



Proyecto de Ley N° 5184/2020-CR

Los y las congresistas de la República que suscriben - miembros de la bancarrea del Partido Morado - a iniciativa del parlamentario Alberto de Belaunde de Cárdenas, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 22 inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley.

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

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto poner a disposición de los ciudadanos, en todas las entidades de la administración pública, los servicios digitales de "Mesa de Partes Virtual" y "Notificación Electrónica"

Artículo 2.- Implementación de mesas de partes virtuales y Notificaciones electrónicas en las Entidades de la Administración Pública

Las entidades de la Administración Pública deben implementar, en un plazo no mayor de doce meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, los servicios digitales de "Mesa de Partes Virtual" y "Notificación Electrónica".

Los servicios digitales de "Mesa de Partes Virtual" y "Notificación Electrónica" que implementen dichas entidades deben respetar los principios, derechos y garantías del debido procedimiento, sin afectar el derecho a la defensa y a la igualdad de las partes; así como, las garantías para la prestación de servicios públicos digitales del artículo 18 del Decreto Legislativo N° 1412, Ley de Gobierno Digital.

El servicio de "Mesa de Partes Virtual" se implementa dentro del alcance de la Sede Electrónica establecida en el artículo 20 del Decreto Legislativo N° 1412, Ley de Gobierno Digital para cumplir con la funcionalidad básica de recepcionar documentos electrónicos. La entidad puede optar por un enfoque progresivo de implementación y de adaptación a los medios tecnológicos a su disposición.



El Servicio de "Notificaciones Electrónicas" podrá implementarse a través de "casillas electrónicas" u otro medio tecnológico que cumpla con las características de la notificación establecidas en el artículo 20 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y con la especificación de domicilio digital establecido en el artículo 22 del Decreto Legislativo N° 1412, Ley de Gobierno Digital.

La entidad que implemente un servicio de "Notificaciones Electrónicas" podrá definir este servicio como primero en el orden de prelación de las notificaciones. La entidad podrá definir a las "Notificaciones Electrónicas" como obligatoria dispensando a aquellos administrados que en su localidad no cuenten con los medios técnicos adecuados.

Artículo 3.- Rectoría de la Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia de Consejo de Ministros

La implementación de los servicios digitales de "Mesa de Partes Virtual" y "Notificación Electrónica" en las entidades de la administración pública se rige por los lineamientos, procedimientos, metodologías, instrumentos, técnicas, modelos, directivas y estándares técnicos que emita la Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA.- Implementación de "Mesas de Partes Virtuales" mediante cuentas de correo electrónico

Mientras se mantenga el estado de emergencia y las restricciones de movilidad para afrontar la pandemia del COVID-19; las entidades están facultadas a implementar "Mesas de Partes Virtuales" utilizando una cuenta de correo electrónico institucional en tanto implementan a cabalidad las funciones de la "Mesa de Partes Virtual".

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Uso de firma electrónica

En el marco de la implementación y prestación de los servicios digitales regulados por la presente ley, las entidades podrán utilizar Firmas Electrónicas para el intercambio de documentos electrónicos de acuerdo con la cuarta disposición complementaria final del Decreto Supremo N.º 026-2016-PCM.



SEGUNDA- Falta de carácter disciplinario por el incumplimiento de las disposiciones y plazos

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

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

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

Lima, 5 de mayo de 2020



Firmado digitalmente por:
SAGASTI HOCHHAUSLER
FRANCISCO RAFAEL FIR 07274281 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/05/2020 18:48:13-0500



Firmado digitalmente por:
SAGASTI HOCHHAUSLER
FRANCISCO RAFAEL FIR 07274281 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/05/2020 18:48:50-0500



Firmado digitalmente por:
DE BELAUNDE DE CARDENAS
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/05/2020 17:11:01-0500



Firmado digitalmente por:
NUÑEZ SALAS Jose Antonio
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/05/2020 20:33:32-0500



Firmado digitalmente por:
GONZALES SANTOS MIGUEL
ANGEL FIR 25842898 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/05/2020 13:53:34-0500



Firmado digitalmente por:
OLIVARES CORTES Daniel
Federico FIR 40933730 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/05/2020 10:51:18-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El objeto del presente proyecto de ley es acelerar la implementación y uso de mesas de partes virtuales y casillas electrónicas en las instituciones que formen parte de la Administración Pública a que se refiere el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444). En ese sentido, este proyecto tiene como finalidad: i) garantizar el funcionamiento de todas las entidades estatales en circunstancias de gravedad que impidan la realización de trámites presenciales; (ii) dotar de mayor agilidad y eficiencia a los trámites realizados antes estas y; (iii) asegurar su ecoeficiencia.

