



“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° 002-2023-JUS/DGTAIPD**

ASUNTO : Sobre la imposición de sanciones y aplicación de los criterios graduación, así como la configuración de las infracciones por atención de la solicitud sin expresar motivación o incumpliendo los plazos

REFERENCIA : Oficio N° 000041-2022-CG/GCH (HT.000358966-2022)

FECHA : 17 de enero de 2023

### **I. ANTECEDENTES**

1. Mediante el documento de la referencia, el señor Edilberto Martín Terry Ramos, Gerente de Capital Humano de la Contraloría General de la República (en adelante, CGR) formuló las siguientes consultas:

- *¿El órgano sancionador, en aplicación de los criterios establecidos en el principio de razonabilidad dispuesto en el inciso 3 del artículo 248 del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y lo señalado en el artículo 87 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil -en lo que fuera aplicable, podrá imponer una sanción menos gravosa a aquella que el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información determina según el tipo de infracción, y por el cual se inició el procedimiento sancionador?*

*Así, por ejemplo, si un procedimiento inicia por presunta infracción grave, podría aplicarse los criterios de graduación e imponerse la sanción inferior a 10 (diez) días de suspensión o amonestación escrita, a pesar de acreditarse la comisión de la falta.*

- *Cuándo se atiende un pedido de acceso a la información pública fuera del plazo normativo, por lo que se presenta la sustracción de la materia ante la tramitación de un recurso impugnatorio, según los Lineamientos Resolutivos del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública ¿corresponde iniciar un procedimiento sancionador al servidor que retardó la entrega de la información o no sustentó la negativa a la entrega a la información, entre otros motivos? En caso de retardo ¿cuántos son los días para que se configure la infracción?*

### **II. MARCO NORMATIVO DE ACTUACIÓN**

2. De conformidad con el artículo 4 inciso 4 del Decreto Legislativo 1353<sup>1</sup> que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta Autoridad tiene la función de absolver las consultas que las entidades o las personas

<sup>1</sup> 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](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](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”

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 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 las consultas formuladas por la CGR, esta Dirección General se pronunciará sobre:
  - La imposición de sanciones por infracciones a la normativa de transparencia y acceso a la información pública: a propósito de aplicación de los criterios de graduación.
  - La configuración de las infracciones por atención de la solicitud de información sin expresar motivación o incumpliendo los plazos establecidos.

### III. ANÁLISIS

#### ***A. La imposición de sanciones por infracciones a la normativa de transparencia y acceso a la información pública: a propósito de aplicación de los criterios de graduación***

5. El artículo 35 del Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, TUO de la LTAIP) ha previsto sanciones mesurables (como la suspensión sin goce de haber, multa e inhabilitación) y no mesurables (como la amonestación escrita y destitución)<sup>2</sup>.
6. Por su parte, el artículo 36 del Reglamento de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, Reglamento de la LTAIP), desarrollando

---

#### <sup>2</sup> **Artículo 35.- Clases de sanciones**

35.1 Las sanciones que pueden imponerse por las infracciones previstas en el presente régimen sancionador son las siguientes:

- a) Amonestación escrita.
  - b) Suspensión sin goce de haber entre diez y ciento ochenta días.
  - c) Multa no mayor de cinco unidades impositivas tributarias.
  - d) Destitución.
  - e) Inhabilitación.
- (...)

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](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](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”

dicho dispositivo, prevé las sanciones aplicables a los funcionarios y servidores públicos<sup>3</sup>, en los siguientes términos:

### **Artículo 36.- Sanción a servidores civiles**

*En caso de violación de las normas de la Ley o del presente Reglamento, la entidad aplica las siguientes sanciones a los servidores civiles, de conformidad con el artículo 29 sobre graduación de la sanción:*

1. Las infracciones leves son sancionadas con una amonestación escrita o una suspensión sin goce de haber entre diez (10) y treinta (30) días.
  2. Las infracciones graves son sancionadas con una suspensión sin goce de haber entre treinta y un (31) días hasta ciento veinte (120) días.
  3. Las infracciones muy graves son sancionadas con suspensión sin goce de haber entre ciento veintinueve (121) días hasta ciento ochenta (180) días, o destitución e inhabilitación hasta por 2 años.
- (...) (subrayado agregado)

7. Como se advierte, en cuanto a la extensión de las sanciones mesurables, la normativa no ha determinado un *quantum* exacto, sino se limita a establecer unos márgenes mínimos y máximos entre los que debe encuadrarse la concreta extensión de la sanción a imponer. De otro lado, en cuanto a la relación entre infracción y sanción, no emplea una determinación individualizada<sup>4</sup>, sino en función del nivel de gravedad de la infracción.
8. Así las cosas, primero clasifica las infracciones según su gravedad y luego prevé las sanciones aplicables, así como su extensión, de corresponder. Cada clase de infracción, según su gravedad, tiene atribuida bien sanciones únicas<sup>5</sup> (infracciones graves: *suspensión sin goce de haber...*), sanciones alternativas<sup>6</sup> (las infracciones leves: *amonestación escrita o una suspensión sin goce de haber ...* las infracciones muy graves: *suspensión sin goce de haber ... o destitución e inhabilitación*); o, sanciones acumulativas<sup>7</sup> (las infracciones muy graves: *suspensión sin goce de haber ... o destitución e inhabilitación*).

