

# Ley que establece el software público y el código abierto por defecto en el software a medida de las entidades públicas y modifica la Ley 28612, Ley que norma el uso, adquisición y adecuación del software en la Administración Pública

Establece como regla general que el software a medida desarrollado o contratado por las entidades públicas con fondos públicos se publique como código abierto en la Plataforma Nacional de Software Público Peruano, previa revisión de seguridad que retire secretos, y que se verifique su reutilización antes de contratar uno nuevo; exceptúa la compra pública de innovación y los resultados de investigación, que se rigen por sus normas especiales.

**Comisión (Cámara de Diputados):** Ciencia, Innovación Tecnológica y Sociedad Digital (+ Modernización de la Gestión del Estado y Contraloría) · **Revisora (Senado):** En asuntos de Salud, Educación, Cultura, Mujer y Desarrollo Social y Digital · **Prioridad:** media · **Costo fiscal:** nulo · **Plazo:** corto

**Plan Perú 2050:** Transformación Digital, Ciencia y Tecnología, Innovación

## I. Exposición de motivos

La Ley 28612 (2005) regula la adquisición de software en el Estado bajo criterios de neutralidad tecnológica, pero no aborda la titularidad ni la reutilización del software que el propio Estado desarrolla o encarga. El Reglamento de la Ley de Gobierno Digital (Decreto Supremo 029-2021-PCM) prevé la Plataforma Nacional de Software Público Peruano y el Decreto Supremo 051-2018-PCM la regula; el numeral 28.8 del artículo 28 del Decreto Supremo 115-2025-PCM ya obliga a publicar allí el código de los sistemas de inteligencia artificial financiados con fondos públicos. Fuera de ese supuesto, se trata de una preferencia reglamentaria, sin obligación general de publicar el código ni de asegurar en los contratos la entrega del código fuente y los derechos de uso. Distintas entidades, en particular municipalidades y gobiernos regionales, pagan varias veces por sistemas equivalentes (trámite documentario, licencias de funcionamiento) y quedan atadas a un proveedor cuando el contrato no les transfiere el código. A la vez, publicar código sin revisión previa expone credenciales, claves y configuraciones que suelen quedar en el historial de los repositorios. Suiza (artículo 9 de la ley EMBAG), Uruguay (Ley 19.179), Italia (artículos 68 y 69 del Codice dell'Amministrazione Digitale) y España (artículo 157 de la Ley 40/2015) establecen con rango de ley la publicación o reutilización del software financiado públicamente, con excepciones por seguridad o derechos de terceros.

## II. Fórmula legal

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE ESTABLECE EL SOFTWARE PÚBLICO Y EL CÓDIGO ABIERTO POR DEFECTO EN EL SOFTWARE A MEDIDA DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS Y MODIFICA LA LEY 28612, LEY QUE NORMA EL USO, ADQUISICIÓN Y ADECUACIÓN DEL SOFTWARE EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

### Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene por objeto garantizar que el software desarrollado o adaptado a medida por las entidades públicas con fondos públicos sea reutilizable por las entidades del Estado y por la ciudadanía, mediante su publicación por defecto como código abierto, con garantías de seguridad.

### Artículo 2. Ámbito

2.1. La presente ley es aplicable a las entidades de la Administración Pública respecto del software a medida que desarrollan o contratan para su propio uso y cuya titularidad patrimonial o licencia de publicación les corresponde.

2.2. No están comprendidos: a) el software resultante de compras públicas de innovación y de retos de innovación pública, que se rige por sus normas especiales, en los que la entidad recibe al menos una licencia perpetua y gratuita de uso, con facultad de sublicenciar a otras entidades públicas, y el depósito del código fuente; b) los resultados de proyectos de investigación, desarrollo e innovación financiados mediante fondos

concursables de ciencia, tecnología e innovación, cuya titularidad se rige por las bases respectivas y por la normativa de la materia, sin perjuicio de que dichas bases dispongan su publicación como código abierto en proporción al financiamiento público.

2.3. Las empresas del Estado que desarrollan actividad empresarial en concurrence con privados aplican la presente ley de forma facultativa, salvo respecto del software de gestión administrativa no vinculado a su actividad comercial.

### **Artículo 3. Definiciones**

Para efectos de la presente ley se entiende por:

- a) Software a medida: programa desarrollado o adaptado específicamente para una entidad, por personal propio o por terceros contratados.
- b) Código abierto: software cuyo código fuente se distribuye con una licencia que permite usarlo, estudiarlo, modificarlo y redistribuirlo, reconocida como de código abierto por la Open Source Initiative o como software libre por la Free Software Foundation, conforme a la relación que aprueba la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital.
- c) Software público peruano: software a medida registrado en la Plataforma Nacional de Software Público Peruano.