Actualmente, nuestro país afronta una crisis como consecuencia del brote del virus COVID-19 (coronavirus). A la fecha se registran 45 928 infectados, 1286 fallecidos y todas las regiones con presencia de casos positivos¹. El Gobierno ha dispuesto diversas medidas para enfrentar esta pandemia, entre las que se encuentran: (i) el aislamiento social por 15 días (Decreto Supremo N° 044-2020-PCM); (ii) la inmovilización social de 8 pm a 5 am durante el mismo tiempo (Decreto Supremo N° 044-2020-PCM) y; (iii) prohibición del uso de vehículos particulares (Decreto Supremo N° 044-2020-PCM. Estas medidas han limitado de manera significativa el funcionamiento de las instituciones del Estado y, por tanto, los trámites que deben realizarse ante ellas de modo presencial.

En un Estado Constitucional de Derecho, las instituciones públicas deben orientar su estructura organizacional al objetivo de responder y atender -de manera oportuna y sin dilaciones- las necesidades de sus administrados. En tal medida, es indispensable que -en circunstancias de emergencia- las entidades de la administración pública implementen medidas que garanticen su funcionamiento.

I. FUNDAMENTOS DE LA PRESENTE INICIATIVA

El 26 de mayo de 2000, por medio de la «Ley de Firmas y Certificados Digitales» (Ley N° 27269) se reguló el uso de la firma electrónica. En virtud de esta disposición, la firma electrónica tiene la misma validez y eficacia jurídica que el uso de una firma manuscrita u otra análoga que conlleve manifestación de voluntad². En efecto, de acuerdo con el Reglamento de esta norma (Decreto Supremo N° 52-2008-PCM) los documentos electrónicos firmados digitalmente dentro del marco de

¹ Fuente: Sala Situacional COVID 19, información actualizada hasta las 00:00 horas del 3 de mayo.

² Artículo 1, Ley de Firmas y Certificados Digitales (Ley N° 27269).

dicha infraestructura oficial deben ser admitidos como prueba en los procesos judiciales y/o procedimientos administrativos³.

El 22 de marzo de 2018, mediante Decreto Supremo N° -2018-PCM, que creó la «Plataforma Digital Única del Estado Peruano», se dispuso la responsabilidad de las entidades públicas de digitalizar sus trámites y servicios, nuevos o existentes, para ser prestados a través de la Plataforma GOB.PE⁴. Asimismo, estableció que la elección de servicios públicos a ser digitalizados debe realizarse en base a criterios –entre otros- como demanda, impacto en la vida del ciudadano, viabilidad y la normatividad vigente⁵.

El 12 de setiembre de 2018, se promulgó la Ley de Gobierno Digital (Decreto Legislativo N° 1412), que establece el marco de gobernanza para la implementación del gobierno digital en las entidades de la Administración Pública. La referida norma busca garantizar la adecuada gestión de la identidad digital, servicios digitales, arquitectura digital, interoperabilidad, seguridad digital y datos; así como establecer el régimen jurídico aplicable al uso transversal de tecnologías digitales en la digitalización de procesos y prestación de servicios públicos digitales en los tres niveles de gobierno⁶.

La Ley de Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444) señala que la recepción documental o Mesa de Partes de las entidades de la Administración Pública se rigen por las reglas para la celeridad en la recepción⁷ y la recepción por transmisión de datos a distancia⁸. Asimismo, ha regulado que las entidades del Estado que cuenten con disponibilidad tecnológica puede asignar al administrado – con el consentimiento de este- una casilla electrónica gestionada por ésta, para la notificación de actos administrativos y actuaciones emitidas en el marco de cualquier actividad administrativa, siempre que cuente con el consentimiento expreso del administrado⁹.

De otro lado, el 14 de mayo de 2009, se promulgó el Decreto Supremo N° 9-2009-MINAM que establece las «Medidas de Ecoeficiencia para el Sector Público». Esta norma reguló el deber de las entidades del Estado de contar con un «Plan de Ecoeficiencia Institucional» que establezca las medidas de ecoeficiencia identificadas como viables, entre las que se deberán incluir las innovaciones

³ Artículo 4, Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales (Decreto Supremo N° 52-2008-PCM).

⁴ Artículo 5 inciso 2, Decreto Supremo N° -2018-PCM.

⁵ Ibídem, artículo 7.

⁶ Artículo 1, Ley de Gobierno Digital (Decreto Legislativo N° 1412).

⁷ Artículo 118, Ley de Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444).

⁸ Ibídem, artículo 123.

⁹ Ibídem, artículo 20.4.



tecnológicas y organizacionales que les permitan prestar un mejor servicio público¹⁰.

