

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ: PERSPECTIVA DESDE LA TECNOLOGÍA TELEMÁTICA.

Rocío Rondinel Sosa

Profesora Principal de la Facultad de Derecho
de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

SUMARIO: Introducción

1.- Cuestiones Previas	62
1.1.- La modernización del Estado	62
1.2.- Desarrollo y Tecnología	63
2.- La informalización de la administración pública	65
2.1.- Proceso	65
2.2.- Aplicaciones	66
3.- La nueva Ley del Procedimiento Administrativo General	72
3.1.- Antecedentes	72
3.2.- Ley N° 27444	76
4.- Conclusiones	80

Introducción.

Desde hace treinta y tres años llevamos el signo y la marca de esta Casa de Estudios, claro está, que este tiempo no es nada en comparación con la existencia de los 451 años de nuestra Universidad. Haber pasado por las aulas sanmarquinas y ser docente, nos hace sentir que llevamos algo de la historia de nuestra Alma Mater y que nos compromete de manera permanente con sus glorias y grandes problemas a seguir buscando el camino que permita a San Marcos constituirse en una universidad del futuro.

Hay la necesidad que San Marcos como la "mayor" de todas las universidades, asumiendo los cambios que se vienen produciendo en la sociedad, vuelva a ser considerada líder de las demás universidades, marcando y orientando el camino que debe seguirse. El reto es para cada sanmarquino y es bastante grande la responsabilidad, pero este compromiso está vigente y sólo desaparecerá con nosotros.

1. Cuestiones Previas.

1.1. La modernización del Estado.

La modernidad trajo consigo una economía fundada en la industrialización y el desarrollo del comercio de los productos elaborados, así como la estandarización y uniformización de los procesos económicos (producción, distribución, consumo, etc.) y, la aparición de unidades de medida común, moneda, idioma oficial, entre otros¹.

En este nuevo contexto, a nivel político significó también, la concentración del poder en un Estado cada vez más centralizado, organizado en función de objetivos y metas. Fenómeno totalmente opuesto a lo que fue la sociedad pre moderna, con una dispersión del poder a cargo de una enorme variedad de centros de poder, representados por los señores feudales.

El Estado fue creciendo y asumiendo atribuciones y facultades con un mayor número de agentes y funcionarios públicos que originó como consecuencia un "estado hipertrófico" con abultada burocratización, exagerada formalización en trámites administrativos generando como resultado la ineficiencia de los servicios públicos.

En las últimas décadas del siglo XX se efectúa un proceso de cambios en donde la globalización establece nuevas formas de mercado, donde se prioriza la iniciativa privada, en la economía se alargan las fronteras formándose bloques gigantescos de libre circulación de mercaderías, moneda, internacionalizándose la legislación y el desarrollo acelerado de la tecnología. En este contexto, el Estado entra en un período de crisis de identidad y la necesidad de modernización mediante la adecuación a las nuevas transformaciones, reemplazando el modelo de Estado paternalista por un Estado menos intervencionista².

Desde esta perspectiva, la tecnología electrónica juega un papel decisivo, siendo inevitable el proceso de modernización del Estado mediante el

¹ Lara Márquez, Jaime, *Informática y Administración Pública*, I Congreso Nacional de Informática y Derecho. 1995. UNMSM.

² De Carvalho e Souza Carmen. *Do Estado: uma análise de sua evolução e o papel inevitável da informática em seu processo de adequação aos tempos atuais*. VII Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática, Lima, 2000, pp. 427.

uso de las nuevas herramientas de comunicación informático-telemáticas. Tal es así que, la llamada "revolución tecnológica"³ ha penetrado en todos los dominios de la actividad humana desde las más simples hasta las más complejas, desde la industria, comercio, comunicación, conocimiento, educación, salud, diversión y los servicios en general, no pueden prescindir de los métodos y conocimientos que ofrecen la ciencia y la tecnología.

1.2. Desarrollo y Nuevas Tecnologías.

Hoy, el desarrollo y progreso de la sociedad está vinculada al conocimiento de la ciencia y la tecnología y su aplicación en la actividad humana. Y, el resultado de esta transformación, es el desarrollo acelerado de las tecnologías de información originando como sostiene Alvin Toffler⁴ una revolución social donde la información, el saber y los servicios inmateriales constituyen un nuevo signo del poder.

De esta manera, la información se convierte para el Estado en el recurso más importante que cualquier tipo de bienes de exportación, constituyéndose las tecnologías de las comunicaciones el área donde se concentran más inversiones y mejor rentabilidad a nivel mundial.

