

Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5184/2020-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que establece la implementación de mesas de partes virtuales y notificaciones electrónicas en las entidades de la administración pública".

## COMISIÓN DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍA Período Anual de Sesiones 2020-2021

### DICTAMEN 9

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología, de conformidad con el artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República, el **Proyecto de Ley 5184/2020-CR**, presentado por el **grupo parlamentario Partido Morado**, a iniciativa del **congresista Alberto De Belaunde De Cárdenas**, mediante el cual se propone poner a disposición de los ciudadanos, en todas las entidades de la administración pública, los servicios digitales de "Mesa de Partes Virtual" y "Notificación Electrónica".

El congresista **Alberto De Belaunde De Cárdenas** sustentó el **Proyecto de Ley 5184/2020-CR**, de su autoría, ante Pleno de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología, en su Séptima Sesión Ordinaria, del 10 de junio de 2020.

Luego del análisis y debate correspondiente, en la sala de reuniones de la plataforma<sup>1</sup> de videoconferencia del Congreso de la República, la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología, en su **Décima Segunda** Sesión Ordinaria, del **22** de **julio** de 2020, acordó por **XXXX**, aprobar el proyecto de ley materia del presente dictamen, con el voto favorable de los congresistas **XXXXX**.

.....

El presente dictamen aprueba el **Proyecto de Ley 5184/2020-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio la "Ley que establece la implementación de mesas de partes virtuales y notificaciones electrónicas en las entidades de la administración pública", con la finalidad de evitar que los servicios públicos presenciales [*que en adelante serían servicios digitales*], de mesas de partes, se vean afectados ante desastres, como lo ocurrido con la pandemia del COVID-19 y para hacer efectiva la implementación de los servicios digitales de mesas de partes

---

<sup>1</sup> Microsoft Team.

Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5184/2020-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que establece la implementación de mesas de partes virtuales y notificaciones electrónicas en las entidades de la administración pública".

virtuales y de notificaciones electrónica en las entidades de la administración pública, otorgándose como plazo máximo implementación hasta el 31 de diciembre de 2021.

El impacto normativo esperado sería de i) garantizar el funcionamiento de todas las entidades públicas en circunstancias de gravedad que impidan la realización de trámites presenciales; ii) dotar de mayor agilidad y eficiencia a los trámites realizados ante estas; y, iii) asegurar su ecoeficiencia, esto no solo implicaría un ahorro de papel para el Estado, sino, un impacto positivo en la disminución de la utilización de recursos naturales vitales como los árboles y el agua.

Resulta relevante precisar que la norma propuesta, implementación de los servicios digitales de mesas de partes y de notificaciones electrónicas, respetará los principios, derechos y garantías del debido procedimiento, sin afectar el derecho a la defensa y a la igualdad de partes; así como, las garantías para la prestación de servicios públicos del artículo 18 del Decreto Legislativo 1412, Ley de Gobierno Digital.

Considerando que, a más de 20 años de haberse aprobado la Ley 27269, *Ley de firmas y certificados digitales*, que reguló el uso de la firma electrónica, resulta inconcebible que las autoridades y funciones de los tres niveles de gobierno, mayoritariamente, no estén firmando digitalmente; en ese sentido, la norma obliga también a todas las autoridades y funcionarios públicos, culminado el plazo de implementación, firmen digitalmente todos los documentos a tramitarse interinstitucionalmente.

Finalmente, la implementación de lo establecido en la presente norma se financiaría con cargo al presupuesto institucional de las entidades correspondientes.

## I. SITUACIÓN PROCESAL

### a. Antecedentes

El Proyecto de Ley 5184/2020-CR ingresó al Área de Trámite Documentario el 13 de mayo de 2020 y fue decretado a las comisiones de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y de Ciencia, Innovación y Tecnología el 19 de mayo de 2020, como primera y segunda comisión dictaminadora, respectivamente.

Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5184/2020-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que establece la implementación de mesas de partes virtuales y notificaciones electrónicas en las entidades de la administración pública”.

## b. Opiniones solicitadas

Se han cursado las siguientes solicitudes de opinión:

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
21-MAY-2020	Presidencia del Consejo de Ministros - Secretaría de Gobierno Digital	Oficio 021-2020-2021-CCIT/CR	SÍ
21-MAY-2020	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS)	Oficio 022-2020-2021-CCIT/CR	NO
21-MAY-2020	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)	Oficio 023-2020-2021-CCIT/CR	SÍ
21-MAY-2020	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)	Oficio 024-2020-2021-CCIT/CR	NO
21-MAY-2020	Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE)	Oficio 025-2020-2021-CCIT/CR	NO

## c. Opiniones recibidas

A la fecha, solo se recibieron opiniones de la **Secretaría de Gobierno Digital**, de la Presidencia del Consejo de Ministros, y del **Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)**.

### SECRETARÍA DE GOBIERNO DIGITAL

Mediante **Informe N° D000050-2020-PCM-SSTDR<sup>2</sup>**, de fecha 8 de junio de 2020, el subsecretario de Transformación Digital, señor Fernando Francisco Véliz Fazzio, remitió opinión favorable [*no observa*], con las siguientes conclusiones:

“(…)

- ***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.***

<sup>2</sup> Proporcionado por el despacho del congresista Alberto De Belaunde De Cárdenas.

Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5184/2020-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que establece la implementación de mesas de partes virtuales y notificaciones electrónicas en las entidades de la administración pública”.

- 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”, (...) 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.**  
(...)”  
[Subrayado y resaltado es nuestro agregado]

## REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL (RENIEC)

Por su parte, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil **emitió opinión favorable** mediante **Oficio N° 000069-2020/JNAC/RENIEC**, de fecha 16 de junio de 2020; adjuntando la Hoja de Elevación N° 000066-2020/GTI/SGIS/RENIEC con la opinión técnica de la Sub Gerencia de Ingeniería de Software de la Gerencia de Tecnología de la Información, y el Informe N° 000785-2020/GAJ/SGAJA/RENIEC con la opinión jurídica de la Sub Gerencia de Asesoría Jurídica Administrativa de la Gerencia de Asesoría Jurídica.

Al respecto, la **opinión técnica** de la Sub Gerencia de Ingeniería de Software de la Gerencia de Tecnología de la Información de RENIEC, es que “(...) *la implementación de la Mesa de Partes Virtual y la Notificación Electrónica en las entidades de la administración pública, indicar que es técnicamente factible*”. Precizando, además, lo siguiente:

Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5184/2020-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que establece la implementación de mesas de partes virtuales y notificaciones electrónicas en las entidades de la administración pública”.

*“(…) por el estado de emergencia sanitaria, esta sub gerencia, en coordinación con la Oficina de Administración Documentaria, ha implementado la Mesa de Partes Virtual, la cual es de acceso a personas naturales y jurídicas desde la página institucional del RENIEC; así mismo las Notificaciones Electrónica derivadas de la atención de los casos ingresados por la indicada vía. Se puede ingresar a la aplicación desde la sección de Servicios en Línea de la página institucional o ingresando directamente al link: <https://apps.reniec.gob.pe/MesaPartesVirtual/>.*

*También es importante indicar que **desde el año 2018**, en el Portal del Ciudadano con DNle (<https://serviciosportal.reniec.gob.pe/portalcidudadano/>), **existe la opción de Mesa de Partes Digital y Notificaciones, para uso exclusivo de personas naturales que cuenten con DNle**, el cual también permite firmar de manera digital”.*

[Subrayado y resaltado es nuestro agregado]

Además, la **opinión jurídica** de la Sub Gerencia de Asesoría Jurídica Administrativa de la Gerencia de Asesoría Jurídica concluye “(…) **que es viable** el Proyecto de Ley 5184/2020-CR (…)”.

Precisando, además, lo siguiente:

“(…)

2.9 En este sentido, consideramos 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” **se encuentra acorde con la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, el Decreto Legislativo N° 1412 - Ley de Gobierno Digital y demás disposiciones legales que tienen injerencia en la implementación de los mencionados servicios digitales, puesto que, tal como indica la exposición de motivos del referido proyecto de ley, la aprobación de la norma no modificaría disposiciones normativas vigentes.**

2.10. De la misma manera, es necesario señalar que, de conformidad con el análisis costo-beneficio que se desarrolla en la exposición de motivos del citado proyecto de ley, se aprecia que el establecimiento de mesas de partes virtuales y la notificación electrónica **no solo implicaría un ahorro de papel para el Estado peruano sino un impacto positivo en la disminución de la utilización de recursos naturales vitales como los árboles y el agua.”**

[Subrayado y resaltado es nuestro agregado]

Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5184/2020-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que establece la implementación de mesas de partes virtuales y notificaciones electrónicas en las entidades de la administración pública”.

## II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El proyecto de ley, materia de estudio, cumple con los requisitos formales señalados en el artículo 75 y en el numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, y propone un texto legal con el título “Ley que establece la obligatoriedad de la implementación de mesas de partes virtuales y notificaciones electrónicas en las entidades de la administración pública”.

La propuesta cuenta con tres artículos, una disposición complementaria transitoria y dos disposiciones complementarias finales; y tiene por objeto poner a disposición de los ciudadanos, en todas las entidades de la administración pública, los servicios digitales de “Mesa de Partes Virtuales” y “Notificación Electrónica”, otorgando para este propósito un plazo de implementación de doce meses. Además, se establece que estos servicios digitales deben respetar los principios, derechos y garantías del debido procedimiento, sin afectar el derecho a la defensa y a la igualdad de las partes, alineada al Decreto Legislativo 1412, Ley de Gobierno Digital y al Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Encarga a la Secretaría de Gobierno Digital, de la Presidencia del Consejo de Ministros, a dar los lineamientos, procedimientos, metodologías, instrumentos, técnicas, modelos, directivas y estándares técnicos para la implementación de dichos servicios digitales.

En sus disposiciones complementarias, faculta transitoriamente a las entidades de la administración pública a utilizar cuentas de correo electrónico institucional para implementar los servicios de mesas de partes virtuales, en tanto se mantenga el estado de emergencia y las restricciones de movilidad. Además, faculta el uso de firmas electrónicas y dispone activar el procedimiento administrativo disciplinario en caso de incumplimiento de la norma.

