <https://e-estonia.com/solutions/e-identity/id-card/>

Fuentes

- Panamericana: RENIEC — 9 332 713 personas con DNI electrónico al 30-06-2026 — <https://panamericana.pe/nacionales/471197-reniec-37-292-920-peruanos-identificados-representa-99-2-poblacion-nacional/amp>
- El Peruano (02-09-2026): Ciberdelitos más denunciados en el Perú — 29 118 denuncias ene-jul 2026 según el Ministerio Público — <https://elperuano.pe/noticia/303867-ciberdelitos-mas-denunciados-en-el-peru>
- gob.pe: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil — <https://www.gob.pe/reniec>
- EY Perú: Reglamento del Marco de Confianza Digital (DS 126-2025-PCM) — https://www.ey.com/es_pe/technical/tax-alert/reglamento-ley-marco-confianza-digital-medidas-fortalecimiento

Propuesta ciudadana de libre uso — no es un proyecto presentado. Versión web:
<https://unimauro.github.io/agenda-legislativa-tech/p/CIB-08.html>