



Dictamen en MAYORIA recaído en el Proyecto de Ley 2495/2021-CR, que con texto sustitutorio propone la Ley que modifica la ley 27444, ley del procedimiento administrativo general, para disponer la difusión obligatoria de las opiniones legales emitidas por las entidades públicas sobre la interpretación de las normas del ordenamiento jurídico.

COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS
Período Anual de Sesiones 2025-2026

SEGUNDA LEGISLATURA

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos las siguientes iniciativas legislativas:

Proyecto de Ley	Proponente	Grupo Parlamentario	Denominación de la propuesta legislativa
02495/2021-CR	Bellido Ugarte, Guido	Perú Libre	LEY QUE DISPONE LA OBLIGATORIEDAD DE LA DIFUSIÓN DE LAS OPINIONES LEGALES SOBRE LAS NORMAS DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO VIGENTE DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS

Después del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, en su Décima Octava Sesión Ordinaria, celebrada el 06 de mayo de 2026, acordó por MAYORIA de los presentes, la **APROBACIÓN** del presente dictamen con el voto a favor de los Congresistas: CRUZ MAMANI, Flavio; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; ALVA PRIETO, María del Carmen; AMURUZ DULANTO, Yessica Rosselli; CERRÓN ROJAS, Waldemar José; CORDERO JON TAY, Luis Gustavo; DÁVILA ATANACIO, Pasión Neomías; ECHAÍZ RAMOS VDA DE NUÑEZ, Gladys Margot; GONZA CASTILLO, Américo; JÁUREGUI MARTÍNEZ DE AGUAYO María de los Milagros Jackeline; MORANTE FIGARI, Jorge Alberto; PALACIOS HUAMÁN, Margot; PAREDES GONZALES, Alex Antonio; RUÍZ RODRÍGUEZ, Magaly Rosmery y TELLO MONTES, Nivardo Edgar.

Votó en abstención la congresista: HERRERA MEDINA, Noelia Rossvith.
No hubo votos en contra.

Con las licencias de los congresistas: CUTIPA CCAMA, Víctor Raúl; JIMÉNEZ HEREDIA, David Julio y SANCHEZ PALOMINO, Roberto Helbert.

Con la licencia de fecha 19 de febrero de 2026, del congresista BALCAZAR ZELADA, JOSÉ MARIA. por haber asumido la Presidencia de la República por mandato constitucional.

Dictamen en MAYORIA recaído en el Proyecto de Ley 2495/2021-CR, que con texto sustitutorio propone la Ley que modifica la ley 27444, ley del procedimiento administrativo general, para disponer la difusión obligatoria de las opiniones legales emitidas por las entidades públicas sobre la interpretación de las normas del ordenamiento jurídico.

Con la inasistencia del congresista ALEGRÍA GARCÍA, Arturo.

Asimismo, en dicha sesión, se aprobó la dispensa del trámite de sanción del acta para ejecutar el presente acuerdo de comisión.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Antecedentes procedimentales

PROYECTO DE LEY	FECHA DE PRESENTACIÓN	FECHA DE DECRETO E INGRESO A LA COMISIÓN	COMISIONES
<u>02495/2021-CR</u>	05/07/2022	06/07/2022	Justicia y Derechos Humanos

La iniciativa legislativa materia del presente dictamen cumplen con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75, 76 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, por lo que se realizó el estudio correspondiente.

1.2 Antecedentes parlamentarios

En el ordenamiento jurídico peruano, el derecho de petición administrativa se encuentra reconocido en el artículo 2 inciso 20 de la Constitución Política del Perú, el cual faculta a los ciudadanos a formular solicitudes ante las entidades públicas, incluyendo consultas sobre la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, debiendo la administración emitir respuesta dentro del plazo correspondiente.

En ese marco, el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo 004-2019-JUS, regula el ejercicio de dicho derecho, contemplando la posibilidad de que los administrados soliciten a las entidades públicas la emisión de pronunciamientos o informes legales respecto de las normas que rigen su actuación, en el ámbito de sus competencias.

Dictamen en MAYORIA recaído en el Proyecto de Ley 2495/2021-CR, que con texto sustitutorio propone la Ley que modifica la ley 27444, ley del procedimiento administrativo general, para disponer la difusión obligatoria de las opiniones legales emitidas por las entidades públicas sobre la interpretación de las normas del ordenamiento jurídico.

Sin embargo, la práctica administrativa ha evidenciado que las opiniones legales emitidas por las entidades públicas, si bien constituyen criterios interpretativos relevantes sobre el ordenamiento jurídico vigente, no son difundidas de manera general, limitándose su conocimiento al ciudadano que formuló la consulta. Esta situación genera una asimetría de información, afectando la predictibilidad en la actuación de la administración y la seguridad jurídica de los administrados.