El autor de la iniciativa sustenta su propuesta, en la sección “Exposición de Motivos”, señalando que, en vista de la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno, como consecuencia del COVID-19, se dispuso las medidas de aislamiento social obligatorio hasta el 30 de junio, medida que limitaron de manera significativa el funcionamiento de las instituciones del Estado y, en consecuencia, los trámites que debían realizar ante ellas, de modo presencial.

Por otro lado, se fundamenta que, en un Estado Constitucional de Derecho, las instituciones públicas deben orientar su estructura organizacional con el objetivo de responder y atender oportuna y sin dilaciones las necesidades de los ciudadanos (administrados), considerando como indispensable que las entidades de la



Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5184/2020-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que establece la implementación de mesas de partes virtuales y notificaciones electrónicas en las entidades de la administración pública”.

administración pública implementen medidas que garanticen los servicios de la gestión de documentos o del trámite documentario.

En ese sentido, el autor refiere que la iniciativa legislativa busca i) garantizar el funcionamiento de todas las entidades en circunstancias de gravedad que impidan la realización de trámites presenciales; ii) dotar de mayor agilidad y eficiencia a los trámites realizados ante estas; y, iii) asegurar la coeficiencia.

El proyecto de ley contiene una sección titulada “*Efectos de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional*”, precisando que “la propuesta de la presente iniciativa no modifica ninguna disposición normativa vigente”.

También incluye una sección titulada “*Análisis costo – beneficio*” en donde el autor señala que “La implementación de este servicio digital no solo implicaría un ahorro para el Estado peruano (...), sino un impacto positivo en la disminución de utilización de recursos naturales vitales como lo son los árboles y el agua” y continúa recogiendo los beneficios de la aplicación de la norma.

Y, finalmente, señala que el proyecto de ley tiene concordancia con la Política 35, sobre Sociedad de la Información y Sociedad del Conocimiento, del Acuerdo Nacional; con la Política de desarrollo del Gobierno Digital, la innovación y la economía digital (Decreto Supremo 118-2018-PCM); y, con la Ley de Gobierno Digital (Decreto Legislativo 1412).

### III. MARCO NORMATIVO

El análisis del proyecto de ley analizado se basa en el siguiente marco normativo, que propone las políticas, disposiciones y lineamientos relacionados con el gobierno digital, prestación de servicios digitales, transformación digital, uso de certificados y firmas digitales; y uso y prestación de datos abiertos:

- **Constitución Política del Perú** que, en su artículo 14, señala que «Es deber del Estado promover el desarrollo científico y tecnológico del país».
- **Decreto Supremo 004-2019-JUS**, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, que sobre la Casilla Electrónica, establece que el **debido procedimiento** es un principio que rige la actuación de la Administración Pública en los procedimientos administrativos.

Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5184/2020-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que establece la implementación de mesas de partes virtuales y notificaciones electrónicas en las entidades de la administración pública”.

- **Decreto Legislativo 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 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 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 Supremo 118-2018-PCM**, que declara de interés nacional el desarrollo del Gobierno Digital, la innovación y la economía digital con enfoque territorial.
- **Decreto de Urgencia 006-2020**, Decreto de Urgencia que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital.
- **Decreto de Urgencia 007-2020**, Decreto de Urgencia que crea el Marco de Confianza Digital y dicta disposiciones para su fortalecimiento.

#### IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Para el análisis de las iniciativas legislativas, la Comisión utilizará el método mayéutico o socrático, consistente en realizar preguntas sobre la materia legible de la propuesta legislativa, de su viabilidad y de evaluar alternativas de su implementación.

Entonces, siguiendo el método de evaluación elegido por la Comisión, se formulan las siguientes interrogantes:

- i) ¿Existe materia legible en la iniciativa legislativa?
- ii) ¿Es viable la iniciativa legislativa?
- iii) ¿Se requiere perfeccionar la iniciativa legislativa?



Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5184/2020-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que establece la implementación de mesas de partes virtuales y notificaciones electrónicas en las entidades de la administración pública”.

A continuación, se da respuesta a cada una de ellas.

**i. ¿Existe materia legible en la iniciativa legislativa?**

Uno de los principios generales de la técnica legislativa es el **principio de necesidad**. En ese sentido, toda propuesta legislativa presupone la existencia de un problema que se debe enfrentar e intentar solucionar. *“La idea es que la comprensión del problema deje en claro cuál es el estado de necesidad que se pretende superar. En realidad, de lo que se trata es que, ubicada la necesidad de un determinado grupo humano, se presuma con fundamento que dicha necesidad puede ser abordada y superada mediante una ley”*<sup>3</sup>. Es decir, existe materia legible cuando se determina que, del análisis del **hecho** o **problema**, se puede implicar que hay materia por legislar.

Ahora, ¿cuál es el problema que se pretende resolver con la iniciativa legislativa?

