

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señora presidenta:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto Legislativo 1412, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Séptima Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 21 de febrero de 2024. Votaron a favor los congresistas Juárez Gallegos, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco¹, Burgos Oliveros², Echaíz de Núñez Izaga, Marticorena Mendoza, Picón Quedo³, Tacuri Valdivia, Valer Pinto⁴ y Ventura Angel⁵.

I. SITUACIÓN PROCESAL.

El Decreto Legislativo 1412, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital, fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el jueves 13 de setiembre de 2018.

Mediante el Oficio N° 243-2018-PR el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1412. Así, dicho documento ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el lunes 17 de setiembre de 2018.

La constitucionalidad del Decreto Legislativo 1412 fue analizada por el Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo, el cual en su Tercera Sesión Ordinaria realizada el 29 de octubre de 2018 aprobó por unanimidad el Informe N° 27/2018-2019, cuya conclusión consideraba que tal decreto legislativo cumplía con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución y en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, recomendando remitir dicho informe a la Comisión de Constitución y Reglamento. Esta comisión en su Décima Séptima Sesión Ordinaria, realizada el 12 de marzo de 2019, aprobó por unanimidad el correspondiente dictamen.

1 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

2 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

3 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

4 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

5 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

Sin embargo, el Consejo Directivo del Congreso de la República, en su sesión semipresencial realizada el 07 de setiembre de 2021, aprobó el Acuerdo 054-2021-2022/CONSEJO-CR que, respecto del control político de los decretos legislativos, dispone:

“[c]ontinuar en el presente periodo congresal con el trámite procesal parlamentario de control previsto en el artículo 90 del Reglamento del Congreso, en relación a los decretos legislativos expedidos por el Poder Ejecutivo, en mérito de ley autoritativa, e informados al Congreso hasta antes de la culminación del periodo parlamentario 2016-2021. Los dictámenes emitidos por la Comisión de Constitución y Reglamento o la comisión ordinaria señalada en la ley autoritativa de dicho periodo congresal retornarán a comisión para su evaluación y pronunciamiento.”

Finalmente, mediante el Oficio N° 876-2022-2023/CCR-CR, de fecha 24 de octubre de 2022, y el Oficio N° 1679-2022-2023-CCR/CR, de fecha 17 de enero de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento hizo de conocimiento de esta subcomisión la relación de normas sujetas a control constitucional, cuyos informes respectivos se encontraban pendientes de elaboración, entre los que se encontraba el presente decreto legislativo.

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO.

El presente decreto legislativo tiene 35 artículos, así como cinco disposiciones complementarias finales y dos disposiciones complementarias transitorias. Los 35 artículos de distribuyen en dos títulos y el segundo de ellos se divide en seis capítulos.

En ese sentido, el Título I agrupa a los artículos que regulan las disposiciones generales. Así, de acuerdo con el artículo 1, el objeto del Decreto Legislativo 1412 es:

“(…) establecer el marco de gobernanza del gobierno digital para la adecuada gestión de la identidad digital, servicios digitales, arquitectura digital, interoperabilidad, seguridad digital y datos, así como el régimen jurídico 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.”

Mediante el artículo 2 se regula el ámbito de aplicación del decreto legislativo 1412, mientras que el artículo 3 enuncia las definiciones que serán utilizadas en

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

su articulado. Por su parte, el artículo 4 enuncia la finalidad del Decreto Legislativo 1412 y el artículo 5 menciona sus principios rectores.

Dentro del Título II el Capítulo I regula lo concerniente al gobierno digital. Así, el artículo 6 lo define como “(...) el uso estratégico de las tecnologías digitales y datos en la Administración Pública para la creación de valor público” y señala que dicho gobierno comprende “(...) el conjunto de principios, políticas, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos utilizados por las entidades de la Administración Pública en la gobernanza, gestión e implementación de tecnologías digitales para la digitalización de procesos, datos, contenidos y servicios digitales de valor para los ciudadanos.”

Por su parte, el artículo 7 indica los objetivos del gobierno digital, mientras que el artículo 8 prescribe que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gobierno Digital, es el ente rector en materia de gobierno digital, y el artículo 9 enumera y describe sus funciones.

El Capítulo II contiene el articulado relativo a la identidad digital. Así, tenemos que el artículo 10 la define como “(...) aquel conjunto de atributos que individualiza y permite identificar a una persona en entornos digitales”, mientras que el artículo 11 señala que el Marco de Identidad Digital del Estado peruano se encuentra “(...) constituido por lineamientos, especificaciones, guías, directivas, estándares e infraestructura de tecnologías digitales, que permiten de manera efectiva la identificación y autenticación de los ciudadanos y personas en general cuando acceden a los servicios digitales.”

Por su parte, los artículos 12, 13, 14 y 15 regulan lo relativo a la credencial de la Identidad Digital, la identificación digital, la autenticación digital y la inclusión digital, respectivamente. Finalmente, el artículo 16 define al Documento Nacional de Identidad Electrónico (DNle) como “(...) una credencial de identidad digital, emitida por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC, que acredita presencial y no presencialmente la identidad de las personas” y el artículo 17 establece las condiciones de su utilización.

De otro lado, el Capítulo III contiene el articulado relativo a la prestación de servicios digitales. Así, el artículo 18 señala las obligaciones que las entidades públicas, de manera progresiva y cuando corresponda, deben cumplir a fin de garantizar a las personas el establecimiento y la prestación de los servicios digitales.

En el artículo 19 se establece las reglas para la conservación de los documentos electrónicos y se señala que para garantizar la perdurabilidad en el tiempo de la firma digital incorporada en aquellos se emplean los sellos de tiempo y los mecanismos basados en los estándares internacionalmente aceptados que

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

permitan verificar el estado del certificado digital asociado. Finalmente, los artículos 20, 21 y 22 definen la sede digital, el registro digital y el domicilio digital, respectivamente.

Por su parte, el Capítulo IV engloba el articulado relativo a la gobernanza de datos. Así, de acuerdo con el artículo 23, los datos constituyen la representación dimensionada y descifrable de los hechos, de la información o del concepto, expresada en forma apropiada para su procesamiento, su almacenamiento, su comunicación y su interpretación.

De manera complementaria, el artículo 24 señala que la Infraestructura Nacional de Datos es el conjunto articulado de políticas, de normas, de medidas, de procesos, tecnologías digitales, de repositorios y de bases de datos destinadas a promover la recopilación, el procesamiento, la publicación, el almacenamiento y la puesta a disposición de los datos que gestionan las entidades de la administración pública.

Finalmente, según el artículo 25, el Marco de Gobernanza y Gestión de Datos del Estado Peruano “(...) está constituido por instrumentos técnicos y normativos que establecen los requisitos mínimos que las entidades de la Administración Pública deben implementar conforme a su contexto legal, tecnológico y estratégico para asegurar un nivel básico y aceptable para la recopilación, procesamiento, publicación, almacenamiento y apertura de los datos que administre.”

En cuanto a la interoperabilidad, se tiene que el Capítulo V contiene los artículos correspondientes. Así, el artículo 26 define a la interoperabilidad como “(...) la capacidad de interactuar que tienen las organizaciones diversas y dispares para alcanzar objetivos que hayan acordado conjuntamente, recurriendo a la puesta en común de información y conocimientos, a través de los procesos y el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas de información.”

Los artículos 27 y 28 regulan el Marco de Interoperabilidad del Estado Peruano y sus diferentes niveles de gestión. Finalmente, el artículo 29 prescribe lo relativo a la reutilización del software público peruano.

Por su parte, el Capítulo VI agrupa el articulado relativo a la seguridad digital. En efecto, el artículo 30 señala que la seguridad digital es “(...) el estado de confianza en el entorno digital que resulta de la gestión y aplicación de un conjunto de medidas proactivas y reactivas frente a los riesgos que afectan la seguridad de las personas, la prosperidad económica y social, la seguridad nacional y los objetivos nacionales en dicho entorno.”

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GOBIERNO DIGITAL.

El artículo 31 regula el Marco de Seguridad Digital del Estado Peruano mientras que el artículo 32 hace lo propio respecto de los diferentes ámbitos de su gestión. De manera complementaria, el artículo 33 establece la forma y el sustento de la articulación entre la seguridad ciudadana y la seguridad de la información.

El artículo 34 señala que la implementación de lo establecido en el Decreto Legislativo 1412 se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, mientras que el artículo 35 dispone que dicho decreto legislativo debe ser refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

Finalmente, es preciso subrayar que el análisis de las siete disposiciones complementarias finales se realizará en el acápite correspondiente al control de apreciación.

III. MARCO CONCEPTUAL.

3.1. Sobre la naturaleza jurídica de la legislación delegada y su control político.

En los ordenamientos democráticos, basados en el principio de separación de poderes, al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa y al Poder Ejecutivo “(...) le corresponde, como potestad normativa ordinaria, la potestad reglamentaria, que le habilita únicamente para dictar normas de rango inferior a la ley”.⁶

Sin embargo, los procedimientos legislativos de producción normativa son, en la práctica, de largo aliento, precisamente porque la decisión (la ley) recoge, teóricamente, las opiniones de todos los peruanos respecto de un determinado aspecto de la vida social y, en consecuencia, es el resultado de la obtención de consensos políticos.

Al respecto, es oportuno recordar que

“[e]n la mayor parte de las leyes que se aprueban en los Estados democráticos hay siempre confrontación, pero suele haber casi siempre algún tipo de compromiso en su elaboración, de tal suerte que rara vez es expresión única y exclusivamente de la mayoría parlamentaria, aunque obviamente son más expresión de ella que de la minoría.”⁷

⁶ López Guerra, Luis et al. Derecho Constitucional. Volumen I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos. Tirant lo Blanch: Valencia, 2010, p. 77. Octava Edición.

⁷ Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 724. Décima Edición.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

Ello justifica la necesidad de contar con un mecanismo legislativo que responda a la demanda de regulación altamente especializada y en el menor tiempo posible. Así, se justifica la existencia de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo⁸ y que, como contraparte, la delegación tenga un límite temporal.⁹

Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas¹⁰. Esto es así porque:

“(…) al ser la delegación el resultado de una coparticipación en la elaboración de la norma delegada, el nivel de ley que adquiere el decreto —que le permite ubicarse en la jerarquía de fuentes en el mismo nivel que las otras leyes— lo obtiene precisamente por esa disposición constitucional que atiende a la naturaleza del órgano del cual proviene la delegación.”¹¹

De otro lado, el principio de fuerza normativa de la Constitución establece que “los operadores del Derecho y, en general, todos los llamados a aplicar el Derecho —incluso la administración pública—, deben considerar a la Constitución como premisa y fundamento de sus decisiones”.¹² De ello se sigue que los operadores jurídicos “(…) habrán de examinar con ella todas las leyes y cualesquiera normas para comprobar si son o no conformes con la norma constitucional (…”.¹³

De otro lado, la Constitución, dentro de la vigencia del principio de separación de poderes, otorga a los poderes públicos determinados espacios de libre configuración o de discrecionalidad, según sus competencias, para interpretarla, desarrollarla y aplicarla. Estos espacios reciben el nombre de margen de apreciación.

