



"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia".

OPINIÓN CONSULTIVA N.º 004-2026-JUS/DGTAIPD

ASUNTO : Sujetos obligados por la normativa de transparencia y acceso a la información pública: el Fondo de Inclusión Social Energético como entidad *sui generis* con personería jurídica de derecho privado que, para alcanzar fines públicos, ejerce potestades administrativas

REFERENCIA : Carta N.º 0226-2025-FISE e Informe N.º 0052-2025/FISE (HT. 001852645-2024)

FECHA : 19 de febrero de 2026

I. ANTECEDENTES

1. Mediante el documento de la referencia, el señor Francisco Javier Torres Madrid, Director Ejecutivo del Fondo de Inclusión Social Energético, formuló a la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (en lo sucesivo, DGTAIPD), la siguiente consulta:

En consecuencia, se solicita a la ANTAIP emitir una opinión consultiva conforme a sus competencias, a fin de determinar si el FISE se encuentra obligado a atender solicitudes de acceso a la información pública bajo el marco de la Ley N.º 27806 y, de ser el caso, precisar el alcance de dicha obligación en función de lo establecido en su artículo 9. (subrayado y negrita agregada).

II. MARCO NORMATIVO DE ACTUACIÓN

2. De conformidad con el inciso 4 artículo del 4 del Decreto Legislativo N.º 1353¹ 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 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 (en adelante, Antaip), emite la presente Opinión Consultiva, en mérito a la normativa citada, en el ámbito de la

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 de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia".

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 la consulta formulada por Director Ejecutivo del Fondo de Inclusión Social Energético, esta Dirección General se pronunciará sobre:
 - La naturaleza jurídica del Fondo de Inclusión Social Energético: su doble dimensión como sistema e institución, sus recursos, finalidad y administración pública potestades administrativas y régimen aplicable.
 - Sujetos obligados por la normativa de transparencia y acceso a la información pública: el Fondo de Inclusión Social Energético como entidad *sui generis* con personería jurídica de derecho privado que, para alcanzar fines públicos, ejerce potestades administrativas.

III. ANÁLISIS

A. ***La naturaleza jurídica del Fondo de Inclusión Social Energético: su doble dimensión como sistema e institución, sus recursos, finalidad y administración públicas, potestades administrativas y régimen aplicable***

5. El artículo 3 de la Ley N.º 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético (en adelante, Ley del FISE), creó el "*Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) como un sistema de compensación energética, que permita brindar seguridad al sistema, así como de un esquema de compensación social y mecanismos de acceso universal a la energía*". Por otro lado, su artículo 6 dispone que "**el FISE tiene personería jurídica propia de derecho privado, se rige por las normas de la presente ley, su reglamento² y en forma supletoria por las normas del Código Civil.** (...) (subrayado y negrita agregada).
6. De las normas citadas precedentemente se advierte que el Fondo de Inclusión Social Energético (en adelante, FISE) ostenta una doble dimensión, por un lado, (i) constituye un sistema de compensación energética, un esquema de compensación social y mecanismo de acceso universal a la energía; y, por otro, (ii) se configura como una institución o entidad que tiene personería jurídica propia de derecho privado, sujeta principalmente a las normas de derecho público (esto es, La Ley del FISE y su Reglamento) "*y en forma supletoria por las normas del Código Civil*", esto es, una norma de derecho privado.

² Por la expresión "*su reglamento*" debe entenderse el Decreto Supremo N.º 021-2012-EM, mediante el cual se aprueba el Reglamento de la Ley N.º 29852, que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético (en adelante, Reglamento de la Ley del FISE o su Reglamento).