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 5184/2020-CR se precisa que *“(…) como consecuencia del brote del virus COVID-19 (coronavirus)”* y de las diversas medidas adoptadas por el Gobierno para enfrentar esta pandemia han *“(…) limitado de manera significativa el funcionamiento de las instituciones del Estado y, por tanto, [afectaron] los trámites que deben realizarse ante ellas de modo presencial”*. Por otro lado, se advierte que, si bien existe un conjunto de normativas que obligan a las instituciones de la administración pública a prestar servicios digitales a los ciudadanos (personas naturales y jurídicas), tales como “Mesas de Partes Virtuales y “Notificaciones Electrónicas”, *“Lamentablemente, la implementación de estos servicios no ha respondido a la urgencia con la que se establecieron dichas obligaciones normativas”*. [Subrayado y resaltado es nuestro agregado]

Por lo tanto, se colige que el autor del proyecto refiere como problemas, que se pretendería resolver, a: **1)** ante desastres, como lo ocurrido con la pandemia del COVID-19, se ven afectados seriamente los servicios presenciales [como el de trámite documentario] de las entidades de la administración pública; y **2)** a pesar de existir normas que obligarían a las entidades públicas a implementar **los**

---

<sup>3</sup> Curso de Redacción de Proyectos de Ley, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.

Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5184/2020-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que establece la implementación de mesas de partes virtuales y notificaciones electrónicas en las entidades de la administración pública”.

**servicios digitales** de “Mesas de Partes Virtuales y “Notificaciones Electrónicas”, a la fecha, no se han logrado avances significativos en su implementación.

Además, se ha evidenciado que la implementación de diversos servicios digitales por parte de las entidades del Estado son procesos que se han caracterizado por su lentitud. Un ejemplo de ello es la implementación del servicio digital de firma y certificados digitales, proceso lento y tortuoso en la ejecución de sus procesos. En el año 2017, diecisiete años después de la promulgación de la “Ley de Firmas y Certificados Digitales”, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, había emitido solo 123, 428 certificados digitales a personas naturales; lo que representaba el 0.6% del total de ciudadanos mayores de edad identificados a junio de dicho año (20, 556, 437)<sup>4</sup>.

También, tal como informara el congresista Alberto De Belaúnde De Cárdenas, autor de la iniciativa, en la Séptima Sesión Ordinaria de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología, del 10 de junio de 2020, que la Secretaría de Gobierno Digital señaló, el 29 de abril de 2020, que -a la fecha- menos de 90 entidades públicas habían implementado los servicios digitales de mesas de partes virtuales y de notificaciones electrónicas, del cual podemos afirmar que es un número significativamente bajo, si se toma en cuenta que, solo a nivel subnacional, existen 196 municipalidades provinciales y 1 655 municipalidades distritales.

En consecuencia, para resolver estos problemas, según el autor, se requiere “(...) **acelerar la implementación** y uso de mesas de partes virtuales y casillas electrónicas en las instituciones que forman parte de la Administración Pública (...)” para “(...) la puesta a disposición de la ciudadanía los servicios digitales regulados por nuestro ordenamiento jurídico”; y, de lograrlo, se aseguraría: i) garantizar el funcionamiento de todas las entidades públicas en circunstancias de gravedad que impidan la realización de trámites presenciales; ii) dotar de mayor agilidad y eficiencia a los trámites realizados ante estas; y, iii) asegurar su ecoeficiencia.

Entonces, **¿la solución del problema requiere de la norma propuesta en la iniciativa legislativa?**

---

<sup>4</sup> Rosales Salvador, Jeannette y otros. Certificado y Firma Digital, y su relación con la calidad del servicio electrónico en las entidades públicas, en Lima Metropolitana.

Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5184/2020-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que establece la implementación de mesas de partes virtuales y notificaciones electrónicas en las entidades de la administración pública”.

La respuesta es **afirmativa**, puesto que, para resolver los problemas expuestos por el autor de la iniciativa legislativa, a saber:

- a. Ante desastres, como lo ocurrido con la pandemia del COVID-19, se ven afectados seriamente los servicios presenciales [como el de trámite documentario] de las entidades de la administración pública; y
- b. A pesar de existir normas que obligarían a las entidades públicas a implementar los servicios digitales de “Mesas de Partes Virtuales y “Notificaciones Electrónicas”, a la fecha, no se han logrado avances significativos en su implementación.

Se requiere de **una norma que modifique** lo actualmente regulado por nuestro ordenamiento jurídico [*normas identificadas por el autor*] o, en su defecto, emitir **una nueva norma que obligue** a las entidades de la administración pública a implementar los servicios digitales “Mesas de Partes Virtuales y “Notificaciones Electrónicas”, disponiendo un plazo de implementación. De esta forma: i) garantizar el funcionamiento de todas las entidades públicas en circunstancias de gravedad que impidan la realización de trámites presenciales; ii) dotar de mayor agilidad y eficiencia a los trámites realizados ante estas; y, iii) asegurar su ecoeficiencia.

En esa línea de pensamiento, es necesario referir que el autor de la iniciativa señala que *en un Estado Constitucional de Derecho, las instituciones públicas deben orientar su estructura organizacional al objetivo de responder y atender, de manera oportuna y sin dilaciones, las necesidades de sus administrados, En tal medida, es indispensable que, en circunstancias de emergencia, las entidades de la administración pública implementen medidas que garanticen su funcionamiento, en nuestro caso de análisis, correspondería a los servicios digitales de mesas de partes virtuales y de notificaciones electrónicas.*

Por lo tanto, la Comisión coincide con el autor de la iniciativa y concluye que, para dar solución permanente a los problemas señalados, **se requiere una nueva norma que obligue la implementación de los servicios digitales**, materia de análisis; sin embargo, a nuestro entender, lo propuesto por el autor requiere perfeccionarse, como se verá en la siguiente sección *Viabilidad de la Iniciativa Legislativa*.