Esta reseña normativa nos permite advertir que existe un conjunto de normas que obligan a las instituciones de la administración pública a prestar servicios digitales a los administrados; tales como "Mesas de Partes Virtuales" y "Notificaciones Electrónicas". Lamentablemente, la implementación de estos servicios, no ha respondido a la urgencia con la que se establecieron dichas obligaciones normativas. En ese sentido, es indispensable establecer mecanismos que aceleren la puesta a disposición de la ciudadanía los servicios digitales regulados por nuestro ordenamiento jurídico.

II. CONTENIDO DE LA PRESENTE INICIATIVA LEGISLATIVA

La implementación de los servicios digitales por parte de las entidades del Estado es un proceso que se ha caracterizado por su lentitud. El caso de la implementación del servicio digital de firma y certificados digitales es un claro ejemplo del retardo en la ejecución de estos procesos. En el año 2017, diecisiete años después de la promulgación de la «Ley de Firmas y Certificados Digitales», el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil había emitido 123,428 certificados digitales a persona naturales; lo que representaba el 0.6% del total de ciudadanos mayores de edad identificados a junio de dicho año (20,556,437).¹¹

En tal medida, este proceso no puede depender exclusivamente de la discrecionalidad y voluntad de las entidades públicas. En efecto, en el caso de servicios digitales esenciales es necesario establecer medidas vinculantes que agilicen el proceso de implementación.

La presente iniciativa legislativa propone una respuesta para esta necesidad. Así, plantea que: i) a más tardar en un plazo no mayor de doce meses contados a partir de la promulgación de la presente iniciativa las entidades de la Administración Pública implementen los servicios digitales de "Mesa de Partes Virtual" y "Notificaciones Electrónicas"; ii) este proceso de implementación se realice en el marco de las garantías para la prestación de servicios digitales establecidos por la Ley de Gobierno Digital; y iii) se respeten los lineamientos de la Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros para la implementación de estos servicios digitales.

¹⁰ Artículo 7 inciso 4, Medidas de Ecoeficiencia para el Sector Público (Decreto Supremo N° 9-2009-MINAM).

¹¹ ROSALES SALVADOR, JEANNETTE Y OTROS. *Certificado y firma digital, y su relación con la calidad del servicio electrónico en las entidades públicas, en Lima Metropolitana*. Tesis para optar título de Licenciado. Disponible en: https://repositorioacademico.upc.edu.pe/bitstream/handle/10757/624047/Suarez_FP.pdf?sequence=12&isAllowed=y

2.1. Implementación obligatoria de los servicios digitales de "Mesa de Partes Virtual" y "Notificación Electrónica"

El 29 de abril del presente, sostuvimos una reunión con funcionarios de la Secretaria de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros para abordar esta iniciativa y otros aspectos que dificultan la implementación de los servicios digitales. En dicha reunión, nos informaron que -a la fecha- menos de 90 entidades públicas habían implementado los servicios digitales de "Mesa de Partes Virtual" y "Notificaciones Electrónicas". Un número de entidades significativamente bajo, si se toma en cuenta que, solo a nivel subnacional, existen 196 municipalidades provinciales y 1 655 municipalidades distritales.

En razón de ello, el artículo 2 de la presente iniciativa legislativa plantea que: "Las entidades de la Administración Pública deben implementar, en un plazo no mayor de doce meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, los servicios digitales de Mesa de Partes Virtual y Notificación Electrónica".

La implementación obligatoria de un servicio digital en virtud de una disposición legal no es ajena a nuestro ordenamiento normativo. En efecto, el artículo 8° del Decreto Legislativo N° 1310 estableció una medida similar a la planteada por esta propuesta normativa para agilizar el proceso de implementación de los sistemas de trámite documentario. Dicho artículo dispuso que:

Artículo 8.- Sistemas de Trámite Documentario de las Entidades de la Administración Pública

Las entidades de la Administración Pública deben interconectar sus sistemas de trámite documentario o equivalentes para el envío automático de documentos electrónicos entre dichas entidades a través de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado – PIDE administrado por la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática - ONGEI.

Las entidades del Poder Ejecutivo deben adecuar sus sistemas de trámite documentario o equivalentes para el envío automático de documentos electrónicos con otras entidades, así como dentro de sus áreas, órganos y unidades, **hasta el 31 de diciembre de 2018.**

De otro lado, en el mismo sentido que lo dispuesto por la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1310, la presente iniciativa tipifica como infracción administrativa el incumplimiento del plazo previsto para la implementación de los servicios digitales de "Mesa de Partes Virtual" y "Notificaciones Electrónicas".

2.2. Respeto de las garantías que regulan la prestación de los servicios digitales



El segundo párrafo del artículo 2 de la presente iniciativa legislativa plantea que: "Los servicios digitales de Mesa de Partes Virtual y Notificación Electrónica que implementen dichas entidades deben respetar los principios, derechos y garantías del debido procedimiento, sin afectar el derecho a la defensa y a la igualdad de las partes; así como, las garantías para la prestación de servicios públicos digitales del artículo 18 del Decreto Legislativo N° 1412, Ley de Gobierno Digital".