Este margen de apreciación supone la existencia de distintas intensidades de control de las potestades públicas, sean estas regladas o discrecionales. Así, las potestades regladas son aquellas “en las que el contenido de la facultad del órgano público se encuentra expresamente regulado por la regla de derecho, ya sea en la ley o en la Constitución”¹⁴, mientras que las potestades discrecionales

⁸ López Guerra, Op. Cit., p. 77.

⁹ Donayre Pasquel, Patricia. Los decretos legislativos en el Perú. Sobre su control y su aplicación en el Perú y en la legislación comparada. Fondo Editorial del Congreso del Perú: Lima, 2001, p.140.

¹⁰ Álvarez Conde, Enrique. Curso de Derecho Constitucional. Volumen I. El Estado constitucional. El sistema de fuentes. Los derechos y libertades. Tecnos: Madrid, 2003, p. 248. Cuarta Edición.

¹¹ Donayre Pasquel, Op. Cit., p. 143.

¹² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.

¹³ De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

¹⁴ Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. En: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 49.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

son las que “permiten al órgano público discernir entre distintas posibilidades y cualquiera de ellas no es contraria a derecho porque la regla establecida en la ley o en la Constitución otorga esta facultad.”¹⁵

La legislación delegada es —qué duda cabe— una potestad reglada, regulación que se encuentra no sólo en la Constitución sino también en la ley autoritativa. Esta ley autoritativa debe tener cierto grado de determinación en sus enunciados, de manera tal que se desprenda de ella una delimitación clara de las materias delegadas.

Sin embargo, puesto que dicha delimitación no puede identificarse con una descripción detallada (de lo contrario, ya no sería necesario delegar las facultades legislativas)¹⁶, siempre existe un determinado nivel de abstracción en el marco normativo establecido en la ley autoritativa que le permite al Poder Ejecutivo tener un cierto grado de discrecionalidad.

En el contexto descrito es inevitable el control parlamentario de la legislación delegada, pues es necesario “(...) evitar que mediante tal colaboración [del Poder Ejecutivo] se subvierta el mecanismo habitual de legislar o que el titular ordinario de la función legislativa, el Parlamento, no conserve la posición predominante de dicha función estatal.”¹⁷

Corresponde, pues, analizar, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la naturaleza de dicha legislación delegada, así como de sus marcos normativos de control, subsistiendo siempre la posibilidad de interponer consideraciones políticas tanto a la Comisión de Constitución y Reglamento como al Pleno del Congreso de la República.¹⁸

3.2. Sobre los parámetros del control político de los decretos legislativos.

El ámbito del control político por parte del Congreso de la República sobre los decretos legislativos se encuentra delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política, que establecen cuáles y cuáles no son las materias que pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo sin que ello signifique en ningún caso la renuncia de Congreso de la República a su facultad legislativa.¹⁹

¹⁵ Ídem.

¹⁶ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.

¹⁷ López Guerra, Op. Cit. p., 77.

¹⁸ Donayre Montesinos, Christian. El control parlamentario de los decretos legislativos en el Perú: retos y posibilidades. En: Derecho y Sociedad N° 31: Lima, 2008, p. 86.

¹⁹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GOBIERNO DIGITAL.

No obstante, la delegación de facultades legislativas no puede ser abierta, sino que se encuentra sujeta a determinados límites formales (requisitos de la ley autoritativa), materiales (contenido específico de la ley autoritativa) y temporales (plazo cierto).²⁰

En ese sentido, el Congreso de la República puede delegar su facultad legislativa a la Comisión Permanente y al Poder Ejecutivo en cualquier materia, salvo cuatro: i) reforma constitucional, ii) aprobación de tratados internacionales, iii) leyes orgánicas, y iv) Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

Al ser esta prohibición de la delegación de facultades legislativas común respecto de la Comisión Permanente como del Poder Ejecutivo, es posible presentar el siguiente cuadro resumen:

Cuadro 1
Cuadro que muestra las materias indelegables del Parlamento según la Constitución Política de 1993

	MATERIAS DELEGABLES	MATERIAS INDELEGABLES	BASE CONSTITUCIONAL
PARLAMENTO	Todas a la Comisión Permanente	- Reforma constitucional - Aprobación de tratados internacionales - Leyes orgánicas - Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.	Artículo 101, numeral 4.
	Todas al Poder Ejecutivo	Las que no pueden delegarse a la Comisión Permanente	Artículo 104.

Esto quiere decir que la ley autoritativa —cualquiera que sea— necesariamente debe excluir de la delegación de la facultad legislativa al Poder Ejecutivo las cuatro materias mencionadas. Pero la delegación también debe ser expresa, no implícita.²¹ En ese sentido, corresponde a esta subcomisión no el control de la ley autoritativa sino, por el contrario, su utilización como marco del control de legalidad del decreto legislativo.

Finalmente, es de precisar que, conforme a la normativa señalada, los decretos legislativos están sometidos a las mismas reglas de aprobación de la ley en cuanto a su publicación, vigencia y efectos. En ese sentido, los decretos legislativos deben ser aprobados por el Consejo de Ministros y refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros, de acuerdo con lo señalado en los artículos 125 y 123 de la Constitución, respectivamente.

²⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 36.

²¹ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

**IV. ANÁLISIS DEL CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO
1412.**

4.1. Aplicación del control formal (dos tipos).

Para realizar el control formal de los decretos legislativos es necesario tener en consideración lo establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 90.

El Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los decretos legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.
- b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.
- c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros”.

Como se aprecia de la cita anterior, es uno el ámbito donde se aplica el control formal respecto de los decretos legislativos y es respecto del plazo de tres días, contados desde la publicación del decreto legislativo en el Diario Oficial “El Peruano”, que tiene el Presidente de la República para dar cuenta de él al Congreso de la República, obligación que también es recogida por el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, el mencionado Decreto Legislativo 1412 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el jueves 13 de setiembre de 2018 e ingresó al Área de

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

Trámite Documentario del Congreso de la República el lunes 17 de setiembre de 2018 mediante el Oficio N° 243-2018-PR. Es decir, dicho decreto legislativo supera el control formal en este extremo, observando lo prescrito en el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Sin perjuicio de lo anterior, existe un segundo ámbito de aplicación del control formal: la verificación del plazo dado por la ley autoritativa para que el Presidente de la República promulgue el decreto legislativo, conforme lo prescribe el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, debe considerarse que la precitada Ley 30823, publicada el 19 de julio de 2018 en el Diario Oficial “El Peruano”, establece el plazo de 60 días calendario al Poder Ejecutivo para ejercer sus facultades legislativas delegadas. En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1412 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 13 de setiembre de 2018, esta subcomisión concluye que dicha norma en este extremo del control formal sí cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y en el artículo 104 de la Constitución Política.

4.2. Aplicación del control material (tres tipos).

El Tribunal Constitucional ha señalado que el control de constitucionalidad de los decretos legislativos implica por lo menos tres controles: el control de contenido, el control de apreciación y el control de evidencia.²² A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1412 de acuerdo con cada uno de los mencionados controles.

a) El control de contenido.

Este control, como su nombre lo indica, tiene como objetivo verificar la compatibilidad entre el contenido del decreto legislativo y el marco de habilitación normativa otorgado por la ley autoritativa, el cual está delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política.

La ley autoritativa en el presente caso es la Ley 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del Estado, publicada el 19 de julio de 2018.

De acuerdo con dicha ley, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, dentro del plazo de sesenta (60) días calendario,

²² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en los Expedientes N° 00026-2008-PI/TC y 00028-2008-PI/TC (Acumulados), fundamento jurídico 1, 4.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GOBIERNO DIGITAL.

en cinco materias: i) tributaria y financiera, ii) gestión económica y competitividad, ii) integridad y lucha contra la corrupción, iv) la modificación de la Ley 29360, Ley del Servicio de Defensa Pública, y v) modernización del Estado.

Estas cinco materias mencionadas tienen a su vez autorizaciones concretas, las cuales se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Cuadro que describe las materias delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 30823 (Ley autoritativa)

MATERIA	AUTORIZACIONES GENERALES
1) Tributaria y financiera	a) Modificar la Ley del Impuesto a la Renta, sin que ello implique el incremento de la tasa del impuesto a la renta empresarial de los contribuyentes domiciliados en el Perú, ni la modificación de la tasa máxima y el tramo inafecto del impuesto a la renta que grava las rentas de trabajo de los contribuyentes domiciliados, ni la modificación sobre el tratamiento tributario de las micro y pequeñas empresas (MYPE).
	b) Modificar la legislación tributaria y financiera
	c) Crear un producto previsional no obligatorio, inafecto a la renta de las personas naturales y de la contribución al Seguro Social de Salud (EsSalud)
	d) Modificar el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo
	e) Modificar el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias con el Gobierno Central (SPOT) como mecanismo de control tributario
	f) Modificar y uniformizar la legislación nacional en materia del uso generalizado del comprobante electrónico.
	g) Modificar el Texto Único Ordenado del Código Tributario
	h) Establecer los mecanismos que permitan al Tribunal Fiscal y a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de la Administración Tributaria (SUNAT) fortalecer y optimizar su gestión, así como mejorar su marco normativo.
	i) Simplificar la regulación y demás aspectos relativos a la cobertura y acceso a los regímenes especiales de devolución del impuesto general a las ventas (IGV).
	j) Modificar el Decreto Legislativo que aprueba la Ley Penal Tributaria y la Ley 28008, Ley de los Delitos Aduaneros.
	k) Adecuar la legislación nacional a los estándares internacionales emitidas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y las mejores prácticas internacionales para la lucha contra la elusión y evasión fiscal, el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.
2) Gestión económica y competitividad	a) Modificar los parámetros de actualización de las bandas de precios de los productos afectos al Fondo para la Estabilización de Precios de Combustibles Derivados del Petróleo.
	b) Rediseñar el Fondo de Promoción a la Inversión Pública y Local (FONIPREL) para integrar al Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE), así como facilitar el proceso de liquidación de proyectos a los gobiernos regionales y locales, y la continuidad de inversiones.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GOBIERNO DIGITAL.

