



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General de
Transparencia, Acceso
a la Información Pública y
Protección de Datos Personales

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

INFORME JURÍDICO N° 019-2021-JUS/DGTAIPD

A : MILAGROS DIAZ YUIJAN
Jefa de la Oficina General de Administración

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

ASUNTO : Obligatoriedad de los programas del Poder Ejecutivo de implementar
un Portal de Transparencia Estándar

REFERENCIA : HT. 001349058-2021-OGA

FECHA : 16 de diciembre de 2021

I. ANTECEDENTES

1. Mediante el documento de la referencia, la Jefa de la Oficina General de Administración del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante, MINJUSDH) consultó a la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales lo siguiente:

“1. ¿El Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI) se encuentra obligado a implementar un Portal de Transparencia Estándar?, considerando que el PRONABI es un programa creado en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que depende del Despacho Ministerial y se rige por su norma de creación — Decreto Supremo N° 011-2017-JUS, formando así parte de su estructura orgánica sin contar con independencia administrativa, funcional y económica y no teniendo personería jurídica, conforme lo establecido en el artículo 96° del Reglamento de Organización y Funciones, aprobado con Decreto Supremo N° 013-2017-JUS y Manual de Operaciones del PRONABI, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 0148-2017-JUS.

De ser la respuesta afirmativa, agradeceré absolver las siguientes consultas de forma adicional:

2. ¿Cuáles serían los rubros que tendría que registrar el PRONABI, teniendo en consideración que no es Unidad Ejecutora con autonomía funcional, administrativa, económica y presupuestal? Cabe señalar que, el PRONABI de acuerdo a su norma de creación y al ROF del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, no se encuentra a cargo de los sistemas administrativos de: abastecimiento, recursos humanos, presupuesto, modernización, tesorería, contabilidad, archivo, entre otros. Asimismo, la información de los

Página 1 de 7

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



**BICENTENARIO
PERÚ 2021**

Scipión Llona 350, Miraflores
Central Telefónica: (511) 204-8020
www.minjus.gob.pe



sistemas administrativos se encuentra en el PTE del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, por lo que, la información de este órgano (PRONABI) y de todos los que componen la estructura del MINJUSDH forman parte, de acuerdo a los parámetros del PTE.

3. ¿Correspondería que el Titular del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos designe al/ a la Coordinador/a Ejecutivo/a del PRONABI o el/la servidor/a propuesto del PRONABI como responsable del nuevo Portal de Transparencia, teniendo en consideración que la Oficina General de Administración solo cuenta con competencia sobre el Portal de Transparencia del Ministerio y no de los Programas del Ministerio?¹

II. MARCO NORMATIVO DE ACTUACIÓN

- De conformidad con el inciso 4, artículo 4 del Decreto Legislativo 1353² que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, ANTAIP), esta entidad 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.
- En esa medida, esta Dirección General, en tanto órgano de línea del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos sobre el que recae la 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 un mandato específico de conducta para un caso concreto³.
- En ese sentido, considerando la consulta formulada por la Oficina General de Administración del MINJUSDH, este Despacho se pronunciará respecto a la obligación de los programas del Poder Ejecutivo de implementar un Portal de Transparencia Estándar (en adelante, PTE).

III. ANÁLISIS

A. Sobre la obligación de las entidades de implementar un PTE

- La transparencia es un principio implícito en el modelo de Estado Democrático y social de Derecho y la fórmula republicana de gobierno a la que aluden los artículos 3, 43 y 45 de la Constitución⁴. Esta tiene como una de sus manifestaciones al derecho de acceso a

¹ En el documento de la referencia, esta pregunta ha sido duplicada.

² 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.

³ Los informes jurídicos emitidos por esta Dirección General se encuentran publicados en el portal institucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el siguiente enlace: <https://bit.ly/3jITJZk>

⁴ Sentencia recaída en el Expediente 00565-2010-PHD/TC, fundamento jurídico 5. Disponible en: <https://bit.ly/3DXIFPq>





la información pública, también denominado transparencia pasiva⁵; así como la obligación de publicar de oficio información con la que cuenta el Estado, o transparencia activa⁶.

6. A opinión de la ANTAIP, la transparencia activa consiste en la difusión de información, sin que medie una solicitud de acceso a la información pública. Esta responde al cumplimiento de una obligación establecida en una norma, la cual puede señalar sus alcances y periodicidad de publicación. La transparencia activa utiliza mecanismos tanto presenciales, como virtuales, entre estos últimos se encuentra el PTE.
7. El PTE es el canal digital de información estandarizada e integral de las entidades públicas que tiene como finalidad facilitar el acceso a la información sobre el uso de los recursos públicos y sobre la gestión institucional, incrementando los niveles de transparencia⁷. Contiene once (11) rubros temáticos, estos son: Datos Generales, Planeamiento y Organización, Presupuesto, Proyectos de inversión e INFOBRAS, Participación ciudadana, Personal, Contrataciones de bienes y servicios, Actividades oficiales, Acceso a la Información, Registro de Visitas e Información Focalizada.
8. El Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁸ (en adelante, TUO de la LTAIP), establece la obligación de las entidades públicas de implementar un PTE⁹. De acuerdo a su artículo 2, esta obligación alcanza a las señaladas en el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General¹⁰. Entre las entidades públicas señaladas en el mencionado artículo, en el inciso 7, se alude a los programas.