## ii. ¿Es viable la iniciativa legislativa?

Habiéndose concluido que sí existe materia legible en el Proyecto de Ley

Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5184/2020-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que establece la implementación de mesas de partes virtuales y notificaciones electrónicas en las entidades de la administración pública”.

5184/2020-CR, corresponde ahora analizar las opiniones recibidas de las entidades especializadas para determinar la **necesidad**, **razonabilidad** y la **eficacia** presunta de la propuesta normativa en resolver la problemática señalada.

De las opiniones recibidas, de la Secretaría de Gobierno Digital de la PCM y de RENIEC, se concluye que **no existen observaciones a la necesidad** de *acelerar la implementación y uso de mesas de partes virtuales y casillas electrónicas en las instituciones que forman parte de la Administración Pública (...)*”.

Análisis de la **NECESIDAD** de la iniciativa legislativa:

Considerando que toda propuesta de ley presupone la existencia de un problema que se debe enfrentar e intentar solucionar. La idea es que la comprensión del problema deje en claro cuál es el estado de necesidad que se pretende superar. De lo que se trata es que, ubicada la necesidad de un determinado grupo humano, se presuma con fundamento que dicha necesidad puede ser abordada y superada mediante una ley.

Si bien es cierto que la necesidad identificada es *acelerar a implementación y uso de mesas de partes virtuales y casillas electrónicas en las instituciones que forman parte de la Administración Pública a que se refiere en el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley 27444)*; además, no habiéndose presentado observaciones a la necesidad de la iniciativa legislativa en las opiniones técnicas y jurídicas recibidas, la Comisión considera resaltar lo expresado por las entidades consultadas.

Según la opinión<sup>5</sup> jurídica de la Sub Gerencia de Asesoría Jurídica Administrativa de la Gerencia de Asesoría Jurídica concluye “(...) **que es viable** el Proyecto de Ley 5184/2020-CR (...)”.

En efecto, la Subsecretaría de Transformación Digital de la Secretaría de Gobierno Digital de la PCM ha reconocido<sup>6</sup> que 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

<sup>5</sup> Informe N° 000785-2020/GAJ/SGAJA/RENIEC.

<sup>6</sup> Mediante Informe N° D000050-2020-PCM-SSTDR, de fecha 8 de junio de 2020.

Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5184/2020-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que establece la implementación de mesas de partes virtuales y notificaciones electrónicas en las entidades de la administración pública”.

*Gobierno Digital aprobó el Modelo de Gestión Documental (MGD), mediante Resolución Secretarial de la Secretaral 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.*

Por lo expuesto, la Comisión deja en evidencia de la necesidad expuesta en la iniciativa legislativa.

Análisis de la **RAZONABILIDAD** de la iniciativa legislativa:

Considerando que toda iniciativa legislativa debe hacerse bajo la presunción de que los instrumentos legales podrían ayudar a la solución del problema. En tal sentido, se hace necesaria la ponderación de los argumentos para, ubicado el problema, dejar en claro si la solución legal que se propone es razonable respecto de las características de la necesidad existente.

Si bien es cierto ya se ha determinado que sí es necesario abordar el problema a través de una norma y no habiéndose realizado observaciones a la razonabilidad de la iniciativa legislativa en las opiniones técnicas y jurídicas recibidas, la Comisión considera resaltar lo expresado por las entidades consultadas.

*Así, si el Estado adoptó el uso de las tecnologías digitales como un medio para mejorar la transparencia y eficiencia, en sus procesos y servicio [tal como lo evidencia el Decreto Supremo N° 118-2018-PCM, Decreto Legislativo N° 1412 y Decretos de Urgencia N° 006 y 007-2020], tal como lo advierte<sup>7</sup> la Subsecretaría de Transformación Digital, de la Secretaría de Gobierno Digital de la PCM; entonces, resulta razonable exigir a todas las entidades de la administración pública a acelerar la implementación de los servicios digitales de mesas de partes virtuales y casillas electrónicas para mejorar la eficiencia en los procesos de las entidades públicas, dentro de un plazo establecido, y ponerlos a disposición de la ciudadanía.*

Por otro lado, la Sub Gerencia de Asesoría Jurídica Administrativa de la Gerencia de Asesoría Jurídica del RENIEC, considera<sup>8</sup> que el Proyecto de Ley 5184/2020-CR, mediante el cual se propone la “Ley que establece la obligatoriedad de la

<sup>7</sup> Mediante Informe N° D000050-2020-PCM-SSTD, de fecha 8 de junio de 2020.

<sup>8</sup> Informe N° 000785-2020/GAJ/SGAJA/RENIEC.

Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5184/2020-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que establece la implementación de mesas de partes virtuales y notificaciones electrónicas en las entidades de la administración pública”.

