



A : **MARUSHKA VICTORIA LIA CHOCOBAR REYES**  
SECRETARIA DE GOBIERNO DIGITAL  
SECRETARÍA DE GOBIERNO DIGITAL

De : **FERNANDO FRANCISCO VELIZ FAZZIO**  
SUBSECRETARIO DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL  
SUBSECRETARÍA DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL

Asunto : Opinión al Proyecto de Ley 5184/2020-CR, mediante el cual se propone la "Ley que establece la obligatoriedad de la implementación de mesas de partes virtuales y notificaciones electrónicas en las entidades de la administración pública".

Referencia : a) OFICIO N° 021-2020-2021-CCIT/CR de 21MAY2020 Exp. Adm. 2020-0012268  
b) PROVEIDO N° D000952-2020-PCM-SEGDI (28MAY2020)  
c) PROVEIDO N° D000958-2020-PCM-SEGDI (28MAY2020)  
d) PROVEIDO N° D000966-2020-PCM-SEGDI (05JUN2020)  
e) PROVEIDO N° D000094-2020-PCM-SSTRD (05JUN2020)

Fecha Elaboración: Lima, 08 de junio de 2020

---

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo, y a la vez, dando atención al documento de la referencia informarle lo siguiente:

## 1. ANTECEDENTES

- Texto Único Ordenado de la LPAG sobre Casilla Electrónica de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General establece que el **DEBIDO PROCEDIMIENTO** es un principio que rige la actuación de la Administración Pública en los procedimientos administrativos.
- Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Legislativo que aprueba la **Ley de Gobierno Digital**, que tiene por objeto establecer el marco jurídico especial aplicable al uso transversal de tecnologías digitales en la digitalización de procesos y prestación de servicios digitales por parte de las entidades de la Administración Pública en los tres niveles de gobierno.
- Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, mediante la cual se regula la utilización de la firma electrónica otorgándole la **misma validez y eficacia jurídica** que el uso de una firma manuscrita u otra análoga **que conlleve manifestación de voluntad**.
- Ley N° 27291, mediante la cual se modifica el Código Civil permitiendo la utilización de los medios electrónicos para la comunicación de la **manifestación de voluntad y la utilización de la firma electrónica**.

## 2. BASE LEGAL

- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales.
- Ley N° 27291, mediante la cual se modifica el Código Civil permitiendo la utilización de los medios electrónicos para la comunicación de la manifestación de voluntad y la utilización de la firma electrónica.
- Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de Simplificación Administrativa.
- Decreto Legislativo N° 1412, que aprueba la Ley de Gobierno Digital.
- Decreto de Urgencia N° 006-2020, Decreto de Urgencia que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital.
- Decreto de Urgencia N° 007-2020, Decreto de Urgencia que crea el Marco de Confianza Digital y dicta disposiciones para su fortalecimiento.
- Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Decreto Supremo N° 026-2016-PCM, que aprueba medidas para el fortalecimiento de la infraestructura oficial de firma electrónica y la implementación progresiva de la firma digital en el Sector Público y Privado
- Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- Decreto Supremo N° 118-2018-PCM, que declara de interés nacional el desarrollo del Gobierno Digital, la innovación y la economía digital con enfoque territorial.

## 3. ANÁLISIS

### A. Marco Legal de la Secretaría de Gobierno Digital

- 3.1. El **Decreto de Urgencia N° 006-2020** señala que el Sistema Nacional de Transformación Digital (en adelante el Sistema) es un  sistema funcional<sup>1</sup> "conformado por un conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la administración pública y se promueven las actividades de las empresas, la sociedad civil y la academia orientadas a alcanzar los objetivos del país en materia de transformación digital", siendo la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gobierno Digital, el ente rector y autoridad técnico-normativa a nivel nacional sobre la materia.
- 3.2. En línea con lo anterior, mediante **Decreto de Urgencia N° 007-2020**, se aprueba el Marco de Confianza Digital, el cual se constituye en el conjunto de principios, modelos, políticas, normas, procesos, roles, personas, empresas, entidades públicas, tecnologías y estándares mínimos que permiten asegurar y mantener la confianza en el entorno digital. **Asimismo, se designa a la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gobierno Digital, como el rector de la materia de Confianza Digital.**
- 3.3. Consistente con los Decretos de Urgencia, el **Decreto Legislativo N° 1412**, que aprueba la Ley de Gobierno Digital, señala en su artículo 8 que **"La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gobierno Digital, es el ente rector en materia de gobierno digital que comprende tecnologías digitales, identidad digital, interoperabilidad, servicio digital, datos, seguridad digital y arquitectura digital. Dicta las normas y establece los procedimientos en materia de gobierno digital y, es responsable de su operación y correcto funcionamiento"**.

