

Ley que otorga rango legal a la firma digital remota, promueve su gratuidad progresiva para personas naturales y modifica la Ley 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales

Parte de la firma digital remota ya admitida por los estándares del INDECOPI (2021) y por el Decreto Supremo 082-2024-PCM, y le otorga rango legal en la Ley 27269 con requisitos de seguridad (módulo criptográfico certificado, control exclusivo con autenticación fuerte, visualización previa del documento, redundancia y plan ante compromiso de claves); promueve un certificado gratuito y progresivo del RENIEC para personas naturales y un servicio público de validación.

Comisión (Cámara de Diputados): Ciencia, Innovación Tecnológica y Sociedad Digital (+ Modernización de la Gestión del Estado y Contraloría) · **Revisora (Senado):** En asuntos de Salud, Educación, Cultura, Mujer y Desarrollo Social y Digital · **Prioridad:** media · **Costo fiscal:** medio · **Plazo:** mediano

Plan Perú 2050: Ciber Seguridad, Transformación Digital, Mipymes

I. Exposición de motivos

La Ley 27269 de Firmas y Certificados Digitales data del año 2000 y fue concebida para firmas generadas con dispositivos en poder del titular (tarjetas y tokens). La firma remota o en la nube ya está admitida a nivel infralegal: el INDECOPI, como Autoridad Administrativa Competente de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica, aprobó en 2021 estándares para esa modalidad, y el Decreto Supremo 082-2024-PCM autorizó al RENIEC a operar como prestador de servicios de valor añadido en modalidad de sistema de creación de firma remota, con carácter temporal. Sin embargo, esa modalidad carece de rango legal, de requisitos mínimos de seguridad fijados por ley y de una oferta gratuita para la ciudadanía. Aunque el DNI electrónico incorpora certificados (9 332 713 titulares al 30 de junio de 2026, según datos del RENIEC difundidos por Panamericana), su uso requiere lectores y software que la mayoría no tiene, por lo que la firma digital sigue siendo marginal fuera del Estado y las grandes empresas. La alternativa práctica, la firma escaneada, es vulnerable al fraude documental. La Unión Europea reconoce la firma cualificada remota en eIDAS y su reforma de 2024.

II. Fórmula legal

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE OTORGA RANGO LEGAL A LA FIRMA DIGITAL REMOTA, PROMUEVE SU GRATUIDAD PROGRESIVA PARA PERSONAS NATURALES Y MODIFICA LA LEY 27269, LEY DE FIRMAS Y CERTIFICADOS DIGITALES

Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, para otorgar rango legal a la firma digital remota, establecer sus requisitos mínimos de seguridad, promover el acceso gratuito y progresivo de las personas naturales a un certificado de firma digital remota y garantizar un servicio público de validación de firmas.

Artículo 2. Incorporación de los artículos 3-A, 3-B y 3-C a la Ley 27269

Se incorporan los artículos 3-A, 3-B y 3-C a la Ley 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, en los términos siguientes:

«Artículo 3-A. Firma digital remota

3-A.1. Tiene la misma validez y eficacia jurídica que la firma digital generada en un dispositivo en poder del titular la firma digital generada mediante un dispositivo seguro de creación de firma custodiado por una entidad de certificación o un prestador de servicios de valor añadido acreditado por la Autoridad Administrativa Competente para el servicio de firma remota, siempre que:

- a) la clave privada se genere y permanezca en un módulo criptográfico certificado conforme a estándares internacionales;
- b) el titular mantenga el control exclusivo de su activación mediante autenticación de dos factores de categorías distintas, uno de ellos de posesión, de nivel alto conforme a los niveles de confianza del Marco de Confianza

- Digital; la activación puede realizarse con el DNI digital de nivel de garantía alto;
- c) el titular visualice el documento o su identificación antes de autorizar cada firma o lote; y
- d) el prestador conserve registros auditables de cada activación.