*implementación de mesas de partes virtuales y notificaciones electrónicas en las entidades de la administración pública” se encuentra acorde con la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, el Decreto Legislativo N° 1412 – Ley de Gobierno Digital y demás disposiciones legales que tienen injerencia en la implementación de los mencionados servicios digitales, puesto que, tal como indica la exposición de motivos del referido proyecto de ley, la aprobación de la norma no modificaría disposiciones normativas vigentes.*

Finalmente, en esa línea de ideas, la Comisión considera que resulta relevante aclarar que la norma propuesta, de implementación de los servicios digitales de mesas de partes y de notificaciones electrónicas, respeta los principios, derechos y garantías del debido procedimiento, sin afectar el derecho a la defensa y a la igualdad de partes; así como, las garantías para la prestación de servicios públicos del artículo 18 del Decreto Legislativo 1412, Ley de Gobierno Digital.

Análisis de la EFICACIA PRESUNTA de la iniciativa legislativa:

Considerando que la propuesta normativa debe garantizar la ocurrencia de sus probables efectos. Y cuando hablamos de garantizar entendemos que se trata no de una eficacia de aplicación sino de una eficacia presunta, de una eficacia que se puede avizorar teniendo en cuenta la probable aplicación de la norma, si se aprobara.

Si bien es cierto ya se ha determinado que sí es necesario abordar el problema a través de una norma, además que es razonable su implementación; y no habiendo observaciones a su eficacia presunta; sin embargo, la Comisión considera resaltar lo expresado por las entidades consultadas.

En efecto, la Subsecretaría de Transformación Digital de la Secretaría de Gobierno Digital de la PCM ha reconocido<sup>9</sup> 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”, (...) busca finalmente un uso eficiente de las tecnologías digitales por parte de las diferentes entes y niveles de la administración pública.*

Además, la Sub Gerencia de Ingeniería de Software de la Gerencia de Tecnología de la Información de RENIEC, es que “(...) *la implementación de la Mesa de Partes*

---

<sup>9</sup> Mediante Informe N° D000050-2020-PCM-SSTDR, de fecha 8 de junio de 2020.



Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5184/2020-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que establece la implementación de mesas de partes virtuales y notificaciones electrónicas en las entidades de la administración pública”.

*Virtual y la Notificación Electrónica en las entidades de la administración pública, indicar que es técnicamente factible”.*

Un ejemplo evidente de la eficacia de estos servicios virtuales es la experiencia<sup>10</sup> del RENIEC que, *por el estado de emergencia sanitaria, (...), ha implementado la Mesa de Partes Virtual, la cual es de acceso a personas naturales y jurídicas desde la página institucional del RENIEC; así mismo las Notificaciones Electrónica derivadas de la atención de los casos ingresados por la indicada vía. Se puede ingresar a la aplicación desde la sección de Servicios en Línea de la página institucional o ingresando directamente al link: <https://apps.reniec.gob.pe/MesaPartesVirtual/>. Además, desde el año 2018, en el Portal del Ciudadano con DNle (<https://serviciosportal.reniec.gob.pe/portalcidudano/>), existe la opción de Mesa de Partes Digital y Notificaciones, para uso exclusivo de personas naturales que cuenten con DNle, el cual también permite firmar de manera digital”. Tal como se puede apreciar, ya existen experiencias en diferentes entidades de la administración pública, sin embargo, estos esfuerzos son aislados y por iniciativa propia, debiendo ser un servicio público obligatorio.*

Por su parte, la Sub Gerencia de Asesoría Jurídica Administrativa de la Gerencia de Asesoría Jurídica del RENIEC, conviene en resaltar<sup>11</sup> que, *de conformidad con el análisis costo-beneficio que se desarrolla en la exposición de motivos del citado proyecto de ley, se aprecia que el establecimiento de mesas de partes virtuales y la notificación electrónica no solo implicaría un ahorro de papel para el Estado peruano sino un impacto positivo en la disminución de la utilización de recursos naturales vitales como los árboles y el agua.*”

Por lo tanto, la Comisión concuerda con las opiniones de las entidades consultadas, y considera que el Proyecto de Ley 5184/2020-CR, sí es viable, luego de verificar que existen razones suficientes que fundamentan su necesidad, su razonabilidad y eficacia presunta. En la siguiente sección analizaremos que requiere perfeccionarse la fórmula legal considerada en la iniciativa legislativa.

### iii. ¿Se requiere perfeccionar la iniciativa legislativa?

La Comisión luego de la revisión de la fórmula legal considera pertinente realizar modificaciones en el texto que guardan relación con las siguientes

---

<sup>10</sup> Hoja de Elevación N° 000066-2020/GTI/SGIS/RENIEC.

<sup>11</sup> Informe N° 000785-2020/GAJ/SGAJA/RENIEC.

Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5184/2020-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que establece la implementación de mesas de partes virtuales y notificaciones electrónicas en las entidades de la administración pública".

consideraciones:

- a. Adecuar el texto a las recomendaciones contenidas en el Manual de Técnica Legislativa y en el Manual de Redacción Parlamentaria.
- b. Adecuar los términos referidos a *sistemas de trámite documentario o equivalentes* utilizados en el Decreto de Urgencia 006-2020, Decreto que Urgencia que crea el Sistema Nacional de Transformación.
- c. Adecuar los plazos de implementación de mesas de partes virtuales y de notificación electrónica a lo establecido en el Decreto de Urgencia 006-2020, Decreto que Urgencia que crea el Sistema Nacional de Transformación, que en su primera disposición complementaria, establece que *las entidades del Poder Ejecutivo deben adecuar sus sistemas de trámite documentario o equivalentes para el envío automático de documentos electrónicos con otras entidades, así como dentro de sus áreas, órganos y unidades, **hasta el 31 de diciembre de 2021.***
- d. Eliminación de la primera disposición complementaria transitoria, por no ser aplicable, al haberse superado las restricciones de movilidad implementadas por el Gobierno.
- e. Adecuar el texto para el **uso obligatorio de firmas digitales** en todas las entidades de la administración pública, culminado el plazo de implementación.