En tal sentido, se restringe el acceso a criterios jurídicos que podrían servir de guía para otros ciudadanos en situaciones similares, lo que incide en la generación de interpretaciones disímiles y en la falta de uniformidad en la aplicación del derecho administrativo.

En atención a ello, el Proyecto de Ley 2495/2021-CR propone establecer la obligatoriedad de la difusión de las opiniones legales emitidas por las entidades públicas, con el propósito de fortalecer la transparencia, promover la uniformidad de criterios administrativos y garantizar un mayor acceso a la información jurídica por parte de los ciudadanos.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El proyecto de ley consta de seis (6) artículos y una (1) disposición complementaria final.

El artículo 1 establece el objeto de la ley, orientado a regular la difusión obligatoria de las opiniones legales emitidas por las entidades públicas sobre las normas del ordenamiento jurídico vigente.

El artículo 2 regula la finalidad de la ley, la cual consiste en contribuir a la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico, fortaleciendo la seguridad jurídica y la toma de decisiones informadas por parte de los ciudadanos.

El artículo 3 establece el ámbito de aplicación, precisando que la ley es aplicable a todas las entidades de la Administración Pública comprendidas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

El artículo 4 regula la facultad de formular consultas legales, reconociendo el derecho de los ciudadanos a solicitar opiniones jurídicas a las entidades públicas respecto de las normas que circunscriben su actuación, dentro del marco de sus competencias, así como la naturaleza no vinculante de dichas opiniones.

Dictamen en MAYORIA recaído en el Proyecto de Ley 2495/2021-CR, que con texto sustitutorio propone la Ley que modifica la ley 27444, ley del procedimiento administrativo general, para disponer la difusión obligatoria de las opiniones legales emitidas por las entidades públicas sobre la interpretación de las normas del ordenamiento jurídico.

El artículo 5 establece la obligación de difusión de las opiniones legales, disponiendo que los informes que sustentan las consultas sean publicados en el portal institucional de la entidad correspondiente dentro de un plazo determinado.

El artículo 6 dispone la implementación de una plataforma digital de informes legales, que permita la búsqueda, clasificación y acceso a las opiniones emitidas, conforme a criterios como fecha, materia o norma interpretada.

La disposición complementaria final establece la obligación de las entidades públicas de recopilar y difundir las opiniones legales emitidas con anterioridad a la vigencia de la ley, dentro del plazo que se determine.

III. MARCO NORMATIVO

3.1 Legislación Nacional

- **Constitución Política del Perú**

- **Artículo 2 inciso 20:** reconoce el derecho fundamental de petición, que faculta a toda persona a formular solicitudes ante la autoridad competente, incluyendo consultas sobre la interpretación normativa, y a obtener respuesta dentro del plazo legal.
- **Artículo 2 inciso 5:** reconoce el derecho de acceso a la información pública, lo cual sustenta la necesidad de que los criterios jurídicos emitidos por las entidades sean accesibles a todos los ciudadanos.
- **Artículo 43:** establece que el Perú es un Estado social y democrático de derecho, lo que implica que la actuación administrativa debe regirse por principios de transparencia, predictibilidad y seguridad jurídica.
- **Artículo 139 inciso 3:** reconoce el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y al debido proceso, principios que se proyectan también en la actuación administrativa, exigiendo coherencia y previsibilidad en la interpretación de las normas.

- **Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

- Artículo IV del Título Preliminar: establece principios como legalidad, razonabilidad, predictibilidad y debido procedimiento, los cuales resultan directamente vinculados a la necesidad de uniformizar y transparentar los criterios interpretativos de la administración pública.

Dictamen en MAYORIA recaído en el Proyecto de Ley 2495/2021-CR, que con texto sustitutorio propone la Ley que modifica la ley 27444, ley del procedimiento administrativo general, para disponer la difusión obligatoria de las opiniones legales emitidas por las entidades públicas sobre la interpretación de las normas del ordenamiento jurídico.

- Artículo 32 y siguientes: regulan el derecho de petición administrativa, incluyendo la obligación de la autoridad de emitir pronunciamiento motivado.
- **Decreto Supremo 033-2018-PCM**

Crea la Plataforma Digital Única del Estado Peruano (Gob.pe), orientada a centralizar la información pública y facilitar el acceso ciudadano a los servicios y contenidos del Estado.
- **Reglamento del Congreso de la República**
 - Artículos 75, 76 y 77. Regulan los requisitos formales y materiales para la presentación, estudio y dictamen de los proyectos de ley.

