



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”

OPINIÓN CONSULTIVA N° 018-2023-JUS/DGTAIPD

ASUNTO : Límite de caracteres en los formularios de acceso a la información pública

REFERENCIA : Carta S/N (HT. 001280960-2022)

FECHA : 10 de mayo de 2023

I. ANTECEDENTES

1. Mediante el documento de la referencia, la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (en adelante, DGTAIPD) recepcionó la siguiente consulta ciudadana:

“1. ¿Las normas de transparencia y acceso a la información pública establecen un límite de caracteres en la redacción de la solicitud de acceso a la información pública¹?

2. ¿las entidades públicas están autorizadas por ley a establecer un límite de caracteres en las solicitudes de acceso a la información pública, sea el formulario virtual o físico?

3. ¿el límite de caracteres en una solicitud de acceso a la información pública podría vulnerar el derecho constitucional de acceso a la información pública?”

II. MARCO NORMATIVO DE ACTUACIÓN

2. De conformidad con el inciso 4, del artículo 4 del Decreto Legislativo 1353², la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, Antaip) tiene, entre otras, 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, la DGTAIPD, en tanto órgano de línea del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos sobre el que recae la Antaip, emite la presente Opinión Consultiva, en mérito a la normativa citada, en el ámbito de la interpretación en abstracto de las

¹ En el documento de la referencia se aluden a los formularios virtuales.

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://sqd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sqd.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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

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 ciudadana formulada, esta Dirección General se pronunciará sobre el límite de caracteres en los formularios de acceso a la información pública.

III. ANÁLISIS

A. Sobre los formularios de acceso a la información pública: consideraciones generales

5. El contenido y alcances del derecho de acceso a la información pública han sido desarrollados por el Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública³ (en adelante, TUO de la LTAIP) y su Reglamento⁴. En ellos se regula, entre otros aspectos, el procedimiento para acceder a la información creada u obtenida por la entidad, que se encuentra en su posesión o bajo su control.
6. De acuerdo al artículo 10 del Reglamento de la LTAIP, el procedimiento para acceder a información pública se inicia con la presentación –física o virtual– de una solicitud. Esta solicitud puede ser presentada por cualquier persona natural o jurídica ante la unidad de recepción documentaria de la entidad, a través de su Portal de Transparencia, a través de una dirección electrónica establecida para tal fin o *a través de cualquier otro medio idóneo* que las entidades establezcan para ello.⁵
7. Así las cosas, desde la normativa de transparencia y acceso a la información se entenderá que las entidades cumplen con esta obligación al implementar cualquiera de los medios físicos o virtuales señalados *ut supra*.
8. Hay que tener en cuenta que el Reglamento aprueba un modelo de *formato o formulario* para la presentación de las solicitudes de acceso a la información pública; el cual, debe ser implementado de manera obligatoria por las entidades⁶, pero, resulta opcional para el solicitante.
9. Por otro lado, el citado artículo 10 de Reglamento de la LTAIP también regula la información que cualquier requerimiento de información debe cumplir (incluida aquella

³ Aprobado por el Decreto Supremo 021-2019-JUS.

⁴ Aprobado por el Decreto Supremo 072-2003-PCM y modificado por los Decretos Supremos 095-2003-PCM, 070- 2013-PCM, 019-2017-JUS y 011-2018-JUS.

⁵ Primer párrafo del artículo 10 del Reglamento de la LTAIP.

⁶ De acuerdo a la Cuarta Disposición Complementaria del Reglamento de la LTAIP.

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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

que se presente a través de un formulario). Así las cosas, el solicitante sólo tiene la obligación de consignar la siguiente⁷:

- Nombre y apellidos completos del solicitante.
- Número del documento de identificación que corresponde.
- Domicilio.
- Firma o huella digital (si la solicitud es presentada en la unidad de recepción documentaria de la entidad).
- Expresión concreta y precisar del pedido de información.

10. Hasta hace unos años este formulario fue utilizado principalmente en su versión física; no obstante, es claro que durante el actual contexto de pandemia ocasionado por la COVID-19, uno de los principales medios utilizados para la atención de solicitudes de acceso a la información han sido los canales virtuales (correos electrónicos, plataformas y formularios virtuales, entre otros) los cuales han sido implementados por las entidades públicas en el marco de las buenas prácticas⁸ en favor de la transparencia.

11. Es claro que la versión virtual del formulario supone una mayor accesibilidad para requerir información al Estado, no sólo en comparación con los formularios físicos⁹, sino que, a diferencia de otros medios virtuales como la mesa de partes digital¹⁰, requiere menos información del solicitante para su tramitación y permite incluir avisos informativos sobre el procedimiento de acceso¹¹.

