

Ley que promueve las mancomunidades municipales para la transformación digital y establece la cooperación técnica del Gobierno Nacional con las municipalidades de baja capacidad digital

En el marco de la Ley 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal, reconoce la mancomunidad con objeto de transformación digital (unidad de tecnologías compartida, designación en común del Líder de Gobierno y Transformación Digital y del Oficial de Seguridad y Confianza Digital, adopción conjunta de servicios compartidos y compras conjuntas, con respaldos, continuidad y notificación de incidentes) y obliga al Gobierno Nacional —no a las municipalidades— a ofrecer un paquete de cooperación técnica a las municipalidades de baja capacidad que lo soliciten. La adhesión es voluntaria, con convenio tipo, posible articulación del gobierno regional y rendición de cuentas pública. No modifica la Ley Orgánica de Municipalidades, no transfiere competencias y usa los servicios digitales compartidos que provea la PCM.

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

Plan Perú 2050: Transformación Digital, Desarrollo Rural, Reforma Del Estado

I. Exposición de motivos

Según el INEI (Indicadores de Gestión Municipal 2022, RENAMU), 196 municipalidades provinciales y 1 678 distritales reportaron información; 1 798 tenían servicio de internet, pero solo el 38,3 % de las 1 874 municipalidades contaba con el Portal de Transparencia Estándar y, entre las que no lo tenían, el 43,9 % declaró desconocer cómo implementarlo. El problema es de capacidades: muchas municipalidades rurales carecen de personal de TI y de escala para contratar, operar y asegurar sistemas. La Ley 29029 (modificada por la Ley 29341 y el Decreto Legislativo 1445) permite que dos o más municipalidades se asocien para prestar servicios conjuntos y, entre sus objetivos, menciona la modernización de la gestión municipal y el desarrollo de capacidades con universidades (art. 4, numerales 4 y 5 del texto original), pero no prevé expresamente servicios digitales compartidos ni un apoyo técnico nacional para ese fin. La propuesta GOB-08 ofrece un catálogo de servicios compartidos de la PCM y GOB-14 permite compartir un responsable de transformación digital mediante mancomunidades; falta el mecanismo de adhesión, la asistencia técnica con obligaciones claras para el nivel nacional y la rendición de cuentas subnacional. En España, la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local encarga a las diputaciones provinciales prestar servicios de administración electrónica a los municipios de menos de 20 000 habitantes.

II. Fórmula legal

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE PROMUEVE LAS MANCOMUNIDADES MUNICIPALES PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y ESTABLECE LA COOPERACIÓN TÉCNICA DEL GOBIERNO NACIONAL CON LAS MUNICIPALIDADES DE BAJA CAPACIDAD DIGITAL

Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene por objeto promover las mancomunidades municipales para la transformación digital, en el marco de la Ley 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal, y establecer la cooperación técnica del Gobierno Nacional con las municipalidades de baja capacidad digital que la soliciten.

Artículo 2. Municipalidades de baja capacidad digital

2.1. La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, define y publica cada dos años la relación de municipalidades de baja capacidad digital, con criterios objetivos que consideran, entre otros, la población, el personal de tecnologías de la información, la conectividad, los servicios digitales disponibles y los resultados del índice de madurez digital subnacional o del instrumento que

haga sus veces, sobre la base de información del Registro Nacional de Municipalidades del Instituto Nacional de Estadística e Informática. La relación se publica con la clasificación final; los subindicadores relativos a seguridad digital no se publican de manera individualizada.

2.2. La clasificación tiene por única finalidad priorizar la cooperación técnica y no genera sanciones ni restricciones para las municipalidades, ni puede utilizarse como criterio para condicionar transferencias, recursos o competencias.