<sup>1</sup> Ello acorde con lo previsto en el artículo 43 de la **Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo**, que preceptúa que "Solo por ley se crea un Sistema. Para su creación se debe contar con la opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros", precisando que dichos "sistemas administrativos" son el "(...) los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno". Asimismo, la aludida Ley Orgánica del Poder Ejecutivo prevé dos tipos: "Sistemas Administrativos", indicado en su artículo 44 que los "Sistemas están a cargo de un Ente Rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional", así como indicando en su artículo 45 que los "...Sistemas Funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado. El Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Funcionales. Las normas del Sistema establecen las atribuciones del Ente Rector del Sistema".



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Universalización de la Salud*

- 3.4. Las precitadas normas son concordantes con el **Decreto Supremo N° 022-2017-PCM** mediante el cual se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM<sup>2</sup>, el cual a través del Capítulo VI “**Órganos de Línea**”, Subcapítulo I “**Órganos dependientes de la Secretaría General**” establece las funciones de la Secretaría de Gobierno Digital, disponiendo a través de su artículo 47° que dicha Secretaría es “...**el órgano de línea, con autoridad técnico normativa a nivel nacional, responsable de formular y proponer políticas nacionales y sectoriales, planes nacionales, normas, lineamientos y estrategias en materia de informática y de Gobierno Electrónico...**”.
- 3.5. El mencionado ROF dispone en el literal m) del artículo 48 que la Secretaría de Gobierno Digital tiene entre sus funciones “**Emitir opinión técnica en el ámbito de su competencia**”, por lo que resulta de interés gravitante la opinión técnica legal de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gobierno Digital, sobre las disposiciones contenidas en el presente proyecto de Ley.
- 3.6. Incardinado en lo anterior, a través de la emisión del **Decreto Supremo N° 118-2018-PCM** se declara de interés nacional el gobierno digital, la innovación y la economía digital en el Perú, lo cual es consistente con todos los esfuerzos que viene desplegando el Estado en materia digital con miras a desplegar acciones en pro del proceso de vinculación del Perú con la OCDE, establecida en el Decreto Supremo N° 086-2015-PCM.
- 3.7. De otro lado, es importante mencionar que la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales y su reglamento, regula la utilización de la firma electrónica otorgándole la **misma validez y eficacia jurídica** que el uso de una firma manuscrita u otra análoga **que conlleve manifestación de voluntad**. Es decir, existe el marco jurídico para que una persona en el rol que se encuentre pueda hacer uso de la firma electrónica para manifestar voluntad en un acto, contrato, requerimiento, acuerdo, etc., siempre que se rija por lo establecido en la **Ley N° 27269**.
- 3.8. Lo antes señalado debe considerar la **Ley N° 27291**, mediante la cual se *modifica el Código Civil<sup>3</sup> permitiendo la utilización de los medios electrónicos para la comunicación de la manifestación de voluntad y la utilización de la firma electrónica<sup>4</sup>*, con lo cual tenemos que ambos tipos de “firmas”, “*electrónica*” y “*digital*”, son “**válidas**” al existir leyes que así lo reconocen; empero, la diferencia estriba en la “**eficacia jurídica**” como medio probatorio que posee la “*firma digital*” al incluir “*mecanismos de seguridad que permiten cumplir con la finalidad de la firma ológrafa o manuscrita*” en el mismo sentido la experiencia legislativa comparada que ha instituido “...*atributos fundamentales en el aseguramiento jurídico de la información electrónica*” garantizándose la “*autenticidad*”, la “*integridad*” y el “*no repudio*” que dotan a la “*firma digital*” su cualidad probatoria “...*precisamente porque en el proceso de la emisión se encuentra un tercero que avala la identidad del titular de la firma*”<sup>5</sup> (énfasis añadido).
- 3.9. Alineado a lo anterior, mediante Decreto Supremo N° 026-2016-PCM, se aprueban medidas para el fortalecimiento de la infraestructura oficial de firma electrónica y la implementación progresiva de la firma digital en el Sector Público y Privado, entre las cuales destaca que lo referido al Documento Nacional de Identidad Electrónico (DNle), el cual señala que es un Documento Nacional de Identidad, emitido por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC, que acredita presencial y electrónicamente la identidad personal de su titular, permitiendo la **firma digital** de documentos electrónicos (...)