12. Es oportuno reiterar que, si bien la implementación del formulario virtual se realiza en el marco de las buenas prácticas en favor de la transparencia, al igual que en los formularios físicos, su puesta en marcha no debe vulnerar el marco legal de protección

⁷ Si bien la normativa en transparencia y acceso a la información pública no regula expresamente los requisitos obligatorios que deben cumplir las solicitudes de información, se puede afirmar que ellos sí se desprenden de ella. Ello es así, a partir del tratamiento brindado en caso de defecto u omisión regulado en el artículo 11 del Reglamento de la LTAIP que otorga un plazo para la subsanación de ciertos requisitos, considera como no presentado el pedido, procediéndose a su archivo. Ver párrafos 6 y 7 de la Opinión Consultiva 01- 2020-JUS/DGTAIPD, Sobre la posibilidad de incorporar en el formulario de solicitudes de acceso a la información pública la opción de autorización expresa del envío de información por correo electrónico. Disponible en: <https://bit.ly/3bZONfv>

⁸ 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 del PTE.

⁹ Dado que los formularios virtuales deberían estar activos y operativos las 24 horas de los 7 días de la semana y desde cualquier lugar con acceso a internet.

¹⁰ Artículo 3 de la Ley 31170, Ley que dispone la implementación de mesas de partes digitales y notificaciones electrónicas.

¹¹ Por ejemplo, a través de avisos sobre la información a solicitar y/o llenado del formulario de acuerdo al marco normativo 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 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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

del derecho de acceso a la información pública exigiendo requisitos no establecidos en la normativa sobre la materia, ni suponer condiciones desventajosas o desfavorables para el ejercicio de este derecho¹².

13. Por el contrario, en el caso de los formularios virtuales, las características establecidas para la recepción de solicitudes de acceso establecidas en la normativa de transparencia y acceso a la información vigente se tendrán que adecuar a la naturaleza de esta herramienta virtual.

B. Sobre la expresión expresa y concreta del pedido: límite de espacio y caracteres en los formularios de acceso a la información pública

14. De todos los requisitos que establece el TUO de la LTAIP, es claro que, el referido a la expresión concreta y precisa del pedido, es determinante para que la entidad obtenga los datos suficientes que le permita identificar la información requerida¹³ y pueda atender la solicitud de acceso. No obstante, no se detalla la forma en que este debe formular el pedido, sólo se exige que sea lo suficientemente específico para individualizar la información que se necesita¹⁴.
15. Es así que la normativa vigente no precisa cómo debe ser el espacio o el número de caracteres de los formularios físicos o virtuales de acceso a la información; sin embargo, se espera que estos tengan *características o mantengan condiciones mínimas* que permitan realizar el requerimiento lo suficientemente claro y preciso.
16. Pese a ello, si faltara espacio para consignar el pedido de información en los formularios físicos este espacio puede ser complementado, en ese mismo momento, adjuntando un documento (hoja) a la solicitud. Sin embargo, tratándose de los formularios virtuales, dada su naturaleza, requiere tener de manera predeterminada i) *un espacio con*

¹² En el 2022, la Antaip llevó a cabo una supervisión a dichos formularios y se brindaron recomendaciones para su implementación. Para más información, puede ver el reporte “Supervisión a los formularios virtuales de acceso a la información implementados por las entidades de la Administración Pública”. Disponible en: <https://bit.ly/41F3MDa>

¹³ De forma complementaria, si la solicitud solo hace referencia a información vinculada a un asunto en especial, en modo alguno puede ser calificado como impreciso, por cuanto, pretender que el solicitante especifique, puntual y concretamente, qué documentos son los que peticiona de antemano, resulta a todas luces irrazonable por una cuestión de asimetría informativa. Es la entidad la que conoce qué documentos son los que se encuentran relacionados al *asunto en concreto* (como, por ejemplo, resoluciones en la se imponen multa a empleadores por no asistir a las conciliaciones administrativas laborales), en la medida que la ha producido y la tiene en custodia. Sentencia recaída en el Expediente N° 04203-2012-PDH/TC, Fundamento Jurídico 6. De igual forma, puede verse la Opinión Consultiva N° 48-2020-JUS/DGTAIPD. “Sobre la formulación del pedido para acceder a información pública”. Disponible en: <https://bit.ly/2Yc4b3F>

¹⁴ Párrafo 8 de la Opinión Consultiva N° 048-2020-JUS/DGTAIPD. Respecto a la formulación del pedido para acceder a información pública. Disponible en: <https://bit.ly/3y6X8aY>

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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

caracteres suficientes para consignar el pedido y ii) la opción de carga de documentos adjuntos.

