



"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

INFORME JURÍDICO N° 022-2022-JUS/DGTAIPD

A : Jimmy Marcos Quispe de los Santos
Viceministro de Justicia

DE : Marcia Aguila Salazar
Directora General (e) de Transparencia, Acceso a la Información
Pública y Protección de Datos Personales

ASUNTO : Opinión técnica sobre el Proyecto de Ley 2495/2021-CR, "*Ley que dispone la obligatoriedad de la difusión de las opiniones legales sobre las normas del ordenamiento jurídico vigente de las entidades públicas*"

REFERENCIA : Oficio P.O N° 1202-2021-2022-CJYDDHH/CR (HT. 1375249-2022)

FECHA : 24 de octubre de 2022

I. ANTECEDENTES

1. Mediante el documento de la referencia, la Presidenta de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, Gladys Echaíz de Núñez Izaga¹, solicitó al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, emitir opinión legal respecto al Proyecto de Ley 2495/2021-CR, "*Ley que dispone la obligatoriedad de la difusión de las opiniones legales sobre las normas del ordenamiento jurídico vigente de las entidades públicas*".

II. MARCO NORMATIVO DE ACTUACIÓN

2. El artículo 4 del Decreto Legislativo 1353², 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 Actualmente, el cargo es ostentado por el congresista Américo Gonza Castillo.

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.

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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

3. Así las cosas, en virtud de lo establecido en los artículos 70 y 71 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos³ corresponde a la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 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.
4. En tal sentido, 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 2495/2021-CR, *"Ley que dispone la obligatoriedad de la difusión de las opiniones legales sobre las normas del ordenamiento jurídico vigente de las entidades públicas"*.

III. ANALISIS

A. Sobre el objeto del Proyecto de Ley

5. El Proyecto de Ley materia de opinión tiene por objeto regular la difusión obligatoria de las opiniones legales no vinculantes, y de carácter general, emitidas por las entidades de la Administración Pública. Ello, con la finalidad de contribuir con la toma de decisiones de la ciudadanía sobre la correcta aplicación del ordenamiento jurídico vigente, fortaleciendo la seguridad jurídica de los mismos.
6. De acuerdo a la propuesta, deberán publicarse los informes emitidos por las entidades públicas en el marco de la atención a las consultas legales y/o peticiones de opiniones jurídicas formuladas por la ciudadanía a las autoridades administrativas sobre las normas que circunscriben su actuar, en el marco de sus competencias.
7. Para ello, se propone su difusión en el portal institucional de la entidad a través de una plataforma, la cual permitirá la búsqueda de los informes legales emitidos por la institución y teniendo, como mínimo, la siguiente clasificación: fecha de emisión, temas y artículos de la norma de la materia. La publicación de las opiniones legales en dicha plataforma se realizará en un plazo de tres (3) días hábiles posteriores a la absolución de la consulta.
8. Finalmente, señala que las entidades públicas tendrán un plazo máximo de noventa (90) días calendario para ubicar y difundir los informes legales que dieron respuesta a las consultas formuladas por la ciudadanía con anterioridad a la aprobación de la presente propuesta legal.

³ Aprobado por el Decreto Supremo 013-2017-JUS.

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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

B. Sobre la publicación obligatoria de las opiniones legales en el portal institucional de las entidades públicas

9. Los informes u opiniones legales en los que se absuelven las consultas realizadas por los administrados facilitan el conocimiento y entendimiento de las normas que les conciernen, al anticiparse a cuál es la interpretación que la Administración considera aplicable y, por tanto, cuál será el tratamiento jurídico previsible para los hechos consultados⁴.
10. La difusión de estos documentos en los portales institucionales responde al principio de publicidad del Estado, el cual implica adoptar medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia en la actuación de las entidades públicas⁵ al facilitar un acceso permanente, sencillo y oportuno a la información. Asimismo, permite evidenciar el impacto de la transparencia en otros espacios u ámbitos, como son:
 - El fortalecimiento del principio de predictibilidad administrativa, al ampliar la difusión de los pronunciamientos administrativos a un mayor número de ciudadanos, a través de una herramienta digital como son los portales institucionales. Esta medida evita que su contenido solo sea conocido por quienes formularon las consultas o la obtuvieron, por ejemplo, a través de una solicitud de acceso a la información.
 - La satisfacción anticipada del derecho de petición, en caso una consulta sobre dicho tema haya sido atendida anteriormente. No siendo necesario que la ciudadanía tenga que formular formalmente el pedido y esperar un plazo de respuesta.
 - La disminución de consultas sobre pronunciamientos ya emitidos, ya que la ciudadanía podrá conocer los temas tratados en anteriores consultas.
 - La difusión a la ciudadanía de su derecho a formular consultas al Estado, dado que actualmente aún parte de esta desconoce de su existencia y utilidad.
11. Actualmente, en el marco de las buenas prácticas⁶ en favor de la transparencia, algunas entidades vienen difundiendo los informes u opiniones legales en sus portales institucionales. No obstante, tal como se evidencia en el proyecto de ley, para su cumplimiento es necesario que se establezca la obligación expresa de publicarlas, la cual además debe tener ciertas características mínimas que garanticen un fácil acceso.

⁴ MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 2019, p. 648

⁵ Inciso 2 del artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo 021-2019-JUS.

⁶ Las buenas prácticas son acciones que realizan las entidades públicas a favor de la transparencia sin que exista una norma que establezca su obligatoriedad. Estas iniciativas evidencian los esfuerzos que vienen realizando las entidades para incrementar la transparencia en el Estado. De acuerdo al numeral 4.1.3 del Lineamiento para la implementación y actualización del Portal de Transparencia Estándar de las entidades de la Administración Pública, aprobado por la Resolución Directoral 011-2022-JUS/DGTAIPD.