Artículo 3. Mancomunidades municipales para la transformación digital

3.1. Las municipalidades pueden constituir mancomunidades municipales conforme a la Ley 29029, o ampliar el objeto de las existentes, para uno o más de los siguientes fines: a) operar una unidad compartida de tecnologías de la información y soporte técnico; b) designar en común al Líder de Gobierno y Transformación Digital y al Oficial de Seguridad y Confianza Digital, o a quienes hagan sus veces, para todas o parte de las municipalidades mancomunadas, conforme al Decreto Legislativo 1412, Ley de Gobierno Digital, y su reglamento; c) adoptar en conjunto servicios digitales compartidos provistos por la Presidencia del Consejo de Ministros; d) contratar en conjunto bienes y servicios de tecnologías de la información conforme a la normativa de contrataciones públicas; e) gestionar datos e interoperabilidad; y f) capacitar al personal municipal.

3.2. La designación en común prevista en el literal b) satisface, para cada municipalidad integrante, la obligación de designar dichos roles, sin perjuicio de que cada titular mantenga su responsabilidad. El Oficial de Seguridad y Confianza Digital designado en común se integra a la Red Nacional de Seguridad Digital y recibe las alertas del Centro Nacional de Seguridad Digital para todas las municipalidades de la mancomunidad.

3.3. El personal de la unidad compartida se rige por el régimen laboral de la entidad que lo contrata, conforme a la Ley 29029 y su reglamento.

3.4. La Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros brinda asistencia técnica para la constitución de estas mancomunidades y su inscripción en el Registro de Mancomunidades Municipales.

Artículo 4. Titularidad y protección de los datos

4.1. Los datos que registra cada municipalidad en los sistemas compartidos son de su titularidad. Cada municipalidad mantiene la condición de titular del banco de datos personales conforme a la Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales; la mancomunidad actúa como encargada del tratamiento según el convenio respectivo. La exportación de los datos es completa, en formatos estructurados, documentados y de lectura mecánica, incluye los metadatos y los documentos asociados y se entrega en un plazo no mayor de treinta días hábiles desde la solicitud o el retiro de la mancomunidad.

4.2. Los sistemas compartidos aseguran la separación lógica de la información de cada municipalidad, el control de accesos por roles, la autenticación multifactor de los usuarios con privilegios y el registro de accesos y operaciones protegido contra su alteración o eliminación no autorizada mediante mecanismos que permitan detectarla, como el sellado de tiempo o el encadenamiento criptográfico. El registro se conserva por un plazo no menor de dos años, o el mayor que fije la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, y es consultable por cada municipalidad respecto de su información.

4.3. La mancomunidad mantiene copias de respaldo cifradas y aisladas de la red operativa, un plan de continuidad y recuperación probado al menos una vez al año, y notifica los incidentes de seguridad digital al Centro Nacional de Seguridad Digital y a cada municipalidad afectada conforme al régimen de notificación de incidentes vigente. Los proveedores que contrate la mancomunidad quedan sujetos a las mismas obligaciones mediante cláusula contractual.

Artículo 5. Paquete de cooperación técnica del Gobierno Nacional

5.1. La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital y en coordinación con la Secretaría de Descentralización, establece y ofrece a las municipalidades de baja capacidad digital que lo soliciten, de manera individual o mediante mancomunidad, un paquete de cooperación técnica que comprende: a) diagnóstico y hoja de ruta digital mínima; b) acceso prioritario a los servicios digitales compartidos de la Presidencia del Consejo de Ministros; c) acompañamiento en la implementación de la mesa de partes digital, la notificación mediante la casilla electrónica que corresponda conforme a la normativa vigente, los pagos en línea y las licencias; d) modelos de términos de referencia, convenios y políticas de seguridad; e) capacitación virtual del personal, en coordinación con la Escuela Nacional de

Administración Pública; y f) orientación ante incidentes de seguridad digital a través del Centro Nacional de Seguridad Digital.

5.2. Las solicitudes se atienden en orden de prioridad según la relación del artículo 2, con cargo al presupuesto institucional de la Presidencia del Consejo de Ministros y conforme a su disponibilidad presupuestal.