La situación del Perú es muy especial al igual que los demás países que no pertenecen al mundo desarrollado, donde las diferencias son abismales del 1.2% por ciento de acceso a las telecomunicaciones frente a una tele-densidad del 54.3% por ciento en los países desarrollados⁵, reflejando estas cifras una nueva forma de exclusión en la actual sociedad de información.

En la última etapa del siglo XX se produce el ingreso del Perú en el campo de las telecomunicaciones mediante la privatización de las empresas. Este hecho significativo ha originado el crecimiento y diversificación de esta área, permitiendo la apertura de las inversiones privadas en las comunicaciones, produciendo un importante cambio en el rostro del país, que se manifiesta con la emisión de importantes leyes que regulan la modernización del Estado, las actividades económicas y servicios en general.

³ Castells, Manuel. La revolución de la Tecnología de la Información. Fuente: La Factoria (Rev. Electrónica del Pensamiento).

⁴ Entrevista a Alvin Toffler en "Medios de la Democracia en el siglo XXI", El Peruano 15.07.96.

⁵ Manrique Nelson, "Desarrollo y Telecomunicaciones", El Peruano, 28.09.99, pp. 12.

¿Cuál es el papel del Estado en este contexto de transformaciones?

El valor cualitativo de la información y el uso de la tecnología electrónica, plantean una nueva dimensión del concepto de desarrollo y el nuevo rol del Estado y la Administración Pública con objetivos claros en donde deberá estar comprometida la sociedad en su conjunto y la empresa privada, a fin de protegerse contra las exclusiones del mercado y asegurar un desarrollo democrático en un mundo globalizado, totalmente interconectado a través de las redes electrónicas, no sólo para la producción y el comercio sino para todas las actividades humanas desde la administración estatal, pasando por la educación, el arte, el ejercicio de las diferentes profesiones y entretenimiento⁶.

Para lo cual el Estado, deberá asumir una política de regulación del uso racional de la información que propicien el acceso del ciudadano a la información de las entidades públicas, el desarrollo de los derechos políticos, el conocimiento, uso y difusión de las nuevas tecnologías mediante la educación⁷. Hoy, esto es posible, ya que los costos de las comunicaciones se vienen reduciendo a niveles que hace unos años atrás se consideraban menos que imposibles, haciendo que gracias a la información electrónica todos los pueblos del mundo puedan tener la posibilidad de vivir simultáneamente los mismos acontecimientos⁸.

De esta forma, los medios de comunicación como Internet, constituyen instrumentos adecuados para contribuir a una mayor democratización de los pueblos, mediante el acceso a las principales fuentes de información y conocimiento, lo cual está por encima de los contenidos ilícitos y nocivos que puedan encontrarse en la Internet, aspecto que tiene que ser objeto de una regulación que proteja los derechos de los consumidores.

⁶ Basombrio Ignacio, "Información y Desarrollo", El Sol, pp. 22.

⁷ Velarde Koecklin, Carmen, VII Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática, Universidad de Lima, pp. 437 y sgts.

⁸ Así como dice Gómez Linares, "... cada nación forma parte ahora de la realidad cotidiana de todas las demás". En la Conferencia pronunciada en el Octavo Congreso Mundial de Periodistas. El Peruano, A-6, 12.09.95.

2. La informatización en la administración pública en el Perú.

2.1. El Proceso de la Informatización.

En el caso peruano se viene ingresando al uso y a la regulación de la informática en el sector público de manera progresiva desde el año 1973, cuando se hizo el primer intento de constituir un Sistema Nacional de Informática creándose la Comisión Nacional de Informática (CONDI), que dependía del Instituto Nacional de Planificación ente que regulaba el alquiler y adquisición de equipos de cómputo. El 1986, se crea la Secretaría Nacional de Informática (SIN), dependiente de la Presidencia de la República, que trató de incorporar sin resultados la informática en el Sector de Educación. En 1988, surge el Proyecto Nacional de Informática, que tampoco tuvo resultados esperados y en 1990, se reincorporó al Instituto Nacional de Estadística que se convierte en INEI órgano rector del Sistema Nacional de Estadística e Informática del País.

A partir de 1993 se dan esfuerzos de integración interinstitucional en materia informática, especialmente en el campo de la normatividad y difusión de nuevas tecnologías, capacitación de personal, organización y diseño de bases de datos, auditoria de sistemas y adopción de estándares comunes.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática, se ha constituido en un importante órgano directriz informático y estadístico del país, promoviendo una cultura informática en todos los niveles de las entidades del estado (Sector Educación, Congreso de la Republica, Ministerio de Energía y Minas, Museo de la Nación, Biblioteca Nacional, Poder Judicial, Ministerios y otros).