La inclusión explícita del respeto de las garantías de la prestación de servicios digitales tiene por objeto garantizar que las entidades de la administración pública -en la implementación de las Mesas de Partes Virtuales y Notificaciones Electrónicas- cumplan con:

- Reconocer y aceptar el uso de la identidad digital de todas las personas según lo regulado en el Decreto Legislativo N° 1412
- 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 normatividad vigente sobre la materia.
- Implementar programas de capacitación sobre la implementación de estos servicios digitales.
- Facilitar a las personas información detallada, concisa y entendible sobre las condiciones de tratamiento de sus datos personales.
- 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.

2.3. Rectoría de la Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de ministros

El artículo 7 del Decreto de Urgencia N° 06-2020, que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital, establece que "la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gobierno Digital, es el ente rector del Sistema Nacional Transformación Digital, constituyéndose en la autoridad técnico-normativa a nivel nacional sobre la materia". El artículo 8 de dicha norma dispone que – en su calidad de ente rector- dicha Secretaría tiene la función de: "Elaborar y aprobar lineamientos, procedimientos, metodologías, instrumentos, técnicas, modelos, directivas u otros para la transformación digital del país".

En concordancia con ello, el artículo 3 de la presente iniciativa legislativa propone que: "La implementación de los servicios digitales de Mesa de Partes Virtual y Notificaciones Electrónicas en las entidades de la administración pública se rige por



los lineamientos, procedimientos, metodologías, instrumentos, técnicas, modelos, directivas y estándares técnicos que emita la Secretaria de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros".

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa no modifica ninguna disposición normativa vigente. La entrada en vigencia de esta propuesta incorpora una obligación específica de hacer para todas las entidades de la administración pública.

En efecto, de aprobarse esta iniciativa, los titulares de las entidades que en un plazo no mayor de doce meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente iniciativa no hayan implementado los servicios digitales de mesas de parte virtual y casillas electrónicas deben responder administrativamente por dicha omisión.

IV. CONCORDANCIA DE LA INICIATIVA CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL Y OTRAS POLÍTICAS DE ESTADO

El Acuerdo Nacional fue suscrito el 22 de julio del 2002 con el objetivo de lograr un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible del país. En la actualidad el acuerdo recoge 35 políticas de Estado.

El presente proyecto de ley tiene concordancia con la Política 35, sobre Sociedad de la Información y Sociedad del Conocimiento, la cual señala que el Estado, entre otros, promoverá -a través de la educación, la inclusión y alfabetización digital- la reducción de las brechas existentes con el objetivo de generar igualdad de oportunidades. Asimismo, fomentará la modernización del Estado, mediante el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), desde un enfoque descentralizado, planificador e integral.

La presente iniciativa también guarda relación con la política de desarrollo del Gobierno Digital, la innovación y la economía digital, aprobada mediante Decreto Supremo N° 118-2018-PCM, que declara de interés nacional las estrategias, acciones, actividades e iniciativas para el desarrollo del gobierno digital, la innovación y la economía digital en el Perú desde un enfoque territorial.

Del mismo modo, esta propuesta normativa tiene concordancia con lo dispuesto por la Ley de Gobierno Digital, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1412, que establece el marco de gobernanza del gobierno digital 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.

V. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El Informe Anual 2016 de «Instituciones Públicas Ecoeficientes» del Ministerio del Ambiente, señala que 199 locales de instituciones públicas reportaron medidas de ecoeficiencia en el consumo de papel, con un ahorro en 2016 de 441 426,71 kg y 2 108 223,80 soles respecto al año 2015. En 2016, se ahorraron 7,34 kg/persona lo que asciende a 35,05 soles por persona, reduciéndose el consumo de papel en 21%¹².

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

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

Fuente: Informe Anual 2016 de «Instituciones Públicas Ecoeficientes». (b. 42)

El papel ahorrado entre 2015 y 2016 ascendería a 49 074 927,57 soles (10 275 466,59 kg). Así, se hubiese evitado talar 174 683 árboles, ahorrándose el equivalente 1 027 546,66 m³ de agua para convertirlos en papel¹³.

Según el «Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020»¹⁴, en el rubro «Papelería en general, útiles y materiales de oficina» se han asignado los montos

¹² Recuperado de: <http://www.minam.gob.pe/calidadambiental/wp-content/uploads/sites/22/2018/06/4.-Versi%C3%B3n-digital-del-Informe-Anual-de-ecoeiciente.pdf> (p. 30)

¹³ Recuperado de: <http://www.minam.gob.pe/calidadambiental/wp-content/uploads/sites/22/2018/06/4.-Versi%C3%B3n-digital-del-Informe-Anual-de-ecoeiciente.pdf> (p. 42)

¹⁴ Para más información, ver: <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>



de: (i) 213 922 588 soles para el gobierno nacional; (ii) 91 752 620 soles para los gobiernos regionales y; (iii) 90 965 428 soles para los gobiernos locales¹⁵.