Puesto que, a más de 20 años de haberse aprobado la Ley 27269, *Ley de firmas y certificados digitales*, de fecha 26 de mayo de 2000, que reguló el uso de la firma electrónica, es inconcebible que, al menos, las autoridades y funciones de los tres niveles de gobierno no estén firmando digitalmente.

- f. Adecuar el texto referido al carácter disciplinario por el incumplimiento de las disposiciones, para aquellas entidades públicas que se encuentren fuera del ámbito de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil.
- g. Precisar que, de incurrirse en gastos para la implementación de los servicios digitales propuestas, esto se financiará con cargo al presupuesto institucional de las entidades correspondientes.
- h. Finalmente, considerando que la Secretaría de Gobierno Digital de la PCM emitirá una serie de lineamientos, procedimientos, entre otros, es necesario establecer un plazo para su reglamentación.

Por lo tanto, la Comisión considera que, para dar viabilidad a la iniciativa legislativa, **será necesario proponer un texto sustitutorio**, considerando los argumentos planteados.

Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5184/2020-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que establece la implementación de mesas de partes virtuales y notificaciones electrónicas en las entidades de la administración pública”.

## V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios.

En ese sentido, se ha visto por conveniente transcribir lo considerado en esta sección por el autor de la iniciativa legislativa, que dice, textualmente:

*“El Informe Anual 2016 de “Instituciones Públicas Ecoeficientes” del Ministerio del Ambiente, señala que 199 locales de instituciones públicas reportaron medidas de ecoeficiencia en el consumo de papel, con un ahorro en 2016 de 441 426,71 Kg y 2 108 223,80 soles respecto al año 2015. En 2016, se ahorraron 7,34 Kg/persona lo que asciende a 35,05 soles por persona, reduciéndose el consumo de papel en 21%.*

*Según las proyecciones realizadas por el Ministerio del Ambiente, si todas las instituciones públicas -las cuales agrupan cerca de 1 400 000 trabajadores- hubiesen implementado medidas de ecoeficiencia, los resultados reales en ahorro de papel hubiesen sido los siguientes:*

	Datos e indicadores	VALOR	Unidad de Medida
CONSUMO SECTOR PÚBLICO	Consumo de papel per cápita promedio aplicando el programa de ecoeficiencia al 2016	27,61	Kg/per
	Promedio de ahorro del Estado Peruano entre 2015-2016 por persona	7,34	Kg/per
	Promedio de ahorro del Estado Peruano per cápita entre 2015-2016	35,05	soles/per
	Total de trabajadores del Estado (*)	1 400 000	personas
	Cantidad anual de papel consumidos	38 649 151,92	Kg.
	Cantidad anual de papel ahorrado al (escenario real)	10 275 466,59	Kg.
	Monto ahorrado total en soles (escenario real)	49 074 927,57	S/
EQUIVALENCIAS	Total de árboles talados comparado con consumo.	657 036	Unidades
	Árboles que se evitaron talar 2015-2016	174 683	unidades
	Agua ahorrada por árboles que se evitaron talar	1 027 546,66	m <sup>3</sup>

Fuente: Informe Anual 2016 de “Instituciones Públicas Ecoeficientes” (b.42)

Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5184/2020-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que establece la implementación de mesas de partes virtuales y notificaciones electrónicas en las entidades de la administración pública”.

*El papel ahorrado entre 2015 y 2016 ascendería a 49 074 927,57 soles (10 275 466,59 Kg). Así, se hubiese evitado talar 174 683 árboles, ahorrándose el equivalente 1 027 546,66 m3 de agua para convertirlos en papel.*

*Según el “Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020”, en el rubro “Papelería en general, útiles y materiales de oficina” se han asignado montos de: (i) 213 922 588 soles para el gobierno nacional; (ii) 91 752 620 soles para los gobiernos regionales y; (iii) 90 965 428 soles para los gobiernos locales.*

*Las instituciones públicas han presentado avances importantes en la adopción de medidas de ecoeficiencia. No obstante, los resultados obtenidos serían exponencialmente mejores si toda la administración pública virtualice los trámites y servicios que ofrece, mediante la existencia de mesas de partes virtuales. La implementación de este servicio digital no solo implicaría un ahorro para el Estado peruano en rubro referido anteriormente, sino un impacto positivo en la disminución de utilización de recursos naturales vitales como lo son los árboles y el agua.*

*En adición a este beneficio, la habilitación de los servicios de mesas de partes virtuales y notificaciones electrónicas en las entidades de la Administración Pública garantizará: (i) su normal y continuo funcionamiento incluso en situaciones de gravedad que impidan a los administrados la realización de trámites vía presencial; (ii) la celeridad y eficiencia de los trámites realizados; y (iii) una respuesta oportuna a las solicitudes de los administrados que en un significativo número de casos están relacionados con el ejercicio y respeto de sus derechos fundamentales.”*

## VI. CONCLUSIÓN

En ese sentido, la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología, de conformidad con lo establecido por el artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACION** del presente Proyecto de Ley 5184/2020-CR, mediante el cual se propone la **LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN DE MESAS DE PARTES VIRTUALES Y NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS EN LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5184/2020-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que establece la implementación de mesas de partes virtuales y notificaciones electrónicas en las entidades de la administración pública”.