A nivel de las instituciones del Estado, se está rompiendo con bastante dificultad los viejos esquemas de "encapsulamiento" y, difundiendo en algunos sectores más que otros, el uso de los servicios públicos de comunicaciones como internet, interlan, infovía, a fin de crear una educación orientada a compartir el acceso a servicios de información de uso común, bancos de datos, servicios de mensajería y otros.

La Administración Pública tiene problemas que se irán corrigiendo lentamente en la incorporación de la informática que consisten en la resistencia para adoptar normas técnicas, metodologías y estándares que permitan un desarrollo más eficiente e integrado de la informática. Son pocas las

instituciones públicas que han lanzado un nivel técnico adecuado y que cuentan con profesionales de la informática. Por otro lado, las entidades públicas vienen presentando un desarrollo tecnológico desigual. No existe un esfuerzo compartido en generación de sistemas de información. Es común apreciar que se desarrollan sistemas de información en forma independientes, sin utilizar la economía de escala que implicaría la definición de metas comunes y la producción de sistemas de uso general por las entidades del Estado. Las adquisiciones indiscriminadas de equipos informáticos, que realizan las entidades, en su afán de modernizarse, se efectúan sin la debida planificación de sus sistemas de información y planes de tecnología a utilizar.

No obstante estas limitaciones, podemos considerar que el Estado y la Administración Pública en el Perú han emprendido un proceso de modernización mediante el uso de las nuevas herramientas de la tecnología que se irán implementando hasta llegar a un Sistema Informático Nacional regulado que integre a todos las instituciones públicas.

2.2. Aplicaciones.

El uso y la aplicación de la Tecnología de la Información conjuntamente con la aparición de la Internet, unido a una reingeniería de las políticas de Estado, dan como resultado el llamado "e-government" o gobierno electrónico.

EL PORTAL DEL ESTADO PERUANO.

Dando inicio a un e-government, se ha establecido el "Portal del Estado Peruano", mediante Decreto Supremo N° 060-2001-PCM con la finalidad de realizar un acercamiento a la sociedad civil. Por medio de este Decreto Supremo, se le asigna la administración de dicho portal a la Presidencia del Consejo de Ministros, a través del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Por otro lado, por Resolución Jefatural N° 229-2001-INEI, se crea el Centro de Administración del Portal del Estado Peruano- CAPEP (www.perugobierno.gob.pe), con una "ventanilla única" a través del cual se proyecta difundir información de los diversos servicios, acciones, eventos, proyectos, tramites, campañas, páginas web, boletines, servicios de instituciones del Estado dirigidos a la ciudadanía, así como también brindar la posibilidad de acceso a ciertos servicios en línea.

La aplicación del e-government en el Perú, está orientada a:

- Posibilitar el acceso de los ciudadanos a la información que brinda el Estado a través de medios electrónicos, así como la realización de trámites y consultas.
- Propiciar el uso de tecnología y redes informáticas a los sectores económicos menos favorecidos, en los sectores de educación y salud (Proyecto Huascarán⁹).
- Utilización de la internet para aplicaciones de comercio electrónico en las modalidades: G2C(gobierno-ciudadano), G2G (gobierno-gobierno) y G2E (gobierno-empleado-administración pública).

El e-government o gobierno digital, va más allá que la aplicación tecnológica, representa en esencia el futuro de un Estado Moderno y eficiente que vele por los intereses de todos sus miembros, garantice una administración óptima de los recursos y convierta los funcionarios públicos, desde la primera magistratura hasta los empleados de nivel operativo, en verdaderos artesanos de un cambio social y cultural acorde al proceso de globalización que vive la humanidad¹⁰.

AUTOMATIZACIÓN DE LAS ADUANAS.

El Estado Peruano, a partir de 1990 inició el proceso de fortalecimiento y modernización de dos instituciones básicas de la administración y recaudación de tributos la Superintendencia Nacional de la Administración Tributaria (SUNAT) y la Superintendencia de Aduanas para convertirlas en instrumentos del programa de recuperación económica.

En el caso de las Aduanas, el Estado se propuso convertirla en facilitadora del comercio internacional y eficiente recaudadora de tributos que graban dicha actividad, para lo cual se implementó un proyecto de reforma y modernización que removió a esta organización contando con la colaboración de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el

⁹ Proyecto del Ministerio de Educación que pretende desarrollar, ejecutar, evaluar y supervisar, con fines educativos, una red nacional, moderna, confiable, con acceso a todas las fuentes de información y mejorar la calidad educativa en las zonas rurales y urbanas.

¹⁰ Lino Valdivia M., El Arte de Gobernar los Tiempos de la Internet. COMERCIO. Producción. "Los Paradigmas que construirán el futuro", La Revista de los Empresarios. Cámara de Comercio de Lima, pág. 60.

