



Proyecto de Ley N° 3298/2018-CR

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y de la Reiniciación Nacional"

Proyecto de Ley que dispone el uso de la firma digital en la remisión de la Información presupuestal a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República

PROYECTO DE LEY

El Grupo Parlamentario Fuerza Popular, por iniciativa del congresista de la República **PERCY ELOY ALCALÁ MATEO**, con la facultad que establece el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme a lo dispuesto por los artículos 75 y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

LEY QUE DISPONE EL USO DE LA FIRMA DIGITAL EN LA REMISIÓN DE LA INFORMACIÓN PRESUPUESTAL A LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en las entidades de la administración pública que tienen la obligación por mandato legal de presentar información presupuestal a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.

Artículo 2.- Del uso de medios electrónicos o aplicativos informáticos para la remisión de información presupuestal

Dispónese que la información remitida por mandato legal por los funcionarios y el personal de las entidades públicas a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República es presentada únicamente a través de los medios electrónicos o aplicativos informáticos con la firma digital del funcionario o servidor responsable.

Artículo 3.- Validez y eficacia jurídica de la información

La información remitida por medios electrónicos y firmada digitalmente por los funcionarios y servidores de las entidades públicas, mediante el certificado digital de personal natural incorporado en el Documento Nacional de Identidad Electrónico (DNIE), que es otorgado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) bajo la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica, tiene la misma validez, eficacia jurídica y probatoria que un documento impreso y firmado en forma manuscrita por el remitente.

Dicha información puede ser impresa en papel con un código generado electrónicamente el cual gozará de la misma eficacia jurídica y probatoria que la información electrónica firmado digitalmente.



1



DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Primera. La progresividad de la implementación de la Ley

La presente Ley se implementa de acuerdo al siguiente cronograma:

- a) En los pliegos de los ministerios y los gobiernos regionales a partir del 1 de enero de 2019.
- b) En los gobiernos locales provinciales a partir de 1 de abril de 2019.
- c) Para las entidades públicas no comprendidas en los literales precedentes a partir del 1 de julio de 2019.

Lima, 21 de agosto de 2018

Victor SUBIENZI

[Signature]

F. VILLAVICENCIO



PERCY ALCALA MATEO
Congresista de la República

[Signature]

Ursula Letona Pereyra
Portavoz
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

[Signature]
I. SANCHEZ

[Signature]
MARCO ANTONIO

[Signature]
AGUIAR

[Signature]
J. YIPAS M.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 06 de SETIEMBRE del 2018.
Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 3298 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de
PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL
DE LA REPÚBLICA.


.....
JOSÉ ABANTO VALDIVIESO
Oficial Mayor (e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

.....
SILVIA ALDANA MATEO
.....

.....
Uru
.....



I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La información remitida a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República

Las entidades públicas por norma o disposición legal remiten a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República documentación impresa en papel que significa gran volumen. Dicha documentación contiene, entre otras, información referida a las resoluciones de aprobación y modificación del presupuesto por cada entidad pública, las evaluaciones financieras trimestrales, semestrales y anuales. Entre las normas tenemos:

- El Texto Único Ordenado de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto aprobado mediante el Decreto Supremo 304-2012-EF, dispone en el numeral 23.2 del artículo 23, el artículo 50, el literal b) del numeral 54.1 del artículo 54, el numeral 56.3 del artículo 56, el numeral 60.4 del artículo 60, el numeral 63.4 del artículo 63, el numeral 72.2 del artículo 72, el artículo 78, el numeral 81.3 del artículo 81, el numeral 83.2 del artículo 83, el numeral 86.2 del artículo 86, el literal a.7 de la novena disposición complementaria transitoria, la décima disposición complementaria transitoria y la décima disposición complementaria final; la remisión de información a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.
- La Ley 28708, Ley del Sistema Nacional de Contabilidad dispone en el numeral 30.2 y 30.4 dispone en el artículo 30 y el numeral 31.2 del artículo 31; la remisión de información a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.
- El Texto Único Ordenado de la Ley General del Sistema Nacional de Tesorería aprobado mediante el Decreto Supremo 035-2012-EF dispone el numeral 35.3 del artículo 35 la remisión de información a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.
- La Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor dispone en la quinta disposición complementaria final la remisión de información a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.
- La Ley 24020, Ley Orgánica de la Empresa Estatal Industrias Militares del Perú-INDUMIL S.A dispone en el artículo 16 la remisión de información a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.
- La Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones dispone en el artículo 376 la remisión de información a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.
- La Ley 28278, Ley de Radio y Televisión dispone en el artículo 51 la remisión de información a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.





CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- La Ley 29125, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local – FONIPREL dispone en el literal b) del artículo 11 la remisión de información a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.
- La Ley 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario dispone en el literal b) del artículo 9 la remisión de información a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.
- La Ley 29152, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad – FIDECOM dispone en el literal b) del artículo 11 la remisión de información a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.
- El Decreto Legislativo 1017, Ley de Contrataciones del Estado dispone en el artículo 41 la remisión de información a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.
- La Ley 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público del Año Fiscal 2013 dispone en el artículo 26, la Quinta Disposición Complementaria Final y la Cuadragésima Novena Disposición Complementaria Final la remisión de información a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.
- La Ley 30057, Ley del Servicio Civil dispone en el artículo 21 la remisión de información a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.

La remisión de la información

Para dar cumplimiento a la normativa vigente, las entidades públicas tienen que preparar, elaborar, imprimir en papel, anillar y enviar la información presupuestaria de manera física a la Comisión.



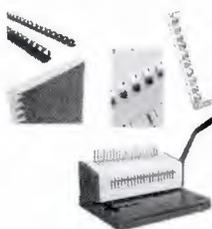
1. La Entidad prepara y elabora la Información



2. Imprimen la información en papel



3. Los funcionarios firman y visan las hojas impresas





- 4. Las hojas impresas son anilladas
- 5. La embala los documentos impresos
- 6. La envía desde la Entidad a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General

Recepción, almacenamiento y evaluación de la información remitida

La Comisión para recibir dicha información debería contar con personal y ambientes adecuados para archivar dichos documentos y posteriormente derivar dicha documentación a los Congresistas de la República ponentes de dicho pliego o entidad para su evaluación y fiscalización correspondiente.

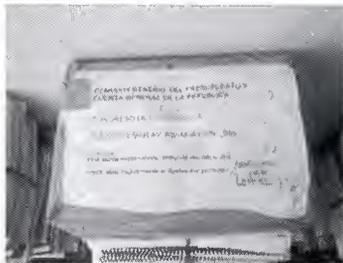


Archivar dicha documentación



Distribución dicha documentación

En lo que corresponde a los ambientes físicos, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República no cuenta con los ambientes adecuados para recibir la gran cantidad de documentación física que año a año recibe, la cual se acumula en la mayor parte del espacio físico de la Comisión, tal como se puede ver en las fotos siguientes:



Recepción de la información



Ambientes de la Comisión



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y de la Reconciliación Nacional"



La información presupuestaria es enviada en cajas y hasta en bolsas.



Por el poco espacio físico para recibir la información, en algunos casos, se tiene que acumular en los pasillos del edificio.

Otras iniciativas sobre la materia

Esta problemática ya ha sido abordada por el Congreso de la República y otras entidades involucradas al presupuesto público sin lograr un resultado que compatibilice la seguridad jurídica que debe brindar dicha información con los procedimientos y las tecnologías necesarios.

