



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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

INFORME JURÍDICO N° 09-2022-JUS/DGTAIPD

A : Jimmy Marcos Quispe De Los Santos
Viceministro de Justicia

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

ASUNTO : Opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 1974/2021-CR, Ley
que modifica la única disposición complementaria modificatoria
del Decreto Legislativo 1416

REFERENCIA : Oficio N° 1178-2021-2022-CCR/CR y OFICIO N° 1180-2021-
2022-CCR/CR (HT.001044043-2022 y HT.001061058-2022)

FECHA : 8 de junio de 2022

I. ANTECEDENTES

1. Mediante el documento de la referencia la señora Carmen Patricia Juárez Gallegos, Presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, remitió al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante, MinjusDH) el *“Proyecto de Ley N° 1974/2021-CR, Ley que modifica la única disposición complementaria modificatoria del Decreto Legislativo 1416”*, a efecto que emita su opinión respectiva.
2. Posteriormente, con Proveído N° 002312-2022/JUS-VMJ, el Despacho Viceministerial de Justicia del MinjusDH derivó el citado Proyecto de Ley a la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (en adelante, DGTAIPD), para su atención de acuerdo con sus competencias.

II. MARCO NORMATIVO DE ACTUACIÓN

3. El artículo 4 del Decreto Legislativo 1353¹, que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece de manera enunciativa las funciones de esta entidad, en materia de transparencia y acceso a la información pública. Asimismo, el inciso 9 del mismo artículo dispone que las normas reglamentarias pueden establecer otras funciones adicionales a las previstas en dicho dispositivo.

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.

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.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

4. Así las cosas, en virtud de lo establecido en los artículos 70 y 71 del Reglamento de Organización y Funciones del MinjusDH² corresponde a la DGTAIPD ejercer la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, ANTAIP); por ende, tiene entre sus funciones emitir informes respecto de los proyectos de normas referidos total o parcialmente a los ámbitos de su competencia.
5. Por ende, esta Dirección General, emite el presente Informe Jurídico en el ámbito de la interpretación de las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información pública contenidas en el “*Proyecto de Ley N° 1974/2021-CR, Ley que modifica la única disposición complementaria modificatoria del Decreto Legislativo 1416*” (en adelante, Proyecto de Ley o propuesta normativa, indistintamente).

III. ANÁLISIS

A. Sobre el título del Proyecto de Ley: ausencia de coherencia entre el título asignado y el texto normativo

6. De acuerdo con la técnica legislativa entre el título asignado a un proyecto de ley y su texto normativo debe existir coherencia, por cuanto, el título “*posibilita una primera aproximación al contenido exacto de la ley*”³, de tal forma que “*con solo su lectura, [los ciudadanos] adviertan si el contenido de la ley afecta sus derechos*”⁴.
7. La propuesta normativa objeto de opinión está titulada “*Proyecto de Ley N° 1974/2021-CR, Ley que modifica la única disposición complementaria modificatoria del Decreto Legislativo 1416*”, sin embargo, su artículo único dispone modificar el “*(...) literal e) del artículo 11 de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, conforme a su Texto Único Ordenado (...)*”. (subrayado agregado). Por ende, a juicio de esta Autoridad, no existiría coherencia entre ambos elementos.
8. Asimismo, considerando que una *Ley Modificatoria* no debe modificar leyes del mismo tipo, sino la modificación debe hacerla a la ley originaria, recomendamos la reformulación del título de la propuesta, en los siguientes términos:

“*Proyecto de Ley N° 1974/2021-CR, Ley que modifica Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*” o “*Proyecto de Ley N° 1974/2021-CR, Ley que modifica Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, respecto a la presentación del recurso de apelación*”

² Aprobado por Decreto Supremo 013-2017-JUS.

³ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Manual de Técnica Legislativa*. Lima, CGR, 2021, p. 42

⁴ *idem*, p. 43

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.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

B. Alcances del texto normativo propuesto a partir de su comparación con el texto normativo vigente

9. A efecto de identificar los alcances del Proyecto de Ley, presentamos el siguiente cuadro comparativo entre el texto vigente del artículo 11 literal e) del Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, TUO de la LTAIP) y el texto normativo propuesto:

Texto vigente Artículo 11 literal e) del TUO de la LTAIP	Texto propuesto Artículo 11 literal e) del TUO de la LTAIP
Artículo 11.- Procedimiento (...) “e) En los casos señalados en los literales c) y d) del presente artículo, el solicitante en un plazo no mayor de quince (15) días calendario puede interponer el recurso de apelación ante el Tribunal, asimismo en caso se haya presentado ante la entidad que emitió el acto impugnado, ésta debe elevarlo al Tribunal conforme lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. El Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública resuelve dicho recurso en el plazo máximo de diez (10) días hábiles, bajo responsabilidad”	“Artículo 11.- Procedimiento (...) e) En el caso señalado en el literal c) del presente artículo, el solicitante en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles puede interponer el recurso de apelación ante el Tribunal. Asimismo, en el caso señalado en el literal d) del presente artículo, el solicitante puede acogerse al silencio administrativo negativo e interponer el recurso de apelación ante el Tribunal, mientras persista el silencio no habrá límite o plazo para presentar el recurso de apelación. Si el solicitante presentó el recurso de apelación ante la entidad que denegó su pedido, ésta debe elevarlo al Tribunal conforme lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. El Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública resuelve dicho recurso en plazo máximo de diez (10) días hábiles, bajo responsabilidad.

10. De la lectura de ambos textos, se advierte que la propuesta no modifica el íntegro del artículo 11, literal e) del TUO de la LTAIP, sino únicamente los siguientes extremos: (i) la naturaleza del plazo para apelar ante el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, TTAIP) y (i) el acogimiento al silencio administrativo negativo para apelar ante el TTAIP, sin límite de plazo, en el supuesto del literal d). Estos dos aspectos son los que analizaremos a continuación.

C. Reforma de la naturaleza de plazo para presentar recurso de apelación ante el TTAIP: de 15 días calendarios a 15 días hábiles

11. El texto vigente prevé que, “el solicitante en un plazo no mayor de quince (15) días calendario puede interponer el recurso de apelación”. Ante ello, el Proyecto de Ley propone lo siguiente: “el solicitante en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles puede interponer el recurso de apelación ante el Tribunal”. Así, el administrado

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.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

contará con mayor tiempo para fundamentar su recurso, sin perjuicio que, de considerarlo pertinente, presente su recurso antes del vencimiento de dicho plazo.

12. Al respecto, indicamos que la cuestión relativa al plazo de días calendario o hábiles ya fue zanjada, por cuanto, el TTAIP a través de la Resolución N° 010300772020, publicada el 11 de febrero de 2020 en el Diario Oficial El Peruano, estableció como precedente administrativo vinculante⁵, el siguiente criterio interpretativo sobre el artículo 11 literal e) del TUO de la LTAIP:

“El plazo para interponer un recurso impugnatorio frente a la denegatoria de una solicitud de acceso a la información pública expresada por una entidad, es de quince (15) días hábiles”. (subrayado agregado)

13. Incluso antes del precedente del TTAIP, esta Autoridad Nacional se pronunció señalando que *“(…) entre el plazo de 15 días calendarios previsto en la normativa de transparencia y acceso a la información pública para interponer recurso de apelación y los 15 días hábiles de la norma administrativa general, debe prevalecer el plazo contemplado en el Ley 27444 por ser más favorable para el solicitante”*⁶ (subrayado agregado).
14. Por ende, a juicio de esta Autoridad, aun no siendo necesario aclarar el punto para las autoridades normativas llamadas a aplicar este precepto, sí puede resultar conveniente explicitar el criterio en una norma positiva para consolidar esta interpretación y conjurar así cualquier riesgo de cambio de criterio a futuro.