Programa de las Naciones Unidas (PNUD) y la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Hoy, la Superintendencia Nacional de Aduanas cuenta con una organización ordenada y adecuadamente estructurada con procedimientos simplificados y automatizados que van desde las importaciones, despacho de exportaciones, registro y control del depósito de mercancías importadas, la implementación del teledespacho y telemanifiesto, usando medios electrónicos e interconexión con bancos y terminales de almacenamiento con módulos y sistemas que se encuentran funcionando a lo largo del país.

En este sector, se ha desarrollado una legislación especializada con disposiciones y directivas que dan una conceptualización especial al denominando "software aduanero", para fines de imposición de tarifas en materia de aduanas¹¹.

OSIPTEL.

En el Perú, los medios de comunicación y la Internet son materia de regulación y fiscalización del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones a través del Organismo Supervisor de Inversión Privada (OSIPTEL), quien se encarga de regular el mercado de las telecomunicaciones cumpliendo cuatro funciones importantes:

- Promover la inversión privada en el sector,
- Supervisar los contratos de concesión que celebra el Estado con las empresas,
- Fijar políticas en defensa de los usuarios,
- Propiciar el desarrollo rural de las telecomunicaciones a través del Fondo de Inversión para las Telecomunicaciones "FITEL".

El acceso a la Internet y los servicios de consulta telefónica se vienen incrementando desde 1996 con el ingreso de la Red Científica Peruana de IBM y a partir de 1997 la Telefónica del Perú, han ampliado los servicios portadores Infovía y Unered, que hacen uso de las redes Interlan y Digired, permitiendo la existencia de más empresas de valor añadido.

¹¹ Directiva N° 7D-05-97-Aduanas-INTA. Resolución N° 000628 del 05 de agosto de 1999. Decreto Supremo N° 128-99-EF del 31 de julio de 1999 establecen criterios de valoración de los Soportes Informático-Aduaneros.

CONASEV.

La Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV), considerando la importancia que la tecnología ofrece ha introducido el uso de los medios informáticos y telemáticos en la presentación de declaraciones financieras y en la auditoría, utilizando soportes magnéticos o la vía del correo electrónico¹².

SUNAT

La Supervisora Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) viene impulsando a través de diversos dispositivos la posibilidad de que los contribuyentes puedan declarar sus tributos y realizar los pagos al Fisco mediante medios electrónicos, creándose los Programa de Declaración Telemática de Renta y Programa de Declaración Telemática de Remuneraciones (PDT)¹³, que se pueden descargar ingresando a la página Web de SUNAT a un computador personal u obtener directamente en las oficinas en forma gratuita a través de discos compactos.

Los cambios que se vienen implementando son muy importantes, en la medida en que están orientados hacia una mayor modernización del sistema fiscal, facilitando el cumplimiento de las obligaciones tributarias; el intercambio fluido de información entre SUNAT y los contribuyentes, mejorando la calidad y oportunidad de la información; reduciendo costos de atención al contribuyente y de captura de datos.

PODER JUDICIAL

El Poder Judicial a partir de 1993 ha entrado en un proceso de reorganización, reforma y modernización dispuesto por las Leyes N° 26546 y 26623, en las áreas de Administración, Despacho Judicial, Magistratura y Marco Jurisdiccional.

En este proceso de modernización el Poder Judicial ha previsto una estrategia para los aspectos administrativos y otra para los jurisdiccionales, tomando en consideración las necesidades de organización y tecnología que ha-

¹² Resolución N° 100-96-EF/.

¹³ Resoluciones N° 079-99/SUNAT, N° 18-2000/SUNAT, N° 019-2000/SUNAT.



gan de la administración judicial un auténtico servicio al ciudadano. Para ello, el Poder Judicial ha impulsado la reforma a partir de la instalación de un nuevo sistema de Despacho Judicial y Juzgados Corporativos.

El Despacho Judicial.

Constituye un Centro de Distribución General de documentación con ventanillas múltiples en la Mesa de Partes Única con modernos terminales de información computarizada, salas especiales de lectura de expedientes, monitores computarizados con la Agenda Judicial del día, autorización para el uso de notificación por correo electrónico, dejándose constancia en el expediente del ejemplar entregado para su envío, anexándose el correspondiente reporte técnico que acredite su envío¹⁴.

Despachos Corporativos.

Los Despacho Corporativos están conformados por la reunión de dos o más juzgados agrupados en módulos que realizan la función de administrar justicia apoyados por equipos administrativos dotados de sistemas informáticos, de bases de datos de consulta de expedientes, estados de los procesos, tasas judiciales, abogados hábiles, formatos judiciales, etc.