En el caso del Congreso de la República esta problemática se abordó sin lograr un resultado normativo ni técnico a través del Proyecto de Ley 3591/2013-CR, el cual con dictamen favorable el 10 de julio del 2014 quedó a la orden del día del Pleno. Este proyecto aborda el problema de una forma distinta ya que propone crear el Sistema de Control Presupuestario – SICOP y la creación de un certificado digital de función y cargo para los servidores y funcionarios públicos. Este proyecto de ser aprobado sería de difícil aplicación toda vez que requiere que creen nuevos certificados digitales (certificado digital de cargo y función) y que una entidad se haga su administración.

La Contraloría General de la República, logró que se aprobará la octogésima primera disposición complementaria final de la Ley 30114, Ley de Presupuesto para el Sector Público 2014, establece "... que a partir de la vigencia de la presente norma, la documentación que conforme a Ley deba ser remitida a la Contraloría General de la República, podrá ser presentada a través de medios electrónicos o aplicativos informáticos, conforme a los parámetros y disposiciones que para tal efecto apruebe dicho Organismo Superior de Control. La presente disposición se implementa de manera progresiva...". Sin embargo, después de enviar dicha información de medios electrónicos o aplicativos informáticos las entidades tienen que enviar la misma información a través de documentos impresos con la firma manuscrita de los servidores y funcionarios responsables de las mismas.

La modernización de la transferencia de la información presupuestal remitida a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y de la Reconciliación Nacional"

El proyecto de Ley tiene como fin disponer el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para lograr un sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y la gestión del conocimiento en materia presupuestal, enmarcado en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

Ilustración 1
Pilares Centrales y Ejes Transversales de la Política de Modernización



Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros (2013). Política nacional de modernización de la gestión pública al 2021. Lima, Perú: Secretaría de Gestión Pública de la PCM. Página 35.

El gobierno electrónico

Según la Presidencia del Consejo de Ministros (2013)¹ "El Gobierno Electrónico es uno de los tres Ejes Transversales de la Política de Modernización, El gobierno electrónico se refiere al uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en los órganos de la administración pública para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. Es una herramienta fundamental para la modernización de la gestión pública, en tanto complementa y acompaña la gestión por procesos, apoya el seguimiento y la evaluación, y permite impulsar el gobierno abierto."

Sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento

Según la Presidencia del Consejo de Ministros (2013)² un "... sistema de información es un proceso para recoger, organizar y analizar datos, con el objetivo de convertirlos en información útil para la toma de decisiones...". "El seguimiento o monitoreo es un proceso

¹ Presidencia del Consejo de Ministros (2013). Política nacional de modernización de la gestión pública al 2021. Lima, Perú: Secretaría de Gestión Pública de la PCM. Página 50.

² Presidencia del Consejo de Ministros (2013). Política nacional de modernización de la gestión pública al 2021. Lima, Perú: Secretaría de Gestión Pública de la PCM. Página 45 a 46.



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

organizado para verificar que una actividad o una secuencia de actividades transcurre como se había previsto dentro de un determinado periodo de tiempo...". **La evaluación** es un proceso por el cual se determinan cambios generados por una actividad o secuencia de actividades, a partir de la comparación entre el estado inicial y el estado actual utilizando herramientas cualitativas y cuantitativas...". **La gestión del conocimiento** es un aspecto clave de la Política de Modernización de la Gestión Pública ya que permite identificar, analizar y compartir el conocimiento disponible y requerido sobre la gestión y su relación con los resultados" a través del proceso de producción del conocimiento por medio de los aprendizajes organizacionales, lograr espacios de conocimiento (región, ciudad, organización), el uso de las herramientas y tecnologías de gestión del conocimiento que guardan y documentan el conocimiento organizacional, la sinergia como dinámica del proceso de desarrollo de un sistema que aporta a la capacidad de respuesta de las comunidades y los individuos frente a nuevos problemas o desafíos en un medio inestable y cambiante, y otorgar fuentes de información confiable y accesible a los trabajadores del conocimiento.