	c) Impulsar el desarrollo productivo y empresarial de las Micro, Pequeña y Mediana Empresas (MIPYME) y de los sectores de alto impacto de la economía nacional, así como promover la formalización laboral. d) Actualizar el Decreto Legislativo 1053, Ley General de Aduanas, y la Ley 28008, Ley de los Delitos Aduaneros. e) Armonizar las actividades de pesca y acuicultura en sus diferentes modalidades, y fortalecer los mecanismos de formalización, supervisión, sanción e interdicción. f) Incluir en la aplicación de la Ley 27360, Ley que Aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario, a las actividades acuícolas y de manejo y aprovechamiento forestal y de fauna silvestre. g) Modificar la Ley 28044, Ley General de Educación, con el objeto de elaborar el marco normativo integral que regule la organización, gobierno, régimen académico, perfil directivo y docente idóneo para la gestión de los centros de educación técnico-productiva. h) Optimizar la regulación del transporte en todas sus modalidades, facilitando el cabotaje nacional e internacional de carga y pasajeros.
3) Integridad y lucha contra la corrupción	a) Modificar el Código Penal a fin de impedir que las personas condenadas por los delitos de lavado de activos, tráfico ilícito de drogas y financiamiento del terrorismo puedan prestar servicios al Estado bajo cualquier modalidad. b) Modificar la legislación vigente sobre la gestión de intereses en el Estado, relacionadas con los registros preventivos, las agendas oficiales de funcionarios y los registros de visitas. c) Incorporar en el Código Penal los delitos de corrupción en el sector privado que atenten contra la libre y leal competencia empresarial. d) Modificar la legislación vigente sobre la pérdida o extinción de dominio. e) Facilitar la administración, por parte del Estado, de los bienes incautados, decomisados o declarados en pérdida de dominio. f) Establecer restricciones para la utilización de dinero en efectivo en las operaciones de comercio exterior y regular los medios de pago válidos, pudiendo tipificar infracciones y establecer sanciones, respetándose los principios de legalidad y tipicidad. g) Modificar las atribuciones de fiscalización de la Administración Tributaria y Aduanera a fin de combatir la informalidad y la evasión tributaria que se produce en la importación de mercancías.
4) Modificación de la Ley 29360, Ley del Servicio de Defensa Pública	a) Establecer medidas para optimizar los servicios a favor de personas en situación de vulnerabilidad, incluyendo a las personas en situación de pobreza o pobreza extrema. b) Fortalecer el marco jurídico para la prevención y protección de violencia contra la mujer y grupo familiar, acoso, feminicidio y otros, así como crear el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de Violencia contra las Mujeres e integrantes del Grupo Familiar. c) Establecer medidas para promover la inclusión de las personas con discapacidad, garantizar el derecho al ejercicio de su capacidad jurídica en condiciones de igualdad y la atención de casos de desaparición de estas personas, así como de otras en situación de vulnerabilidad.
5) Modernización del Estado	a) Modernizar los sistemas Administrativos del Estado, excepto los referidos a Defensa Judicial del Estado y Control, con el objetivo de mejorar la gestión, productividad, eficiencia y efectividad de las entidades públicas. b) Mejorar la actuación administrativa del Estado en lo relativo a supervisión, fiscalización y sanción.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GOBIERNO DIGITAL.

	c) Perfeccionar la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, del Decreto Legislativo 1310 que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa y otras normas con rango de ley, con el fin de simplificar trámites administrativos.
	d) Implementar servicios y espacios compartidos por parte de las entidades públicas, así como establecer disposiciones para el gobierno digital y las plataformas multiservicios y de trámites que faculden a las entidades públicas para delegar la gestión y resolución de actos administrativos a otras entidades públicas bajo criterios que prioricen eficiencia, productividad, oportunidad y mejora de servicios para el ciudadano y la empresa, o a terceros, en las etapas previas a la emisión de la resolución que contenga la decisión final de la entidad.
	e) Fortalecer el funcionamiento de las entidades del Gobierno Nacional, del gobierno regional o del gobierno local, a través de la precisión de sus competencias, regulaciones y funciones, de acuerdo, entre otros, con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), sin afectar la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
	f) Promover la consolidación institucional de las mancomunidades municipales, aprovechando las ventajas de la gestión intermunicipal para asegurar la óptima prestación de servicios.
	g) Establecer medidas que garanticen la continuidad de los servicios en las transferencias de cada gestión de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales, así como actualizar el marco normativo y fortalecer la gestión institucional de los tribunales administrativos y los órganos colegiados de los organismos públicos con el fin de aligerar la carga procesal o procedimientos a su cargo y mejorar su eficiencia, en el marco del proceso de modernización.

A partir del contenido de la mencionada Ley 30823 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1412 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

En ese sentido, como ya hemos mencionado el objeto del Decreto Legislativo 1412 es “(...) establecer el marco de gobernanza del gobierno digital para la adecuada gestión de la identidad digital, servicios digitales, arquitectura digital, interoperabilidad, seguridad digital y datos, así como el régimen jurídico 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.”²³

Asimismo, se advierte que el contenido del presente decreto legislativo se enmarca en la facultad delegada establecida en el literal d) del numeral 5 del artículo 2 de la Ley 30823. En efecto, los referidos literales señalan lo siguiente:

"Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

de la presente Ley, el Poder Ejecutivo está facultado para legislar sobre las siguientes materias:

(...)

5) En materia de modernización del Estado, a fin de:

(...)

d) Implementar servicios y espacios compartidos por parte de las entidades públicas, así como establecer disposiciones para el gobierno digital y las plataformas multiservicios y de trámites que faculden a las entidades públicas para delegar la gestión y resolución de actos administrativos a otras entidades públicas bajo criterios que prioricen eficiencia, productividad, oportunidad y mejora de servicios para el ciudadano y la empresa; o a terceros, en las etapas previas a la emisión de la resolución que contenga la decisión final de la entidad.

d.1 Modificar el alcance del Decreto Legislativo 1211, Decreto Legislativo que aprueba medidas para el Fortalecimiento e Implementación de Servicios Públicos Integrados a través de Ventanillas Únicas e Intercambio de Información entre Entidades Públicas, a fin de ampliar las modalidades para el fortalecimiento e implementación de servicios públicos integrados y compartidos; precisar los mecanismos de creación de ventanillas únicas; e incorporar en las modalidades la atención de procedimientos administrativos y otros servicios del Estado, así como aquellos que resulten de la prestación de servicios públicos por empresas privadas.

d.2 Desarrollar la “operativización” de las diferentes modalidades de implementación de servicios públicos integrados y compartidos, a través de la definición de compromisos de las entidades intervinientes; definición de mecanismos de gestión y financiamiento compartidos; y de adecuaciones vinculadas a la actuación administrativa y emisión de actos administrativos.

d.3 Establecer el marco normativo para promover el despliegue transversal de las tecnologías digitales en las entidades del Estado; a fin de mejorar el alcance, las condiciones, la prestación y el acceso de los ciudadanos a los servicios que presta el Estado.”

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1412 sí cumple con los requisitos propios del control de contenido.

b) Control de apreciación.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GOBIERNO DIGITAL.

Este tipo de control incide directamente en el espacio de discrecionalidad que permite la potestad reglada, tal como lo hemos señalado antes. Así, el control de apreciación busca verificar que la labor del órgano controlado, al ejercer su discrecionalidad, no haya excedido los parámetros normativos dados por la ley autoritativa.

En ese sentido, el diferente nivel de intensidad del desarrollo normativo del decreto legislativo por parte del Poder Ejecutivo, como producto de la ponderación de los elementos de juicio disponibles al momento de ejercer su discrecionalidad, debe encontrarse dentro de la orientación política asumida por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas.²⁴

Sin embargo, si bien este control es de carácter formal, puede convertirse en un control de contenido si se advierte que el órgano objeto de control hubiera incurrido en alguna inconstitucionalidad y deba rectificarse su medida.

Habiendo explicado los alcances del presente control, corresponde analizar si el Decreto Legislativo 1412 observa los mencionados requisitos. Así, corresponde describir los dos principales problemas públicos identificados por dicho decreto legislativo y posteriormente realizar el control de apreciación respecto de su articulado.

b.1) Sobre los antecedentes y el problema público identificado según la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1412

La exposición de motivos del Decreto Legislativo 1412 parte de la premisa de que el gobierno digital es el resultado de la necesidad del uso de la tecnología en la Administración Pública, el cual, a su vez, es la consecuencia del nivel de desarrollo alcanzado por las tecnologías digitales, sobre todo a partir de los primeros años del siglo XXI. Este gobierno digital importa la existencia y la realización de nuevas formas de interacción entre las entidades públicas y entre la Administración Pública y los ciudadanos.²⁵

No obstante, esta nueva forma de gestionar la administración pública supone la mejora de la articulación entre sus diferentes entes y niveles, así como la generación de la confianza y de la seguridad jurídica a fin de que el uso de las tecnologías redunde en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, es decir, genere valor público.²⁶

²⁴ Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. En: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 80.

²⁵ Decreto Legislativo 1412, Exposición de motivos, p. 3.

²⁶ Decreto Legislativo 1412, Exposición de motivos, p. 3.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GOBIERNO DIGITAL.

De otro lado, la masificación del uso de las mencionadas tecnologías soporta la construcción teórica de los denominados “derechos humanos de cuarta generación”, vinculados, por un lado, a la libertad de expresión e información, y, por otro, a la libertad económica. Dicho de otra manera, el uso de la tecnología constituye, así, un requisito de la democracia contemporánea en la medida en que otorga, a través de la participación, ciudadanía plena.²⁷

En ese contexto, el Estado peruano ha realizado avances significativos respecto de la regulación del gobierno digital. Así, tenemos que se creó el Sistema Nacional de Informática²⁸, se constituyó la Secretaría de Gobierno Digital dentro del ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros²⁹, designándosele posteriormente como Líder Nacional de Gobierno Digital³⁰. Estas acciones se enmarcan dentro de lo señalado por la Política 35 del Acuerdo Nacional respecto al deber del Estado de fomentar su modernización mediante el uso de las TICs.³¹

Sin embargo, los mencionados avances resultan insuficientes para alcanzar los niveles adecuados de digitalización en los procesos y en la prestación de bienes y servicios, los cuales exigen el desarrollo de la interoperabilidad, de la identidad digital, de los datos abiertos, de la seguridad, de las notificaciones electrónicas, etc. Esta insuficiencia limita los procesos de simplificación administrativa, de modernización y de digitalización de los servicios y de los trámites que se prestan a la ciudadanía, impidiendo la generación del mencionado “valor público”.³²

De otro lado, en el plano internacional paralelamente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el documento “Perú, Gobernanza Integrada para un crecimiento Inclusivo, OCDE 2016”, señaló respecto del Estado peruano que “(...) se necesita un marco estratégico de política de gobierno digital y gobernanza (...) de la mano con la revisión del enfoque estratégico sobre el uso de las TIC en el sector público con el fin de generar ventajas claras y un gran valor público en todo el ecosistema de gobierno digital”.³³

En la misma línea, en términos de desarrollo humano, el uso de las tecnologías digitales no sólo apunta a la innovación para la transformación digital de la sociedad (criterio cuantitativo) sino también a la mejora de la calidad de los

²⁷ Decreto Legislativo 1412, Exposición de motivos, p. 3.