El Ministerio Público a su vez, a través de las Fiscalías ha constituido un Sistema Único de Denuncias (RUDE), entrelazando las fiscalías y los juzgados penales.

SUNARP

La Superintendencia Nacional de Registros Públicos, entidad que siguiendo con el proceso de modernización de las instituciones públicas, ha desarrollado un programa de servicios en línea que permite realizar consultas vía Internet a cualquier persona natural o jurídica, obteniendo información de fichas y partidas electrónicas de las Oficinas Registrales de Lima y Callao.

La obtención de información en línea, está dirigida a satisfacer cada vez mejor a los usuarios, modernizando los servicios y agilizando los trámites que se

¹⁴ Ley N° 27419 de fecha 07.02.2001, faculta el diligenciamiento de notificación por facsímil, correo electrónico u otro medio.

realizan en oficinas como notarías, estudios de abogados, sistemas financieros, instituciones privadas y públicas, etc.

Para disponer de la información almacenada en los servidores de datos y las imágenes de partidas contenidas en los discos ópticos de la Oficina Registral de Callao y Lima se requieren:

- Una computadora personal conectada a la Internet.
- Suscribir un contrato por el servicio de Información en Línea, entre el usuario y la ORLC.
- Un abono y el recibo de pago del servicio.
- Poseer códigos de usuario y contraseña.

EDUCACIÓN

La herramienta tecnológica se ha expandido en todos los niveles de la actividad humana. En el campo de la enseñanza e investigación, la tecnología puede brindar servicios extraordinarios desde el manejo de una gran cantidad de información hasta operaciones y simulaciones matemáticas muy complejas a gran velocidad, transmitiendo y recibiendo en tiempo real datos desde diferentes puntos del planeta¹⁵.

En la educación peruana el uso de las herramientas tecnológicas vienen cambiando muy lentamente, los medios tradicionales de la enseñanza e investigación universitaria de los peruanos en un contexto en la que la característica predominante ha sido y lo es, de que las universidades especialmente las públicas, adolecen de una gran pobreza bibliográfica.

Hoy, la Internet posibilita un acceso a la información y un cambio en las prácticas docentes y profesionales fundamentales. Sin embargo, aunque la Internet podría "contribuir a la deselitización del conocimiento", todavía hay una "fuerte segmentación del mercado de los usuarios, donde la educación sigue constituyendo un fuerte privilegio para un sector social.

El Ministerio de Educación ha propuesto un programa denominado "Huascarán" como una estrategia de educación informática, orientada a implementar en los colegios el uso de computadoras y programas de capacita-

¹⁵ Herrera Enrique, *Práctica metodológica de la investigación jurídica*. Ed. ASTREA, Bs.As., 1998, pp. 159-160.

ción para profesores y alumnos, promoviendo el desarrollo y la aplicación de software en la enseñanza, a efecto de mejorar la calidad educativa en las zonas rurales y urbanas del país¹⁶.

A nivel de las Universidades son los recursos económicos los que determinan las posibilidades y los límites de acceso a la Internet planteándose diferencias y privilegios.

Los servicios de las Universidades Peruanas por lo menos las de la Capital, tienen su propia página Web donde brindan información acerca de los profesores, investigadores, alumnos y especialidades. Casi todos los servicios académico-administrativos que brindan las universidades están automatizados. Y, algunas universidades publican los resultados de los exámenes de admisión a través de la Internet.

DOCENTES Y TECNOLOGÍA

Los docentes universitarios de las universidades públicas especialmente, son los que lamentablemente tienen poco acceso a la Internet, pese a contar con un código de acceso especial. No es una exageración, cuando se señala que en los docentes existe "analfabetismo tecnológico". Las causas, pueden ser varias. Una y la más determinante es la grave situación en las remuneraciones que percibe el docente de las universidades públicas, las que no resisten ninguna comparación con los sueldos de los docentes de las universidades privadas. Este tipo de docente, llamados "profesor taxi", tiene que luchar para sobrevivir y le "resta poco tiempo para familiarizarse con los nuevos instrumentos", siendo su situación desventajosa frente a sus jóvenes alumnos.

3. Aplicación de la tecnología telemática en la nueva Ley de Procedimiento Administrativo General.

3.1. Antecedentes.

El Perú ha iniciado a partir de 1980 un proceso acelerado de regulación de las nuevas tecnologías que se viene aplicando en forma más rápida en el sector privado. A continuación se hará referencia a los antecedentes que se han dado en materia de regulación.

¹⁶ D.S.Nº 067-2001-ED del 16.11.2001.