Modernizar la forma como las entidades públicas y los pliegos presupuestales remiten la información presupuestal, facilitar la forma como esta información es sistematizada y evaluada y permitirá el desarrollo de capacidades de respuesta ante nuevos problemas y desafíos en materia presupuestal.

Marco legal de la Modernización de la Gestión del Estado

En ese sentido desde el año 2002 se cuenta con la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, se ha dado inicio a un largo y complejo proceso de reforma cuya finalidad es obtener mayores niveles de eficiencia del aparato estatal y, como objetivo primordial, mejorar en la atención "...a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos" a fin de alcanzar, entre otros, que el Estado se encuentre "al servicio de la ciudadanía".

En dicho contexto, el actual gobierno ha aprobado la "Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013 – 2017", constituyéndose en el principal instrumento que permitirá el desarrollo y despliegue el Gobierno Electrónico en el Perú siendo de alcance y cumplimiento obligatorio por parte de todos los entes y niveles de las entidades de la Administración Pública, la cual considera determinados lineamientos estratégicos para la adopción del Gobierno Electrónico en el país, entre otros, aquellos relacionados con la e-Participación y los e-Servicios y el empleo de la identidad digital, así como el apoyo al empleo de firmas y certificados digitales en el ámbito público, correspondiendo que en uso de las funciones atribuidas al ente rector del Sistema Nacional de Informática, para el caso ONGEI-PCM, a cargo de implementar dicha Política Nacional, articule su uso efectivo por parte de los distintos entes del sector público siendo ésta Ley el medio por el cual se facilitará el desarrollo de dicho proceso".



CONGRESO DE LA REPUBLICA

La identificación de Los funcionarios y el personal de las entidades públicas suscriben la información a ser remitida

Un problema en la implementación y el uso de medios electrónicos o aplicativos informáticos, que permitan a las entidades públicas remitir la información presupuestal únicamente a través de medios electrónicos, es la ausencia de normas con rango de ley que regulen el uso de las firmas electrónicas y de esta forma otorgarle a los documentos remitidos el mismo valor legal que los documentos remitos en papel.

Si bien, el Reglamento de la Ley 27269, aprobado mediante Decreto Supremo 052-2008-PCM, en su artículo 45 establece que el Documento Nacional de Identidad Electrónico (DNle) es un Documento Nacional de Identidad, emitido por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil acredita presencial y electrónicamente la identidad personal de su titular, permitiendo la firma digital de documentos electrónicos y el ejercicio del voto electrónico presencial y no presencial. Cabe señalar que el Documento Nacional de Identidad Electrónica – DNI-e, entregado por la RENIC a partir del 12 de julio de 2013, es una tarjeta con un chip de contactos, que incorporará cuatro aplicaciones de software:

i) La Aplicación de identidad ICAO eMRTD

Contiene almacenados en el chip los datos de identidad del ciudadano según estándar de ICAO, los que son idénticos a los que van grabados en la capa receptiva de la tarjeta de policarbonato. Esto, además de constituirse en un elemento más para validar la autenticidad de la tarjeta y de la identidad de su portador, facilita la ágil lectura y toma de datos, de ser esto aceptado por su titular (control migratorio, policial, etc.).

ii) Aplicación de Firma Digital - PKI:

Contendrá grabados en el chip certificados digitales y claves, los que podrán usarse para validar la identidad y/o firmar digitalmente.

iii) La aplicación de autenticación biométrica por huella dactilar Match-on-Card (MOC)

Contiene grabadas en el chip del DNle las plantillas de las huellas dactilares, lo que posibilita su comparación con las del portador y la validación de su identidad en cuanto éste quiera acceder a un servicio o información.