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 Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia".*

7. En cuanto a la fuente de los recursos del FISE estos provienen de los "recargos" señalados en el artículo 4 de la Ley del FISE así como de las **donaciones** de entidades privadas, gobiernos y organismos internacionales destinadas a financiar programas y proyectos comprendidos dentro de los fines señalados en el artículo 5 de la misma Ley y ***"cualquier otro mecanismo u operación financiera destinado a preservar e incrementar los recursos del FISE, incluidas las transferencias del tesoro público de acuerdo con la legislación vigente"*** (subrayado agregado).
8. Asimismo, sin perjuicio de la eventual calificación de los recursos del FISE como de "*naturaleza tributaria*"³, "*parafiscal*"⁴ o incluso de "*donación forzosa*"⁵, el artículo 6 de la Ley del FISE dispone que dichos recursos "*no tienen la calidad de fondos públicos, son de carácter intangible y se **destinarán única y exclusivamente a los fines a que se refiere la presente norma***", los cuales son descritos en el artículo 5 de la Ley del FISE, a saber:
- Financiar la masificación del gas natural mediante conexiones, infraestructura, conversiones vehiculares y facilidades para su uso.
 - Compensar el desarrollo de nuevos suministros energéticos en zonas de frontera mediante tecnologías convencionales y no convencionales.
 - Otorgar compensación y promoción para asegurar el acceso al GLP a sectores vulnerables urbanos y rurales, incluyendo instituciones y ollas comunes.
 - Compensar a las distribuidoras eléctricas por la aplicación del mecanismo de subsidio a la tarifa residencial.
 - Financiar parcialmente la operación y mantenimiento de proyectos de masificación del gas natural en zonas sin concesión, priorizados en el Plan de Acceso Universal.

³ Tello-Puerta, F. (2011). *Comentarios sobre la constitucionalidad y legalidad de la reciente creación del Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético*. *Advocatus*, 25, 377-383.

⁴ LOAYZA Camacho, E. J. (2017). *Cargos, recargos y tarifas establecidos por ley administrados por OSINERGMIN que no constituyen ingresos para quienes los cobran: ¿tributos, recursos parafiscales o qué?* (Tesis de Magíster). Pontificia Universidad Católica del Perú.

⁵ Falla, A. (2021, 28 diciembre). *FOSE: Jugando con plata ajena*. Bullard Falla Ezcurra. Si bien los comentarios del autor están referido a la Ley N.º 27510, Ley que crea el Fondo de la Compensación Social Eléctrica (FOSE), resultan válidamente aplicable al FISE, máxime si la Ley del FISE, es su Exposición de Motivos indica que "*se crea el Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) como un sistema de compensación energética y un esquema de inclusión social y de servicio universal para los sectores más vulnerables de la población, ello sobre la base de la experiencia obtenida en el manejo y aplicación del FOSE – Fondo de Compensación Social Eléctrica*" (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 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 Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia".

- Compensar a concesionarias y empresas estatales de gas natural por el mecanismo de acceso descentralizado al gas natural.
9. De cualquier modo, en virtud del artículo 6 de la Ley del FISE, *"la ejecución de los programas y proyectos financiados por el FISE se realiza conforme a los mecanismos y condiciones establecidas en el Programa Anual de Promociones que aprueba el Ministerio de Energía y Minas".* En la misma línea, el inciso 10.2 del artículo 10 del Reglamento de la Ley del FISE, dispone que *"el Ministerio de Energía y Minas determina los proyectos a incluirse en el Programa Anual de Promociones, los que forman parte del Plan de Acceso Universal a la Energía previsto en el artículo 8 de la Ley (...)".* (subrayado agregado).
10. Respecto a la administración y dirección del FISE, el artículo 9 de la Ley del FISE dispone literalmente lo siguiente:

Artículo 9. Administración del Fondo y cumplimiento de disposiciones

9.1. La dirección del FISE se encuentra a cargo de un Comité Directivo conformado por:

- El viceministro de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas, quien lo preside.
- El viceministro de Electricidad del Ministerio de Energía y Minas.
- El director general de la Dirección General de Electrificación Rural del Viceministerio de Electricidad.
- El director general de la Dirección General de Hidrocarburos del Viceministerio de Hidrocarburos.
- Dos representantes del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin).
- Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas.