- **Manifestación de la voluntad por medios electrónicos.**

El uso de las nuevas tecnologías también tiene efectos en la legislación, originándose innovaciones como es el caso de las modificaciones producidas por la Ley N° 27491 a los artículos 141° y 1374° del Código Civil, regulando que la manifestación de voluntad expresa sea considerada además de la forma oral o escrita, los actos contractuales realizados por medios electrónicos y la formalidad mediante el uso de la firma digital.

En este caso, la ley regula la oferta y la demanda contractual que se realice por sujetos o agentes capaces con inteligencia que dejan depositada su voluntad en un programa (voluntad congelada), la cual convierte la voluntad de una o ambas partes en forma automática¹⁷.

Estableciendo la ley para la perfección del acto contractual, la recepción por el remitente el acuse de recibo (artículo 1374° del Código Civil).

- **Documento Electrónico.**

En nuestro país como en el resto del mundo ha empezado a utilizarse documentos provenientes de un sistema de elaboración por medios electrónicos. Con el requisito de que para ser tales, el documento electrónico no puede ser leído o conocido en forma directa sino con la intervención de máquinas traductoras que hacen perceptibles y comprensibles las señales digitales¹⁸.

La Ley N° 27291 a su vez modifica el artículo 141-A del Código Civil, extendiendo la formalidad de la manifestación de voluntad en soporte de papel y escrito a los alcances del documento considerado por medios electrónicos, ópticos o cualquier otro medio análogo que la tecnología genere en el futuro.

¹⁷ A lo que se ha denominado "contrato telepresencial" que se realiza mediante "contacto virtual". Ver: Carlos Armas Morales, "Sistema de Contratación por medios electrónicos. Manifestación de voluntad y perfeccionamiento contractual". Tesis de maestría en Derecho Civil y Comercial, UNMSM, 2001.

¹⁸ Ettore Gianantonio. Valor Jurídico del Documento Electrónico. En Informática y Derecho, Depalma, Bs.As. 1987, pp. 89 y sgts.

La regulación del documento electrónico tiene su antecedente en los Códigos, Procesal Civil y Procesal Penal que amplían el significado del documento además de los escritos a los generado por medio de reproducciones de audio o video, la telemática en general y demás objetos que recojan, contengan o representen algún hecho, o una actividad humana o su resultado.

Par dar valor probatorio a los documentos electrónicos se exigen los mismo requisitos que se imponen a los documentos escritos y el juez hará una adecuada valoración que recaerá en su autenticidad y seguridad.

En la nueva Ley de Títulos Valores, se encuentra regulado los valores desmaterializados, en la medida que dichos documentos electrónicos para tener la misma naturaleza y efectos que los títulos valores materializados, se requiere de su anotación en cuenta y de su registro ante la Institución de Compensación y Liquidación de Valores, surtiendo su efecto desde su inscripción (arts. 2, 4 y 56 de la Ley 27287).

Asimismo, está previsto que los títulos valores además de la firma autógrafa, pueden usarse medios gráficos, mecánicos, electrónicos de seguridad, para su emisión, aceptación, seguridad o transferencia, las mismas que tendrán por acuerdo expreso entre las partes intervinientes los mismos efectos y validez que la firma autógrafa para todos los fines de ley.

• Valor Probatorio del Documento Electrónico.

El valor probatorio de los documentos electrónicos, ha sido previsto desde la dación de la ley que autoriza la creación de microarchivos en el sector privado y público. Exigiéndose a los documentos electrónicos los mismos requisitos que se imponen a los documentos escritos y el juez hará una adecuada valoración que recaerá en su autenticidad y seguridad.

Los documentos contenidos en ellos pueden ser utilizados en la transferencia electrónica de fondos (EDI) y otros servicios de valor añadido, conservando para todos sus efectos legales su valor probatorio y efecto legal para su uso en procedimientos administrativos y para su transmisión telemática (D. S. Nro. 001-2000-JUS; Ley 26612; D. L. 681).

En la práctica de los bancos se está generalizando la transmisión y procesamiento de información por medios electrónicos que reemplazan grandes volúmenes de papel (mediante cajeros automáticos, terminales de siste-

mas electrónicos). Acciones electrónicas que tienen plena validez. A nivel público, en la diferentes dependencias como la SUNAT, SUNARP, Bolsa de Valores, están plenamente autorizadas las declaraciones tributarias en soporte digital, siendo su contenido reconocido con plena validez legal para fines auditables y judiciales.

- **Firma Digital.**

La legislación peruana también ha previsto que los datos informatizados de las entidades públicas y privadas deberán tener los sistemas de seguridad e integridad que garanticen su inalterabilidad e integridad la cual puede incluir el uso de firma o signatura informática¹⁹.

