



INFORME JURÍDICO N° 013-2021-JUS/DGTAIPD

A : ARELI VALENCIA VARGAS
Directora General del Centro de Estudios en Justicia y Derechos Humanos

DE : EDUARDO LUNA CERVANTES
Director General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

ASUNTO : Sobre el acceso al material educativo elaborado por una entidad para la prestación de un servicio no exclusivo de capacitación que requiere el pago de una tarifa a título de contraprestación

REFERENCIA : Oficio N° 386-2021-JUS/CEJDH (HT.028980-2021)

FECHA : 18 de agosto de 2021

I. ANTECEDENTES

1. Mediante el documento de la referencia, la señora Areli Valencia Vargas, Directora General del Centro de Estudios en Justicia y Derechos Humanos (en adelante, CEJDH) consultó a la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales sobre si es posible entregar, en el marco del procedimiento administrativo de acceso a la información pública, el material educativo elaborado y desarrollado por el CEJDH a través de su Escuela Nacional de Conciliación Extrajudicial (ENCE) para un curso (de Formación y Capacitación en Conciliación Extrajudicial) dirigido a participantes previamente inscritos y que han pagado un tarifario por el servicio de capacitación.
2. El pedido que motivó la consulta se refiere a una solicitud referida a "(...) *todo el material de lectura, casos prácticos, normativa, audiovisuales (videos, ppt y otros análogos) y material de capacitación, del curso de formación y capacitación en conciliación extrajudicial correspondiente al último realizado por la entidad y que se encuentre acorde a la normativa vigente (modificatorias de las normas de conciliación 2021) (...)*" (subrayado agregado).

II. MARCO NORMATIVO DE ACTUACIÓN

3. De conformidad con el inciso 4 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1353¹ que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta entidad

¹ Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la regulación de gestión de intereses (en adelante, Decreto Legislativo 1353), publicado el 7 de enero de 2017.





tiene la función de absolver las consultas que las entidades o las personas jurídicas o naturales le formulen respecto de la aplicación de normas de transparencia y acceso a la información pública.

4. En esa medida, esta Dirección General, en tanto órgano de línea del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos sobre el que recae la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, ANTAIP), emite el presente Informe Jurídico, en mérito a la normativa citada, en el ámbito de la interpretación en abstracto de las normas; es decir, como pauta de interpretación general y no como mandato específico de conducta para un caso en concreto.
5. Por tal razón, el ejercicio de esta función consultiva por parte de la ANTAIP no supedita en modo alguno el cumplimiento obligatorio de los plazos dispuestos en la normativa de transparencia y acceso a la información pública para que las entidades atiendan las solicitudes de acceso a la información que les fueran presentadas, máxime si el plazo con que cuenta para emitir un pronunciamiento es de 15 días hábiles² y no se ha previsto como un supuesto para invocar prórroga la espera de su pronunciamiento³.
6. En tal sentido, considerando la consulta formulada por el CEJDH, este Despacho se pronunciará sobre el acceso al material educativo elaborado por una entidad para la prestación de un servicio no exclusivo de capacitación que requiere el pago de una tarifa a título de contraprestación; de acuerdo a lo desarrollado en la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo 072-2003-PCM.

III. ANÁLISIS

A. Regulación del derecho de acceso a la información pública y los requerimientos de información que no califican como sus manifestaciones

7. El artículo 2, inciso 5 de la Constitución Política, establece que toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan de dicho acceso las informaciones que afectan la intimidad personal, las protegidas por el secreto bancario y la reserva tributaria, por razones de seguridad nacional o excluida expresamente por ley⁴.
8. El desarrollo de este derecho fundamental se encuentra en la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyo Texto Único Ordenado fue

² Artículo 7 del Reglamento del Decreto Legislativo 1353.

