



"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"

OPINIÓN CONSULTIVA N° 023-2022-JUS/DGTAIPD

ASUNTO : La Policía Nacional de Perú como entidad obligada por la normativa de transparencia y acceso a la información pública y la designación del FRAI en esta institución

REFERENCIA : Oficio N° 001162- 2021-IN/SG/OACG (HT.983863-2021)

FECHA : 18 de Julio de 2022

I. ANTECEDENTES

1. Mediante el documento de la referencia la señora Rose Mary Ramírez Escarate, entonces Directora de la Oficina de Atención al Ciudadano y Gestión Documental del Ministerio del Interior¹, formuló a la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (en adelante, Dirección General) la siguiente consulta a propósito de la designación del Funcionario Responsable de Acceso a la Información Pública (en adelante, FRAI) en la Policía Nacional del Perú (en adelante, PNP):

¿La Policía Nacional del Perú es considerada una entidad pública para efectos de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y acceso a la información pública, correspondiéndole como tal las responsabilidades y obligaciones establecidas en dicha ley o estas deben ser ejercidas a través del Ministerio del Interior?

II. MARCO NORMATIVO DE ACTUACIÓN

2. De conformidad con el inciso 4 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1353² que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 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.
3. 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, emite la presente Opinión Consultiva, en mérito a la normativa citada, en el ámbito de la interpretación en

¹ Actualmente ejerce este cargo la señora Nelly Patricia Zavaleta Vértiz.

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, publicado el 7 de enero de 2017.

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"

abstracto de las normas; es decir, como pauta de interpretación general y no como mandato específico de conducta para un caso en concreto.

4. En tal sentido, considerando la consulta formulada por el Ministerio del Interior, esta Dirección General se pronunciará sobre la Policía Nacional de Perú como entidad obligada por la normativa de transparencia y acceso a la información pública y la designación del FRAI en esta institución; de acuerdo a lo desarrollado en el Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, TUO de la Ley 27806) y el Reglamento de la Ley 27806, aprobado por Decreto Supremo 0072-2003-PCM.

III. ANÁLISIS

A. **Sujetos obligados por la normativa de transparencia y acceso a la información pública: el caso de la Policía Nacional del Perú**

5. El artículo 2 del TUO de la Ley 27806 no regula directamente el universo de sujetos o entidades obligados a dar cumplimiento a sus disposiciones, sino que hace una remisión al artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG), para precisar las *entidades* que se encuentran bajo su ámbito de aplicación.
6. El referido artículo del TUO de la LPAG señala que se entenderá por "*entidad*" o "*entidades*" de la Administración Pública a las siguientes:
 1. *El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos;*
 2. *El Poder Legislativo;*
 3. *El Poder Judicial;*
 4. *Los Gobiernos Regionales;*
 5. *Los Gobiernos Locales;*
 6. *Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.*
 7. *Las demás entidades, organismos, proyectos especiales, y programas estatales, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y,*
 8. *Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia. (subrayado agregado)*
7. En consecuencia, las entidades obligadas por el TUO de la Ley 27806 estarán conformadas por la relación de sujetos públicos y privados señalados precedentemente, las que deben observar las obligaciones de transparencia activa y

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"

pasiva. Entre ellos, el inciso 7 hace referencia a "las demás entidades, organismos, proyectos especiales, y programas estatales, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público (...)" (subrayado agregado).

8. Al respecto, la doctrina refiere que "esta precisión de la Ley N° 27444 es en realidad una cláusula abierta, puesto que hace referencia a aquellas instituciones que, sin ser parte de los organismos señalados en los acápites precedentes [numerales 1 al 6], se consideran como parte del Estado"³ (subrayado agregado). De modo que, el inciso 7 de la norma citada *ut supra* comprende a "todas las posibilidades de creación organizativa que se nos ocurra en adelante", por cuanto, hay un "reto de ir recreando diversas figuras"⁴.
9. De acuerdo con el artículo II del Título Preliminar del Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, la PNP "(...) es una institución del Estado con calidad de órgano ejecutor, que depende del Ministerio del Interior; con competencia administrativa y autonomía operativa para el ejercicio de la función policial en todo el territorio nacional (...)" (subrayado agregado). La misma redacción se replica en el artículo 2 del Reglamento del Decreto Legislativo 1267.
10. De la estructura orgánica de la PNP, que es desarrollada en el artículo 6 del Reglamento del Decreto Legislativo 1267, se advierte que esta institución pública cuenta con órganos de *alta dirección*, órgano de control institucional, órganos de asesoramiento y consultivos, órganos de administración interna, órganos de línea y *órganos desconcentrados*.
11. Si bien no encontramos una definición de lo que implica un *"órgano ejecutor"* como la PNP, se puede afirmar que este no se identifica con un *organismo público ejecutor*, organismo público especializado técnico, organismo de derecho público, proyecto especial o unidad ejecutora⁵. De modo que, al considerarse una nueva creación organizativa se encontraría comprendida en el inciso 7 del artículo II del Título Preliminar del TUO de la LPAG.
12. En consecuencia, al ser la PNP un *tipo de entidad pública* bajo los alcances del artículo I del Título Preliminar del TUO de la LPAG, se constituye en una entidad pública obligada por el TUO de la Ley 27806 y el Reglamento de la Ley 27806. Ello implica