B. Sobre los programas del Poder Ejecutivo

9. Un programa es una forma de organización desconcentrada que adopta una entidad para resolver un problema, una situación crítica o implementar una política pública, en el ámbito de competencia de la entidad a la que pertenece. No tiene personería jurídica, pero puede contar con identidad organizacional para el cumplimiento de las funciones que determine su norma de creación y para la ejecución de sus procesos conforme se

⁵ Ídem.

⁶ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHO HUMANOS (2012). El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Segunda Edición. Párrafo 32, página 12. Disponible en: <https://bit.ly/3oMGTfw>

⁷ Numeral 4.1.11 del Lineamiento para la implementación y actualización del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública, aprobado por la Resolución Directoral 11-2021-JUS/DGTAIPD.

⁸ Aprobado por el Decreto Supremo 021-2019-JUS.

⁹ Artículo 5 del TUO de la LTAIP.

¹⁰ Aprobado por el Decreto Supremo 004-2019-JUS.





establezca en su Manual de Operaciones¹¹. Puede encontrarse bajo el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo o de los gobiernos regionales y locales¹².

10. En el caso de los programas del Poder Ejecutivo, se han establecido las siguientes características inherentes¹³:

*“a. Se crea para resolver un problema, una situación crítica o implementar una política pública, en el ámbito de competencia de la entidad a la que pertenece.
b. Su temporalidad depende del cumplimiento de la política pública o de la solución del problema que busca solucionar. La política pública puede estar plasmada en una política nacional, sólo por excepción, cuando se prevé que la misión es de tipo permanente o que la intervención a desarrollar para dar solución al problema o situación crítica es de largo plazo, la creación de un programa conlleva a la formación de un órgano o unidad orgánica en una entidad.
c. Carece de personería jurídica y depende de un determinado ministerio u organismo público.
d. Sobre su organización desconcentrada puede constituirse una unidad ejecutora del pliego respectivo (ministerio u organismo público), lo que le permite gestionar los recursos que administra para el logro de sus objetivos, de allí que cuenten con autonomía administrativa y cierta autonomía financiera, pues no llegan a ser pliego presupuestal.”*

11. Por lo señalado, los programas del Poder Ejecutivo pueden tener distintas particularidades relacionadas a su temporalidad y organización, las cuales también se verían reflejadas en las autonomías otorgadas para alcanzar sus objetivos.

12. En cuanto a la autonomía a nivel administrativo debemos tener presente que *“consiste en la potestad que tienen los entes sub-estatales de realizar, con libertad, funciones ejecutivas y/o administrativas, en el marco de las competencias que le atribuye la ley. Este tipo de autonomía puede conllevar potestades normativas de carácter reglamentario con el objeto de dar un adecuado cumplimiento de sus fines públicos”*¹⁴. En ese marco, las entidades públicas pueden estar dotadas con autonomía orgánica, autonomía funcional, autonomía en la gestión de personal y autonomía financiera.

13. La autonomía financiera es especialmente relevante debido a que está relacionada a la capacidad de gestionar los recursos públicos que presupuestalmente le corresponden a una entidad pública conforme a las normas, principios y procedimientos aplicados por los

¹¹ Artículo 17.1 del Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado, aprobado por el Decreto Supremo 054-2018-PCM y modificado por los decretos supremos 131-2018-PCM, 064-2021-PCM y 097-2021-PCM.

¹² Ídem.

¹³ Exposición de motivos del Decreto Supremo que aprueba la calificación y relación de los Programa y Proyectos Especiales del Poder Ejecutivo, aprobado por el Decreto Supremo 098-2021-PCM.

¹⁴ RODRÍGUEZ MANRIQUE, Carlos (2006). Organismos públicos del Poder Ejecutivo y autoridades independientes. Revista de Derecho Administrativo, (2), página 199. Disponible en: <https://bit.ly/3oJzuh9>





PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

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

cuatro sistemas que lo conforman (presupuesto, endeudamiento, tesorería y contabilidad)¹⁵.

14. Así, encontramos programas constituidos en unidades ejecutoras¹⁶ como el Programa Pensión 65¹⁷ (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social), el Programa Nacional de Infraestructura Educativa – PRONIED¹⁸ (Ministerio de Educación) y el Programa Nacional de Telecomunicaciones – PRONATEL¹⁹ (Ministerio de Transportes y Comunicaciones) entre otros.
15. A diferencia de lo señalado *ut supra*, el Programa Nacional de Bienes Incautados (en adelante, PRONABI) es un programa creado en el ámbito del MINJUSDH que depende del Despacho Ministerial²⁰. Este programa se rige administrativamente por los lineamientos²¹ establecidos por dicho ministerio, no constituyéndose como una unidad ejecutora, por lo que el manejo a nivel presupuestal se encuentra incluido en el pliego al que pertenece, en este caso del MINJUSDH.