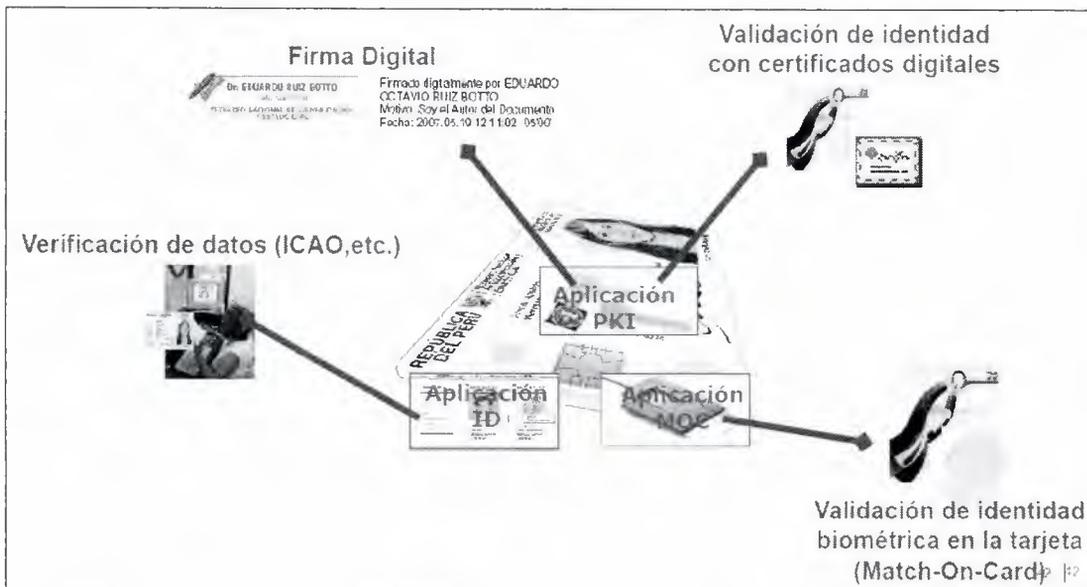
El uso de esta aplicación puede asociarse a la generación de la firma digital y para iniciar otros procesos propios de la tarjeta que requieran validar la identidad del usuario tales como el cambio de PIN y su desbloqueo.

iv) Una cuarta aplicación de tipo genérico, que incorpora el almacenamiento de datos y dispositivos contadores.





Gráfica 1
Aplicaciones del DNIe y sus funciones básicas



El Documento Nacional de Identidad Electrónica – DNI-e permite el proceso de identificación de la persona que utiliza medios electrónicos y la firma de documentos electrónicos.



Gráfica 2
Proceso de identificación con tarjeta y autenticación biométrica



Con estas funcionalidades se propone la utilización de DNIe permitiendo que los documentos electrónicos remitidos por los funcionarios públicos a la Comisión de

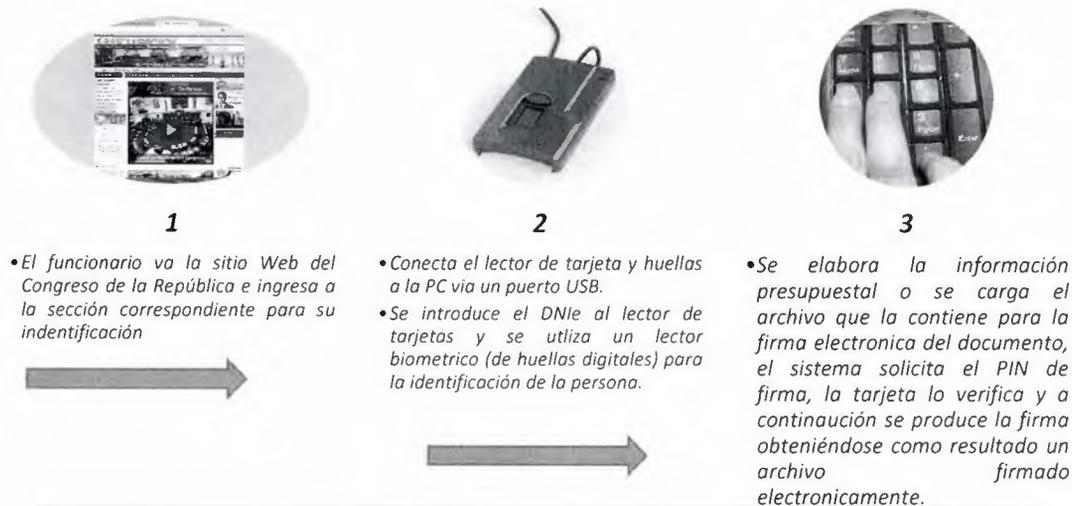


CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
 Año del Diálogo y de la Reconciliación Nacional