9.2. El Comité Directivo aprueba los procedimientos necesarios para regular los aspectos de carácter administrativo, laboral, operativo, económico y financiero, para la ejecución de los fines contemplados en el artículo 5.

9.3. La gestión administrativa, operativa, económica y financiera del Fondo se encuentra a cargo del director ejecutivo, quien es designado por el Comité Directivo.

9.4. Para efectos de la celebración de los actos y contratos para la correcta gestión del FISE, no es de aplicación el marco normativo que rige al sector público nacional, así como las normas de similar naturaleza dispuestas por la legislación presupuestal y leyes especiales.

9.5. Las funciones del Comité Directivo y del director ejecutivo son establecidas por el Ministerio de Energía y Minas en el reglamento de la presente ley.

9.6. Osinergmin, en el uso de sus facultades normativas y sancionadoras establecidas en la Ley 27699, Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional del Osinergmin, establece las compensaciones y sanciones por incumplimiento de las disposiciones de la presente Ley, sus normas reglamentarias y conexas. (subrayado y negrita agregada).

11. De las normas citadas se advierte que, sin perjuicio de la "personería jurídica propia de derecho privado" que ostenta el FISE y que "para efectos de la celebración de los actos

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 Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia".

y contratos para la correcta gestión (...), no es de aplicación el marco normativo que rige al sector público nacional, así como las normas de similar naturaleza dispuestas por la legislación presupuestal y leyes especiales", la conducción del FISE no está a cargo de actores privados (*ni tampoco es de titularidad privada*), sino de un "Comité Directivo" integrado por funcionarios del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, MINEM) y representantes del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, Osinergmin) y el Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, MEF). Por ende, su administración se desarrolla bajo un modelo de gobernanza pública de carácter multisectorial, orientado al cumplimiento de los fines señalados en el párrafo 8 de la presente Opinión. Si bien el "Comité Directivo" conduce la institución, no ejecuta la gestión administrativa, operativa, económica y financiera, la cual se encuentra a cargo del "Director Ejecutivo", designado por dicho Comité.

12. Por ello, a partir de todo lo expuesto *ut supra*, puede concluirse que el FISE posee una naturaleza *sui generis* o híbrida, debido a que si bien cuenta con personería jurídica de derecho privado y con procedimientos especiales que regulan sus *aspectos de carácter administrativo, laboral, operativo, económico y financiero*, así la celebración de los actos y contratos, su administración y supervisión responden a un claro control estatal, pues tales procedimientos son aprobados por su "Comité Directivo" integrado por actores públicos y ejecutados por un "Director Ejecutivo" designado por este Comité. Incluso una lectura de las finalidades previstas en el artículo 5 de la Ley del FISE permite afirmar que estas poseen una naturaleza pública o social, las cuales tampoco son desnaturalizadas por la habilitación otorgada para emplear mecanismos especiales de gestión orientados a brindar mayor eficiencia, ya que, ellas no responden a una lógica de mercado, sino a la ejecución de una política estatal.
13. Asimismo, sin perjuicio de su diseño institucional—que le otorga personería jurídica de derecho privado—, las actividades que el FISE desarrolla para cumplir sus finalidades públicas o sociales se ejercen en virtud de potestades administrativas. En el marco de un Estado Social y Democrático de derecho⁶ que pretenda lograr el "Acceso Universal a la Energía"⁷, ¿no constituye acaso ejercicio de potestades administrativas la gestión de los recargos establecidos por Ley en las facturaciones y actividades de determinados sujetos con el fin de atender finalidades públicas o sociales? ¿No se considera igualmente ejercicio de potestades administrativas la realización de las actividades que se enumeran a continuación?:⁸

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 0008-2003-AI/TC, fundamento jurídico 10.