³ GUZMÁN NAPURÍ, Christian. *Manual del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Pacifico Editores, 2013, p. 148.

⁴ SALAZAR CHÁVEZ, Ricardo. *El concepto de administración pública en la Ley del Procedimiento Administrativo General de Perú*. Congreso Internacional de Derecho Administrativo-Primera fecha (12.08.21). Tiempo: 2:00:15. Video disponible en: <https://bit.ly/3DJPg0l>

⁵ Sobre las entidades que forman parte del Ministerio del Interior y su respectiva calificación puede verse el siguiente documento informativo. Disponible en: <https://bit.ly/3h1Dh4V>

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"

que debe observar directamente todas las obligaciones de transparencia activa (publicidad de información) y pasiva (atención de solicitudes de acceso a la información pública) exigibles a cualquiera de las entidades comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la normativa de transparencia y acceso a la información pública.

13. La ausencia de autonomía y de personalidad jurídica de una entidad de la Administración Pública no es óbice para ser reconocida como tal y ser considerada sujeto obligado por la normativa de transparencia y acceso a la información. Así, puede verse, por ejemplo, el caso de los Proyectos Especiales⁶ y las instituciones educativas públicas⁷, cuyas máximas autoridades deben cumplir con la obligación de designación de funcionarios vinculados a la transparencia.
14. Como una de las consecuencias de lo señalado, si una solicitud de acceso a la información pública ingresa al Ministerio del Interior y este no posee la información materia de requerimiento por no ser parte de sus competencias, en aplicación de artículo 11, inciso b) del TUO de la Ley 27806 y el artículo 15-A.2 del Reglamento de la Ley 27806, debe encauzar la solicitud hacia la entidad o entidades que la posean (como la PNP, de ser el caso, u otra) y poner en conocimiento dicha circunstancia al solicitante⁸.
15. Abona a la posición asumida por esta Autoridad, el hecho de que la Ley 27927 haya eliminado el segundo párrafo de la versión original del artículo 2 del TUO de Ley 27806, según el cual "Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú responden las solicitudes de información a través del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior, respectivamente". (subrayado agregado). Ello, de acuerdo con la literatura especializada, restringía el acceso a la información, por cuanto, centralizaba la información y dificultaba su acceso, así como establecía intermediarios para acceder a información obrante en dichas instituciones⁹.

B. Designación del FRAI en la Policía Nacional del Perú

16. El TUO de la Ley 27806 y el Reglamento de la Ley 27806 señalan que es una de las obligaciones de la máxima autoridad de la entidad (su titular), bajo responsabilidad, designar al FRAI¹⁰. Y si esta cuenta con *oficinas desconcentradas* o descentralizadas,

⁶ Opinión Consultiva N° 25-2020-JUS/DGTAIPD. "Sobre la Obligación de los Proyectos especiales de implementar un Portal de Transparencia Estándar". Disponible en: <https://bit.ly/3zVnPi4>

⁷ Opinión Consultiva N° 47-2020-JUS/DGTAIPD. "Sobre designación del FRAI en las instituciones públicas y el régimen sancionador por infracciones a la Ley 27806 para el personal comprendida en la Carrera Pública Magisterial". Disponible en: <https://bit.ly/3BDazPM>

⁸ El plazo para realizar esta actuación es de dos (2) días hábiles como máximo, más el término de la distancia.