²⁸ “Artículo 1º.- Los Sistemas Nacionales de Estadística e Informática tienen por finalidad asegurar, en sus respectivos campos, que sus actividades se desarrollen en forma integrada, coordinada, racionalizada y bajo una normatividad técnica común, contando para ello con autonomía técnica y de gestión.” Decreto Legislativo 604, Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática, artículo 1.

²⁹ Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, artículo 47 y 48. Este reglamento fue aprobado por el Decreto Supremo 022-2017-PCM de fecha 27 de febrero de 2017.

³⁰ Decreto Supremo 033-2018-PCM, Decreto Supremo que crea la Plataforma Digital Única del Estado Peruano, Gob.pe, y establece disposiciones adicionales para el desarrollo del Gobierno Digital, artículo 8.

³¹ Acuerdo Nacional, Política 35: Sociedad de la información y sociedad del conocimiento.

³² Decreto Legislativo 1412, Exposición de motivos, p. 4.

³³ Decreto Legislativo 1412, Exposición de motivos, p. 5.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

servicios a fin de generar valor público.³⁴ Asimismo, el uso estratégico y transversal de las tecnologías digitales no es un asunto meramente técnico, normativo o de mercado, sino que se trata de un tema de carácter multisectorial que tiene impacto directo en el desarrollo de la economía del país.³⁵

En ese sentido, de acuerdo con la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1412, la apuesta por la digitalización del gobierno implica:

- Prestar un servicio digital en condiciones de accesibilidad y usabilidad.
- Intercambiar información con otras entidades haciendo uso intensivo de las tecnologías digitales.
- Empezar iniciativas de transparencia y datos abiertos.
- Mantener los riesgos relacionados con las tecnologías digitales en un nivel aceptable.

Teniendo en consideración lo anterior, la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1412 concluye señalando que:

“(…) se hace necesario fortalecer las capacidades de la Secretaría de Gobierno Digital para su adecuada función rectora del Sistema Nacional de Informática, de modo que permita dar cabida a la transición digital y al uso estratégico de las tecnologías digitales a fin que se constituyan en el centro de la reforma y acompañen el proceso de modernización del Estado.”³⁶

b.2) Sobre el articulado del Decreto Legislativo 1412, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital.

Como hemos mencionado precedentemente, el Título I agrupa a los artículos que regulan las disposiciones generales. Reflexionando sobre el objeto del Decreto Legislativo 1412 señala que “(…) promover el despliegue transversal de la interoperabilidad, identidad digital, seguridad digital, datos y digitalización de servicios en las entidades de la administración pública (...)”³⁷, implica “(…) establecer marcos de gobernanza en cada uno de los ámbitos indicados y, conjuntamente en estos, el régimen jurídico aplicable al uso transversal de tecnologías digitales en la administración pública (...)”³⁸. De ahí que el artículo 1 del Decreto Legislativo 1412 señale que este tiene por objeto:

“(…) establecer el marco de gobernanza del gobierno digital para la adecuada gestión de la identidad digital, servicios digitales,

³⁴ Decreto Legislativo 1412, Exposición de motivos, p. 5.

³⁵ Decreto Legislativo 1412, Exposición de motivos, p. 6.

³⁶ Decreto Legislativo 1412, Exposición de motivos, p. 8.

³⁷ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 12.

³⁸ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 13.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

arquitectura digital, interoperabilidad, seguridad digital y datos, así como el régimen jurídico 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.”

Mediante el artículo 2 se regula el ámbito de aplicación del decreto legislativo 1412, precisando que en el caso de las empresas que conforman la actividad empresarial del Estado la aplicación del referido decreto legislativo se da en todo aquello que le resulte aplicable. Así, tenemos que la redacción del artículo 2 es la siguiente:

“Artículo 2.- Ámbito de aplicación

2.1. La presente Ley es de aplicación a toda entidad que forma parte de la Administración Pública a que se refiere el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Sus regulaciones también alcanzan a las personas jurídicas o naturales que, por mandato legal, encargo o relación contractual ejercen potestades administrativas, y por tanto su accionar se encuentra sujeto a normas de derecho público, en los términos dispuestos por la Presidencia del Consejo de Ministros.

2.2. En el caso de las empresas que conforman la actividad empresarial del Estado, su aplicación se da en todo aquello que le resulte aplicable.”

Por su parte, el artículo 3, sobre la base de lo señalado en los estudios de los organismos supranacionales, en la experiencia internacional y en las normas técnicas internacionales³⁹, enuncia las definiciones utilizadas en el Decreto Legislativo 1412, conforme el siguiente texto:

“Artículo 3.- Definiciones

Para efectos de la presente Ley, se adoptan las siguientes definiciones:

1. Tecnologías Digitales.- Se refieren a las Tecnologías de la Información y la Comunicación - TIC, incluidos Internet, las tecnologías y dispositivos móviles, así como la analítica de datos utilizados para mejorar la generación, recopilación, intercambio, agregación, combinación, análisis, acceso, búsqueda y presentación de contenido digital, incluido el desarrollo de servicios y aplicaciones aplicables a la materia de gobierno digital.

³⁹ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 13.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

2. Entorno Digital.- Es el dominio o ámbito habilitado por las tecnologías y dispositivos digitales, generalmente interconectados a través de redes de datos o comunicación, incluyendo el Internet, que soportan los procesos, servicios, infraestructuras y la interacción entre personas.
3. Servicio Digital.- Es aquel provisto de forma total o parcial a través de Internet u otra red equivalente, que se caracteriza por ser automático, no presencial y utilizar de manera intensiva las tecnologías digitales, para la producción y acceso a datos y contenidos que generen valor público para los ciudadanos y personas en general.
4. Canal Digital.- Es el medio de contacto digital que disponen las entidades de la Administración Pública a los ciudadanos y personas en general para facilitar el acceso a toda la información institucional y de trámites, realizar y hacer seguimiento a servicios digitales, entre otros. Este canal puede comprender páginas y sitios web, redes sociales, mensajería electrónica, aplicaciones móviles u otros.
5. Ciudadano Digital.- Es aquel que hace uso de las tecnologías digitales y ejerce sus deberes y derechos en un entorno digital seguro.
6. Gobernanza Digital.- Es el conjunto de procesos, estructuras, herramientas y normas que nos permiten dirigir, evaluar y supervisar el uso y adopción de las tecnologías digitales en la organización.
7. Arquitectura Digital.- Es el conjunto de componentes, lineamientos y estándares, que desde una perspectiva integral de la organización permiten alinear los sistemas de información, datos, seguridad e infraestructura tecnológica con la misión y objetivos estratégicos de la entidad, de tal manera que se promuevan la colaboración, interoperabilidad, escalabilidad, seguridad y el uso optimizado de las tecnologías digitales en un entorno de gobierno digital.”

En cuanto a la finalidad del Decreto Legislativo 1412, esta es enunciada en el artículo 4, de acuerdo con la siguiente redacción:

“Artículo 4.- Finalidad

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

La presente Ley tiene por finalidad:

- 4.1. Mejorar la prestación y acceso de servicios digitales en condiciones interoperables, seguras, disponibles, escalables, ágiles, accesibles, y que faciliten la transparencia para el ciudadano y personas en general.
- 4.2. Promover la colaboración entre las entidades de la Administración Pública, así como la participación de ciudadanos y otros interesados para el desarrollo del gobierno digital y sociedad del conocimiento.”

Este título termina con el artículo 5, el cual recoge las experiencias exitosas de países como Uruguay, Colombia, Australia, el Reino Unido, Rusia, así como las recomendaciones y los principios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre la Gestión de Riesgos de Seguridad para la Prosperidad Económica Social, la Cata Internacional de Datos Abiertos, entre otros.⁴⁰ Sobre la base de las referidas experiencias el artículo 5 regula los diez principios rectores del Decreto Legislativo 1412, tal como se advierte de la siguiente cita:

“Artículo 5.- Principios rectores

Las disposiciones contenidas en la presente Ley, así como su aplicación se rigen por los siguientes principios rectores:

- 5.1. Especialidad.- La presente norma es aplicable a los servicios digitales prestados por las entidades de la Administración Pública en un entorno de gobierno digital, sin perjuicio de lo regulado para los procedimientos administrativos u otros que se rigen por su propia normatividad.
- 5.2. Equivalencia Funcional.- El ejercicio de la identidad digital para el uso y prestación de servicios digitales confiere y reconoce a las personas las mismas garantías que otorgan los modos tradicionales de relacionarse entre privados y/o en la relación con las entidades de la Administración Pública.
- 5.3. Privacidad desde el Diseño.- En el diseño y configuración de los servicios digitales se adoptan las medidas preventivas de tipo tecnológico, organizacional, humano y procedimental.
- 5.4. Igualdad de Responsabilidades.- Las entidades de la Administración Pública responden por los actos realizados a

⁴⁰

Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 16.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

través de canales digitales de la misma manera y con iguales responsabilidades que por los realizados a través de medios presenciales.

- 5.5. Usabilidad.- En el diseño y configuración de los servicios digitales se propenderá a que su uso resulte de fácil manejo para los ciudadanos y personas en general.
- 5.6. Cooperación Digital.- Prima el intercambio de datos e información, la interoperabilidad de los sistemas y soluciones para la prestación conjunta de servicios digitales.
- 5.7. Digital desde el Diseño.- Los servicios, de manera preferente, progresiva y cuando corresponda, se diseñan y modelan para que sean digitales de principio a fin.
- 5.8. Proporcionalidad.- Los requerimientos de seguridad y autenticación de los servicios digitales prestados por las entidades de la Administración Pública deben ser proporcionales al nivel de riesgo asumido en la prestación del mismo.
- 5.9. Datos Abiertos por Defecto.- Los datos se encuentran abiertos y disponibles de manera inmediata, sin comprometer el derecho a la protección de los datos personales de los ciudadanos. Ante la duda corresponde a la Autoridad de Transparencia definirlo.
- 5.10. Nivel de protección adecuado para los datos personales.- El tratamiento de los datos personales debe realizarse conforme a lo establecido en la Ley de Protección de Datos Personales y su Reglamento.”