Artículo 6. Adhesión voluntaria y autonomía municipal

6.1. La adhesión al paquete de cooperación técnica es voluntaria y se formaliza por acuerdo de concejo y convenio con la Presidencia del Consejo de Ministros, conforme al convenio tipo que esta aprueba.

6.2. La cooperación técnica no implica transferencia ni delegación de competencias ni sustituye las decisiones de los órganos municipales, y se ejerce con respeto de la autonomía política, económica y administrativa que el artículo 194 de la Constitución reconoce a las municipalidades.

Artículo 7. Articulación regional y académica

7.1. Los gobiernos regionales pueden actuar, mediante convenio, como articuladores de la demanda de las municipalidades de su circunscripción, alojar nodos regionales de soporte y promover la agregación de compras, en el marco de su autonomía.

7.2. La Presidencia del Consejo de Ministros, los gobiernos regionales y las mancomunidades pueden celebrar convenios con universidades e institutos de educación superior para el soporte técnico y la formación, incluidas modalidades formativas conforme a la normativa vigente.

Artículo 8. Rendición de cuentas

8.1. Las municipalidades adheridas publican anualmente en su sede digital, conforme a un formato simplificado aprobado por la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, el avance de su hoja de ruta digital, los servicios y trámites digitales disponibles y el uso de los servicios compartidos.

8.2. La Presidencia del Consejo de Ministros publica anualmente, en formato abierto, los resultados consolidados de la cooperación técnica por departamento y por mancomunidad, y los remite al Congreso de la República. La información sobre seguridad digital se publica de forma agregada, sin identificar vulnerabilidades de entidades concretas.

Primera. Disposición Complementaria Final

Reglamentación. El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el presidente del Consejo de Ministros, reglamenta la presente ley en un plazo de noventa días hábiles contados a partir del día siguiente de su publicación y adecúa, en el mismo plazo, el Reglamento de la Ley 29029, aprobado por Decreto Supremo 021-2020-PCM.

Segunda. Disposición Complementaria Final

Convenio tipo y primera relación. La Presidencia del Consejo de Ministros aprueba el convenio tipo dentro de los sesenta días calendario siguientes a la entrada en vigencia del reglamento y publica la primera relación de municipalidades de baja capacidad digital dentro de los ciento ochenta días calendario siguientes.

Tercera. Disposición Complementaria Final

Financiamiento. La implementación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de la Presidencia del Consejo de Ministros y de los gobiernos regionales y locales y mancomunidades que participen, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. La ampliación de la cobertura del paquete de cooperación técnica se programa como meta dentro de la programación multianual de la Presidencia del Consejo de Ministros, sujeta a disponibilidad presupuestal.

III. Análisis costo-beneficio

La ley no crea entidades, programas ni plazas y no impone gasto: la cooperación técnica se presta con el presupuesto institucional de la PCM, según disponibilidad y en orden de prioridad, y su ampliación es una meta de la programación multianual. Antes del dictamen, conviene contar con la opinión del Poder Ejecutivo sobre la cobertura financiable y con informe del MEF. Para las municipalidades el efecto esperado es de ahorro: comparten personal especializado, compran en conjunto y adoptan servicios sin costo de licencia. Beneficios: trámites digitales en distritos que hoy no los ofrecen, mejor seguridad digital, cumplimiento de obligaciones de

transparencia y datos para orientar el apoyo. Costo fiscal: medio, por la escala potencial del acompañamiento.

Normas que modifica

- Ley 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal, objeto de las mancomunidades (fines digitales) — *complementa*
- Decreto Supremo 021-2020-PCM, Reglamento de la Ley 29029, adecuación — *complementa*
- Decreto Legislativo 1412, Ley de Gobierno Digital, y Decreto de Urgencia 007-2020, designación de Líder de Gobierno y Transformación Digital y Oficial de Seguridad y Confianza Digital (concordancia) — *complementa*

Entidades implicadas (quién hace qué)