### **Artículo 4. Publicación por defecto**

4.1. El software a medida se publica como código abierto en la Plataforma Nacional de Software Público Peruano dentro de los noventa días calendario de su puesta en producción, con su documentación técnica, previa revisión de seguridad conforme al numeral 4.3.

4.2. La entidad puede exceptuar total o parcialmente la publicación, mediante resolución motivada del titular, cuando comprometa la seguridad nacional, la seguridad digital de sistemas críticos, información clasificada o derechos de terceros. La resolución se publica en el portal de transparencia e identifica el sistema de forma general y la causal, sin describir las vulnerabilidades o características técnicas que la motivan.

4.3. Antes de la publicación, la entidad: a) elimina del código y de su historial de versiones credenciales, claves, certificados, cadenas de conexión, direcciones y configuraciones de los entornos de producción y datos personales, y rota las credenciales que hubieran estado expuestas; b) realiza un análisis de seguridad del código y corrige o mitiga las vulnerabilidades de criticidad alta o crítica; y c) documenta la revisión, conforme a los lineamientos de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital. El software que no supere la revisión se publica una vez corregido; mientras tanto, se aplica la excepción del numeral 4.2.

4.4. El incumplimiento de los artículos 4 y 6 es materia de control gubernamental y genera responsabilidad administrativa conforme al régimen disciplinario aplicable a la entidad.

### **Artículo 5. Cláusulas contractuales**

5.1. En toda contratación de desarrollo o adaptación de software a medida comprendida en el artículo 2, los documentos del procedimiento de selección y el contrato incluyen: a) la entrega del código fuente completo y de los artefactos necesarios para compilarlo y desplegarlo; b) la cesión de los derechos patrimoniales o una licencia que permita su publicación como código abierto, en concordancia con el Decreto Legislativo 822, Ley sobre el Derecho de Autor; y c) la prohibición de componentes que impidan dicha publicación, salvo justificación técnica aprobada por la entidad.

5.2. Los componentes preexistentes del proveedor se incorporan bajo licencia de código abierto o, si ello no es posible, se identifican en la oferta y se licencian a perpetuidad a favor del Estado.

5.3. Las cláusulas se incorporan en las bases estándar que aprueba el Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes, conforme a la Ley 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, y su reglamento.

### **Artículo 6. Reutilización previa obligatoria**

Antes de convocar la contratación de software a medida, la entidad verifica en la Plataforma Nacional de Software Público Peruano la existencia de soluciones que satisfagan total o parcialmente su necesidad y deja constancia de dicha verificación en el expediente de contratación.

### **Artículo 7. Gobernanza y seguridad de la Plataforma**

7.1. La Secretaría de Gobierno y Transformación Digital administra la Plataforma Nacional de Software Público Peruano, aprueba la relación de licencias de código abierto admitidas y los estándares mínimos de calidad, seguridad y documentación, y publica anualmente un informe de reutilización.

7.2. La Plataforma exige autenticación multifactor a los publicadores, firma digital de las versiones publicadas, revisión por la entidad responsable de las contribuciones externas antes de su integración y un canal de reporte de vulnerabilidades. Las entidades que reutilizan software verifican la firma y aplican las actualizaciones de seguridad.

#### **Artículo 8. Incorporación del artículo 5-A a la Ley 28612**

Se incorpora el artículo 5-A a la Ley 28612, Ley que norma el uso, adquisición y adecuación del software en la Administración Pública, en los términos siguientes:

«Artículo 5-A.- Software a medida financiado con fondos públicos

El software desarrollado o adaptado a medida por las entidades de la Administración Pública con fondos públicos se publica por defecto como código abierto en la Plataforma Nacional de Software Público Peruano, previa revisión de seguridad, salvo las excepciones motivadas y los regímenes especiales previstos en la ley de la materia. La adquisición de software comercial estándar mediante licencia continúa rigiéndose por la presente ley.»

#### **Primera. Disposición Complementaria Final**

Reglamentación. El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el presidente del Consejo de Ministros y el ministro de Economía y Finanzas, reglamenta la presente ley en un plazo de noventa días hábiles contados a partir del día siguiente de su publicación.

#### **Segunda. Disposición Complementaria Final**

Software comercial estándar. La presente ley no obliga a publicar el código de software comercial estándar adquirido mediante licencia, al que se sigue aplicando la Ley 28612.

#### **Tercera. Disposición Complementaria Final**

Financiamiento. La implementación se financia con cargo al presupuesto institucional de los pliegos, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

#### **Cuarta. Disposición Complementaria Final**

Referencias a la ONGEI. Las referencias a la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática contenidas en la Ley 28612 se entienden efectuadas a la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital.

#### **Única. Disposición Complementaria Transitoria**

Software en producción. El software a medida en producción a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, cuyo código fuente sea de titularidad de la entidad, se publica en un plazo de dieciocho meses, previa revisión de seguridad conforme al numeral 4.3 del artículo 4 y salvo las excepciones del numeral 4.2.