⁷ El Acceso Universal a la Energía "consiste en la garantía básica de la prestación de un conjunto determinado de servicios de energía en todo el territorio peruano. El acceso universal a la energía se focaliza en la atención de la demanda de energía de los sectores más vulnerables y priorizando la Población de Menores Recursos". Numeral 1.26 del artículo 3 del Reglamento de la Ley del FISE.

⁸ Sobre este aspecto puede verse la página institucional del FISE. Disponible en: <https://acortar.link/Gi00nI>

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia".

- Masificación del gas natural, es decir, llevar gas natural a más hogares, negocios y vehículos para que sea una energía más accesible y barata.
- Ampliación de la frontera energética, esto es, llevar energía limpia (como solar o eólica) a zonas donde aún no llega.
- Acceso al GLP en sectores vulnerables, es decir, ayudar a que las familias de bajos recursos puedan comprar sus balones de gas a menor costo.
- Compensación de la tarifa eléctrica, esto es, reducir el recibo de luz de los hogares con menor capacidad de pago.
- Mecanismo del Decreto Supremo N.º 040-2008-EM⁹, es decir, apoyar con incentivos para que más familias puedan usar gas natural como energía principal.
- Pago de intereses compensatorios conforme al Decreto de Urgencia N.º 035-2020¹⁰, es decir, cubrir los intereses de las deudas de recibos de luz y gas que se generaron por atrasos en el pago.

14. Finalmente, repárese que si bien el FISE, tal como se indicó *ut supra*, tiene personería jurídica propia de derecho privado, se rige por normas de derecho público, esto es, la Ley del FISE y su Reglamento, así como aquellas normas procedimentales que emita su "Comité Directivo" integrado por funcionarios del MINEN y representantes del Osinergmin y el MEF; por ende, las disposiciones del Código Civil le son aplicables únicamente de manera supletoria. Además, la Ley del FISE y su Reglamento no lo refieren a otro régimen jurídico para su funcionamiento (como el régimen jurídico de la actividad privada), sino lo único que prevé es que "para efectos de la celebración de los actos y contratos para la correcta gestión del FISE, no es de aplicación el marco normativo que rige al sector público nacional, así como las normas de similar naturaleza dispuestas por la legislación presupuestal y leyes especiales". (subrayado y negrita agregada).

B. Sujetos obligados por la normativa de transparencia y acceso a la información pública: el Fondo de Inclusión Social Energético como entidad sui generis con personería jurídica de derecho privado que, para alcanzar fines públicos, ejerce potestades administrativas

15. El artículo 2 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹¹ (en adelante, TUO de la LTAIP) no regula directamente el universo de sujetos obligados por sus disposiciones, sino que para tal efecto remite al artículo I del Título Preliminar Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General¹² (en lo sucesivo, TUO de la LPAG), por lo que, aplicando ambas

⁹ Que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos

¹⁰ Que establece medidas complementarias para reducir el impacto en la economía nacional, del aislamiento e inmovilización social obligatorio dispuesto en la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional, así como para reforzar sistemas de prevención y respuesta sanitaria, como consecuencia del COVID-19.

¹¹ Aprobado por el Decreto Supremo N.º 021-2019-JUS.

¹² Aprobado por el Decreto Supremo N.º 004-2019-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 de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia".

disposiciones de manera concordada, se advierte que constituyen sujetos obligados por TUO de la LTAIP las siguientes entidades:

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.
 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 materia¹³.
16. En consecuencia, los sujetos obligados por el TUO de la LTAIP están conformados por las entidades estatales e instituciones privadas señaladas precedentemente, las cuales deben observar las obligaciones de transparencia, entre ellas, atender solicitudes de acceso a la información pública. En ese marco, en mérito del inciso 7 del artículo I del Título Preliminar del TUO de la LPAG, son sujetos obligados por el TUO de la LTAIP "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" (subrayado y negrita agregada).
17. Al respecto, la doctrina anota que *"esta precisión de la Ley N.º 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 [incisos 1 al 6 del artículo I del Título Preliminar del TUO de la LPAG], se consideran como parte del Estado"*¹⁴. 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"*, diferentes a Ministerios, Organismos Públicos, Congreso de la República y otras denominaciones clásicas, por cuanto, hay un *"reto de ir recreando diversas figuras"*¹⁵, máxime si *"se debe*

¹³ Tratándose de las empresas del Estado, estas se encuentran sujetas al procedimiento de acceso a la información pública en virtud del artículo 8 del TUO de la LTAIP y el artículo IV del Título Preliminar de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.º 007-2024-JUS.