⁹ ABAD YUPANQUI, Samuel. *El acceso a la información pública: hacia una cultura de la transparencia*. En: Revista Peruana de Derecho Pública. Año 3, Número 4. Lima: Grijley, 2002, p. 31.

¹⁰ Artículo 3 del TUO de la Ley 27806 y el artículo 3 inciso b) del Reglamento de la Ley 27806.

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"

deberá designarlo en cada una de ellas, con la finalidad que las solicitudes de acceso a la información pública sean tramitadas de manera más célere¹¹.

17. Asimismo, prevé que la resolución de designación del FRAI deba publicarse en el Diario Oficial El Peruano, en un lugar visible de cada una de sus sedes administrativas¹² y en su Portal de Transparencia Estándar¹³. Solo cuando se traten de entidades ubicadas en centros poblados o en distritos en que el número de habitantes no lo justifique, se exceptúa la publicación de la resolución de designación en el Diario Oficial¹⁴.
18. En caso la entidad no hubiera designado un FRAI, el Secretario General de la entidad o quien haga sus veces *asume subsidiariamente* i) las obligaciones que corresponden al FRAI, de igual forma que cuando se produce su vacancia o ausencia justificada y no se hubiera designado un encargado de cumplir sus funciones, y, por otra parte, ii) recaen en él las responsabilidades administrativas y penales.
19. De acuerdo con lo establecido en el artículo 9 del Decreto Legislativo 1267, "La Dirección General (Comandancia General¹⁵) es el órgano de Comando de más alto nivel de la Policía Nacional del Perú, encargado de planificar, organizar, dirigir y supervisar el desarrollo de la gestión administrativa y operativa de la Policía Nacional del Perú para el ejercicio de la función policial en todo el territorio nacional (...)". (subrayado agregado). Entre sus funciones se encuentra, "Ejercer el comando y la representación de la Policía Nacional del Perú", "Administrar la Institución Policial a través de sus órganos competentes y los recursos que se le asigne a la Policía Nacional del Perú", y "Gerenciar el desarrollo institucional, de conformidad con la Constitución Política del Perú y la normatividad legal y administrativa vigente"¹⁶. (subrayado agregado).
20. Así las cosas, en tanto la Comandancia General, comanda, representa, administra y gerencia la PNP, para efectos de la normativa de transparencia y acceso a la información pública, constituiría su titular o máxima autoridad, correspondiéndole, por tal razón, las obligaciones exigibles a todo titular de una entidad de la Administración Pública, en particular, las desarrolladas en el artículo 3 del Reglamento de la Ley 27806.

¹¹ Primer párrafo del artículo 4 del Reglamento de la Ley 27806.

¹² Segundo párrafo del artículo 4 del Reglamento de la Ley 27806.

¹³ "Lineamiento para la implementación y actualización del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública", aprobado por Resolución Directoral N° 11-2021-JUS/DGTAIPD. Disponible en: <https://bit.ly/31N9mFM>

¹⁴ Tercer párrafo del artículo 4 del Reglamento de la Ley 27806.

¹⁵ De conformidad con el numeral 47.1 del Artículo 47 del Decreto Legislativo 1451, que fortalece el funcionamiento de las entidades del Gobierno Nacional, del Gobierno Regional o del Gobierno Local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones.

¹⁶ Artículo 9, numerales 1, 2 y 7 del Decreto Legislativo 1267.

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"

21. En tal sentido, corresponde al Comandante General de la PNP, como máxima autoridad de la institución policial, designar mediante la resolución que expida al FRAI o los FRAI de dicha entidad. De contar con órganos desconcentrados deberá designar un FRAI en cada una de ellas.

IV. CONCLUSIONES

1. Un órgano ejecutor, como la PNP, está comprendido en el inciso 7 del artículo II del Título Preliminar del TUO de la LPAG, por lo que, al ser un *tipo de entidad pública* bajo dichos alcances, se constituye en una entidad pública obligada por el TUO de la Ley 27806 y el Reglamento de la Ley 27806. En consecuencia, debe observar directamente todas las obligaciones de transparencia pasiva y activa.
2. Es obligación de la máxima autoridad de una entidad designar al o los FRAI. En el caso de la Policía Nacional de Perú este rol recae en la Comandancia General, por lo que corresponde a este como máxima autoridad de la institución policial, designar mediante resolución al o los FRAI de dicha entidad, incluso de sus órganos desconcentrados.

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

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."