17. Es claro que, el *número de caracteres* para consignar el pedido en los formularios virtuales no puede realizarse en base a estimaciones o supuestos, por el contrario, las entidades públicas deben aplicar métodos o prácticas utilizadas para el establecimiento de las características o funcionalidades de este tipo de herramientas digitales, los cuales son denominados servicios digitales¹⁵.
18. Así se tiene que, la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros, ente rector en materia digital¹⁶, ha publicado los Lineamientos para la conversión integral de procedimiento administrativos a plataformas o servicios digitales¹⁷, a través de los cuales se establecen diversos aspectos que deben ser tomados en cuenta durante el diseño de un servicio digital con la finalidad de satisfacer las necesidades de la ciudadanía, tales como el *testeo con los usuarios* de la usabilidad del servicio, el performance y el contenido de este¹⁸.
19. A juicio de esta Autoridad, si bien los formularios virtuales deben diseñarse teniendo en cuenta los Lineamientos aprobados por el ente rector, es claro que los límites de caracteres que en estos se regulan no debe ser una limitante para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Por ende, estos formularios deben permitir la *carga de documentos adjuntos*. Ello con la finalidad de que el solicitante, de requerirlo, pueda realizar su solicitud a través del envío de una comunicación escrita, sin restricciones respecto al número de caracteres y con la posibilidad de incluir información complementaria que permita precisar su pedido, como aquella referida a la localización de su pedido o que, de manera general, facilite la búsqueda de la información solicitada.

¹⁵ Un servicio digital es aquel entregado de forma total o parcial a través de Internet u otra red equivalente, que se caracteriza por ser automático, no presencial y utilizar de manera intensiva las tecnologías digitales, para la producción y acceso a datos y contenidos que generen valor público para los ciudadanos y personas en general. Además, es aquel que responde a la necesidad del usuario (ciudadano o interno) y que utiliza medios digitales para atenderlo. El servicio 100% digital, a diferencia de un proceso presencial "digitalizado", no utiliza formularios escaneados ni la impresión en papel en ninguna parte del proceso. Asimismo, evita que el usuario deba trasladarse físicamente a una entidad pública para acceder a él. Disponible en: <https://bit.ly/3kHof9u>

¹⁶ Artículo 8 del Decreto Legislativo 1412, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital.

¹⁷ Aprobado por la Resolución de Secretaría de Gobierno Digital N° 001-2021-PCM/SGD, que aprueba la Directiva N° 001-2021-PCM/SGD, "Directiva que establece los Lineamientos para la Conversión Integral de Procedimientos Administrativos a Plataformas o Servicios Digitales". Disponible en: <https://bit.ly/3L8AO88>

¹⁸ Disponible en: <https://bit.ly/3GPcdCS>

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 de la unidad, la paz y el desarrollo”

20. Cabe señalar que el establecimiento del peso de los documentos adjuntos deberá tener en cuenta consideraciones como la necesidad de los usuarios, las posibilidades técnicas de la entidad, así como permitir el uso de otros medios alternativos como enlaces a la nube que permitan la descarga de la solicitud.

IV. CONCLUSIONES

1. Los formularios de acceso *no son el único medio para requerir información al Estado*. La solicitud puede ser presentada ante la unidad de recepción documentaria de la entidad, a través de su Portal de Transparencia, a través de una dirección electrónica establecida para tal fin o *a través de cualquier otro medio idóneo* que las entidades establezcan para ello.
2. La normativa de transparencia y acceso a la información pública no establece un límite de espacio o de caracteres en los formularios físico o virtuales de acceso a la información. No obstante, se espera que este permita al solicitante realizar su requerimiento de manera concreta y precisa.
3. En caso sea insuficiente el espacio o número de caracteres para realizar el pedido, en el caso de la versión física, este podrá ser complementado adjuntando un documento (hoja). Por el contrario, en el caso de versión virtual del formato, es necesario tener de manera predeterminada i) *un espacio con caracteres suficientes para consignar el pedido y/o ii) la opción de carga de documentos adjuntos*.
4. El diseño de los formularios virtuales deberá observar los Lineamientos para la conversión integral de procedimiento administrativos a plataformas o servicios digitales aprobados por la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Aprobado por:	Aprobado por:
 Eduardo Luna Cervantes Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	 Marcia Aguila Salazar 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 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.”