3-A.2. Los prestadores de firma remota mantienen infraestructura redundante en al menos dos sedes, un plan probado de respuesta ante el compromiso de claves que incluya revocación masiva y reemisión, se someten a auditoría anual independiente y notifican sus incidentes a la Autoridad Administrativa Competente y al Centro Nacional de Seguridad Digital conforme al Decreto de Urgencia 007-2020 y su reglamento. Responden por los daños derivados del incumplimiento de estos requisitos.

Artículo 3-B. Certificado de firma remota para personas naturales

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, en su calidad de entidad de certificación del Estado, emite a toda persona natural mayor de edad que lo solicite un certificado de firma digital utilizable en modalidad remota, sin requerir la adquisición de lectores de tarjeta ni software de pago. La emisión es gratuita en los supuestos y con la gradualidad que el RENIEC apruebe conforme a su disponibilidad presupuestal, priorizando los trámites ante el Estado.

Artículo 3-C. Validación y aceptación

3-C.1. El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, en su calidad de Autoridad Administrativa Competente de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica, pone a disposición un servicio gratuito en línea para validar firmas digitales y sellos de tiempo de prestadores acreditados nacionales y de prestadores extranjeros reconocidos, incluidos los formatos de validación a largo plazo. El servicio procesa únicamente el resumen criptográfico del documento o lo elimina inmediatamente después de la validación, y publica en formato abierto la lista de prestadores acreditados y reconocidos.

3-C.2. La aceptación de documentos firmados digitalmente por las entidades de la administración pública comprende los firmados en modalidad remota, sin exigir firma manuscrita, legalización ni presentación física adicional, salvo mandato legal expreso.»

Artículo 3. Reconocimiento transfronterizo

El Poder Ejecutivo promueve acuerdos de reconocimiento mutuo de firmas digitales con otros Estados, en especial en el marco de la Alianza del Pacífico y de la Comunidad Andina.

Primera. Disposición Complementaria Final

Adecuación reglamentaria. El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el presidente del Consejo de Ministros, adecúa el Reglamento de la Ley 27269, aprobado por el Decreto Supremo 052-2008-PCM, y el Decreto Supremo 082-2024-PCM en un plazo de noventa días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente ley.

Segunda. Disposición Complementaria Final

Financiamiento. La implementación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional del RENIEC, del INDECOPI y de la Presidencia del Consejo de Ministros, de manera progresiva y sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. La gratuidad se incorpora en la programación multianual del RENIEC previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas.

Única. Disposición Complementaria Transitoria

Continuidad de los servicios acreditados. Los servicios de firma remota autorizados o acreditados antes de la vigencia de la presente ley continúan operando y se adecúan a los requisitos del artículo 3-A en un plazo de dieciocho meses contados desde la entrada en vigencia de la adecuación reglamentaria.

III. Análisis costo-beneficio

Genera gasto público medio para el RENIEC: módulos criptográficos certificados con redundancia en dos sedes, operación 24 horas y auditorías, más la menor recaudación por la gratuidad de los certificados. El editor estima S/ 5 a 12 millones en 2027-2029 y S/ 1,5 a 3 millones anuales, con baja confianza; por el criterio de la STC 00018-2023-PI/TC la gratuidad es progresiva, sujeta a disponibilidad presupuestal y a informe previo del MEF. Parte de la infraestructura ya existe por la autorización del Decreto Supremo 082-2024-PCM. El beneficio es la reducción de costos de transacción para ciudadanos y mipymes (traslados, notarías, mensajería) y la prevención del fraude documental basado en firmas escaneadas. Los requisitos de seguridad mitigan el riesgo

de concentrar millones de claves en una sola infraestructura.

Normas que modifica

- Ley 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, arts. 3-A, 3-B y 3-C — *incorpora*
- Decreto Supremo 052-2008-PCM, Reglamento de la Ley 27269, adecuación — *complementa*
- Decreto Supremo 082-2024-PCM, firma remota del RENIEC — *eleva_rango*

Entidades implicadas (quién hace qué)

- **RENIEC** (ejecutora): Emite el certificado de firma remota con gratuidad progresiva (art. 3-B) y cumple los requisitos de seguridad (art. 3-A).
- **INDECOPI** (supervisora): Acredita prestadores de firma remota y opera el servicio público de validación (arts. 3-A y 3-C.1).
- **PCM-SGTD / CNSD** (reglamentadora): Adecúa el reglamento y recibe incidentes de prestadores (art. 3-A.2; DCF Primera).
- **Entidades** (regulada): Aceptan documentos con firma remota sin formalidades adicionales (art. 3-C.2).
- **MEF** (financiadora): Informe previo para incorporar la gratuidad en la programación multianual (DCF Segunda).

Sujetos obligados: Entidades de certificación y prestadores de servicios de valor añadido que ofrezcan firma remota; RENIEC; entidades de la administración pública.

Beneficiarios: Personas naturales mayores de edad y mipymes que firman documentos; entidades públicas que reducen trámites presenciales. No se cuantifica el número de usuarios potenciales.

Impacto económico estimado (confianza baja; referencial, no oficial)

Tipo: mixto

Costo para el Estado: S/ 5–12 millones (2027-2029) y S/ 1,5–3 millones/año, estimación del editor; menor recaudación por gratuidad no cuantificable con información pública

Horizonte: 2027-2031

Financiamiento: Presupuesto institucional del RENIEC, INDECOPI y PCM de manera progresiva. Requiere coordinación con el Poder Ejecutivo, fuente de financiamiento identificada e informe previo de sostenibilidad fiscal del MEF antes del dictamen (STC 00018-2023-PI/TC).

Supuestos: Ampliación de la infraestructura de firma remota existente del RENIEC con módulos criptográficos certificados, segunda sede redundante, operación 24 horas, auditoría anual y validador del INDECOPI. Costos supuestos por el editor sin fuente oficial; no se conocen los ingresos actuales del RENIEC por certificados.

Beneficio para el Estado: Ahorro en papel, mensajería y trámites presenciales; menor fraude documental en procedimientos. No cuantificable con información pública.

Beneficio para la sociedad: Reducción de costos de traslado y notariales para ciudadanos y mipymes; firma desde el teléfono en regiones. No cuantificable con información pública.

Inversión privada: Prestadores privados de firma remota podrían ampliar su oferta bajo reglas legales claras; no cuantificable.

Costo para privados: Prestadores privados: adecuación a módulos certificados, redundancia y auditoría anual.

Riesgos: Concentración de claves en una infraestructura (mitigado con redundancia y plan ante compromiso); activación de firmas mediante engaño (mitigado con visualización previa); demora en la gratuidad por restricciones presupuestales.

Revisión especializada (asistida por IA, sobre la versión anterior)

- **Constitucional** — Con observaciones: El reconocimiento de la firma digital remota es compatible con la Constitución y con el principio de equivalencia funcional. La gratuidad obligatoria del certificado del RENIEC debe sustentarse con informe del MEF y respetar la autonomía económica del RENIEC.
- **Técnica legislativa** — Con observaciones: Reconocer la firma digital remota mediante la incorporación del art. 3-A en la Ley 27269 es técnicamente correcto, pero el título anuncia una ley modificatoria y la mayor parte del articulado queda como normas autónomas fuera de la Ley 27269. La gratuidad a cargo del RENIEC requiere sustento presupuestal y debe respetar su autonomía, y

hay errores formales.