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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

12. Al respecto es oportuno señalar que la información difundida de manera activa no se agota publicando el documento. El acceso a esta información debe permitir, buscar y obtener de manera sencilla la información que se requiere. Para ello, esta debe ser organizada por temas, en orden secuencial o cronológico, sin agrupar, generalizar o modificar los conceptos, de tal manera que las personas puedan ser informadas correctamente y sin confusiones⁷.
13. En ese sentido, el proyecto de ley contempla dichos requerimientos al establecer como mínimo que esta deba ser ubicada por la fecha de emisión de la opinión legal, los temas sobre los que versan y los artículos de la norma de la materia. Además, se regula la posibilidad que las entidades puedan añadir otras categorías de búsqueda de considerarlo pertinente.
14. No obstante, en la publicación de los informes u opiniones legales deberá tenerse en cuenta el régimen de excepciones al acceso establecido en los artículos 15, 16 y 17 del Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁸. Así las cosas, cuando existan documentos que contengan, en forma parcial, información protegida, deberá aplicarse algún mecanismo de resguardo de la información, previo a su publicación o elaborarse versiones públicas⁹.
15. En el mismo sentido, es pertinente precisar que la publicación de estos documentos en el portal institucional de la entidad no releva al Estado de su obligación de suministrar información a las personas que lo solicitan, o de responder ante una solicitud de información¹⁰. Asimismo, no impide que los administrados puedan requerir la información en cualquier otro medio o forma, como las copias simples¹¹.
16. Finalmente, la propuesta legal evidencia la importancia de permitir un acceso permanente y masivo a la información del Estado, el cual puede alcanzarse a través del uso de herramientas digitales. Es así que el proyecto dispone la publicación de los informes u opiniones legales a través de un aplicativo alojado en el portal institucional de la entidad. Si bien la propuesta normativa no menciona que el aplicativo será implementado a través de la Plataforma Digital Única del Estado Peruano (en adelante, Plataforma GOB.PE), sí lo precisa en la exposición de motivos¹².

⁷ Artículo 6 de la Ley Modelo Interamericana 2.0 señala como parte de la información clave sujeta a difusión

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

⁹ Opinión Consultiva N° 17-2022-JUS/DGTAIPD, Sobre el alcance de la excepción referida a datos personales en la publicación de la relación de administrados que hubieren presentado declaraciones, información o documentos falsos o fraudulentos por la Central de Riesgo Administrativo. Disponible en: <https://bit.ly/3OSKdiX>

¹⁰ CIDH Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Estudio Especial sobre Derecho de Acceso a la Información* (2007) Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Párrafo 120, página 40. En: <https://bit.ly/2SEdOI1>

¹¹ Al respecto, el artículo 8 del Reglamento de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo 072-2003-PCM, precisa que *"el ejercicio del derecho de acceso a la información se tendrá por satisfecho con la comunicación por escrito al interesado, del enlace o lugar dentro del Portal de Transparencia que la contiene, sin perjuicio del derecho de solicitar las copias que se requiera."*

¹² Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 2495, página 6.

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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

17. En ese sentido, es relevante precisar que la conducción de la gestión¹³ y de la administración¹⁴ de Plataforma GOB.PE se encuentra a cargo de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros, por lo que será esta entidad la encargada de emitir opinión sobre ello.
18. Ello es así, por cuanto, avocarse al conocimiento o intervenir en materias o asuntos que no se refieran a la transparencia y al derecho acceso a la información pública supondría exceder las competencias asignadas en su norma de creación, así como vulnerar el principio de legalidad administrativa, en virtud del cual, "las autoridades administrativas deben actuar (...), dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas"¹⁵ (subrayado agregado).

IV. CONCLUSIONES

1. Los informes u opiniones legales emitidos por las entidades públicas, en el marco de la atención a las consultas legales y/o peticiones de opiniones jurídicas formuladas por la ciudadanía a las autoridades administrativas, constituye información de acceso público. Solo podrá restringirse su acceso si se encuentran dentro de las excepciones previstas en los artículos 15, 16 o 17 del Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
2. La difusión de los informes u opiniones legales en el portal institucional de las entidades públicas se realiza en cumplimiento del principio de publicidad del Estado. Dicha publicación, además deberá permitir un acceso sencillo a los documentos a través de categorías que faciliten su búsqueda.
3. La publicación de los informes u opiniones legales en el portal institucional de las entidades no releva al Estado de su obligación de atender las solicitudes de acceso a la información ni impide a los administrados requerir la información en cualquier otro medio o forma.
4. La implementación del aplicativo para la publicación de los informes u opiniones legales deberá ser coordinado con la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros al ser un tema de su competencia.
5. Por lo señalado, esta Dirección General en materia de sus competencias, considera que el Proyecto de Ley 2495/2021-CR, *"Ley que dispone la obligatoriedad de la*

¹³ Artículo 69 inciso e) del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante, ROF de la PCM), aprobado por la Resolución Ministerial 156-2021-PCM.

¹⁴ Artículo 1 del Decreto Supremo 033-2018-PCM, Decreto Supremo que crea la Plataforma Digital Única del Estado Peruano y establecen disposiciones adicionales para el desarrollo del Gobierno Digital y al inciso e) del artículo 76 del ROF de la PCM.

¹⁵ Artículo IV numeral 1.1 del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

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."



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 Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

difusión de las opiniones legales sobre las normas del ordenamiento jurídico vigente de las entidades públicas", resulta viable sin observaciones.

MARCIA AGUILA SALAZAR

Directora General (e)

Dirección General 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."