¹⁴ GUZMÁN NAPURÍ, Christian. *Manual del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Pacífico Editores, 2013, p. 148.

¹⁵ 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>

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia".

interpretar en principio que toda entidad creada por el Estado está sujeta a las normas de Derecho Público, salvo que demuestre que no lo está, para lo cual es necesario una ley que expresamente lo exonere". (subrayado agregado)

18. En esa medida, de la norma y la doctrina citada precedentemente, puede advertirse que una entidad, sin perjuicio de su denominación o su diseño institucional, estará sujeta al TUO de la LTAIP, en tanto y en cuanto, cumpla con los siguientes presupuestos:
- La entidad creada ostente una denominación especial, nueva y diferente a las denominaciones clásicas.
 - Sus actividades se realizan en virtud de potestades administrativas.
 - No se advierta mandato expreso de ley que la refiera a otro régimen jurídico, por ejemplo, régimen jurídico de la actividad privada.
19. Ahora bien, de acuerdo a lo señalado en los párrafos 5 al 8 de esta Opinión, el FISE creado mediante la Ley del FISE, ostenta una denominación especial diferente a Ministerio, Organismo Público, Congreso de la República y otras denominaciones clásicas, se trata de una institución denominada Fondo de Inclusión Social Energético, un "Fondo", con personería jurídica propia de derecho privado, que atiende finalidades públicas o de interés público, financiadas a partir los "recargos" señalados en el artículo 4 de la misma Ley, cuya naturaleza se debate entre lo "tributario", "parafiscal" o "donación forzosa", así como por las donaciones destinadas a financiar programas y proyectos comprendidos dentro de sus fines e incluso por "transferencias del tesoro público de acuerdo con la legislación vigente". Su administración responde a un esquema de gobernanza pública donde intervine "Comité Directivo" y un "Director Ejecutivo" designado por dicho Comité. Por ende, cumple con el primer presupuesto.
20. Asimismo, de acuerdo a lo señalado en el párrafo 13 de esta Opinión, el FISE realiza sus actividades encaminadas a alcanzar sus finalidades públicas o de interés social en virtud de potestades administrativas. Cabe preguntarse entonces, ¿una entidad netamente privada puede realizar tales labores? ¿Acaso no es ejercicio de potestades administrativas el *administrar los recargos impuestos por Ley en facturaciones y actividades de ciertas personas* para atender finalidades públicas?, máxime si su incumplimiento es supervisado y sancionado. ¿Acaso no constituye también ejercicio de potestades administrativas llevar gas natural a más hogares, negocios y vehículos para que sea una energía más accesible y económica, proporcionar energía limpia, como solar o eólica, a zonas aún no electrificadas, ayudar a que las familias de bajos recursos adquieran sus balones de gas a menor costo o reducir el recibo de luz de los hogares con menor capacidad de pago, entre otras acciones similares? Por ello, desde nuestra perspectiva, se cumple con el segundo presupuesto.

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 Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia".