- **Concordancia normativa** — Con observaciones: La firma remota ya está reconocida a nivel infralegal: el INDECOPI (Autoridad Administrativa Competente de la IOFE) aprobó en 2021 estándares para la modalidad de firma remota o en la nube, y el D.S. 082-2024-PCM autorizó al RENIEC a operar como Prestador de Servicios de Valor Añadido en modalidad de Sistema de Creación de Firma Remota con plazo de acreditación. La propuesta aporta rango legal y gratuidad; debe reconocer ese marco y la serie de prórrogas de la Cuarta DCTF de la Ley 27269 (Ley 31665 y modificatorias).
- **Seguridad** — Con observaciones: La firma remota amplía el acceso y su equiparación es correcta si hay control exclusivo del titular. Faltan requisitos mínimos del dispositivo seguro de firma en el servidor, protección contra la activación de firmas mediante engaño, y un plan de continuidad y compromiso de claves dada la concentración de millones de claves en el RENIEC.
- **Derecho tecnológico** — Con observaciones: La firma digital remota con control exclusivo del titular es técnicamente correcta y está alineada con elIDAS. Debe encajar en las categorías de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica (IOFE) y del Reglamento de la Ley 27269 (EC, ER, PSVA acreditados por INDECOPI), verificar si la IOFE ya admite la modalidad remota, anclar la 'autenticación de nivel alto' en el art. 17 del DS 126-2025-PCM y asumir el costo de la gratuidad del certificado del RENIEC.

IV. Efecto de la vigencia de la norma

Incorpora los artículos 3-A, 3-B y 3-C a la Ley 27269 (verificar en SPIJ que la numeración esté libre); obliga a adecuar el Reglamento aprobado por el D.S. 052-2008-PCM y el D.S. 082-2024-PCM; complementa la Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 27269 (prorrogada por la Ley 31665 y modificatorias), la Ley 26497 (sin atribuir funciones nuevas al RENIEC, que ya actúa como entidad de certificación del Estado), el Decreto Legislativo 1412 y el Decreto de Urgencia 007-2020. No requiere votación de ley orgánica.

V. Indicador de éxito al 2031

A 2031, firma remota con rango legal y prestadores adecuados al art. 3-A con auditoría anual; al menos 3 millones de certificados de firma remota emitidos a personas naturales.

Normas relacionadas

- Ley 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales — <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27269.pdf>
- Ley 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil — <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/26497.pdf>
- Decreto Legislativo 1412, Ley de Gobierno Digital — <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1691026-1>
- Decreto Supremo 029-2021-PCM, Reglamento del Decreto Legislativo 1412 — <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1929103-3>
- Decreto Supremo 082-2024-PCM, medidas temporales para promover el uso de la firma digital en el sector público (firma remota del RENIEC) — <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2312893-1>
- Decreto Supremo 052-2008-PCM, Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales — <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/292462-052-2008-pcm>

Antecedentes

Periodo 2021-2026 (según verificación en SPLEY del revisor normativo): PL 14841/2025-CR, garantiza la eficacia plena de la firma digital y prohíbe exigir formalidades adicionales (en comisión); PL 10065/2024-CR, fecha cierta de documentos con firma digital (en comisión); PL 06175/2023-CR, formalización empresarial mediante firma digital (con dictamen). Las prórrogas de la Cuarta DCTF de la Ley 27269 provienen, entre otros, de los PL 03770/2022-CR, 06104/2023-CR, 13317/2025-CR y 13425/2025-CR, publicados como ley.

Referencias internacionales

- Unión Europea: Reglamento (UE) 2024/1183 (eIDAS 2), Marco Europeo de Identidad Digital y cartera de identidad digital — <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1183/oj>
- Estonia: Tarjeta de identidad electrónica y firma digital nacional (e-Estonia) — <https://e-estonia.com/solutions/e-identity/id-card/>

Fuentes

- Panamericana: RENIEC — 9 332 713 personas con DNI electrónico al 30-06-2026 — <https://panamericana.pe/nacionales/471197-reniec-37-292-920-peruanos-identificados-representa-99-2-poblacion-nacional/amp>
- gob.pe: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil — <https://www.gob.pe/reniec>
- El Peruano (02-09-2026): Ciberdelitos más denunciados en el Perú — 29 118 denuncias ene-jul 2026 según el Ministerio Público — <https://elperuano.pe/noticia/303867-ciberdelitos-mas-denunciados-en-el-peru>

Propuesta ciudadana de libre uso — no es un proyecto presentado. Versión web:
<https://unimauro.github.io/agenda-legislativa-tech/p/CIB-09.html>