<sup>3</sup> El artículo 37 del Reglamento de la LTAIP hace lo propio respecto de los exservidores y el artículo 42, respecto de las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado.

<sup>4</sup> En esta modalidad “*las sanciones se establecen de forma individualizada para cada infracción*”. Izquierdo Carrasco, Manuel. *La determinación de la sanción administrativa*. En: Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo. España: Lex Nova, 2001, pp. 207-257.

<sup>5</sup> Cuando el tipo o tipos infractores tienen asignado una singular sanción administrativa.

<sup>6</sup> Cuando el marco de sanciones posibles para un tipo o tipos infractores es dos o más, aunque la entidad solo puede imponer una de ellas.

<sup>7</sup> Cuando la infracción o infracciones se castiga con dos o más sanciones de distinta naturaleza que deben imponerse conjunta y necesariamente.

*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](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](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”

9. Ahora bien, en la medida que las sanciones mesurables cuentan con márgenes mínimos y máximos, el órgano competente debe determinar (o dosificar) la sanción aplicable dentro de estos márgenes observando los criterios de graduación previstos en el artículo 29 del Reglamento de la LTAIP<sup>8</sup>. También debe recurrir a estos criterios para determinar (o elegir) el tipo de sanción a imponer, cuando respecto de una infracción se han previsto sanciones alternativas.
10. Si aplicando los criterios de graduación, la conducta infractora no reviste gravedad trascendente, la sanción medible a aplicar será cercana al extremo mínimo o la menos lesiva, tratándose de sanciones alternativas; por el contrario, si la conducta infractora reviste gravedad trascendente, la sanción a imponer será cercana al extremo máximo o la más lesiva de las alternativas, por ejemplo, suspensión sin goce de haber, en lugar de amonestación escrita.
11. Cabe señalar que, si bien la autoridad sancionadora puede variar la extensión de la sanción propuesta por la autoridad instructora (caso de sanciones únicas con extremos mínimos y máximos) o el tipo de la sanción propuesta (caso de sanciones alternativas), está impedida de aplicar sanciones no previstas para el tipo infractor, por cuanto, ello vulnera el principio de tipicidad, cuya vigencia también se predica respecto de las sanciones<sup>9</sup>. Así, por este principio, solo se puede imponer la sanción que la norma ha previsto para cada tipo o tipos infractores<sup>10</sup>.
12. En consecuencia, si la sanción atribuida a las infracciones graves es una suspensión sin goce de haber entre 31 días hasta 120 días (como sanción única), no puede proponerse ni imponerse, respecto de esta clase de infracciones, una amonestación escrita o suspensión sin goce de haber entre 10 y 30 días, por cuanto, se tratan de sanciones alternativas previstas para las infracciones leves; ni tampoco una suspensión sin goce de haber entre 121 días hasta 180 días o destitución e inhabilitación hasta por 2 años, pues son sanciones alternativas y acumulativa (en caso de la inhabilitación) previstas únicamente para las infracciones muy graves.

<sup>8</sup> **Artículo 29.- Graduación de la sanción**

Para la imposición de una sanción por infracción a la normativa de transparencia y acceso a la información pública, se utiliza los criterios establecidos en el principio de razonabilidad dispuesto en el inciso 3 del artículo 246 del Texto Único de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, y lo señalado en el artículo 87 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, en lo que fuera aplicable. (subrayado agregado).

<sup>9</sup> Véase el documento elaborado por esta Autoridad “Régimen sancionador en materia de transparencia y acceso a la información pública: diagnóstico y propuestas”, p. 31. Disponible en: <https://bit.ly/3U8W0By>

<sup>10</sup> Máxime si desde la Constitución (artículo 2, inciso 24, literal d), se proclama que “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible [tipicidad de la conducta infractora]; ni sancionado con pena no prevista en la ley [tipicidad de la sanción aplicable]”. (subrayado agregado).

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](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](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. La configuración de las infracciones por atención de la solicitud de información sin expresar motivación o incumpliendo los plazos establecidos**