<sup>2</sup> El archivo íntegro del Reglamento de Organización y Funciones – ROF de la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM puede ser consultado en: [http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/02/DS\\_022\\_2017\\_ROF.pdf](http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/02/DS_022_2017_ROF.pdf)

<sup>3</sup> Lo dispuesto en el Código Civil es regulación supletoria a las relaciones jurídicas reguladas por otras leyes, siempre que no sean incompatible con su naturaleza, conforme al **Artículo IX** del *Título Preliminar* de dicho cuerpo normativo

<sup>4</sup> Norma puede consultarse en: <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/imagenes/Leyes/27291.pdf>

<sup>5</sup> “Fundamentos de la firma digital y su estado del arte en América Latina y el Caribe”, Op. Cit., p.12.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

Año de la Universalización de la Salud

- 3.10. Asimismo, existe el marco normativo para que las diferentes entidades que conforman el Estado Peruano usen los certificados digitales para firmar documentos electrónicos dotándolos de integridad y autenticidad a los mismos, siempre que se generen en el marco de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica (IOFE) y normativa en materia de gobierno digital.
- 3.11. En base a lo anterior, queda claro que la Secretaría de Gobierno Digital es el órgano rector del Sistema Nacional de Transformación Digital y de las materias de Gobierno Digital y Confianza Digital, conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, el **Decreto de Urgencia N° 006-2020**, **Decreto de Urgencia N° 007-2020** y Decreto **Legislativo N° 1412** y, tiene las competencias y atribuciones para emitir opinión técnica en el marco de sus competencias, entre ellas, la que comprende a la materia de uso de firmas y certificados digitales en el Estado.
- 3.12. Finalmente, se advierte que el Estado adoptó el uso de las tecnologías como un medio para mejorar sus procesos, servicios, iniciativas de transparencia y eficiencia, siendo las plataformas digitales un elemento clave en su desarrollo.

## B. Análisis del Proyecto de Ley

- 3.13. El artículo 2 de la propuesta tiene como epígrafe "**Implementación de mesas virtuales y Notificaciones electrónicas en las Entidades de la Administración Pública**", y dispone de un plazo no mayor a "doce meses" (12) contados a partir de la promulgación de la norma bajo comentario.
- 3.14. Al respecto, corresponde señalar que en el marco de lo previsto por artículo 8 del Decreto Legislativo N°1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de Simplificación Administrativa, tiene como alcance, la Secretaría de Gobierno Digital crea el **Modelo de Gestión Documental (MGD)** mediante Resolución Secretarial de la Secretarial de Gobierno Digital N° 001-2017-PCM/SEGDI como estrategia para implementar el referido artículo. **Así, el MGD plantea un modelo de referencia para la gestión de los documentos en las entidades e integración de sistemas de información entre entidades de la administración pública.**
- 3.15. Ahora bien, el señalado artículo 2 bajo comentario viene a completar lo dispuesto por el antes aludido Decreto Legislativo N°1310 y lo previsto **Modelo de Gestión Documental (MGD)**, empero en ésta oportunidad orientado hacia los "administrados" al aludir no sólo previsto por el artículo 20 del Decreto Legislativo N°1412, Ley de Gobierno Digital, referido a las "Sede Digital", sino que faculta para que a través de éstas las entidades de la administración pública puedan implementar el servicio de "notificaciones electrónicas" a través de "casillas electrónicas" en el marco de lo previsto por el artículo 20 del T.U.O. de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, siendo consonante con lo preceptuado por el artículo 22 del DL 1412.
- 3.16. En tal orden de ideas, hace bien la propuesta normativa en su artículo 3 denominado "Rectoría de la Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros" en precisar que los servicios antes aludidos ("notificaciones electrónicas" y "casillas electrónicas") se implementan siguiendo los "*lineamientos, procedimientos, metodologías, instrumentos, técnicas, modelos, directivas y estándares técnicos*", ello en razón a que tal previsión es acorde con el Decreto Legislativo N°1412, Ley de Gobierno Digital, empero además consonante con el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM mediante el cual se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM, conforme se ha señalado en el literal A del presente informe.