Presupuesto y Cuenta General de la República tengan la misma validez legal que los documentos remitidos en papel.

Gráfica 3



II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Los sistemas de información digitalizados que están interconectados se establecen con la finalidad de gestionar datos e información de manera efectiva, de esta manera las entidades públicas puedan cumplir con sus obligaciones normativas en tiempo real y efectivo.

La automatización de los documentos es cada vez más imprescindible, a causa del aumento de entidades públicas, crecimiento de la información, archivamiento y la necesidad posterior de recuperación de los documentos. Entre los beneficios que trae la digitalización se puede mencionar que permite ampliar la cobertura de acceso a la información, preservación y conservación la información, reducir costos, optimización físicamente del espacio de almacenamiento físico, la transformación de servicios o la recuperación de la información.

La forma de enviar, registrar y archivar la información presupuestaria de manera tradicional, es engorrosa y antieconómica hecho que significa proponer cambios inmediatos. No solo en su registro, también cambiar la forma de catalogar y recuperar la información, para ello, se requiere proveer mejores servicios que la infraestructura antigua no puede soportar, como los es la digitalización de documentos, de forma que los usuarios puedan acceder al documento original y en forma paralela multiusuarios.

Beneficios directos de la propuesta:



En ahorro de papel. Las más de 2,300 entidades públicas que envían su información presupuestal a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República necesitan papel para imprimir dicha información si se aprueba dicha la propuesta legislativa se dejaría de usar dicho papel con el consiguiente ahorro económico y evitamos el daño ambiental que significa la tala de los árboles necesarios. Esto sin contar el anillado, tinta, transporte y otros insumos que se necesitan.

Si tomamos en cuenta que cada millar de papel pesa aproximadamente 4 kilogramos y que cada una de las 2,300 entidades públicas requieren al menos de un millar papel cada vez que envían información presupuestal tenemos que se requieren 9,200 kilogramos de papel cada vez que las entidades remiten información presupuestal al Congreso de la República, que en la mayoría de los caso es trimestral, es decir 36,800 kilogramos de papel al año (36.8 toneladas de papel).

Si para tener obtener 1 tonelada de papel se requiere cortar 15 árboles, de aprobarse esta iniciativa legislativa se evitaría la tala anual de 402 árboles.

En espacio físico para almacenar dicha información impresa en papel. Digitalizar la información permitirá almacenar dicha información en forma electrónica, con el ahorro del espacio físico necesario.

Si tomamos en cuenta que en un metro cuadrado se pueden almacenar 75 millares de papel debidamente archivados y cada millar de papel pesa 4 kilogramos, tenemos que por cada metro cuadrado se pueden almacenar y archivar 300 kilogramos de papel.

Si para almacenar 300 kilogramos de papel necesitamos 1 metro cuadrado, de aprobarse esta iniciativa legislativa anualmente evitaríamos ocupar 122 metros cuadrados de almacenamiento. Es decir, anualmente casi un metro cuadrado por congresista.

III. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa, permitiría precisar los artículos correspondientes de la normativa vigente de la Ley 28411, Ley General del Sistema nacional de Presupuesto, las leyes anuales de presupuesto y otras leyes que establece el envío de información a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General en sus diferentes fases precisando que la misma se hará a través de un sistema informático.



PERCY ALCALA MATEO
 Congresista de la República