Dentro del Título II el Capítulo I regula lo concerniente al gobierno digital. Al respecto, se tiene que, según la exposición de motivos del decreto legislativo bajo comentario, el Estado peruano busca implementar las recomendaciones de la OCDE según la cual en el Estado peruano “(...) requiere fortalecer y desplegar acciones para el desarrollo del Gobierno Digital (...)”.⁴¹

En efecto, de acuerdo con la referida exposición de motivos, a partir de la afirmación realizada por la OCDE en el 2009 según la cual el énfasis en la tecnología esconde la necesidad de cambios organizativos, estructurales y culturales en el ámbito público, especialmente respecto de la colaboración y cooperación dentro y entre los distintos niveles de gobierno, el Estado peruano

⁴¹ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 19.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GOBIERNO DIGITAL.

impulsó un proceso de transformación digital del sector público⁴² a través de la creación de diversos instrumentos de gestión y normas⁴³, proceso orientado al tránsito del gobierno electrónico al gobierno digital.⁴⁴

Al respecto, no se trata de un mero cambio nominal sino que dicho tránsito obedece a la adopción de un nuevo paradigma de la gestión pública. Así, si el gobierno electrónico alude al “uso de las Tecnologías de la Información (TIC), y en particular el internet, como herramienta para conseguir un mejor gobierno”⁴⁵, en el modelo del gobierno digital se entiende el “uso de las Tecnologías Digitales, como parte integral de las estrategias de modernización de los gobiernos, para crear valor público.”⁴⁶

La adopción de un nuevo paradigma de la gestión pública implica, como no puede ser de otra manera, una profunda reflexión sobre “(...) el rol estratégico de la Secretaría de Gobierno Digital – SEGDI y cómo esta debe articular y apalancar el uso ‘transversal’ de las tecnologías digitales en aras de un Estado más transparente, innovador, participativo, colaborativo e incluyente, entendiendo que la tecnología siempre es un medio y no el fin; el cual en esencia siempre ha de ser la persona.”⁴⁷

En ese sentido, la noción de gobierno digital supone una evolución respecto del concepto de gobierno electrónico, haciendo énfasis en el valor público que se puede generar en los ciudadanos y en la sociedad en general, valor público que se obtiene cuando el gobierno utiliza estratégicamente las tecnologías digitales en la prestación de los servicios públicos, concretizándolas a través de los marcos de articulación en los ámbitos correspondientes a las tecnologías digitales, la identidad digital, los servicios digitales, la arquitectura digital, la gobernanza de datos, la interoperabilidad y la seguridad digital.⁴⁸

En concordancia con lo anterior, se tiene que el artículo 6 del Decreto Legislativo 1412 define al gobierno digital y enuncia su sustento y su contenido, tal como se advierte de la siguiente cita:

“Artículo 6.- Gobierno Digital

⁴² Vid., Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017, aprobada por el Decreto Supremo 081-2013-PCM, y la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada por el Decreto Supremo 004-2013-PCM.

⁴³ Vid., Decreto Legislativo 604, Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática; Decreto Supremo 063-2007-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros; Decreto Supremo 022-2017-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros; y, el Decreto Supremo 033-2018-PCM, Decreto Supremo que crea la Plataforma Digital Única del Estado Peruano, Gob.pe, y establece disposiciones adicionales para el desarrollo del Gobierno Digital.

⁴⁴ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 19.

⁴⁵ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 19.

⁴⁶ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 19.

⁴⁷ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 20.

⁴⁸ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 24.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

- 6.1. El gobierno digital es el uso estratégico de las tecnologías digitales y datos en la Administración Pública para la creación de valor público. Se sustenta en un ecosistema compuesto por actores del sector público, ciudadanos y otros interesados, quienes apoyan en la implementación de iniciativas y acciones de diseño, creación de servicios digitales y contenidos, asegurando el pleno respeto de los derechos de los ciudadanos y personas en general en el entorno digital.
- 6.2. Comprende el conjunto de principios, políticas, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos utilizados por las entidades de la Administración Pública en la gobernanza, gestión e implementación de tecnologías digitales para la digitalización de procesos, datos, contenidos y servicios digitales de valor para los ciudadanos.”

Por su parte, el artículo 7 del Decreto Legislativo 1412 señala los cuatro objetivos del gobierno digital según la redacción que a continuación se cita:

“Artículo 7.- Objetivos del Gobierno Digital
Los objetivos del gobierno digital son:

- 7.1 Normar las actividades de gobernanza, gestión e implementación en materia de tecnologías digitales, identidad digital, servicios digitales, arquitectura digital, interoperabilidad, seguridad digital y datos.
- 7.2 Coordinar, integrar y promover la colaboración entre las entidades de la Administración Pública.
- 7.3 Promover la investigación y desarrollo en la implementación de tecnologías digitales, identidad digital, servicios digitales, interoperabilidad, seguridad digital y datos.
- 7.4 Promover y orientar la formación y capacitación en materia de gobierno digital y tecnologías digitales en todos los niveles de gobierno.”

En cuanto al ente rector en materia de gobierno digital, el artículo 8 Decreto Legislativo 1412 prescribe que tal competencia la ostenta la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gobierno Digital, tal como se aprecia de la siguiente redacción:

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

“Artículo 8.- Ente Rector en materia de Gobierno Digital

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.”

El Capítulo I del Título II termina con el artículo 9, el cual enumera y describe las funciones de la Secretaría de Gobierno Digital, conforme se aprecia de la redacción siguiente:

“Artículo 9.- Funciones del ente rector en materia de gobierno digital

La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gobierno Digital, en su calidad de ente rector tiene las siguientes atribuciones:

- 9.1 Programar, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar la aplicación de la materia de gobierno digital.
- 9.2 Elaborar y proponer normas reglamentarias y complementarias que regulan la materia de gobierno digital.
- 9.3 Elaborar lineamientos, procedimientos, metodologías, modelos, directivas u otros estándares de obligatorio cumplimiento para la implementación de las materias de gobierno digital.
- 9.4 Emitir opinión vinculante sobre el alcance, interpretación e integración de normas que regulan la materia de gobierno digital.
- 9.5 Emitir opinión previa a fin de validar técnicamente proyectos de tecnologías digitales de carácter transversal en materia de interoperabilidad, seguridad digital, identidad digital, datos, arquitectura digital o aquellos destinados a mejorar la prestación de servicios digitales.
- 9.6 Brindar apoyo técnico a las entidades públicas en la gestión e implementación de tecnologías digitales.
- 9.7 Definir los alcances del marco normativo en materia de gobierno digital.
- 9.8 Supervisar y fiscalizar, cuando corresponda, el cumplimiento del marco normativo en materia de gobierno digital.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

- 9.9 Promover mecanismos que aseguren la identidad digital como pilar fundamental para la inclusión digital y la ciudadanía digital.
- 9.10 Promover y gestionar la implementación de proyectos de implementación de tecnologías digitales u otros mecanismos destinados a mejorar la prestación de servicios digitales, en coordinación con las entidades públicas, según corresponda.
- 9.11 Promover la digitalización de los procesos y servicios a partir del uso e implementación de tecnologías digitales.
- 9.12 Realizar acciones de coordinación y articulación con representantes de la administración pública, ciudadanos u otros interesados con la finalidad de optimizar el uso de tecnologías digitales para el desarrollo del gobierno digital y tecnologías digitales.”

De otro lado, el Capítulo II contiene el articulado relativo a la identidad digital. Al respecto, la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1412, a propósito de la interacción del ciudadano con la administración pública, resalta la necesidad de contar con mecanismos adecuados de identificación del ciudadano distintos del Documento de Identidad propio de los medios presenciales, a fin de afrontar la nueva realidad caracterizada por el uso de internet y de los canales digitales públicos.⁴⁹

Así, la identidad digital debe ser lo suficientemente segura para que su empleo devenga universal, siendo necesario para tal efecto contar con un tercero con la capacidad de imprimir la confianza en los usuarios de que la identidad digital tiene correspondencia con la identidad física y, al mismo tiempo, de respetar la privacidad de los ciudadanos.⁵⁰

En ese sentido, la regulación del presente decreto legislativo —continúa su exposición de motivos— debe estar orientada a la consecución de por lo menos tres objetivos:

- i) La promoción de una oferta adecuada de organizaciones que preste servicios de identidad digital, las cuales deberán ser responsables —en la mayoría de los casos— de registrar o inscribir a la persona, establecer su identidad y entregar las credenciales.

⁴⁹ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 26.

⁵⁰ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, pp. 27-29.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

- ii) Evitar la complejización de la gestión del otorgamiento de las credenciales conforme estas se vayan entregando a más personas.
- iii) Quebrar el círculo vicioso basado, por un lado, en el condicionamiento por parte de las entidades (públicas o privadas) de prestar servicios hasta que un gran número de usuarios cuente con credenciales de autenticación, y, por otro lado, por parte de las personas, quienes esperan la existencia de una oferta considerable de servicios que exijan el mecanismo de autenticación para solicitar su identidad digital.⁵¹

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el artículo 10 del Decreto Legislativo 1412 define la identidad digital de la siguiente manera:

“Artículo 10.- De la Identidad Digital

10.1 La identidad digital es aquel conjunto de atributos que individualiza y permite identificar a una persona en entornos digitales.

10.2 Los atributos de la identidad digital son otorgados por distintas entidades de la Administración Pública que, en su conjunto, caracterizan al individuo.”

Complementariamente, los artículos 11, 12, 13, 14 y 15 del mismo decreto legislativo regulan lo relativo al Marco de Identidad Digital del Estado Peruano, a la credencial de Identidad Digital, a la identificación digital, a la autenticación digital y la inclusión digital, respectivamente, conforme se aprecia de las siguientes citas:

“Artículo 11.- Marco de Identidad Digital del Estado Peruano

El Marco de Identidad Digital del Estado Peruano está constituido por lineamientos, especificaciones, guías, directivas, estándares e infraestructura de tecnologías digitales, que permiten de manera efectiva la identificación y autenticación de los ciudadanos y personas en general cuando acceden a los servicios digitales.”

“Artículo 12.- Credencial de Identidad Digital

Es la representación de una identidad digital que comprende los atributos inherentes a la persona definidos en el Marco de Identidad Digital del Estado Peruano, a fin de facilitar la autenticación digital.”

“Artículo 13.- Identificación Digital

La identificación digital es el procedimiento de reconocimiento de una persona como distinta de otras, en el entorno digital. Las entidades de

⁵¹ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 29.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

la Administración Pública deben establecer los procedimientos para identificar a las personas que accedan a los servicios digitales.”

“Artículo 14.- Autenticación Digital

La autenticación digital es el procedimiento de verificación de la identidad digital de una persona, mediante el cual se puede afirmar que es quien dice ser.

Para el acceso a un servicio digital las entidades de la Administración Pública deben adoptar los mecanismos o procedimientos de autenticación digital, considerando los niveles de seguridad a establecerse en la norma reglamentaria.”

“Artículo 15.- Inclusión digital

La inclusión digital es el acceso y uso de los servicios digitales por parte de los ciudadanos a través de su identidad digital, promoviendo la ciudadanía digital. Para tal fin las entidades de la Administración Pública adoptan las disposiciones que emite el ente rector para la prestación de dichos servicios.”

Finalmente, el artículo 16 del Decreto Legislativo 1412 explica el concepto de Documento Nacional de Identidad Electrónico (DNle) mientras que el artículo 17 establece las condiciones de su utilización.