21. De igual modo, tal como se ha indicado en el párrafo 14 de esta Opinión, si bien en mérito del artículo 6 de la Ley del FISE, esta institución *"tiene personería jurídica propia de derecho privado"*, se rige por normas de derecho público (la Ley del FISE y su Reglamento), así como por aquellas normas procedimentales emitidas por su *"Comité Directivo"* integrado por funcionarios del MINEM y representantes Osinergmin y el MEF. Por ende, las normas del Código Civil solo se le aplican en forma supletoria. Asimismo, la Ley del FISE y su Reglamento no lo refieren a otro régimen jurídico para su funcionamiento (cómo el régimen jurídico de la actividad privada), lo único que plantea es su exclusión del marco normativo que rige el sector público *"para efectos de la celebración de los actos y contratos"*, sin que se advierta una exclusión general, por lo que, como institución creada por Ley, debe presumirse que en los demás aspectos, como la transparencia en su gestión, rige el marco normativo del sector público. Por ello, también cumple con el tercer y último presupuesto.
22. En consecuencia, en aplicación del artículo 2 del TUO de la LTAIP y el inciso 7 del artículo I del Título Preliminar del TUO de la LPAG, el FISE, como entidad *sui generis* e híbrida creada por Ley, constituye sujeto obligado por el TUO de la LTAIP, lo que implica que, como cualquier otra entidad, debe observar directamente las obligaciones de transparencia, particularmente, la atención de solicitudes de acceso a la información pública que se le dirijan, máxime si con la publicación de la Ley N.º 32315¹⁶, el FISE obtuvo autonomía y personería jurídica propia independiente del MINEM, por lo que ahora se administra bajo la conducción de un "Comité Directivo" multisectorial y un "Director Ejecutivo", designado por dicho comité.
23. Asimismo, cabe precisar que, a juicio de esta Autoridad, la personalidad jurídica privada del FISE, su denominación singular y naturaleza de sus fondos –considerando además que el MINEM puede canalizar transferencias del Tesoro Público–, no constituyen obstáculos para su calificación como sujeto obligado por el TUO de la LTAIP. En todo caso, por la finalidad social y pública de sus fondos, su carácter intangible, destino único y exclusivo a los fines trazados por su Ley de creación, debe estar sujeto al principio de publicidad y la vigilancia ciudadana a través del ejercicio de su derecho de acceso a la información pública. Por ello, la transparencia y supervisión de su gestión no puede limitarse a la observancia de mecanismos de rendición de cuentas vertical desarrollados en los artículos 12¹⁷ y 13¹⁸ de la Ley del FISE.

¹⁶ Ley que establece medidas para impulsar la masificación del gas natural.

¹⁷ **Artículo 12. Transparencia**

El Ministerio de Energía y Minas, en su calidad de administrador del FISE, deberá presentar a la Contraloría General de la República, en un plazo máximo de 90 días hábiles contados a partir del cierre del ejercicio anual, un informe sobre la aplicación y ejecución del FISE, el mismo que se publicará en su portal institucional.

Asimismo, cada año, a más tardar en el transcurso del mes de abril, el ministro de Energía y Minas presenta por escrito al Congreso de la República, un informe sobre la aplicación y ejecución del Fondo de Inclusión Social Energético, incluyendo indicadores de efectividad de todas las acciones emprendidas, y lo sustenta ante el Pleno de la Comisión de Energía y Minas".

¹⁸ **Artículo 13. Supervisión y fiscalización**

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 Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia".

24. Finalmente, si bien por aplicación del inciso 8 del artículo I del Título Preliminar del TUO de la LPAG y el artículo 2 del TUO de la LTAIP son sujetos obligados por esta norma *"las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado"* (subrayado agregado), el FISE no está comprendido en este supuesto, ya que, aun cuando *"tiene personería jurídica propia de derecho privado"* se rige por normas de derecho público (la Ley del FISE y su Reglamento) y las normas emitidas por su *"Comité Directivo"* integrado por actores públicos, aplicándosele el Código Civil supletoriamente. Asimismo, como se indicó, ni la Ley del FISE ni su Reglamento lo remiten expresamente al régimen privado, lo único que plantea es su exclusión del régimen público *"para efectos de la celebración de los actos y contratos"*. Este planteamiento se refuerza en la premisa referida a que, si bien sus fondos no son enteramente públicos ni privados, siempre deben destinarse a fines públicos, en el marco de la política estatal energética inclusiva.