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

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

¹⁵ Los montos consignados corresponden al Presupuesto Institucional Modificado. Recuperado de <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>



Los y las congresistas de la República que suscriben - miembros de la bancada del Partido Morado - a iniciativa del parlamentario Alberto de Belaunde de Cárdenas, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 22 inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley.

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

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto poner a disposición de los ciudadanos, en todas las entidades de la administración pública, los servicios digitales de "Mesa de Partes Virtual" y "Notificación Electrónica"

Artículo 2.- Implementación de mesas de partes virtuales y Notificaciones electrónicas en las Entidades de la Administración Pública

Las entidades de la Administración Pública deben implementar, en un plazo no mayor de doce meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, los servicios digitales de "Mesa de Partes Virtual" y "Notificación Electrónica".

Los servicios digitales de "Mesa de Partes Virtual" y "Notificación Electrónica" que implementen dichas entidades deben respetar los principios, derechos y garantías del debido procedimiento, sin afectar el derecho a la defensa y a la igualdad de las partes; así como, las garantías para la prestación de servicios públicos digitales del artículo 18 del Decreto Legislativo N° 1412, Ley de Gobierno Digital.

El servicio de "Mesa de Partes Virtual" se implementa dentro del alcance de la Sede Electrónica establecida en el artículo 20 del Decreto Legislativo N° 1412, Ley de Gobierno Digital para cumplir con la funcionalidad básica de recepcionar documentos electrónicos. La entidad puede optar por un enfoque progresivo de implementación y de adaptación a los medios tecnológicos a su disposición.



El Servicio de "Notificaciones Electrónicas" podrá implementarse a través de "casillas electrónicas" u otro medio tecnológico que cumpla con las características de la notificación establecidas en el artículo 20 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y con la especificación de domicilio digital establecido en el artículo 22 del Decreto Legislativo N° 1412, Ley de Gobierno Digital.

La entidad que implemente un servicio de "Notificaciones Electrónicas" podrá definir este servicio como primero en el orden de prelación de las notificaciones. La entidad podrá definir a las "Notificaciones Electrónicas" como obligatoria dispensando a aquellos administrados que en su localidad no cuenten con los medios técnicos adecuados.

Artículo 3.- Rectoría de la Secretaria de Gobierno Digital de la Presidencia de Consejo de Ministros

La implementación de los servicios digitales de "Mesa de Partes Virtual" y "Notificación Electrónica" en las entidades de la administración pública se rige por los lineamientos, procedimientos, metodologías, instrumentos, técnicas, modelos, directivas y estándares técnicos que emita la Secretaria de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA.- Implementación de "Mesas de Partes Virtuales" mediante cuentas de correo electrónico

Mientras se mantenga el estado de emergencia y las restricciones de movilidad para afrontar la pandemia del COVID-19; las entidades están facultadas a implementar "Mesas de Partes Virtuales" utilizando una cuenta de correo electrónico institucional en tanto implementan a cabalidad las funciones de la "Mesa de Partes Virtual".

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Uso de firma electrónica

En el marco de la implementación y prestación de los servicios digitales regulados por la presente ley, las entidades podrán utilizar Firmas Electrónicas para el intercambio de documentos electrónicos de acuerdo con la cuarta disposición complementaria final del Decreto Supremo N.º 026-2016-PCM.



SEGUNDA- Falta de carácter disciplinario por el incumplimiento de las disposiciones y plazos

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

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

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

Lima, 5 de mayo de 2020



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El objeto del presente proyecto de ley es acelerar la implementación y uso de mesas de partes virtuales y casillas electrónicas en las instituciones que formen parte de la Administración Pública a que se refiere el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444). En ese sentido, este proyecto tiene como finalidad: i) garantizar el funcionamiento de todas las entidades estatales en circunstancias de gravedad que impidan la realización de trámites presenciales; (ii) dotar de mayor agilidad y eficiencia a los trámites realizados antes estas y; (iii) asegurar su ecoeficiencia.

Actualmente, nuestro país afronta una crisis como consecuencia del brote del virus COVID-19 (coronavirus). A la fecha se registran 45 928 infectados, 1286 fallecidos y todas las regiones con presencia de casos positivos¹. El Gobierno ha dispuesto diversas medidas para enfrentar esta pandemia, entre las que se encuentran: (i) el aislamiento social por 15 días (Decreto Supremo N° 044-2020-PCM); (ii) la inmovilización social de 8 pm a 5 am durante el mismo tiempo (Decreto Supremo N° 044-2020-PCM) y; (iii) prohibición del uso de vehículos particulares (Decreto Supremo N° 044-2020-PCM). Estas medidas han limitado de manera significativa el funcionamiento de las instituciones del Estado y, por tanto, los trámites que deben realizarse ante ellas de modo presencial.