La ley regula la utilización de la firma electrónica otorgándole la misma validez y eficacia jurídica que el uso de una firma manuscrita u otra análoga que conlleve a manifestación de voluntad. Señalando que el medio probatorio es la recepción de la declaración contractual, cuando el remitente reciba el acuse de recibo (art.141-A del Código Civil).

- **Archivos mediante el uso de tecnología avanzada.**

La Ley N° 26612 del 21 de mayo del año 1996 y su antecedente el Decreto Legislativo N° 681, regulan el sistema de microarchivo utilizando las técnicas de la microforma, micrograbación, microduplicado mediante el empleo de procesos químico, informático, electrónico, electromagnético, o que emplee alguna tecnología de efectos equivalentes, de modo que tal imagen se conserve y pueda ser vista y leída con la ayuda de equipos visores o métodos análogos.

¿Las instituciones públicas están comprendidas en el alcance de este dispositivo legal?

La ley comentada y su antecedente el Decreto Legislativo N° 827 del 05 de junio de 1996, legislan que los archivos oficiales de las entidades públicas comprendidas en el Gobierno Central, Consejos Transitorios de Administración Regional, Gobierno Regionales, Gobierno Locales, Organismos Descentralizados Autónomos, Instituciones Públicas Descentralizadas y So-

¹⁹ Ley N° 27269 del 28.05.2000.

ciudades de Beneficencia Pública, podrán ser convertidos al sistema de microarchivos.

Las personas jurídicas de derecho público están comprendidas dentro de la posibilidad de organizar sus archivos mediante la tecnología de las microformas de que trata la ley comentada.

• El Fedatario Juramentado

La ley también ha previsto el caso de que las dependencias públicas acuerden convertir sus archivos oficiales al sistema de microarchivos, deberán contar con dos fedatarios juramentados, quienes podrán ser funcionarios de cargo del archivo oficial de la misma entidad o contratar los servicios de Fedatarios debidamente autorizados, como los únicos depositarios de la fe pública para autenticar los procesos de micrograbación en la obtención de microformas con valor probatorio y efecto legal (Decreto Legislativo N° 827 del 05.06.96).

3.2. Ley N° 27444.

• Alcances.

El 11 de octubre del año 2001 ha entrado en vigencia la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, norma que regula las diversas instancias de las Administraciones Públicas del país. Este nuevo dispositivo legal reemplaza al Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos Decreto Supremo 006-67-SC y es comentado por los especialistas en Derecho Administrativo como una renovación de la regulación de la administración pública del país, permitiendo la adecuación de la administración pública a la nueva dinámica estatal y a los requerimientos de una economía de mercado en un mundo globalizado²⁰.

Uno de los rasgos especiales de la Ley 27444 por lo que aquí compete tratar, es la adecuación de sus normas a las nuevas tecnologías, considerando las enormes ventajas que posibilitan su uso y permiten el logro en la eficacia de los servicios.

²⁰ Espinosa-Saldaña Barrera, Eloy. "La Ley 27444: Las razones de su puesta en vigencia y una breve mención a sus rasgos fundamentales". Revista Jurídica del Perú N° 30, Año 2001, pp. 177.

- **Forma de los Actos Administrativos.**

La ley 27444 ha previsto que los actos administrativos puedan expresarse en otras formas diferentes a la "escrita", con el requisito de que en estos casos se "permita tener una constancia" de la existencia del acto administrativo (art. 4). De esta forma, si el acto administrativo es producido por medio de sistemas automatizados, debe garantizarse al administrado conocer el nombre y cargo de la autoridad que lo expide. (art. 4, inc.4.3.).

- **Causales de Nulidad.**

El art. 10 de la ley al señalar los vicios que puedan afectar a los actos expresos, tácitamente comprende a los actos administrativos que se expresen en forma electrónica; es decir que resulten como consecuencia de la aprobación automática cuando se incurre en su contenido en contra o contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumple con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición o contienen un imposible jurídico.

- **Notificación Electrónica de los Actos Administrativos**

Igualmente la Ley ha previsto diversas modalidades de notificación mediante telegrama, correo certificado, telefax, correo electrónico o cualquier otro medio, cumpliendo los requisitos de que pueda comprobarse en forma fehaciente la notificación con acuse de recibo de quien lo recibe y, que el administrado lo hubiese solicitado, es decir la notificación electrónica es facultativa.

La notificación en forma tradicional suele realizarse mediante entrega del documento en forma personal, o también mediante el correo certificado, sin embargo, el avance tecnológico impone el empleo de otros mecanismos como son la telecopia, telefax, teletexto o correo electrónico. Para la aplicación de cualquiera de estas vías, se requiere la concurrencia de tres requisitos:

- Se confirme en forma fehaciente el acuse de recibo o de recepción de la notificación electrónica.
- Se compruebe quien lo recibe.
- El administrado respecto del cual se aplique, hubiese solicitado su empleo.