IV. CONCLUSIONES

1. El FISE ostenta naturaleza *sui generis* o híbrida debido a que, si bien tiene personería jurídica de derecho privado y procedimientos especiales de gestión, así como para celebrar actos y contratos, su administración es estatal, a través de un *"Comité Directivo"* integrado por actores públicos y un *"Director Ejecutivo"* designado por este. Incluso sus finalidades son de carácter público o social, pues no responden a la lógica de mercado, sino a la ejecución de una política estatal, las que no son desnaturalizadas por el uso de procedimientos especiales de gestión.
2. Una entidad está sujeta al TUO de la LTAIP por aplicación el inciso 7 del artículo I del Título Preliminar del TUO de la LPAG si cumple con los siguientes presupuestos: (i) es creada por el Estado con una denominación especial y diferente a las denominaciones clásicas; (ii) sus actividades se realizan en virtud de potestades administrativas; y, (iii) no se advierta mandato expreso de ley que la refiera a otro régimen jurídico, por ejemplo, régimen jurídico de la actividad privada.
3. El FISE es creado por Ley con una denominación especial diferente a las clásicas, pues es un Fondo de Inclusión Social Energético, que atiende finalidades públicas o de interés público, financiado por los *"recargos"* en tarifas y actividades, cuya naturaleza oscila entre lo *"tributario"*, *"parafiscal"* o *"donación forzosa"*; y, por otras donaciones, así

Se encarga al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin), en adición a sus funciones de regulación y supervisión de los sectores de energía y minería, la supervisión y fiscalización del Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y ejecución de los programas y proyectos financiados por el FISE, así como la debida aplicación e implementación del mecanismo de compensación, vigilando que se asigne a los usuarios a que hace referencia el primer párrafo del artículo 8 de la Ley que establece medidas para impulsar la masificación del gas natural, a efectos de garantizar las inversiones, promover la eficiencia económica y proteger a los usuarios.

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 Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia".

como, potencialmente, por transferencias del tesoro público. Su administración responde a un esquema de gobernanza pública donde intervine un "Comité Directivo" multisectorial y un "Director Ejecutivo" designado por dicho Comité.

4. El FISE realiza actividades para alcanzar finalidades públicas o de interés público en virtud de potestades administrativas. Si bien tiene personería jurídica propia de derecho privado, se rige por normas de derecho público (Ley del FISE y su Reglamento), así como por las emitidas por su "Comité Directivo". El Código Civil le es aplicable supletoriamente. Si bien la Ley del FISE y su Reglamento lo excluye del derecho público para celebrar actos y contratos, no lo remite expresamente al régimen privado en sus demás aspectos.
5. En aplicación del artículo 2 del TUO de la LTAIP y el inciso 7 del artículo I del Título Preliminar del TUO de la LPAG, el FISE, constituye sujeto obligado por el TUO de la LTAIP, por ello, debe atender las solicitudes de acceso a la información pública que se le presentan, máxime si tiene autonomía y personería jurídica propia independiente del MINEM. Su naturaleza híbrida y carácter de sus fondos no impide ello, ya que, por su finalidad social/pública, su intangibilidad, destino único y exclusivo a sus fines, debe estar sujeto al principio de publicidad y vigilancia ciudadana, además de la rendición de cuentas vertical.
6. El TUO de la LTAIP considera como sujetos obligados a ciertas *personas jurídicas bajo el régimen privado*, sin embargo, el FISE no está comprendido en este supuesto, ya que, si bien *"tiene personería jurídica propia de derecho privado"*, se rige por normas de derecho público (Ley FISE y su Reglamento) y las emitidas por su "Comité Directivo", aplicándose el Código Civil supletoriamente. Esta previsión, seguramente, se incorporó para garantizar que los fondos, aunque no sean enteramente públicos ni privados, siempre se destinen a los fines públicos y sociales dentro de la política estatal energética inclusiva.

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."