En un Estado Constitucional de Derecho, las instituciones públicas deben orientar su estructura organizacional al objetivo de responder y atender -de manera oportuna y sin dilaciones- las necesidades de sus administrados. En tal medida, es indispensable que -en circunstancias de emergencia- las entidades de la administración pública implementen medidas que garanticen su funcionamiento.

I. FUNDAMENTOS DE LA PRESENTE INICIATIVA

El 26 de mayo de 2000, por medio de la «Ley de Firmas y Certificados Digitales» (Ley N° 27269) se reguló el uso de la firma electrónica. En virtud de esta disposición, la firma electrónica tiene la misma validez y eficacia jurídica que el uso de una firma manuscrita u otra análoga que conlleve manifestación de voluntad². En efecto, de acuerdo con el Reglamento de esta norma (Decreto Supremo N° 52-2008-PCM) los documentos electrónicos firmados digitalmente dentro del marco de

¹ Fuente: Sala Situacional COVID 19, información actualizada hasta las 00:00 horas del 3 de mayo.

² Artículo 1, Ley de Firmas y Certificados Digitales (Ley N° 27269).



dicha infraestructura oficial deben ser admitidos como prueba en los procesos judiciales y/o procedimientos administrativos³.

El 22 de marzo de 2018, mediante Decreto Supremo N° -2018-PCM, que creó la «Plataforma Digital Única del Estado Peruano», se dispuso la responsabilidad de las entidades públicas de digitalizar sus trámites y servicios, nuevos o existentes, para ser prestados a través de la Plataforma GOB.PE⁴. Asimismo, estableció que la elección de servicios públicos a ser digitalizados debe realizarse en base a criterios –entre otros- como demanda, impacto en la vida del ciudadano, viabilidad y la normatividad vigente⁵.

El 12 de setiembre de 2018, se promulgó la Ley de Gobierno Digital (Decreto Legislativo N° 1412), que establece el marco de gobernanza para la implementación del gobierno digital en las entidades de la Administración Pública. La referida norma busca garantizar la adecuada gestión de la identidad digital, servicios digitales, arquitectura digital, interoperabilidad, seguridad digital y datos; así como establecer el régimen jurídico aplicable al uso transversal de tecnologías digitales en la digitalización de procesos y prestación de servicios públicos digitales en los tres niveles de gobierno⁶.

La Ley de Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444) señala que la recepción documental o Mesa de Partes de las entidades de la Administración Pública se rigen por las reglas para la celeridad en la recepción⁷ y la recepción por transmisión de datos a distancia⁸. Asimismo, ha regulado que las entidades del Estado que cuenten con disponibilidad tecnológica puede asignar al administrado – con el consentimiento de este- una casilla electrónica gestionada por ésta, para la notificación de actos administrativos y actuaciones emitidas en el marco de cualquier actividad administrativa, siempre que cuente con el consentimiento expreso del administrado⁹.

De otro lado, el 14 de mayo de 2009, se promulgó el Decreto Supremo N° 9-2009-MINAM que establece las «Medidas de Ecoeficiencia para el Sector Público». Esta norma reguló el deber de las entidades del Estado de contar con un «Plan de Ecoeficiencia Institucional» que establezca las medidas de ecoeficiencia identificadas como viables, entre las que se deberán incluir las innovaciones

³ Artículo 4, Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales (Decreto Supremo N° 52-2008-PCM).

⁴ Artículo 5 inciso 2, Decreto Supremo N° -2018-PCM.

⁵ Ibídem, artículo 7.

⁶ Artículo 1, Ley de Gobierno Digital (Decreto Legislativo N° 1412).

⁷ Artículo 118, Ley de Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444).

⁸ Ibídem, artículo 123.

⁹ Ibídem, artículo 20.4.



tecnológicas y organizacionales que les permitan prestar un mejor servicio público¹⁰.

Esta reseña normativa nos permite advertir que existe un conjunto de normas que obligan a las instituciones de la administración pública a prestar servicios digitales a los administrados; tales como "Mesas de Partes Virtuales" y "Notificaciones Electrónicas". Lamentablemente, la implementación de estos servicios, no ha respondido a la urgencia con la que se establecieron dichas obligaciones normativas. En ese sentido, es indispensable establecer mecanismos que aceleren la puesta a disposición de la ciudadanía los servicios digitales regulados por nuestro ordenamiento jurídico.