Al respecto, según la exposición de motivos citada, actualmente los peruanos a través del Documento de Identidad Electrónico, que es emitida por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil —en adelante, RENIEC—, ya disponemos de “(...) una credencial digital, que contiene atributos básicos de su identidad digital, la misma que en materia de esta propuesta normativa se constituirá un tipo de credencial oficial de Identidad Digital Nacional del Estado Peruano.”⁵²

Visto desde otra perspectiva, el Documento Nacional de Identidad Electrónico “(...) se constituye como uno de los medios por el cual la propuesta normativa prevé que se accedan, desarrollen e implementen servicios digitales y con el que podamos materializar la transición de un «(...) paradigma centrado en el gobierno a u paradigma centrado en el ciudadano, poniendo más atención en el contexto (...)»”⁵³

De otro lado, según la misma exposición de motivos, las funciones de la RENIEC, y su competencia sobre el Registro Único de Identificación de las Personas Naturales (RUIPN), le permiten:

⁵² Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 30.

⁵³ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 31.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

“(…) desarrollar y proveer diferentes mecanismos de identificación basados en credenciales de identidad digital conforme a las necesidades que se presenten o a la evolución tecnológica en las que se incorporen los valores de los atributos que gestiona, incluso contemplándose otros nuevos atributos que las circunstancias así lo justifiquen.”⁵⁴

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, a continuación presentamos la redacción de los artículos 16 y 17 del Decreto Legislativo 1412:

“Artículo 16.- Documento Nacional de Identidad electrónico (DNle)
El Documento Nacional de Identidad Electrónico (DNle) es una credencial de identidad digital, emitida por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC, que acredita presencial y no presencialmente la identidad de las personas.”

“Artículo 17.- Uso del Documento Nacional de Identidad electrónico
Los funcionarios y servidores públicos al servicio de las entidades de la Administración Pública pueden hacer uso del Documento Nacional de Identidad Electrónico (DNle) para el ejercicio de sus funciones en los actos de administración, actos administrativos, procedimientos administrativos y servicios digitales.

El DNle sólo otorga garantía sobre la identificación de la persona natural, mas no en el cargo, rol, atribuciones o facultades que ostenta un funcionario o servidor de una entidad de la Administración Pública; dicho funcionario o servidor público es el responsable de gestionar en su entidad las autorizaciones de acceso y asignación de roles, atribuciones o facultades para hacer uso del indicado DNle en los sistemas de información que hagan uso del mismo.”

Por otra parte, el Capítulo III contiene el articulado relativo a la prestación de servicios digitales. Al respecto, debe resaltarse que los procedimientos administrativos relacionados con la prestación de los servicios públicos se encuentran regulados desde el año 2001 por el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General —en adelante, LPAG—. ⁵⁵

Sin embargo, por la época en la cual se elaboró la mencionada LPAG no se podía prever la necesidad de normar materias tales como el gobierno digital, razón por

⁵⁴ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 31.

⁵⁵ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 33.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

la cual dicha ley reguló de manera muy general la "notificación por medios electrónicos", entre otras cuestiones.⁵⁶

Asimismo, incluso luego de la posterior promulgación de lineamientos sobre las condiciones y el uso de las tecnologías y de los medios electrónicos, la conclusión a la que arriba la citada exposición de motivos, luego de analizar el estado actual de los avances de la tecnología, es que ellos:

“(…) resultan insuficientes y, sobre todo, no tendrán el nivel normativo, para lograr una plena digitalización de la Administración Pública y, menos aún, [para] cumplir con la Estrategia de Modernización del Estado y Política de Gobierno Electrónico que han sido emitidas en los últimos años”.⁵⁷

Por lo tanto, es clara la necesidad de contar con un:

“(…) marco normativo complementario que acompañe la prestación de servicios digitales y brinde confianza en el uso y despliegue transversal de las tecnologías digitales en la Administración Pública que, a su vez, facilite la evolución hacia un «Gobierno Digital» en el Perú, ello sin perjuicio de lo regulado para los procedimientos administrativos previstos en el señado TUO de la Ley 27444 u otros que se rigen por su propia normatividad.”⁵⁸

Adicionalmente, la exposición de motivos señala las dificultades que conlleva la tramitación realizada de manera presencial, a saber:

- La generación de los costos de transacción tanto para los ciudadanos como para el Estado (tiempo, desplazamiento, dinero), afectando más a las personas de bajos ingresos.⁵⁹
- La existencia de dificultades intrínsecas que se muestra en la complejidad regulatoria y en la poca coordinación y colaboración interinstitucional.⁶⁰
- La existencia de un foco de corrupción que afecta negativamente a los ciudadanos y mina la confianza en el gobierno.⁶¹

De ahí que el Decreto Legislativo 1412 busque sentar “(…) las bases para la prestación de servicios digitales considerando, sin perjuicio de los tópicos a desarrollar en el [r]eglamento respectivo, los (...) aspectos [relativos a las] «Garantías para la prestación de servicios digitales», [a las] especificaciones

⁵⁶ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 32.

⁵⁷ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 32.

⁵⁸ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 31.

⁵⁹ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 35.

⁶⁰ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 36.

⁶¹ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 36.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

para la «Conservación de documentos electrónicos firmados digitalmente», [a la] «Sede Digital», [al] «Registro Digital» y [al] «Domicilio Digital».”⁶²

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el artículo 18 del Decreto Legislativo 1412 señala las obligaciones que las entidades públicas, de manera progresiva y cuando corresponda, deben cumplir a fin de garantizar a las personas el establecimiento y la prestación de los servicios digitales, tal como se aprecia de la siguiente cita:

“Artículo 18.- Garantías para la prestación de servicios digitales

Las entidades de la Administración Pública, de manera progresiva y cuando corresponda, deben garantizar a las personas el establecimiento y la prestación de los servicios digitales, comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley, debiendo para tal efecto:

- 18.1 Reconocer y aceptar el uso de la identidad digital de todas las personas según lo regulado en la presente Ley.
- 18.2 Garantizar la disponibilidad, integridad y confidencialidad de la información de los servicios digitales con la aplicación de los controles de seguridad que correspondan en la prestación de dichos servicios conforme a las disposiciones contenidas en la presente Ley y en la normatividad vigente sobre la materia.
- 18.3 Capacitar en temas en materia de firmas electrónicas, firmas y certificados digitales, protección de datos personales, interoperabilidad, arquitectura digital, seguridad digital, datos abiertos y gobierno digital.
- 18.4 Facilitar el acceso a la información requerida por otra entidad de la Administración Pública, sobre los datos de las personas que obren en su poder y se encuentren en soporte electrónico, únicamente para el ejercicio de sus funciones en el ámbito de sus competencias. Queda excluida del intercambio la información que pueda afectar la seguridad nacional o aquella relacionada con la legislación sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública, o la que expresamente sea excluida por Ley.
- 18.5 Implementar servicios digitales haciendo un análisis de la arquitectura digital y rediseño funcional.

⁶² Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 37.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

- 18.6 Considerar la implementación de pagos a través de canales digitales.
- 18.7 Facilitar a las personas información detallada, concisa y entendible sobre las condiciones de tratamiento de sus datos personales.
- 18.8 Garantizar la conservación de las comunicaciones y documentos generados a través de canales digitales en las mismas o mejores condiciones que aquellas utilizadas por los medios tradicionales.
- 18.9 Garantizar que en el diseño y configuración de los servicios digitales se adoptan las medidas técnicas, organizativas y legales para la debida protección de datos personales y la confidencialidad de las comunicaciones.”

En cuanto a las reglas para la conservación de los documentos electrónicos, el artículo 19 del Decreto Legislativo 1412 señala lo siguiente:

“Artículo 19.- Conservación de los documentos electrónicos firmados digitalmente

Para conservar documentos electrónicos y garantizar la perdurabilidad en el tiempo de la firma digital incorporada en aquellos se emplean sellos de tiempo y mecanismos basados en estándares internacionalmente aceptados que permitan verificar el estado del certificado digital asociado.

Cuando dicho tipo de documentos electrónicos, y sus respectivos formatos que aseguran la característica de perdurabilidad de la firma digital, deban ser conservados de modo permanente, éstos se archivarán observando las disposiciones legales sobre la materia.”

Finalmente, los artículos 20, 21 y 22 definen la sede digital, el registro digital y el domicilio digital, respectivamente. Sobre el particular, es de resaltar, siguiendo a la citada exposición de motivos, que en nuestro ordenamiento jurídico existen varios tipos de domicilio: real, legal y procesal. Así, una definición de domicilio lo suficientemente abstracta que abarque sus clases mencionadas es, por ejemplo, “(...) un lugar dentro del ámbito geográfico territorial, que la ley atribuye como asiento jurídico de la persona para la producción de determinados efectos jurídicos.”⁶³

63

Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 32

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

Si bien tener un domicilio es un deber y un derecho de toda persona a fin de poder garantizar la comunicación entre ella y el Estado, en el ámbito de la aplicación de tecnologías la regulación del domicilio debe prescindirse de toda referencia a la territorialidad a efectos de la notificación y, por el contrario, el concepto de domicilio digital debe construirse sobre la base de la vigencia de otros derechos, es decir, debe ser construida en clave de derechos.⁶⁴

De esta manera surge el Domicilio Digital Nacional como “(...) un lugar-espacio que la parte involucrada en un proceso o procedimiento constituye a fin de recibir las comunicaciones o notificaciones electrónicas que allí se cursen, pero con la característica de que es intangible y no físico”⁶⁵, teniendo validez y eficacia jurídica, y produciendo los mismos efectos que el domicilio habitual constituido, siendo legales y vinculantes todas las notificaciones y comunicaciones que en el mismo se practiquen.⁶⁶

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, se presenta a continuación la redacción de los artículos 20, 21 y 22 del Decreto Legislativo 1412:

“Artículo 20.- Sede Digital

La sede digital es un tipo de canal digital, a través del cual pueden acceder los ciudadanos y personas en general a un catálogo de servicios digitales, realizar trámites, hacer seguimiento de los mismos, recepcionar y enviar documentos electrónicos, y cuya titularidad, gestión y administración corresponde a cada entidad de la Administración Pública en los tres niveles de gobierno.”

“Artículo 21.- Registro Digital

Las sedes digitales de las entidades de la Administración Pública cuentan con un registro digital para recibir documentos, solicitudes, escritos y comunicaciones electrónicas dirigidas a dicha entidad.”

“Artículo 22.- Domicilio Digital

Es uno de los atributos de la identidad digital que se constituye en el domicilio habitual de un ciudadano en el entorno digital, el cual es utilizado por las entidades de la Administración Pública para efectuar comunicaciones o notificaciones.”