3.2 Legislación Comparada

En el ámbito comparado, diversos ordenamientos jurídicos han desarrollado mecanismos orientados a garantizar la transparencia y publicidad de los criterios administrativos, reconociendo que ello contribuye a fortalecer la seguridad jurídica, la predictibilidad y la confianza en la administración pública.

- **España: la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece obligaciones de publicidad activa, promoviendo la difusión de criterios interpretativos y actuaciones administrativas relevantes.**
- **Chile: la Ley 20.285 sobre acceso a la información pública regula la transparencia activa de las entidades públicas, obligándolas a publicar información institucional, normativa y criterios de actuación.**
- **Colombia: la Ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia) dispone la obligación de divulgar información pública relevante, incluyendo documentos que reflejen la interpretación normativa y la actuación administrativa.**
- **México: la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece la obligación de los sujetos obligados de poner a disposición del público información sobre su actuación, incluyendo criterios, lineamientos y resoluciones administrativas.**

Dictamen en MAYORIA recaído en el Proyecto de Ley 2495/2021-CR, que con texto sustitutorio propone la Ley que modifica la ley 27444, ley del procedimiento administrativo general, para disponer la difusión obligatoria de las opiniones legales emitidas por las entidades públicas sobre la interpretación de las normas del ordenamiento jurídico.

- **Argentina:** la Ley 27.275 de acceso a la información pública garantiza el derecho de acceso a la información generada por el Estado, promoviendo la transparencia de los actos administrativos y sus fundamentos.
- **Francia:** el Código de Relaciones entre el Público y la Administración establece principios de transparencia administrativa, incluyendo el acceso a documentos administrativos y criterios de actuación del Estado.
- **Alemania:** las leyes de libertad de información (Informationsfreiheitsgesetz) reconocen el derecho de acceso a la información administrativa, promoviendo la publicidad de decisiones y fundamentos de la administración.
- **Reino Unido:** la Freedom of Information Act 2000 establece el acceso a información pública y fomenta la divulgación de criterios y decisiones administrativas.

Síntesis comparada

Del análisis de la legislación comparada se advierte una tendencia común:

- fortalecimiento del principio de transparencia activa,
- acceso generalizado a la información administrativa,

3.3 Normas Convencionales

- **Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)**
 - Artículos 8 y 25: reconocen el derecho al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, principios que exigen que la actuación estatal sea previsible y no arbitraria.
- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**
 - Artículo 19: reconoce el derecho de acceso a la información.
 - Artículo 14: garantiza el derecho a un proceso justo, lo que implica también coherencia en la actuación del Estado.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

Dictamen en MAYORIA recaído en el Proyecto de Ley 2495/2021-CR, que con texto sustitutorio propone la Ley que modifica la ley 27444, ley del procedimiento administrativo general, para disponer la difusión obligatoria de las opiniones legales emitidas por las entidades públicas sobre la interpretación de las normas del ordenamiento jurídico.

4.1 Análisis Técnico Legal

El ordenamiento jurídico peruano reconoce el derecho de petición administrativa como un mecanismo fundamental para la interacción entre los ciudadanos y la administración pública, permitiendo que los administrados soliciten información, formulen consultas y obtengan pronunciamientos sobre la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes. Sin embargo, la práctica administrativa evidencia que los criterios jurídicos emitidos por las entidades públicas, a través de informes u opiniones legales, no son difundidos de manera general, limitándose su conocimiento al solicitante.

En ese contexto, el Proyecto de Ley 2495/2021-CR plantea establecer la obligatoriedad de la difusión de dichas opiniones legales, con el objetivo de fortalecer la transparencia y la seguridad jurídica. Desde una perspectiva técnica, la propuesta se orienta a dotar de mayor predictibilidad a la actuación administrativa, en la medida que permite a los ciudadanos conocer de manera anticipada los criterios interpretativos que aplican las entidades públicas respecto del ordenamiento jurídico vigente.

No obstante, resulta necesario precisar que las opiniones legales emitidas por la administración tienen naturaleza **no vinculante**, constituyendo criterios interpretativos que no generan efectos jurídicos directos sobre situaciones concretas. En ese sentido, su difusión debe realizarse respetando dicha naturaleza, evitando que se les atribuya indebidamente efectos normativos o precedentes obligatorios.

Asimismo, desde el punto de vista de la técnica legislativa, la propuesta presenta un adecuado desarrollo en cuanto a la definición de su objeto, finalidad y ámbito de aplicación, alineándose con lo dispuesto en la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Sin embargo, se advierte la necesidad de precisar los alcances de la obligación de difusión, a fin de delimitar claramente qué tipo de informes deben ser publicados, evitando incluir documentos internos, preparatorios o aquellos que contengan información protegida por reserva legal.