³ Artículo 10, inciso g) del Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y artículo 15-B del Reglamento de la Ley 27806

⁴ Cfr. LANDA ARROYO, César. *Los derechos fundamentales (Derecho de acceso a la información pública)*. Lima: Fondo editorial PUCP, 2017, p.66.





aprobado por el Decreto Supremo 021-2019-JUS (en adelante, TUO de Ley 27806)⁵ y en su reglamento, aprobado por Decreto Supremo 072-2003-PCM. Asimismo, en otras normas conexas, como el Decreto Legislativo 1353, su reglamento, y el Decreto Supremo 164-2020-PCM, que aprueba el procedimiento administrativo estandarizado de acceso a la información pública creada u obtenida por la entidad, que se encuentre en su posesión o bajo su control⁶.

9. Todos estos dispositivos regulan con carácter transversal, entre otros aspectos, sobre los sujetos activos del derecho en cuestión (léase titulares del derecho de acceso a la información pública), los sujetos pasivos (entidades obligadas a entregar información), el objeto de aquel derecho (esto es, la información pública), el régimen de excepciones al acceso, régimen sancionador aplicable, el procedimiento administrativo diseñado para su ejercicio, actualmente denominado "procedimiento administrativo de acceso a la información pública creada u obtenida por la entidad, que se encuentre en su posesión o bajo su control"⁷; y, en especial, el *ámbito de aplicación objetivo de la normativa de transparencia y acceso a la información pública o la relación de solicitudes de información excluidas de su régimen jurídico*.
10. Justamente, sobre este último aspecto, el artículo 2 del Reglamento de la Ley 27806 señala que la facultad de los Congresistas de la República de solicitar información a las entidades públicas se *rige* por el artículo 96 de la Constitución y el Reglamento del Congreso; las solicitudes de información entre entidades⁸ y el derecho de las partes de acceder a información contenida en expedientes administrativos⁹, se *rigen* por la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, cuyo se Texto Único Ordenado fue aprobado por el Decreto Supremo 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG)¹⁰. De

⁵ El artículo 1 del TUO de la Ley 27806, dispone que *"la presente Ley tiene por finalidad promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información consagrado en el numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú"* (subrayado agregado).

⁶ Ello a efectos de evitar incumplimientos a la normativa vigente en materia de transparencia y acceso a la información pública como, cobros indebidos, exigencia de requisitos adicionales a los previstos en el TUO de la Ley 27806, así como excesiva demora en la adecuación de los TUPA por parte de diversas entidades obligadas, a pesar de la existencia de un plazo perentorio de sesenta (60) días hábiles para el cumplimiento de esta obligación.

⁷ Denominación estandarizada por el Decreto Supremo 164-2020-PCM, que aprobó el *"Procedimiento Administrativo Estandarizado de Acceso a la Información Pública creada u obtenida por la entidad, que se encuentre en su posesión o bajo su control"*.

⁸ Que constituye el deber de colaboración entre entidades o interinstitucional previsto en los artículos 87 al 90 de Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

⁹ Artículo 171 del TUO de la LPAG. Sobre el particular, puede verse la Opinión Consultiva 42-2019-JUS/DGTAIPD. *"Sobre si corresponde la aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el acceso de las partes a la información contenida en expedientes administrativos"*. Disponible en: <https://bit.ly/36HB3mj>

¹⁰ No obstante ello, resulta oportuno precisar que el régimen de excepciones al acceso regulado en el artículo 15, 16 y 17 del TUO de la Ley 27806, sí resulta oponible a los pedidos de información entre entidades, salvo que la entidad requirente se encuentre habilitada para conocer información excluida del dominio público, es decir, califique como sujeto habilitado conforme a la Constitución Política del Perú y la normativa de transparencia y acceso a la información pública. Los únicos sujetos habilitados para acceder a información exceptuada del acceso público son el Congreso de la República, el Poder Judicial, el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo y el Superintendente de la Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. Informe Jurídico N° 02-2021-JUS/DGTAIPD. Disponible en: <https://bit.ly/2RAcUJP>



igual forma, a juicio de esta Autoridad, los pedidos de información realizados por los regidores en el marco de su función fiscalizadora no se rigen por la normativa de transparencia y acceso a la información pública¹¹.