El uso de los medios electrónicos, plantea nuevos derechos de los administrados, pero también nuevos retos a la labor cotidiana de la administración, la cual necesariamente deberá someterse a profundos cambios²¹.

• **Vigencia de las Notificaciones Electrónicas.**

Las notificaciones cursadas mediante correo certificado, oficio, correo electrónico y análogos, surtirán sus efectos el mismo día en que consten haber sido recibidos por su destinatario (art. 25.2.)

• **El Expediente Administrativo Electrónico**

En lo referente a los expedientes, las entidades podrán emplear tecnología de microformas y medios informáticos para el archivo y tramitación de expedientes, previendo las seguridades, inalterabilidad e integridad de su contenido, de conformidad con la normatividad de la materia (art. 153.3.)

Se conoce como expediente administrativo al instrumento material sistemáticamente ordenado que acumula toda la actividad procedimental de un mismo asunto originada de oficio o a solicitud de los sujetos procesales, comprendiendo documentos, notificaciones, copia de las publicaciones oficiales efectuadas, actas, escritos, resoluciones, etc., que sirven de fundamento a la decisión administrativa y evidencian las diligencias encaminadas a ejecutarla²².

La noción tradicional muestra al expediente como un documento físico conformado por diversas fojas y anexos, pero el avance de la técnica, ha transformado el contenido del término expediente hasta influir dentro de su alcance cualquier forma de documentación de las actuaciones procesales, como son el soporte informático y el uso de tecnología avanzada para el archivo de documentos e información²³.

²¹ Eloy Espinosa-Saldaña Barrera, La ley 27444: Las razones de su puesta en vigencia y una breve mención a sus rasgos fundamentales. *Revista Jurídica del Perú*, N° 30, 2001, pp. 131.

²² Corre Freitas, Rubén. Principios del Procedimiento Administrativo Electrónico. Decreto del Poder Ejecutivo N° 65/998 de 10/III/98. VI Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática, pp. 763 y sgts.

²³ El expediente electrónico es la acumulación por vía informática de todos los documentos y no sólo los públicos) relativos a un asunto (y no exclusivamente tendientes a la formación de la voluntad administrativa).

Las normas contemplan que las personas jurídicas de Derecho Público Interno como son el Gobierno Central, los Consejos Transitorios de Administración Regional de los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, los Organismos descentralizados y las Sociedades de Beneficencia Pública, pueden acogerse a la posibilidad de organizar sus archivos mediante tecnología de microformas, siempre que ello se realice resguardando la integridad de los datos informáticos públicos y de la información microfilmada o digitalizada.

Para la mayor seguridad de esta forma de documentación de las actuaciones procesales, la mencionada norma también contempla que las microformas cuenten tanto con sistemas de seguridad que garanticen la inalterabilidad e integridad de los datos e informaciones con medios que hagan inalterable, fija, durable y comprobable la autenticidad de la signatura o firma informativa.

Cuando una dependencia se acoja a este régimen quedan obligadas a mantener el alcance del público, los expedientes originales en trámite hasta cierto tiempo. Vencido dicho plazo, los expedientes y documentos que por obligación legal o por conveniencia del servicio tengan que ser conservados, pueden ser sustituidos por las correspondientes microformas mantenidas en microarchivos autorizados.

La Comisión que redactó la ley considero que este punto sea objeto de reglamentación en los siguientes aspectos:

- La sustitución de la escritura manuscrita y la firma ológrafa por la firma electrónica.
- La restricción de la circulación del documento administrativo sobre papel, sino que va necesitar de sistemas de recuperación bastante difundidos.
- Empleo necesario del equipamiento y asistencia técnica para la producción, reproducción, movilización y desplazamiento y conservación del documento.
- Necesaria intermediación de otros sujetos para la operatividad del documento, tales como fedatario informático, operador, programadores, etc.
- La desmaterialización del documento.

4. Conclusiones.

- El Estado y la Administración Pública deben asumir el proceso de modernización con la adecuación de su regulación, procedimientos y servicios mediante el uso racional de las nuevas tecnologías de la información.
- El e-government es una alternativa que debe orientarse al logro de la mayor participación de los ciudadanos, mediante el acceso a la información de manera que le permita a la población hacer llegar al Estado su opinión y puntos de vista respecto a las acciones del Gobierno.
- La aplicación de la regulación telemática en la Administración Pública, requiere la formación de una nueva mentalidad del estamento público (empleados, funcionarios) que se alcanzará con una adecuada capacitación integral que se sintetiza en el conocimiento y uso responsable de la tecnología.