## FÓRMULA LEGAL

### LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN DE MESAS DE PARTES VIRTUALES Y NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS EN LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley pone a disposición los servicios digitales de “Mesas de Partes Virtuales” y “Notificaciones Electrónicas” de las entidades de la administración pública, en todo el ámbito nacional, al servicio de los ciudadanos.

#### Artículo 2. De los servicios digitales de “Mesas de Partes Virtuales” y “Notificaciones Electrónicas” en la administración pública

- 2.1 Las entidades de la administración pública adecúan sus sistemas de trámite documentario o equivalentes para la recepción y trámite de los documentos presentados por las personas naturales o jurídicas, hasta el 31 de diciembre de 2021 como plazo máximo, para habilitar los servicios digitales de “Mesa de Partes Virtual” y “Notificación Electrónica”, al servicio de los ciudadanos.
- 2.2 Los servicios digitales de “Mesa de Partes Virtual” y “Notificación Electrónica” respetan los principios, derechos y garantías del debido procedimiento, sin afectar el derecho a la defensa y a la igualdad de las partes; así como, las garantías para la prestación de servicios públicos digitales del artículo 18 del Decreto Legislativo 1412, Ley de Gobierno Digital.
- 2.3 El servicio de “Mesa de Partes Virtual” se implementa dentro del alcance de la Sede Digital establecida en el artículo 20 del Decreto Legislativo 1412, Ley de Gobierno Digital, para cumplir con la funcionalidad de recibir documentos electrónicos.
- 2.4 El servicio de “Notificaciones Electrónicas” se implementa a través de “casillas electrónicas”, u otro medio electrónico, que cumpla con las características de la notificación establecida en el artículo 20 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; y con la especificación de domicilio digital establecido en el artículo 22 del Decreto Legislativo 1412, Ley de Gobierno Digital.

Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5184/2020-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que establece la implementación de mesas de partes virtuales y notificaciones electrónicas en las entidades de la administración pública”.

### **Artículo 3. Ámbito de aplicación**

La presente Ley es aplicable a las entidades establecidas en el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo 004-2019-JUS.

### **Artículo 4. De la Secretaría de Gobierno Digital**

Encárguese a la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gobierno Digital, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Transformación Digital, emitir los lineamientos, procedimientos, metodologías, instrumentos, técnicas, modelos, directivas y estándares técnicos, para que cumplan las entidades de la administración pública para implementar, operar y administrar los servicios digitales de “Mesa de Partes Virtual” y “Notificación Electrónica”.

### **Artículo 5. Del financiamiento**

La implementación de lo establecido en la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades correspondientes.

## **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

### **PRIMERA. Uso de firma **digital****

Al término del plazo de implementación de los servicios digitales regulados por la presente ley, solo se podrán intercambiar documentos electrónicos entre las entidades de la administración pública con las respectivas firmas digitales de los remitentes.

### **SEGUNDA. Reglamento de los servicios digitales de “Mesas de Partes Virtuales” y “Notificaciones Electrónicas”**

El Reglamento de la presente Ley se aprueba a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros con el refrendo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en un plazo no mayor de sesenta días hábiles, posterior a la publicación de la presente Ley.



Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5184/2020-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que establece la implementación de mesas de partes virtuales y notificaciones electrónicas en las entidades de la administración pública".

### **TERCERA. Falta de carácter disciplinario por el incumplimiento de las disposiciones y plazos**

Constituye falta de carácter disciplinario del funcionario o servidor público, bajo cualquier régimen y modalidad contractual, con la entidad de la administración pública, el incumplimiento de las disposiciones y plazos establecidos en la presente Ley. La falta será sancionada según la gravedad, previo proceso administrativo.

El procedimiento administrativo disciplinario, la graduación y determinación de la sanción, se rigen por las normas del régimen disciplinario y sancionador de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.

El procedimiento administrativo disciplinario, la graduación y determinación de la sanción para las entidades públicas fuera del ámbito de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, se rigen por sus normas especiales.

El titular de la entidad es el responsable del cumplimiento de la presente disposición.

### **CUARTA. Declaración de necesidad pública e interés nacional**

Declárese de necesidad pública e interés nacional la habilitación para el uso de la firma digital a los ciudadanos peruanos, a través de la provisión del Documento Nacional de Identidad electrónico - DNIe, y la certificación digital correspondiente, debiéndose implementar los mecanismos y procedimientos adecuados, por parte del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC, y otras instituciones que coadyuven para tal finalidad.

Dase cuenta

Sala de Comisiones.

Lima, 22 de julio de 2020.