C. Sobre la obligación de los programas de implementar un PTE

16. Como se ha señalado en el párrafo 8 del presente Informe Jurídico, el TUO de la LTAIP regula como sujetos obligados del cumplimiento de las obligaciones en transparencia activa y pasiva a los programas, sin hacer ninguna distinción. Es decir, no distingue si la implementación del PTE a cargo de los programas del Poder Ejecutivo sea solo para aquellas que se hayan constituido como unidades ejecutoras.
17. La finalidad de los PTE es facilitar a la ciudadanía el acceso directo de información referida a la gestión institucional y uso de los recursos públicos por parte de las entidades obligadas, entre las que destacan los programas en general.
18. Si bien algunos programas del Poder Ejecutivo, no constituidos como una unidad ejecutora, vienen publicando información relacionada con el uso de los recursos públicos en los rubros temáticos de Presupuesto, Personal y Contrataciones de bienes y servicios en el PTE del Ministerio al que están adscritos, claro es que las obligaciones en transparencia activa implican también la de publicar información referida a la gestión institucional, tales como: Datos Generales (directorio de funcionarios de las unidades

¹⁵ Ídem.

¹⁶ Son las encargadas de conducir la ejecución de operaciones orientadas a la gestión de los fondos que administran, conforme a las normas y procedimientos del Sistema Nacional de Tesorería y en tal sentido son responsables directas respecto de los ingresos y egresos que administran. Disponible en: <https://bit.ly/3oTB6Ub>

¹⁷ Unidad Ejecutora 006-1441 del pliego 040 Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

¹⁸ Unidad Ejecutora 108-1253 del pliego 010 Ministerio de Educación.

¹⁹ Unidad Ejecutora 014-1720 del pliego 036 Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

²⁰ Artículo 4 del Manual de Operaciones del Programa Nacional de Bienes Incautados – PRONABI, aprobado por la Resolución Ministerial 0148-2017-JUS.

²¹ Artículo 15 del Manual de Operaciones del PRONABI.

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda."





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General de
Transparencia, Acceso
a la Información Pública y
Protección de Datos Personales

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

orgánica, dirección y mapa de la sede), Agenda Oficial, entre otros que no viene siendo difundida.

19. En tal sentido, todos los sujetos obligados, incluidos los programas del Poder Ejecutivo, sean o no una unidad ejecutora, deberán consignar, en lo que les sea aplicable, la información señalada en el Lineamiento para la implementación y actualización del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública, aprobado por la Resolución Directoral 11-2021-JUS/DGTAIPD (en adelante, Lineamiento del PTE).
20. En los casos de aquellos programas que no se han constituido como unidades ejecutoras deberán, en lo que corresponda, solicitar la información a la entidad a la que pertenecen para su publicación en su propio PTE. Por ejemplo, información relacionada a la ejecución del presupuesto asignado, a las remuneraciones del personal, a los instrumentos de gestión aplicables como su Manual de Operaciones. Asimismo, deberán publicar la demás información señalada en el Lineamiento del PTE como la referida a la dirección y mapa de su sede, el directorio de los responsables a cargo de las unidades del programa, su norma de creación, las normas emitidas por el titular (Director/Coordinador Ejecutivo), la agenda con los eventos o reuniones oficiales en las que este participe y el registro de visitas a su sede.
21. Finalmente, cabe señalar la implementación y actualización del PTE se encuentra a cargo del Funcionario Responsable del PTE (en adelante, FRPTE). Este funcionario será designado por el titular de la entidad, en este caso, el Director/Coordinador Ejecutivo del programa. El FRPTE deberá comunicarse con la Secretaria de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros a través del correo mesadeayuda@gobiernodigital.gob.pe²² con la finalidad de que se le haga entrega de las credenciales (usuario y contraseña) para el ingreso al módulo de administración del PTE.

IV. CONCLUSIONES

1. Las entidades públicas a las que hace referencia el artículo 2 del TUO de la LTAIP tienen la obligación de implementar un PTE, entre ellas, los programas. Cabe mencionar que, en el caso de los programas del Poder Ejecutivo, esta obligación se mantiene sean estos o no unidades ejecutoras.
2. Todo programa que implemente un PTE deberá publicar, en lo que le sea aplicable, la información señalada en el Lineamiento del PTE. En los casos de aquellos programas que no se han constituido como unidades ejecutoras deberán, en lo que corresponda,

²² Ver la hoja información Administrar el Portal de Transparencia de una entidad pública. Disponible en: <https://bit.ly/3dNrchO>

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda."



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Scipión Llona 350, Miraflores
Central Telefónica: (511) 204-8020
www.minjus.gob.pe



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

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

solicitar la información a la entidad a la que pertenecen para su publicación en su propio PTE.

3. La implementación y actualización del PTE se encuentra a cargo del FRPTE designado por el Coordinador/Director Ejecutivo del programa. El FRPTE deberá solicitar sus credenciales de acceso al Módulo de Administración del PTE la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la PCM.

Aprobado por:

Eduardo Luna Cervantes
Director General de la Dirección de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda."