- **PCM-SGTD** (ejecutora): Define la relación de municipalidades de baja capacidad (art. 2), ofrece el paquete de cooperación técnica (art. 5), aprueba el formato de rendición de cuentas y consolida resultados (art. 8).
- **PCM-SD** (ejecutora): Asistencia para constituir mancomunidades digitales e inscribirlas en el Registro (art. 3.2); coordina el paquete (art. 5.1).
- **INEI** (consultiva): Provee la información del RENAMU para la clasificación (art. 2.1).
- **Municipalidades y mancomunidades municipales** (beneficiaria): Se adhieren voluntariamente; la mancomunidad protege los datos, mantiene respaldos y continuidad y notifica incidentes; las adheridas publican su avance anual (arts. 4, 6, 8.1).
- **Gobiernos regionales** (ejecutora): Pueden articular la demanda y alojar nodos regionales de soporte mediante convenio (art. 7.1).
- **ENAP / CNSD** (ejecutora): Capacitación virtual y orientación ante incidentes (art. 5.1 e y f); el CNSD recibe notificaciones de incidentes de las mancomunidades y envía alertas al oficial designado en común (arts. 3.2, 4.3).

Sujetos obligados: Presidencia del Consejo de Ministros (oferta de cooperación técnica); municipalidades y mancomunidades solo cuando se adhieren voluntariamente.

Beneficiarios: Municipalidades de baja capacidad digital y sus vecinos; en 2022 el RENAMU registró 1 874 municipalidades que reportaron información (INEI), de las cuales la relación del art. 2 identificaría a las prioritarias.

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

Tipo: gasto

Costo para el Estado: S/ 3–6 millones/año

Horizonte: 2027-2031

Financiamiento: Presupuesto institucional de la PCM según disponibilidad presupuestal, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público; la ampliación de cobertura requiere coordinación con el Poder Ejecutivo, fuente de financiamiento identificada e informe previo de sostenibilidad fiscal del MEF antes del dictamen. Complementariamente, cooperación técnica internacional no reembolsable.

Supuestos: Estimación del redactor, no oficial: atención de 150 a 300 municipalidades por año con un costo de acompañamiento de S/ 15 000 a S/ 20 000 por municipalidad (diagnóstico, implementación asistida y capacitación virtual), sobre plataformas nacionales ya existentes.

Beneficio para el Estado: Economías de escala en contratación y operación de sistemas municipales; menos proyectos de software aislados que no interoperan. No cuantificable con información pública.

Beneficio para la sociedad: Acceso a trámites y pagos municipales en línea en distritos rurales, menos traslados y mayor transparencia local.

Inversión privada: Demanda agregada de servicios de conectividad y soporte TI regional; monto no estimable.

Costo para privados: Nulo.

Riesgos: Baja adhesión por desconfianza o rotación de autoridades; mancomunidades inactivas tras su inscripción; contagio de incidentes entre municipalidades que comparten sistemas (mitigado con respaldos aislados, plan de continuidad y notificación al CNSD); dependencia de un proveedor central (mitigado con exportación completa en 30 días y separación lógica); cobertura limitada por disponibilidad presupuestal.