II. CONTENIDO DE LA PRESENTE INICIATIVA LEGISLATIVA

La implementación de los servicios digitales por parte de las entidades del Estado es un proceso que se ha caracterizado por su lentitud. El caso de la implementación del servicio digital de firma y certificados digitales es un claro ejemplo del retardo en la ejecución de estos procesos. En el año 2017, diecisiete años después de la promulgación de la «Ley de Firmas y Certificados Digitales», el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil había emitido 123,428 certificados digitales a persona naturales; lo que representaba el 0.6% del total de ciudadanos mayores de edad identificados a junio de dicho año (20,556,437).¹¹

En tal medida, este proceso no puede depender exclusivamente de la discrecionalidad y voluntad de las entidades públicas. En efecto, en el caso de servicios digitales esenciales es necesario establecer medidas vinculantes que agilicen el proceso de implementación.

La presente iniciativa legislativa propone una respuesta para esta necesidad. Así, plantea que: i) a más tardar en un plazo no mayor de doce meses contados a partir de la promulgación de la presente iniciativa las entidades de la Administración Pública implementen los servicios digitales de "Mesa de Partes Virtual" y "Notificaciones Electrónicas"; ii) este proceso de implementación se realice en el marco de las garantías para la prestación de servicios digitales establecidos por la Ley de Gobierno Digital; y iii) se respeten los lineamientos de la Secretaria de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros para la implementación de estos servicios digitales.

¹⁰ Artículo 7 inciso 4, Medidas de Ecoeficiencia para el Sector Público (Decreto Supremo N° 9-2009-MINAM).

¹¹ ROSALES SALVADOR, JEANNETTE Y OTROS. *Certificado y firma digital, y su relación con la calidad del servicio electrónico en las entidades públicas, en Lima Metropolitana*. Tesis para optar título de Licenciado. Disponible en: https://repositorioacademico.upc.edu.pe/bitstream/handle/10757/624047/Suarez_FP.pdf?sequence=12&isAllowed=y



2.1. Implementación obligatoria de los servicios digitales de “Mesa de Partes Virtual” y “Notificación Electrónica”

El 29 de abril del presente, sostuvimos una reunión con funcionarios de la Secretaria de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros para abordar esta iniciativa y otros aspectos que dificultan la implementación de los servicios digitales. En dicha reunión, nos informaron que -a la fecha- menos de 90 entidades públicas habían implementado los servicios digitales de “Mesa de Partes Virtual” y “Notificaciones Electrónicas”. Un número de entidades significativamente bajo, si se toma en cuenta que, solo a nivel subnacional, existen 196 municipalidades provinciales y 1 655 municipalidades distritales.

En razón de ello, el artículo 2 de la presente iniciativa legislativa plantea que: “Las entidades de la Administración Pública deben implementar, en un plazo no mayor de doce meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, los servicios digitales de Mesa de Partes Virtual y Notificación Electrónica”.

La implementación obligatoria de un servicio digital en virtud de una disposición legal no es ajena a nuestro ordenamiento normativo. En efecto, el artículo 8° del Decreto Legislativo N° 1310 estableció una medida similar a la planteada por esta propuesta normativa para agilizar el proceso de implementación de los sistemas de trámite documentario. Dicho artículo dispuso que:

Artículo 8.- Sistemas de Trámite Documentario de las Entidades de la Administración Pública

Las entidades de la Administración Pública deben interconectar sus sistemas de trámite documentario o equivalentes para el envío automático de documentos electrónicos entre dichas entidades a través de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado – PIDE administrado por la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática - ONGEI.

Las entidades del Poder Ejecutivo deben adecuar sus sistemas de trámite documentario o equivalentes para el envío automático de documentos electrónicos con otras entidades, así como dentro de sus áreas, órganos y unidades, **hasta el 31 de diciembre de 2018.**

De otro lado, en el mismo sentido que lo dispuesto por la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1310, la presente iniciativa tipifica como infracción administrativa el incumplimiento del plazo previsto para la implementación de los servicios digitales de “Mesa de Partes Virtual” y “Notificaciones Electrónicas”.

2.2. Respeto de las garantías que regulan la prestación de los servicios digitales

El segundo párrafo del artículo 2 de la presente iniciativa legislativa plantea que: "Los servicios digitales de Mesa de Partes Virtual y Notificación Electrónica que implementen dichas entidades deben respetar los principios, derechos y garantías del debido procedimiento, sin afectar el derecho a la defensa y a la igualdad de las partes; así como, las garantías para la prestación de servicios públicos digitales del artículo 18 del Decreto Legislativo N° 1412, Ley de Gobierno Digital".