13. Dentro del régimen sancionador de transparencia y acceso a la información pública las infracciones reguladas en los artículos 32, 33 y 34 del Reglamento de la LTAIP, ocupan un lugar especial, por cuanto, del universo de conductas reprochables delimitan aquellas acciones u omisiones que merecen sanción, máxime si, en observancia del principio de tipicidad, *“no todo incumplimiento de la normativa está tipificado como infracción”*<sup>11</sup>, sino únicamente las conductas previstas expresamente como tal.
14. En ese marco, el artículo 32 numeral 6 del Reglamento de la LTAIP tipifica como infracción muy grave, entre otras<sup>12</sup>, la siguiente acción: *“Denegar solicitudes de acceso a la información sin expresar motivación (...)”*. (subrayado agregado). La configuración de este tipo infractor exige que el resultado a la atención de la solicitud de información constituya una denegatoria (o rechazo) y que esta carezca de una motivación en el que se justique sus razones fácticas y jurídicas.
15. Al respecto, la doctrina, aunque refiriéndose a otro ordenamiento jurídico que tipifica una acción similar, apunta que *“la tipificación de esta conducta como infracción muy grave persigue reprimir aquellas situaciones en las que el particular interesado, al ver denegado su derecho de acceso sin conocer exactamente los motivos que justifican dicha denegación, queda en una situación de vulnerabilidad e indefensión ante las actuaciones arbitrarias de los órganos y entidades administrativas (...)”*<sup>13</sup>. Esta situación afectaría su derecho de contradicción ante el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues el administrado, sin perjuicio de la presunción de publicidad, desconoce la posición de la entidad.
16. Asimismo, debe precisarse que esta infracción solo se configura cuando exista una respuesta expresa a la solicitud (o denegatoria expresa), toda vez que, en caso de silencio administrativo negativo, la omisión del deber de motivación es inherente a esta institución jurídica<sup>14</sup>. De cualquier forma, para estos casos de silencio desestimatorio puede acudir al artículo 33, numeral 11, del Reglamento de la LTAIP que tipifica como infracción grave *“No responder las solicitudes de acceso a la información pública”*.

<sup>11</sup> CANO CAMPOS, Tomas. *Potestad sancionadora*. En: Diccionario de Sanciones Administrativas. Madrid: Iustel, 2005, p. 1908.

<sup>12</sup> También comprende *“Denegar solicitudes de acceso a la información (...) con motivación aparente o apartándose de los precedentes vinculantes, y doctrina jurisprudencial vinculante del Tribunal Constitucional; así como de los precedentes vinculantes y opiniones consultivas vinculantes”*, aspectos que exceden este pronunciamiento.

<sup>13</sup> VILLALBA CANO, Laura. *El régimen sancionador en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía y en la actividad del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía*. En VV AA., *Transparencia pública y Comunidades Autónomas*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 659-660.

<sup>14</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. *Las infracciones relativas al ejercicio del derecho de acceso a la información pública*. En: Revista Española de Transparencia. Número 10. España: Acredita, 2020, p.27

*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](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](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”

17. Por otro lado, el artículo 33 numeral 3 tipifica como infracción grave la siguiente conducta: *“Incumplir injustificadamente con los plazos legales para atender las solicitudes de información”*. La configuración de este tipo infractor exige una atención de la solicitud de información estimatoria o denegatoria, aunque tardía o extemporánea e injustificada.
18. Al respecto, el artículo 10 de TUO de la LTAIP dispone que *“la entidad de la Administración Pública a la cual se haya presentado la solicitud de información debe otorgarla en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles, sin perjuicio de lo establecido en el literal g)”*, que regula la prórroga excepcional, por ende, se incurre en la infracción señala *ut supra*, cuando la atención de la solicitud de información supera dicho plazo o el de la prórroga, sin que existan causas que lo justifiquen.
19. Finalmente, la norma no indica los días necesarios de retraso que deben transcurrir para que se configure tal infracción, por lo que, en aplicación del principio de que *“nadie puede distinguir donde la norma jurídica no distingue”*, no puede determinarse días mínimos o máximos para tal efecto, sobre todo si en aplicación del principio de tipicidad la autoridad debe subsumir la conducta realizada en el tipo infractor con la mayor precisión posible de cara a iniciar el procedimiento sancionador.

#### IV. CONCLUSIONES

1. El artículo 35 del TUO de la LTAIP prevé sanciones mesurables y no mesurables. La extensión de las primeras es en márgenes mínimos y máximos; y, en cuanto a la relación entre infracción y sanción, primero clasifica las infracciones por gravedad y luego le atribuye sanciones únicas, alternativas y acumulativas.
2. Los criterios de graduación del artículo 29 del Reglamento de la LTAIP se aplican para dosificar la sanción a imponer, en caso de sanciones con márgenes mínimos y máximos; así como para elegir el tipo adecuado de sanción a imponer, en sanciones alternativas.
3. La autoridad sancionadora puede variar la extensión de la sanción medible o el tipo de sanción alternativa propuestas por la autoridad instructora, sin embargo, no puede imponer sanciones no previstas para el tipo infractor en cuestión, por cuanto ello vulneraría el principio de tipicidad.
4. Las infracciones graves se sancionan únicamente con suspensión sin goce de haber entre 31 días hasta 120 días. No pueden reprimirse con las sanciones alternativas previstas para las infracciones leves ni las sanciones alternativas y acumulativa (inhabilitación) previstas para las infracciones muy graves.

*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](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](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”

5. El tipo infractor referido a *“denegar solicitudes de acceso a la información sin expresar motivación (...)”* se configura cuando la solicitud es rechazada expresamente sin una motivación fáctica y jurídica. No se configura cuando hay silencio administrativo negativo.
6. El tipo infractor referido a *“Incumplir injustificadamente con los plazos legales para atender las solicitudes de información”* se configura con la existencia de una solicitud atendida de forma tardía y sin causas que lo justifiquen. No se exige días mínimos o máximos de retraso para tal efecto.

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

*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](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](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”*