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"*

*Año de la Universalización de la Salud*

- 3.17. En lo que respecta a la ÚNICA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA, el Proyecto de Ley hace bien en generar una excepción en el contexto de la presente emergencia sanitaria en la que nuestro país se encuentra, facilitando de ampliar de modo rápido, y a través de correos electrónicos, las "mesas de partes virtuales" para permitir a los administrados el envío de documentación que resulte o deba enviar a las entidades la administración pública.
- 3.18. Finalmente, en cuanto a la PRIMERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL, se recurre a una previsión que facilita el intercambio de documentos electrónicos firmados digitalmente que permiten el empleo de firmas electrónicas distintas a la firma digital, en los trámites, procesos y procedimientos administrativos, cuando dichas entidades estimen que esas firmas son apropiadas según la evaluación de riesgos realizada en función a la naturaleza de cada trámite, proceso o procedimiento administrativo; en efecto, será responsabilidad de cada entidad incorporar en su gestión documental diversos tipos de documentos de sus respectivos administrados con una u otra tipos de firmas donde habrán de ponderar y evaluar los niveles de seguridad y riesgo que les permita aceptar dichos documentos electrónicos y, en cualquier caso, les corresponde determinar los elementos fundamentales y establecer de manera clara y taxativa qué requisitos deben cumplir uno u otro en sus lineamientos de gestión internos correspondientes que regulen dicho ámbito de su quehacer administrativo en procedimientos que se establezcan para tal fin o alcance específico

#### 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- La Secretaría de Gobierno Digital es el órgano rector del Sistema Nacional de Transformación Digital y de las materias de Gobierno Digital y Confianza Digital, conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Decreto de Urgencia N° 006-2020, Decreto de Urgencia N° 007-2020 y Decreto Legislativo N° 1412 y, tiene entre sus funciones emitir opinión técnica en el marco de sus funciones y competencias.
- El Estado adoptó el uso de las tecnologías digitales como un medio para mejorar la transparencia y eficiencia, en sus procesos y servicios, tal como lo evidencia el Decreto Supremo N° 118-2018-PCM, Decreto Legislativo N° 1412 y Decretos de Urgencia N° 006 y 007-2020.
- El Proyecto de Ley 5184/2020-CR, mediante el cual se propone la "Ley que establece la obligatoriedad de la implementación de mesas de partes virtuales y notificaciones electrónicas en las entidades de la administración pública", comprende tres (03) artículos, una (01) disposición transitoria y dos (02) disposiciones complementarias finales, que tiene por objeto impulsar y poner a disposición de los ciudadanos "mesas de partes virtuales" y "notificaciones electrónicas" que buscan finalmente un uso eficiente de las tecnologías digitales por parte de las diferentes entes y niveles de la administración pública.
- El Proyecto de Ley 5184/2020-CR viene a complementar lo previsto por el artículo 8 del Decreto Legislativo N°1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de Simplificación Administrativa, y donde como parte de la estrategia para el cumplimiento del referido artículo la Secretaría de Gobierno Digital aprobó el **Modelo de Gestión Documental (MGD)**, mediante Resolución Secretarial de la Secretarial de Gobierno Digital N° 001-2017-PCM/SEGDI, el mismo que ahora se orienta hacia los administrados, ciudadanos y personas en general que podrán emplear "mesas de partes virtuales" y "notificaciones electrónicas" como servicios que deberán integrarse a las "herramienta informática" correspondiente en cada entidad.
- Conforme nuestras competencias y análisis indicamos que el Proyecto de Ley 5184/2020-CR, mediante el cual se propone la "Ley que establece la obligatoriedad de la implementación de mesas de partes virtuales y notificaciones electrónicas en las entidades de la administración pública", **no se observa** por las razones expuestas en el presente informe.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gobierno  
Digital

Subsecretaría de  
Transformación Digital

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"*  
*Año de la Universalización de la Salud*

- Se recomienda elevar el presente informe a la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros para los fines que estime pertinente.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**FERNANDO FRANCISCO VELIZ FAZZIO**  
SUBSECRETARIO DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL  
SUBSECRETARÍA DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL

cc.: Subsecretaría de Transformación Digital  
Subsecretaría de Transformación Digital