11. Así las cosas, no todos los pedidos de información que se presentan ante las entidades constituyen solicitudes de acceso a la información pública o, en otros términos, manifestaciones del derecho constitucional de acceso a la información pública y, en ese sentido, se tramitan conforme al TUO de la Ley 27806 y el Reglamento de la Ley 27806, dado que, por la naturaleza del pedido, la condición del solicitante, *así como la existencia de un régimen específico de acceso*, algunos requerimientos de información se encuentran sujetos a un marco legal distinto, por ende, su tramitación, plazo de respuesta, mecanismos de tutela, *derecho de tramitación, de ser el caso*, y, otros aspectos, difieren de aquellos previstos para el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública.

B. La solicitud de entrega de material educativo elaborado por la entidad para la prestación de un servicio no exclusivo de capacitación que requiere el pago de una contraprestación

12. En aplicación del artículo 2, cuarto párrafo del Reglamento de la Ley 27806, otra de las solicitudes a las que no se le aplica el TUO de la Ley 27806 y el Reglamento de la Ley 27806, por contar de un régimen específico de acceso, son *"(…) aquellos procedimientos para la obtención de copias de documentos que la Ley haya previsto como parte de las funciones de las Entidades y que se encuentren contenidos en su Texto Único de Procedimientos Administrativos"*. (subrayado agregado). Los procedimientos diseñados para la obtención de copias de documentos cuya entrega la ley ha previsto como parte de las funciones propias e inherentes de la entidad y que se encuentra recogido en su Texto Único Procedimientos Administrativos (en adelante, TUPA), son procedimientos especiales distintos al procedimiento de acceso a la información pública.
13. Así las cosas, los requerimientos de información formulados en el marco de estos procedimientos especiales no constituyen solicitudes de acceso a la información pública y, por esta razón, no inician un procedimiento de esta naturaleza, sino otro procedimiento especial distinto, cuyo derecho de tramitación que debe abonar el administrado por la copia del documento, de ser el caso, no se identifica con los *"costos de reproducción"* propios de la normativa de transparencia y acceso a la información pública, por lo que sus montos no son equivalentes¹².

¹¹ *"En el caso de los regidores municipales, se les faculta a realizar pedidos de información para el correcto desempeño de su facultad fiscalizadora, de ahí que, para la formulación de sus pedidos de información, no resulte pertinente invocar la Ley 27806"*. (subrayado agregado) Opinión Consultiva N° 28-2020-JUS/DGTAIPD. "Sobre si corresponde la aplicación de la Ley 27806 a los pedidos de información realizados por los regidores en el marco de su función fiscalizadora". Disponible en: <https://bit.ly/3g68Ry4>

¹² Se tratan de procedimientos especiales en virtud de sus funciones, como la entrega de partidas, fichas y asientos registrales por la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, la expedición de Copias de Documentos Registrales Archivados del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil o los Reportes Migratorios expedidos



14. La exclusión de estos procedimientos especiales del régimen jurídico de la transparencia y acceso a la información pública se justifica en la existencia de entidades que tienen como funciones propias e inherentes a su finalidad institucional, el otorgamiento a los administrados de copias simples o auténticas de documentos que generan y administran como parte de sus funciones sustantivas¹³. Estos pedidos se encuentran expresamente recogidos en sus respectivos TUPA y usualmente requieren del pago derechos de tramitación o tasas en tanto "(...) implica para la entidad la prestación de un servicio específico e individualizable a favor del administrado, o en función del costo derivado de las actividades dirigidas a analizar lo solicitado"¹⁴.
15. Los servicios prestados en exclusividad por las entidades, "entendidos como las prestaciones que las entidades se encuentran facultadas a brindar en forma exclusiva en el marco de su competencia, no pudiendo ser realizadas por otra entidad o terceros"¹⁵ (aun cuando no tengan la calificación de procedimientos administrativos) se incluyen en los respectivos TUPA, consignando, entre otros aspectos, el monto y la forma de pago de los derechos de tramitación, en los supuestos que proceda¹⁶. Por su parte, cuando se trate de "(...) aquellos servicios que no sean prestados en exclusividad, las entidades, a través de Resolución del Titular de la entidad, establecen la denominación, la descripción clara y taxativa de los requisitos y sus respectivos costos (...) "¹⁷. Si bien estos servicios no están comprendidos en el TUPA, de acuerdo con la normativa sobre la materia, la resolución que los establezca debe ser publicada en la misma oportunidad en que se publica el TUPA de la entidad¹⁸, para que sea de público conocimiento.
16. En consecuencia, si bien los servicios prestados en exclusividad y los servicios prestados en no exclusividad (como por ejemplo, la prestación del servicio de capacitación; la venta de documentación especializada, estadísticas o investigaciones producidas por la entidad; venta de publicaciones, la prestación de servicios de investigación por parte de las universidades públicas, entre otros) no están comprendidos literalmente en la