D. El acogimiento al silencio administrativo negativo para interponer el recurso de apelación ante el TTAIP sin límite de plazo, cuando la entidad no brinde respuesta

15. El Proyecto de Ley plantea que, *“en el caso señalado en el literal d) del presente artículo, el solicitante puede acogerse al silencio administrativo negativo e interponer el recurso de apelación ante el Tribunal, mientras persista el silencio no habrá límite o plazo para presentar el recurso de apelación”.* (sic) (subrayado agregado).
16. Sobre el particular, esta Autoridad ha señalado que *el procedimiento de acceso a la información pública se encuentra sujeto al silencio administrativo negativo*, por ende, si la entidad no entrega la información en el plazo legal (10 días hábiles) o en la fecha cierta determinada por la prórroga (plazo casuístico y razonable), *el solicitante, en virtud del artículo 11, inciso d) del TUO de la LTAIP, puede aplicar el*

⁵ Los precedentes administrativos constituyen fuente jurídica válida del procedimiento administrativo, de acuerdo a lo establecido en el artículo V, numeral 2.8 del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG).

⁶ Opinión Consultiva N° 03-2020-JUS/DGTAIPD. “Sobre el plazo para interponer recurso de apelación ante la denegatoria de acceso a la información”. Disponible en: <https://bit.ly/3eQ90WY>. 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.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

silencio administrativo negativo y considerar que su pedido ha sido rechazado a efectos de interponer el recurso de apelación ante el TTAIP o la demanda de habeas data ante el Poder Judicial⁷.

17. Además, debido a su naturaleza favorable para el solicitante, *el silencio administrativo negativo no inicia el cómputo de plazos ni términos para su impugnación*, por lo que el acceso al TTAIP, mediante el recurso de apelación, o al Poder Judicial, a través de la demanda de *habeas data*, queda abierto indefinidamente y sin límite de plazo en tanto la entidad no brinde respuesta.
18. El mismo criterio es asumido por el TTAIP en la Resolución N° 01010012219, por cuanto, en aplicación de los artículos 197.3 y 197.5 del TUO de la LPAG, sostuvo que “(...) no se inicia el cómputo de plazo cuando se interponen recursos impugnatorios por silencio administrativo negativo en el procedimiento de acceso a la información pública, a fin de garantizar el derecho de acceso del administrativo al procedimiento en segunda instancia administrativa”. (subrayado agregado).
19. Así las cosas, actualmente, cuando la entidad no brinda respuesta en el plazo legal o plazo determinado por la prórroga, el solicitante, sin límite de plazo y en cualquier momento, puede interponer su recurso de apelación ante el TTAIP. Así las cosas, el órgano resolutorio no declara improcedente por extemporáneo el recurso interpuesto después de más de quince (15) días de haber vencido el plazo de atención, sino lo admite a trámite y lo resuelve.
20. Por ende, a juicio de esta Autoridad, este extremo de la propuesta también resultaría inoficioso. Sin embargo, tampoco vemos inconveniente que el criterio adoptado por el TTAIP y esta Autoridad sea positivizado en una Ley formal expedida por el Congreso de la República.

E. Aspecto no advertido por el Proyecto de Ley que requiere precisión: el cómputo del plazo para resolver el recurso de apelación por el TTAIP

21. El texto propuesto mantiene la siguiente redacción del texto vigente: “El Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública resuelve dicho recurso en el plazo máximo de diez (10) días hábiles, bajo responsabilidad” (subrayado agregado). Sin embargo, no advierte que esta norma viene aplicándose en concordancia con el artículo 16-B del Reglamento de la LTAIP, el cual establece que “*el Tribunal resuelve los recursos de apelación dentro del plazo de 10 días hábiles, a partir de su admisibilidad*”. (subrayado agregado).
22. Por ende, aun cuando pareciera que el plazo máximo que tiene el TTAIP para resolver las apelaciones es de diez (10) días hábiles, en la práctica cuenta con un

⁷ Opinión Consultiva N° 10-2021-JUS/DGTAIPD. “Sobre la aplicación del silencio administrativo negativo en el procedimiento administrativo de acceso a la información pública creada u obtenida por la entidad, que se encuentre en su posesión o bajo su control”. Disponible: <https://bit.ly/3DnXw6h>

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.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

plazo mayor e impreciso, toda vez que, por desarrollo reglamentario, dicho plazo se computa a partir de la admisibilidad del recurso de apelación y no desde su presentación.