Por su parte, el Capítulo IV engloba el articulado relativo a la gobernanza de datos. Sobre el particular, cabe precisar que para la citada exposición de motivos “dato” alude a “(...) la representación descifrable de hechos, información o

⁶⁴ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 32

⁶⁵ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 32

⁶⁶ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 32

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

concepto, expresado en cualquier forma apropiada para su procesamiento, almacenamiento, comunicación e interpretación (...).⁶⁷

Asimismo, recogiendo lo señalado en los marcos normativos y en los estándares internacionales, indica que el dato es considerado como un elemento estructural, debido a su naturaleza esencial para la transparencia, para el gobierno abierto, para la interoperabilidad, para la digitalización y para la lucha anticorrupción.⁶⁸ De ahí que “(...) las entidades de la Administración Pública deben administrar sus datos como un activo estratégico, garantizando que estos se capturen, creen, almacenen, procesen y pongan a disposición durante el tiempo que sea necesario y cuando sea apropiado (...)”.⁶⁹

Siguiendo este razonamiento, la exposición de motivos señala que a nivel del Estado es necesario constituir una Infraestructura Nacional de Datos a fin de asegurar la eficacia y la eficiencia en el uso de los datos y la digitalización de los procesos, apoyando la oportuna toma de decisiones y promoviendo el desarrollo socioeconómico, la competitividad, la transparencia y la innovación en todos los sectores y niveles.⁷⁰ Para tal efecto, es necesario “(...) establecer con claridad los procesos de gobernanza y gestión de datos, es decir, definir un Marco de Gobernanza y Gestión de Datos del Estado Peruano.”⁷¹

Finalmente, la exposición de motivos subraya que, de acuerdo con lo señalado en el Decreto Supremo 022-2017-PCM, la Secretaría de Gobierno Digital es la responsable de la gestión de los datos abiertos, así como de su despliegue e implementación⁷², mientras que el Gobierno Abierto está a cargo de la Secretaría de Gestión Pública⁷³, debiendo ambas secretarías complementar y coordinar sus acciones.⁷⁴

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, a continuación se presenta la redacción del artículo 23 del Decreto Legislativo 1412:

“Artículo 23.- Datos

23.1 Los datos son la representación dimensionada y descifrable de hechos, información o concepto, expresada en cualquier forma apropiada para su procesamiento, almacenamiento, comunicación e interpretación.

⁶⁷ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 39

⁶⁸ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 39.

⁶⁹ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 39.

⁷⁰ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 39.

⁷¹ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 40.

⁷² Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, artículos 47 y 48, aprobado por el Decreto Supremo 022-2017-PCM.

⁷³ Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, artículos 41 y 42, aprobado por el Decreto Supremo 022-2017-PCM.

⁷⁴ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 40.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

23.2 Las entidades de la Administración Pública administran sus datos como un activo estratégico, garantizando que estos se recopilen, procesen, publiquen, almacenen y pongan a disposición durante el tiempo que sea necesario y cuando sea apropiado, considerando las necesidades de información, riesgos y la normatividad vigente en materia de gobierno digital, seguridad digital, transparencia, protección de datos personales y cualquier otra vinculante.”

De manera complementaria, el artículo 24 señala que la Infraestructura Nacional de Datos es el conjunto articulado de políticas, de normas, de medidas, de procesos, tecnologías digitales, de repositorios y de bases de datos destinadas a promover la recopilación, el procesamiento, la publicación, el almacenamiento y la puesta a disposición de los datos que gestionan las entidades de la administración pública.

Finalmente, según el artículo 25 del Decreto Legislativo 1412, el Marco de Gobernanza y Gestión de Datos del Estado Peruano “(...) está constituido por instrumentos técnicos y normativos que establecen los requisitos mínimos que las entidades de la Administración Pública deben implementar conforme a su contexto legal, tecnológico y estratégico para asegurar un nivel básico y aceptable para la recopilación, procesamiento, publicación, almacenamiento y apertura de los datos que administre.”

En cuanto a la interoperabilidad, se tiene que el Capítulo V contiene los artículos correspondientes. Al respecto, la citada exposición de motivos señala que la interoperabilidad es:

“(...) la capacidad de interacción de organizaciones diversas y dispares para alcanzar objetivos que hayan sido acordados conjuntamente, recurriendo a la puesta en común de información y conocimientos, a través de los procesos y el intercambio de datos e información entre sus respectivos sistemas de información.”⁷⁵

Asimismo, sobre la base de documentos internacionales, la aludida exposición de motivos reflexiona sobre la interoperabilidad de la siguiente manera:

- El derecho al acceso electrónico a la Administración comprende no sólo la existencia de una relación entre los ciudadanos y la Administración Pública sino también la de un gobierno electrónico, lo cual implica que las

⁷⁵

Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 40.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

entidades públicas se encuentren interrelacionadas a fin de simplificar los procedimientos.⁷⁶

- La interoperabilidad en el ámbito público, como prerequisite de la integración administrativa, implica el uso de las tecnologías digitales para la prestación conjunta de los servicios públicos electrónicos interadministrativos y de alto valor añadido para el ciudadano.⁷⁷
- Estas tecnologías digitales suponen la mejora de la información y de los servicios ofrecidos a los ciudadanos, así como orientar la eficacia y la eficiencia de la gestión pública y el incremento sustantivo de la transparencia del sector público y de la participación de los ciudadanos.⁷⁸
- La interoperabilidad se encuentra compuesta por los niveles organizativo, semántico y técnico desde una perspectiva sistémica, facilitando que la colaboración entre las entidades propicie igualmente el desarrollo y la consolidación del gobierno digital en el país. Asimismo, la necesidad del nivel jurídico de la interoperabilidad se funda en el hecho de que los servicios públicos se encuentran relacionados con una normativa que regula su funcionamiento y condiciona su prestación, principalmente en los entornos intergubernamentales.⁷⁹

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el artículo 26 del Decreto Legislativo 1412 define a la interoperabilidad como “(...) la capacidad de interactuar que tienen las organizaciones diversas y dispares para alcanzar objetivos que hayan acordado conjuntamente, recurriendo a la puesta en común de información y conocimientos, a través de los procesos y el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas de información.”

El artículo 27 del Decreto Legislativo 1412 regula el Marco de Interoperabilidad del Estado Peruano, definiéndolo, describiendo sus componentes y su finalidad. Así, tenemos que la redacción de dicho artículo señala lo siguiente:

“Artículo 27.- Marco de Interoperabilidad del Estado Peruano
El Marco de Interoperabilidad del Estado Peruano está constituido por políticas, lineamientos, especificaciones, estándares e infraestructura de tecnologías digitales, que permiten de manera efectiva la colaboración entre entidades de la Administración Pública para el intercambio de información y conocimiento, para el ejercicio de sus funciones en el ámbito de sus competencias, en la prestación de

⁷⁶ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 41
⁷⁷ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 41
⁷⁸ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 41
⁷⁹ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 41.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

servicios digitales interadministrativos de valor para el ciudadano provisto a través de canales digitales.”

Por su parte, el artículo 28 enumera y describe los cuatro niveles de gestión del Marco de Interoperabilidad del Estado Peruano, conforme la siguiente redacción:

“Artículo 28. Gestión del Marco de Interoperabilidad del Estado peruano
El Marco de Interoperabilidad del Estado Peruano se gestiona a través de los siguientes niveles:

- 28.1. Interoperabilidad a nivel organizacional: Se ocupa del alineamiento de objetivos, procesos, responsabilidades y relaciones entre las entidades de la Administración Pública para intercambiar datos e información para el ejercicio de sus funciones en el ámbito de sus competencias.
- 28.2. Interoperabilidad a nivel semántico: Se ocupa del uso de los datos y la información de una entidad garantizando que el formato y significado preciso de dichos datos e información a ser intercambiada pueda ser entendido por cualquier aplicación de otra entidad de la Administración Pública. Dichas entidades deben adoptar los estándares definidos por el ente rector para el intercambio de datos e información.
- 28.3. Interoperabilidad a nivel técnico: Se ocupa de los aspectos técnicos relacionados con las interfaces, la interconexión, integración, intercambio y presentación de datos e información, así como definir los protocolos de comunicación y seguridad. Es ejecutado por personal de las Oficinas de Informática o las que hagan sus veces de las entidades de la Administración Pública, de acuerdo con los estándares definidos por el ente rector.
- 28.4. Interoperabilidad a nivel legal: Se ocupa de la adecuada observancia de la legislación y lineamientos técnicos con la finalidad de facilitar el intercambio de datos e información entre las diferentes entidades de la Administración Pública, así como el cumplimiento de los temas concernientes con el tratamiento de la información que se intercambia.”

Finalmente, el artículo 29 prescribe lo relativo a la reutilización del software público peruano, precisándose que todas las entidades de la Administración

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

Pública deben compartir el Software Público Peruano bajo licencias libres o abiertas, tal como se aprecia de la cita siguiente:

“Artículo 29.- Reutilización de Software

Las entidades de la Administración Pública titulares de Software Público Peruano, desarrollado mediante la contratación de terceros o por personal de la entidad para soportar sus procesos o servicios, adoptan las medidas necesarias a fin de obtener la titularidad exclusiva sobre los derechos patrimoniales del referido Software Público Peruano.

Todas las entidades de la Administración Pública deben compartir Software Público Peruano bajo licencias libres o abiertas que permitan (i) usarlo o ejecutarlo, (ii) copiarlo o reproducirlo, (iii) acceder al código fuente, código objeto, documentación técnica y manuales de uso, (iv) modificarlo o transformarlo en forma colaborativa, y (v) distribuirlo, en beneficio del Estado Peruano.”

Por su parte, el Capítulo VI agrupa el articulado relativo a la seguridad digital. Sobre el particular, la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1412 recoge la definición de seguridad digital establecida en el Decreto Supremo 050-2018-PCM, de fecha 15 de mayo de 2018, según el cual la seguridad digital es:

“(…) el estado de confianza en el entorno digital que resulta de la gestión y aplicación de un conjunto de medidas proactivas y reactivas frente a los riesgos que afectan la seguridad de las personas, la prosperidad económica y social, la seguridad nacional y los objetivos nacionales en dicho entorno.”⁸⁰

Sin perjuicio de la definición anterior, la misma exposición de motivos va más allá y concibe a la seguridad digital como un elemento estructural del gobierno digital. En efecto, le atribuye la función de asegurar:

“(…) el proceso para encaminar la «Transformación Digital» del Estado Peruano, preservando la integridad, disponibilidad y confidencialidad de la información que fluye en los sistemas y redes de información de las entidades de la Administración Pública, así como la interacción de las personas en el entorno digital, procurando mediante una adecuada gestión de riesgos, establecer controles o acciones que reduzcan las vulnerabilidades y exposición al riesgo, durante el tránsito hacia la digitalización de procesos y servicios, e interacción en el entorno digital.”⁸¹

⁸⁰ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 44.

⁸¹ Decreto Legislativo 1412, Exposición de Motivos, p. 44.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

Asimismo, la referida exposición de motivos señala que el concepto de seguridad digital plasmado en el Decreto Legislativo 1412 guarda relación con lo señalado al respecto en la Ley 30618, Ley que modifica el Decreto Legislativo N° 1141, Decreto Legislativo de Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional- SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia-DINI, a fin de regular la seguridad digital; el Decreto Supremo 022-2017-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM); la Resolución Ministerial 166-2017-PCM, resolución que modifica el artículo 5 de la Resolución Ministerial 004-2016-PCM; y la Resolución Ministerial 004-2016-PCM, resolución que aprueba el uso obligatorio de la Norma Técnica Peruana "ISO NTP/IEC 27001:2014 Tecnología de la Información. Técnicas de Seguridad. Sistemas de Gestión de Seguridad de la Información. Requisitos 2a. Edición", en todas las entidades integrantes del Sistema Nacional de Informática.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, a continuación se presenta el texto del artículo 30 del Decreto Legislativo 1412:

“Artículo 30. De la Seguridad Digital

La seguridad digital es el estado de confianza en el entorno digital que resulta de la gestión y aplicación de un conjunto de medidas proactivas y reactivas frente a los riesgos que afectan la seguridad de las personas, la prosperidad económica y social, la seguridad nacional y los objetivos nacionales en dicho entorno.”