La inclusión explícita del respeto de las garantías de la prestación de servicios digitales tiene por objeto garantizar que las entidades de la administración pública -en la implementación de las Mesas de Partes Virtuales y Notificaciones Electrónicas- cumplan con:

- Reconocer y aceptar el uso de la identidad digital de todas las personas según lo regulado en el Decreto Legislativo N° 1412
- 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 normatividad vigente sobre la materia.
- Implementar programas de capacitación sobre la implementación de estos servicios digitales.
- Facilitar a las personas información detallada, concisa y entendible sobre las condiciones de tratamiento de sus datos personales.
- 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.

2.3. Rectoría de la Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de ministros

El artículo 7 del Decreto de Urgencia N° 06-2020, que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital, establece que "la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gobierno Digital, es el ente rector del Sistema Nacional Transformación Digital, constituyéndose en la autoridad técnico-normativa a nivel nacional sobre la materia". El artículo 8 de dicha norma dispone que – en su calidad de ente rector- dicha Secretaría tiene la función de: "Elaborar y aprobar lineamientos, procedimientos, metodologías, instrumentos, técnicas, modelos, directivas u otros para la transformación digital del país".

En concordancia con ello, el artículo 3 de la presente iniciativa legislativa propone que: "La implementación de los servicios digitales de Mesa de Partes Virtual y Notificaciones Electrónicas en las entidades de la administración pública se rige por



los lineamientos, procedimientos, metodologías, instrumentos, técnicas, modelos, directivas y estándares técnicos que emita la Secretaria de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros”.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa no modifica ninguna disposición normativa vigente. La entrada en vigencia de esta propuesta incorpora una obligación específica de hacer para todas las entidades de la administración pública.

En efecto, de aprobarse esta iniciativa, los titulares de las entidades que en un plazo no mayor de doce meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente iniciativa no hayan implementado los servicios digitales de mesas de parte virtual y casillas electrónicas deben responder administrativamente por dicha omisión.

IV. CONCORDANCIA DE LA INICIATIVA CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL Y OTRAS POLÍTICAS DE ESTADO

El Acuerdo Nacional fue suscrito el 22 de julio del 2002 con el objetivo de lograr un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible del país. En la actualidad el acuerdo recoge 35 políticas de Estado.

El presente proyecto de ley tiene concordancia con la Política 35, sobre Sociedad de la Información y Sociedad del Conocimiento, la cual señala que el Estado, entre otros, promoverá -a través de la educación, la inclusión y alfabetización digital- la reducción de las brechas existentes con el objetivo de generar igualdad de oportunidades. Asimismo, fomentará la modernización del Estado, mediante el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), desde un enfoque descentralizado, planificador e integral.

La presente iniciativa también guarda relación con la política de desarrollo del Gobierno Digital, la innovación y la economía digital, aprobada mediante Decreto Supremo N° 118-2018-PCM, que declara de interés nacional las estrategias, acciones, actividades e iniciativas para el desarrollo del gobierno digital, la innovación y la economía digital en el Perú desde un enfoque territorial.

Del mismo modo, esta propuesta normativa tiene concordancia con lo dispuesto por la Ley de Gobierno Digital, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1412, que establece el marco de gobernanza del gobierno digital 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.

V. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El Informe Anual 2016 de «Instituciones Públicas Ecoeficientes» del Ministerio del Ambiente, señala que 199 locales de instituciones públicas reportaron medidas de ecoeficiencia en el consumo de papel, con un ahorro en 2016 de 441 426,71 kg y 2 108 223,80 soles respecto al año 2015. En 2016, se ahorraron 7,34 kg/persona lo que asciende a 35,05 soles por persona, reduciéndose el consumo de papel en 21%¹².

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

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

Fuente: Informe Anual 2016 de «Instituciones Públicas Ecoeficientes». (b. 42)

El papel ahorrado entre 2015 y 2016 ascendería a 49 074 927,57 soles (10 275 466,59 kg). Así, se hubiese evitado talar 174 683 árboles, ahorrándose el equivalente 1 027 546,66 m³ de agua para convertirlos en papel¹³.

Según el «Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020»¹⁴, en el rubro «Papelería en general, útiles y materiales de oficina» se han asignado los montos

¹² Recuperado de: <http://www.minam.gob.pe/calidadambiental/wp-content/uploads/sites/22/2018/06/4.-Versi%C3%B3n-digital-del-Informe-Anual-de-ecoeficiente.pdf> (p. 30)

¹³ Recuperado de: <http://www.minam.gob.pe/calidadambiental/wp-content/uploads/sites/22/2018/06/4.-Versi%C3%B3n-digital-del-Informe-Anual-de-ecoeficiente.pdf> (p. 42)

¹⁴ Para más información, ver: <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>



de: (i) 213 922 588 soles para el gobierno nacional; (ii) 91 752 620 soles para los gobiernos regionales y; (iii) 90 965 428 soles para los gobiernos locales¹⁵.

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

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

¹⁵ Los montos consignados corresponden al Presupuesto Institucional Modificado. Recuperado de <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>