23. El TUO de la LTAIP y el Reglamento de la LTAIP no prevén un plazo entre la presentación del recurso de apelación y la declaración de su admisibilidad, por lo que el TTAIP no está sujeto a un plazo máximo para calificar, declarar admisible o inadmisibles y resolver los recursos de apelación presentados por los administrados.
24. Esta situación, evidentemente, no garantiza las condiciones básicas de seguridad jurídica que debe existir en un Estado de Derecho, por el contrario, vulnera incluso el principio administrativo de predictibilidad, cuya vigencia en los procedimientos de acceso a la información pública (y el procedimiento recursivo derivado de esta) resulta incuestionable⁸.
25. Por tal razón, esta Autoridad, recomienda que la propuesta plantee que el recurso de apelación se resuelva en el plazo máximo de treinta (30) días hábiles, contados a partir del día siguiente hábil de su recepción. Para ello, sugiere el siguiente texto:

“El Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública resuelve dicho recurso en el plazo máximo de treinta (30) días hábiles, contados desde el día siguiente hábil de su presentación, bajo responsabilidad”
26. Esta recomendación recoge la experiencia de otros tribunales administrativos del ámbito nacional⁹ y opta por la prevalencia del plazo máximo regulado en el artículo 218, numeral 218.2 del TUO de la LPAG, que es la norma administrativa general y común de los procedimientos administrativos, incluyendo especiales¹⁰, como el de acceso a la información pública.

IV. CONCLUSIONES

1. El título del Proyecto de Ley y la fórmula normativa no son coherentes, por lo que sugerimos reformularse el primero, máxime si una *Ley Modificatoria* no debe modificar leyes del mismo tipo, sino a la ley originaria.

⁸ En atención al principio de predictibilidad desarrollado en el artículo IV, numeral 1.15 del Título Preliminar del TUO de la LPAG. “La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener”. (subrayado agregado).

⁹ Como el Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas, el Tribunal de Fiscalización Laboral (en recurso de revisión) y el Tribunal Administrativo Previsional.

¹⁰ Artículo II del Título Preliminar del TUO de la LPAG. DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. *Las razones de la reforma de la Ley del Procedimiento Administrativo peruana: De ley general a ley que contiene las normas comunes para todas las actuaciones administrativas*. En: Estudios de Derecho Administrativo, el Derecho Administrativo Iberoamericano Innovación y Reforma. Lima: Gaceta Jurídica, 2018, pp. 219-236.

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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

2. El extremo de la propuesta normativa referido a la naturaleza del plazo para apelar ante TTAIP (de 15 días calendarios a hábiles) es una cuestión zanjada por un precedente administrativo vinculante del TTAIP y un pronunciamiento de esta Autoridad, sin embargo, no se advierte inconveniente alguno en la positivización de los criterios vigentes de ambos órganos garantes en una ley formal expedida por el Congreso de la República.
3. El acogimiento al silencio administrativo negativo para apelar ante el TTAIP, sin límite de plazo, cuando la entidad no brinda respuesta, constituye un asunto resuelto por un pronunciamiento de esta Autoridad y la jurisprudencia del TTAIP, sin embargo, tampoco se ve inconveniente en que estos se positivicen en una ley formal expedida por el Parlamento.
4. Ante la imprecisión generada por el artículo 16-B del Reglamento de la LTAIP y la ausencia de plazo para calificar y resolver los recursos de apelación, el Proyecto de Ley debería precisar que dichos recursos sean resueltos por el TTAIP en el plazo máximo de treinta (30) días hábiles, contados a partir del día siguiente hábil de su recepción. Esto se condice con la práctica de otros tribunales administrativos y el TUO de la LPAG.
5. Por lo señalado, esta Dirección General, en ejercicio de sus competencias, considera que el *“Proyecto de Ley N° 1974/2022-CR, Ley que modifica la única disposición complementaria modificatoria del Decreto Legislativo 1416”*, **resulta viable con observaciones.**

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.”