por la Superintendencia Nacional de Migraciones. Resolución del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública N° 20010303612019. Disponible en: <https://bit.ly/2VVeMyT>

¹³ "Conjunto de acciones que desarrolla la entidad para cumplir con su misión y objetivos institucionales". ANEXO 1-GLOSARIO DE TÉRMINOS del Decreto Supremo 054-2018-PCM, que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado.

¹⁴ Artículo 53 del TUO de la LPAG. "El derecho de tramitación, o simplemente la tasa, es la contraprestación económica de naturaleza tributaria exigible a aquellos que reciben de la Administración Pública un servicio específico e individualizable a su favor". (...) "Para la determinación del monto económico por concepto de tasa, ha de tenerse en cuenta el costo que para la Administración suponga la ejecución de las tareas administrativas que causen las solicitudes, y que el monto sea fijo e igual para todos los que reciban el servicio análogo. La cuantificación incluye los gastos de operación y mantenimiento de la infraestructura asociada a cada procedimiento, pero dentro de un criterio de racionalidad y eficiencia, de modo que no puedan trasladarse a la tasa las ineficiencias administrativas, procesos improductivos o costos artificiales". (subrayado agregado). MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo I. Lima: Gaceta Jurídica, 2019, p 462-463.

¹⁵ Artículo 43, numeral 43.1 del TUO de la LPAG.

¹⁶ Artículo 43, numeral 43.3 del TUO de la LPAG.

¹⁷ Artículo 43, numeral 43.4 del TUO de la LPAG.

¹⁸ Artículo 2 del Decreto Supremo N° 088-2001-PCM, Establecen disposiciones aplicables a las Entidades del Sector Público para desarrollar actividades de comercialización de bienes y servicios y efectuar los cobros correspondientes.



exclusión del artículo 2 cuarto párrafo del Reglamento de la Ley 27806; no obstante, a juicio de esta Autoridad, se encuentran excluidos del régimen jurídico de transparencia y acceso a la información pública, por lo que su atención debe regirse por sus cauces preestablecidos, así como tramitarse observando los derechos de tramitación o tarifas que correspondan, siempre que se encuentren debidamente justificados.

17. Así las cosas, si la prestación de los servicios en exclusividad o en no exclusividad (como una capacitación, por ejemplo) comprende la entrega de material educativo elaborado por la misma entidad o terceros, e implica el pago previo de una tarifa debidamente aprobada, a título de contraprestación, el acceso al mismo no se rige por la normativa de transparencia y acceso a la información pública, sino por los cauces preestablecidos específicamente por la entidad, en cuyo marco corresponderá requerir el pago de los derechos de tramitación o tarifas que correspondan, los cuales no se identifican ni equivalen a los *"costos de reproducción"* de la información pública.
18. Si bien en la Opinión Consultiva N° 45-2020-JUS/DGTAIPD¹⁹, se sostuvo que *"la información relacionada al material de estudio (...) de un Programa de Especialización dictado por una entidad del Estado es de naturaleza pública. [Y] el acceso a ella se da en virtud del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, siguiendo lo dispuesto en la LTAIP y su reglamento (...) (subrayado agregado), conviene precisar que la atención a este derecho no procederá cuando el material de estudio forme parte de un servicio exclusivo o no exclusivo prestado por una entidad, que además implique el pago de una contraprestación, esto es, derecho de tramitación o tarifa preestablecida.*
19. En sentido contrario, corresponde la aplicación de la normativa de transparencia y acceso a la información pública, cuando el material educativo haya sido creado u obtenido por la entidad en el ejercicio de sus funciones de capacitación y fortalecimiento de competencias, por ejemplo, y no forme parte de un servicio específico prestado en exclusividad o en no exclusividad que implique el pago de una contraprestación debidamente aprobada. La aplicación de esta normativa supone resguardar del acceso público la información contenida en los supuestos de excepción de los artículos 15, 16 y 17 del TUO de la Ley 27806, lo que podrá incluir la protección a la propiedad intelectual, cuando corresponda.²⁰