Por su parte, el artículo 31 define el Marco de Seguridad Digital del Estado Peruano de la siguiente manera:

“Artículo 31.- Marco de Seguridad Digital del Estado Peruano

El Marco de Seguridad Digital del Estado Peruano se constituye en el conjunto de principios, modelos, políticas, normas, procesos, roles, tecnología y estándares mínimos que permitan preservar la confidencialidad, integridad, disponibilidad de la información en el entorno digital administrado por las entidades de la Administración Pública.”

De otro lado, el artículo 32 del Decreto Legislativo 1412 describe los cuatro ámbitos donde la gestión del Marco de Seguridad Digital del Estado Peruano tiene lugar:

“Artículo 32.- Gestión del Marco de Seguridad Digital del Estado Peruano

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

El Marco de Seguridad Digital del Estado Peruano tiene los siguientes ámbitos:

- a. Defensa: El Ministerio de Defensa (MINDEF) en el marco de sus funciones y competencias dirige, supervisa y evalúa las normas en materia de ciberdefensa.
- b. Inteligencia: La Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) como autoridad técnica normativa en el marco de sus funciones emite, supervisa y evalúa las normas en materia de inteligencia, contrainteligencia y seguridad digital en el ámbito de esta competencia.
- c. Justicia: El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS), el Ministerio del Interior (MININTER), la Policía Nacional del Perú (PNP), el Ministerio Público y el Poder Judicial (PJ) en el marco de sus funciones y competencias dirigen, supervisan y evalúan las normas en materia de ciberdelincuencia.
- d. Institucional: Las entidades de la Administración Pública deben establecer, mantener y documentar un Sistema de Gestión de la Seguridad de la Información (SGSI)."

De manera complementaria, el artículo 33 establece la forma y el sustento de la articulación entre la seguridad ciudadana y la seguridad de la información, conforme se aprecia de la siguiente cita:

“Artículo 33.- Articulación de la Seguridad Digital con la Seguridad de la Información

El Marco de Seguridad Digital del Estado Peruano se articula y sustenta en las normas, procesos, roles, responsabilidades y mecanismos regulados e implementados a nivel nacional en materia de Seguridad de la Información.

La Seguridad de la Información se enfoca en la información, de manera independiente de su formato y soporte. La seguridad digital se ocupa de las medidas de la seguridad de la información procesada, transmitida, almacenada o contenida en el entorno digital, procurando generar confianza, gestionando los riesgos que afecten la seguridad de las personas y la prosperidad económica y social en dicho entorno.”

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

Finalmente, el artículo 34 señala que la implementación de lo establecido en el Decreto Legislativo 1412 se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, mientras que el artículo 35 dispone que dicho decreto legislativo debe ser refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

En consecuencia, teniendo en consideración el articulado analizado, esta subcomisión concluye que dicho articulado fue construido como parte del ejercicio de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, enmarcándose en la orientación normativa señalada por la correspondiente ley autoritativa.

b.3) Análisis de las disposiciones complementarias finales

En cuanto a las Disposiciones Complementarias Finales se tiene que la primera de ellas prescribe que la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante decreto supremo, aprueba el reglamento del Decreto Legislativo 1412 en un plazo máximo de ciento ochenta (180) días, contados a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”.

La Segunda Disposición Complementaria Final, por su parte, señala que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) en el ámbito de sus funciones y competencias emitirá las normas que resulten pertinentes para el otorgamiento, registro y acreditación de la identidad digital nacional. Asimismo, subraya que la Identidad Digital Nacional proporciona el mismo valor legal que el Documento Nacional de Identidad.

De otro lado, la Tercera Disposición Complementaria Final indica que la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) en el ámbito de sus funciones y competencias, en coordinación con la Secretaría de Gobierno Digital, promueve el fortalecimiento de las capacidades en materia de gobierno digital y de tecnologías digitales a los funcionarios y a los servidores de las entidades de la Administración Pública.

En cuanto al Registro de Centros de Acceso Público, la Cuarta Disposición Complementaria Final establece que las entidades de la Administración Pública, en el marco de la Ley de Promoción de Banda Ancha y Construcción de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica, que implementan progresivamente espacios o centros de acceso público para fortalecer las capacidades de los ciudadanos en general y facilitar su proceso de inclusión digital a los servicios digitales, deben comunicárselo a la Secretaría de Gobierno Digital para el registro respectivo.

Asimismo, subraya que toda referencia a los Centros de Acceso Ciudadano previstos en el Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales deberá

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

ser entendida como realizada al Centro de Acceso Público previsto en la presente norma.

La Quinta Disposición Complementaria Final establece que la vigencia del Decreto Legislativo 1412 comienza el día siguiente de su publicación, con excepción de lo previsto en los artículos 11, 12, 14, 15, 19, 20, 21, 22, 25, 27, 31 y numerales 18.1, 18.5, 18.6 y 18.8 del artículo 18, que entrarán en vigor con la norma reglamentaria correspondiente.

De otro lado, tenemos las Disposiciones Complementarias Transitorias. La primera de ellas señala que las entidades de la Administración Pública pueden utilizar los mecanismos existentes para la autenticación de las personas en entornos digitales dentro de un contexto determinado, conforme a los lineamientos, a la progresividad y a los plazos que serán establecidos en el reglamento del Decreto Legislativo 1412.

La segunda dispone que las entidades de la Administración Pública que a la fecha de entrada en vigencia del Decreto Legislativo 1412 hayan implementado y brinden servicios digitales deben adoptar y adecuar las disposiciones de los mismos de manera progresiva conforme a sus recursos, sus capacidades, sus lineamientos y sus plazos, los cuales serán establecidos en el reglamento del Decreto Legislativo 1412, sin perjuicio de lo establecido en el numeral 5.1 del artículo 5 del mismo decreto Legislativo.

En consecuencia, teniendo en consideración las disposiciones complementarias analizadas, esta subcomisión concluye que aquellas se realizaron como parte del ejercicio de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, enmarcándose en la orientación normativa señalada por la correspondiente ley autoritativa.

c) Control de evidencia.

Este tipo de control tiene como finalidad verificar que el decreto legislativo, por un lado, no vulnera la Constitución ni por el fondo ni por la forma, y, por otro lado, que es compatible o conforme con aquella. Al respecto, el control de evidencia se realiza desde el marco hermenéutico establecido jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional.

En primer lugar, debe aplicarse como criterio hermenéutico el principio de interpretación desde la Constitución, en virtud del cual “(...) se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos [de] que ella guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental. Dicha interpretación hace que la ley sea conforme a la Constitución; cabiendo, para tal efecto, que se reduzca, sustituya o modifique su aplicación para los casos concretos.”⁸²

⁸² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional ha establecido como principio interpretativo que todas las leyes tienen presunción de constitucionalidad, en virtud de la cual:

“(…) una ley no será declarada inconstitucional a menos que exista duda razonable sobre su absoluta y flagrante contradicción con la Constitución. Se trata de una presunción *iuris tantum*, por lo que, en tanto no se demuestre la abierta inconstitucionalidad de la norma, el juez constitucional estará en la obligación de adoptar una interpretación que la concuerde con el texto constitucional.”⁸³

Finalmente, tenemos el principio de conservación de la ley según el cual se exige al juez constitucional “salvar”, hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada. Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico constitucional debe ser la *última ratio* y, en consecuencia, la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser realizada sólo si es imprescindible e inevitable.⁸⁴ El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.⁸⁵

En el presente caso se tiene que el objeto del Decreto Legislativo 1412 es “(…) establecer el marco de gobernanza del gobierno digital para la adecuada gestión de la identidad digital, servicios digitales, arquitectura digital, interoperabilidad, seguridad digital y datos, así como el régimen jurídico 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.”⁸⁶

La vinculación con la Constitución se advierte cuando se tiene en consideración que el artículo 2 de la Constitución Política señala que toda persona tiene derecho, entre otros, a su identidad (numeral 1); a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido (numeral 5); y a formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad (numeral 20).

Adicionalmente, es posible advertir una vinculación indirecta con las normas constitucionales a través del bloque de constitucionalidad. En efecto, sobre la base de lo prescrito en el artículo 78 de la Ley 31307, Nuevo Código Procesal

⁸³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

⁸⁴ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

⁸⁵ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

⁸⁶ Decreto Legislativo 1412, artículo 1.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
DE GOBIERNO DIGITAL.**

Constitucional⁸⁷, recogemos el concepto jurídico de bloque de constitucionalidad desarrollado por el Tribunal Constitucional:

“Al respecto, este Tribunal ha establecido que las ‘Las normas del bloque de constitucionalidad son aquellas que se caracterizan por desarrollar y complementar los preceptos constitucionales relativos a los fines, estructura, organización y funcionamiento de los órganos y organismos constitucionales, amén de precisar detalladamente las competencias y deberes funcionales de los titulares de éstos, así como los derechos, deberes, cargas públicas y garantías básicas de los ciudadanos’. (...)”⁸⁸

En consecuencia, y en concordancia con lo señalado respecto del bloque de constitucionalidad en el presente caso, se concluye que el Decreto Legislativo N° 1412 no sólo no contraviene la Constitución, sino que, además, se alinea con las normas contenidas en el denominado bloque de constitucionalidad, tales como la Ley 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC. Finalmente, cabe añadir que el instrumento de gestión más importante es la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030.⁸⁹

Por lo tanto, el objeto del Decreto Legislativo 1412 no sólo no contraviene la Constitución, sino que ha sido promulgado en concordancia con ella.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1412, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital, **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, por cuanto no contraviene la normativa constitucional, y se enmarca dentro de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de

⁸⁷ “Artículo 78. Principios de interpretación

Para apreciar la validez constitucional de las normas el Tribunal Constitucional considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, por remisión expresa de la constitución, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona.” Nuevo Código Procesal Constitucional, artículo 78. Aprobado por la Ley 31307, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 23 de julio de 2021.

⁸⁸ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0005-2006-PI/TC, fundamento jurídico 21.

⁸⁹ Aprobada por el Decreto Supremo N° 103-2022-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 21 de agosto de 2022.



SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho".

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1412, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GOBIERNO DIGITAL.

modernización de la gestión del Estado, y, por tanto, remite el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 21 de febrero de 2024.