### **III. Análisis costo-beneficio**

No genera gasto adicional relevante: la Plataforma Nacional de Software Público Peruano ya existe. La revisión previa de seguridad añade un costo acotado por sistema publicable (eliminación de secretos y análisis de código con herramientas de uso libre), muy inferior al costo de un incidente por credenciales expuestas, y se asume con el presupuesto de las oficinas de tecnologías de la información. Puede elevar marginalmente el precio de algunos contratos por la cesión de derechos y la documentación exigida. Beneficios: ahorro por reutilización entre entidades con necesidades similares, menor dependencia de proveedores, mayor competencia en mantenimiento y auditabilidad pública. Al excluir la compra pública de innovación y los fondos concursables de investigación, no desincentiva la transferencia tecnológica. No existe cuantificación oficial del gasto duplicado en software a medida; el reglamento debe exigir un registro de contrataciones de desarrollo. Costo fiscal: nulo.

#### **Normas que modifica**

- Ley 28612, Ley que norma el uso, adquisición y adecuación del software en la Administración Pública, art. 5-A — *incorpora*

- Decreto Supremo 029-2021-PCM y Decreto Supremo 051-2018-PCM, Plataforma Nacional de Software Público Peruano — *eleva\_rango*

- Ley 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, y D.S. 009-2025-EF, bases estándar de software a medida — *complementa*

- Decreto Legislativo 822, Ley sobre el Derecho de Autor, cesión de derechos patrimoniales — *complementa*

### Entidades implicadas (quién hace qué)

- **SGTD** (rectora): Administra la Plataforma, aprueba licencias admitidas, estándares y lineamientos de revisión de seguridad, publica informe anual (arts. 3.b, 4.3 y 7).

- **OECE** (reglamentadora): Incorpora las cláusulas del art. 5 en las bases estándar (art. 5.3).

- — (ejecutora): Revisan seguridad y publican el código (art. 4), incluyen cláusulas (art. 5) y verifican reutilización antes de contratar (art. 6).

- **CGR** (supervisora): Control gubernamental del cumplimiento de los arts. 4 y 6 (art. 4.4).

- **INDECOPI** (consultiva): Aplicación del D.Leg. 822 en la cesión de derechos (art. 5.1.b).

**Sujetos obligados:** Entidades de la Administración Pública respecto de su software a medida; proveedores que contratan desarrollo a medida con el Estado. Empresas del Estado en competencia, de forma facultativa.

**Beneficiarios:** Entidades públicas que reutilizan soluciones, en especial municipalidades con necesidades similares; ciudadanía y comunidad técnica que puede auditar el software estatal; proveedores locales que compiten en mantenimiento.

### Impacto económico estimado (confianza media; referencial, no oficial)

**Tipo:** ahorro

**Costo para el Estado:** S/ 0 (costo absorbido en presupuesto institucional)

**Horizonte:** anual

**Financiamiento:** Presupuesto institucional de los pliegos, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

**Supuestos:** La Plataforma ya existe. La revisión previa de seguridad se estima en pocos días-persona por sistema con herramientas de uso libre (estimación del revisor de seguridad), asumida por las oficinas de TI. Sin creación de plazas.

**Beneficio para el Estado:** Ahorro por reutilización de software entre entidades y menor dependencia de proveedores. No cuantificable con información pública: no existe registro del gasto duplicado en software a medida.

**Beneficio para la sociedad:** Auditabilidad del software estatal, oportunidades para proveedores locales de mantenimiento y desarrollo sobre código público.

**Inversión privada:** No cuantificable; posible ecosistema de servicios sobre software público.

**Costo para privados:** Bajo: proveedores deben entregar código y documentación y licenciar componentes preexistentes; posible aumento marginal de precios.

**Riesgos:** Publicación de secretos si la revisión es deficiente; ataques a la cadena de suministro en la Plataforma (mitigado con firma y MFA); uso abusivo de la excepción del art. 4.2.

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

- **Constitucional** — Con observaciones: La publicación por defecto del software a medida del Estado es constitucionalmente válida respecto de las entidades administrativas. Su extensión a empresas del Estado en competencia y a proyectos privados o universitarios cofinanciados con fondos públicos afecta la igualdad de trato empresarial (art. 60), la propiedad intelectual (art. 2.8) y la autonomía universitaria (art. 18).

- **Técnica legislativa** — Con observaciones: El principio de código abierto por defecto es técnicamente viable y se apoya en normas vigentes, pero la disposición que se incorpora en la Ley 28612 remite a una ley indeterminada y el ámbito comprende proyectos con financiamiento público parcial y empresas del Estado sin considerar el régimen de propiedad intelectual de la investigación ni el art. 60 de la Constitución. La terminología es inconsistente.