¹⁹ "Sobre normativa aplicable para la atención de solicitud de acceso a material de estudio, puntajes de participantes y otros, en Programa de Especialización dictado por una entidad pública". Disponible en: <https://bit.ly/3c5qM5d>

²⁰ En virtud del artículo 17, inciso 6 del TUO de la Ley 27806, el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de "aquellas materias cuyo acceso esté expresamente exceptuado por la Constitución o por una Ley aprobada por el Congreso de la República", así como –a juicio del Tribunal Constitucional– por un Decreto Legislativo. El derecho a la protección intelectual se encuentra reconocido en la Constitución y en el Decreto Legislativo 882, por lo que, si la información solicitada califica como tal, su entrega deberá observar las disposiciones de esta normativa especial. Ver: Opinión Consultiva N° 06-2020-JUS/DGTAIPD. "Sobre el acceso a los bancos de preguntas que sirven para elaborar las evaluaciones en los procesos de selección de personal". Disponible en: <https://bit.ly/3iVxVd0>



IV. CONCLUSIONES

1. El ejercicio del derecho constitucional de acceso a la información pública se encuentra regulado por la normativa de transparencia y acceso a la información pública, entre ellas, el TUO de la Ley 27806 y su Reglamento, sin embargo, no todos los pedidos de información formulados ante las entidades se tramitan conforme a esta normativa, dado que, por la naturaleza del pedido, la condición del solicitante, así como la existencia de un régimen específico de acceso, algunos requerimientos de información se encuentran sujetos a un marco legal distinto.
2. No se rigen por el TUO de la Ley 27806 y su reglamento la facultad de los Congresistas de la República de solicitar información a las entidades públicas, las solicitudes de información ente entidades, el derecho de las partes de acceder a información contenida en sus expedientes administrativos y los pedidos de información realizados por los regidores en el marco de su función fiscalizadora.
3. De igual forma, no se rigen por el TUO de la Ley 27806 y su reglamento los procedimientos diseñados para la obtención de copias de documentos cuya entrega, la ley, ha previsto como parte de las funciones propias e inherentes de la entidad y que se encuentra recogido en su TUPA, por cuanto, son procedimientos especiales en cuyo marco el derecho de tramitación por la copia del documento no se identifica ni es equivalente con los "*costos de reproducción*" de la normativa de transparencia y acceso a la información pública.
4. Se encuentran excluidos del régimen del TUO de la Ley 27806 y su reglamento, la obtención de documentos que formen parte de los servicios prestados en exclusividad o los servicios prestados en no exclusividad, por lo que su entrega debe regirse por los cauces preestablecidos, así como abonándose los derechos de tramitación o tarifas aprobados para tales efectos.
5. La prestación de los servicios en exclusividad o en no exclusividad, como una capacitación, por ejemplo, que comprenda la entrega de material educativo elaborado por la entidad o terceros e implique el pago de una tarifa debidamente aprobada a título de contraprestación, no se rige por la normativa de transparencia y acceso a la información pública, de modo que para su acceso corresponde abonar los derechos de tramitación o tarifas que correspondan.
6. El material educativo elaborado por la entidad o terceros que no forme parte de un servicio específico prestado en exclusividad o en no exclusividad y no implique el pago de una tarifa a título de contraprestación (como una capacitación), se rige por la normativa de transparencia y acceso a la información pública, *aplicándose las excepciones al acceso que correspondan*, siempre que haya sido creada u obtenida por esta en el ejercicio de sus funciones y sobre todo si el dictado de capacitaciones, así como la entrega de material de estudio correspondiente, de ser el caso, forma parte de sus funciones.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Aprobado por:	Aprobado por:
Eduardo Luna Cervantes Director General de la Dirección de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	Marcia Aguila Salazar Directora (e) de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública