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

- **Constitucional** — Conforme: Respeta la autonomía municipal (arts. 194-195): adhesión voluntaria por acuerdo de concejo, sin transferencia de competencias ni obligaciones para las no adheridas, por lo que no requiere modificar la Ley 27972. La cooperación se sujeta a disponibilidad presupuestal y la ampliación a meta indicativa con informe MEF (art. 79 y criterio 1).
- **Técnica legislativa** — Conforme: Es jurídicamente sólida. Usa la Ley 29029 sin modificar la LOM, la adhesión es voluntaria, el gasto queda sujeto a disponibilidad con la fórmula de COORDINACION, y define bien la titularidad de los datos y el rol de la mancomunidad como encargada del tratamiento (Ley 29733). Solo cabe precisar el efecto de las designaciones compartidas.
- **Concordancia normativa** — Conforme: Concordancia correcta: Ley 29029 (modificada por Ley 29341 y D.L. 1445), su reglamento D.S. 021-2020-PCM, art. 124 de la Ley 27972 (relaciones de coordinación, cooperación y asociación entre municipalidades), art. 194 de la Constitución, Ley 29733 y art. 36 de la Ley española 7/1985 (servicios de administración electrónica en municipios de menos de 20 000 habitantes). Justifica bien que no requiere votación orgánica: no modifica la LOM ni impone obligaciones a municipalidades no adheridas. Las cifras del RENAMU 2022 son coherentes entre sí ($196 + 1678 = 1874$).
- **Seguridad** — Con observaciones: Buena base de seguridad (separación lógica, MFA, registro inalterable, agregación de datos de seguridad). Faltan reglas de continuidad y respaldo para sistemas compartidos, que concentran riesgo en muchas municipalidades, y cuidado al publicar la relación de municipalidades de baja capacidad digital.
- **Derecho tecnológico** — Con observaciones: Es técnicamente sólida: separación lógica entre municipalidades, MFA para cuentas privilegiadas, municipalidad como titular y mancomunidad como encargada del tratamiento conforme a la Ley 29733. Hay que ajustar dos nombres al marco del DL 1412 (Oficial de Seguridad y Confianza Digital; Líder de Gobierno y Transformación Digital), precisar el 'registro inalterable' y la exportación de datos, y remitir la casilla electrónica a GOB-02.

IV. Efecto de la vigencia de la norma

Complementa la Ley 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal (modificada por la Ley 29341 y el Decreto Legislativo 1445), y ordena adecuar su reglamento (Decreto Supremo 021-2020-PCM), sin modificar el articulado de la ley. No modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; se desarrolla en el marco de su artículo 124 sobre relaciones entre municipalidades, no transfiere competencias y solo genera obligaciones para las municipalidades que se adhieren voluntariamente, por lo que no requiere votación de ley orgánica. Se articula con GOB-08 (servicios digitales compartidos e índice de madurez) y GOB-14 (responsable de transformación digital) o los instrumentos que hagan sus veces.

V. Indicador de éxito al 2031

Al 2031, al menos 300 municipalidades de baja capacidad digital adheridas al paquete de cooperación técnica, 20 mancomunidades con objeto digital inscritas y una mejora medible de su puntaje en el índice de madurez digital subnacional o el instrumento que haga sus veces, según el informe anual de la PCM.

Normas relacionadas

- Ley 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal (texto original, 2007) — <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29029.pdf>
- Ley 29341, que modifica la Ley 29029 — <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29341.pdf>
- Decreto Supremo 021-2020-PCM, Reglamento de la Ley 29029 — <https://lpderecho.pe/aprueban-reglamento-ley-mancomunidad-municipal-decreto-supremo-021-2020-pcm/>
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (art. 124) — <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27972.pdf>
- Reglamento del Registro de Mancomunidades Municipales (Secretaría de Descentralización, PCM) — <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1783485/Reglamento%20del%20Registro%20de%20Mancomunidades%20Municipales.pdf.pdf>
- Decreto Legislativo 1412, Ley de Gobierno Digital — <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1691026-1>

Antecedentes

Por verificar en SPLEY.

Referencias internacionales

- España: Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, art. 36 (asistencia y cooperación de las diputaciones a los municipios; administración electrónica en municipios de menos de 20 000 habitantes) — <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>

Fuentes

- INEI — Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2022 (RENAMU) — https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1902/libro.pdf
- Ley 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal (Archivo del Congreso) — <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29029.pdf>
- LP Derecho — Reglamento de la Ley de la Mancomunidad Municipal, Decreto Supremo 021-2020-PCM — <https://lpderecho.pe/aprueban-reglamento-ley-mancomunidad-municipal-decreto-supremo-021-2020-pcm/>
- BOE — Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (texto consolidado) — <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>

Propuesta ciudadana de libre uso — no es un proyecto presentado. Versión web:
<https://unimauro.github.io/agenda-legislativa-tech/p/GOB-19.html>