- **Concordancia normativa** — Con observaciones: Ley 28612 verificada (arts. 1 a 7 y 'Disposiciones Finales' Primera y Segunda): no tiene 'Disposiciones Complementarias Finales', por lo que la técnica del art. 8 es incorrecta. El art. 28.8 del D.S. 115-2025-PCM

ya obliga a publicar en la Plataforma Nacional de Software Público el código de la IA financiada con fondos públicos. Hay conflicto directo con GOB-04 (titularidad del proveedor en CPI/GovTech), con IA-14 (solo 'preferencia' por software libre) y con ECO-05 (titularidad de resultados de investigación con fondos públicos).

- **Seguridad** — Con observaciones: El código abierto por defecto es compatible con la seguridad (no se basa en el secreto del código) y mejora la auditabilidad, pero exige un proceso previo de revisión: el riesgo principal es la publicación de credenciales, claves y configuraciones embebidas, y de código heredado con vulnerabilidades conocidas no corregidas. Faltan también reglas de integridad para la distribución desde la Plataforma.
- **Derecho tecnológico** — Con observaciones: Bien fundamentada (Plataforma Nacional de Software Público Peruano ya prevista en el art. 90 del DS 029-2021-PCM y en el DS 051-2018-PCM; referentes EMBAG suizo, CAD italiano, Ley 40/2015 y Ley 19.179 uruguayana correctamente citados). Debe acotar el ámbito, que hoy alcanza a proyectos de I+D financiados con fondos concursables, exigir revisión de seguridad y retiro de secretos antes de publicar y anclar la definición de código abierto en licencias reconocidas internacionalmente.

## IV. Efecto de la vigencia de la norma

Incorpora el artículo 5-A a la Ley 28612 (que solo tiene artículos 1 a 7 y dos Disposiciones Finales) y actualiza por disposición las referencias a la ONGEI. Eleva a rango legal la Plataforma Nacional de Software Público Peruano prevista en el Decreto Supremo 029-2021-PCM y el Decreto Supremo 051-2018-PCM, y generaliza la regla del numeral 28.8 del artículo 28 del Decreto Supremo 115-2025-PCM. Complementa la Ley 32069 y su reglamento (Decreto Supremo 009-2025-EF) y el Decreto Legislativo 822. No afecta los regímenes especiales de compra pública de innovación ni de resultados de investigación.

## V. Indicador de éxito al 2031

A 2031, al menos el 80% de los contratos de software a medida registrados en el SEACE incluyen entrega de código fuente y cesión o licencia de publicación, y la Plataforma Nacional de Software Público Peruano registra reutilizaciones por al menos 500 entidades, sin incidentes por credenciales publicadas.

## Normas relacionadas

- Ley 28612, Ley que norma el uso, adquisición y adecuación del software en la Administración Pública — <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28612.pdf>
- Decreto Legislativo 1412, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital — <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/289706-1412>
- Decreto Supremo 029-2021-PCM, Reglamento del Decreto Legislativo 1412 (modificado, entre otros, por los DS 075-2023-PCM y 098-2025-PCM) — <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/1705101-029-2021-pcm>
- Ley 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, y su Reglamento aprobado por DS 009-2025-EF — <https://www.gob.pe/institucion/oece/colecciones/45029-ley-n-32069-ley-general-de-contrataciones-publicas-y-su-reglamento>
- Decreto Legislativo 822, Ley sobre el Derecho de Autor — <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/00822.pdf>
- Decreto Supremo 115-2025-PCM, Reglamento de la Ley 31814 (art. 28.8: publicación del código de IA financiada con fondos públicos) — <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2436426-1>

## Antecedentes

Por verificar en SPLEY: no se identificaron proyectos del periodo 2021-2026 sobre software público o código abierto por defecto.

## Referencias internacionales

- Suiza: Ley federal EMBAG (art. 9: publicación por defecto como código abierto del software desarrollado por la administración) — <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2023/682/de>
- Uruguay: Ley 19.179, sobre software libre y formatos abiertos en el Estado — <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19179-2013>

- Italia: Codice dell'Amministrazione Digitale, D.Lgs. 82/2005 (arts. 68-69: reutilización y software de código abierto) — <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2005-03-07;82>
- España: Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (arts. 155-158: interoperabilidad, reutilización de sistemas y transferencia de tecnología) — <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

## Fuentes

- Portal de Software Público Peruano — <https://www.softwarepublico.gob.pe/>
- Free Software Foundation Europe, campaña Public Money, Public Code — <https://publiccode.eu/>
- PCM, Secretaría de Gobierno y Transformación Digital (portal) — <https://www.gob.pe/gobiernodigital>

Propuesta ciudadana de libre uso — no es un proyecto presentado. Versión web:  
<https://unimauro.github.io/agenda-legislativa-tech/p/GOB-03.html>