De igual forma, la implementación de una plataforma digital para la publicación de las opiniones legales resulta coherente con la política de modernización del Estado y con el uso de herramientas tecnológicas orientadas a garantizar el acceso a la información pública. No obstante, debe evaluarse su impacto en la carga administrativa de las entidades públicas, especialmente en aquellas con menor capacidad operativa, a fin de asegurar su viabilidad y sostenibilidad.

Finalmente, desde la perspectiva constitucional, la propuesta se encuentra vinculada a los principios de transparencia, acceso a la información y seguridad jurídica, en tanto

Dictamen en MAYORIA recaído en el Proyecto de Ley 2495/2021-CR, que con texto sustitutorio propone la Ley que modifica la ley 27444, ley del procedimiento administrativo general, para disponer la difusión obligatoria de las opiniones legales emitidas por las entidades públicas sobre la interpretación de las normas del ordenamiento jurídico.

promueve el conocimiento de los criterios administrativos por parte de los ciudadanos. No obstante, su implementación debe realizarse de manera equilibrada, garantizando que la difusión de opiniones legales no afecte la reserva de información ni el adecuado funcionamiento de la administración pública.

4.2 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

La propuesta legislativa resulta **necesaria**, en tanto el marco normativo vigente, si bien reconoce el derecho de petición administrativa y el acceso a la información pública, no establece de manera expresa la obligación de difundir las opiniones legales emitidas por las entidades públicas. Esta situación genera una asimetría de información y limita la predictibilidad en la actuación administrativa, afectando la seguridad jurídica de los administrados, quienes no cuentan con acceso a criterios interpretativos previamente desarrollados por la propia administración.

Asimismo, la iniciativa resulta **viable**, toda vez que las medidas propuestas se sustentan en principios ya reconocidos en el ordenamiento jurídico, tales como transparencia, publicidad de los actos de la administración y acceso a la información pública. La implementación de la obligación de difusión de opiniones legales no implica la creación de nuevas estructuras orgánicas, sino que se inserta dentro de las funciones existentes de las entidades públicas, pudiendo ser ejecutada mediante el uso de plataformas digitales institucionales ya disponibles, como los portales web y la Plataforma Digital Única del Estado.

No obstante, la viabilidad de la propuesta exige precisar adecuadamente el alcance de la información a ser difundida, a fin de evitar la publicación de documentos internos, preparatorios o aquellos que contengan información sujeta a reserva legal. En ese sentido, resulta necesario delimitar claramente qué se entiende por opiniones legales de carácter general, excluyendo aquellas referidas a casos concretos o que puedan comprometer la confidencialidad de procedimientos administrativos en trámite.

Por otro lado, la propuesta resulta **oportuna**, en la medida que se enmarca en el proceso de modernización del Estado y en el fortalecimiento de la transparencia en la gestión pública. La difusión de criterios jurídicos administrativos contribuye a generar mayor confianza en las instituciones, reduce la discrecionalidad en la toma de decisiones y promueve la uniformidad en la interpretación del ordenamiento jurídico.

Dictamen en MAYORIA recaído en el Proyecto de Ley 2495/2021-CR, que con texto sustitutorio propone la Ley que modifica la ley 27444, ley del procedimiento administrativo general, para disponer la difusión obligatoria de las opiniones legales emitidas por las entidades públicas sobre la interpretación de las normas del ordenamiento jurídico.

En ese sentido, la implementación de la propuesta permitirá que los ciudadanos accedan a criterios interpretativos previamente establecidos por las entidades públicas, facilitando la toma de decisiones informadas y reduciendo la necesidad de formular consultas reiterativas sobre materias ya resueltas, lo que a su vez contribuye a la eficiencia administrativa.

Finalmente, en cuanto al efecto de la vigencia de la norma, la propuesta se rige por lo dispuesto en el artículo 109 de la Constitución Política del Perú, por lo que entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial, sin perjuicio de las adecuaciones tecnológicas y administrativas que deban realizar las entidades públicas para su implementación progresiva.

4.3 Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

La propuesta legislativa se inserta de manera coherente y sistemática en el marco normativo vigente, en tanto desarrolla y precisa el alcance del derecho de petición administrativa y del acceso a la información pública, sin alterar la estructura ni los principios esenciales del Derecho Administrativo. En particular, se articula con lo dispuesto en la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, así como con las normas sobre transparencia y acceso a la información pública.

En ese sentido, la iniciativa no crea un nuevo régimen jurídico autónomo, sino que **complementa el marco normativo existente**, incorporando la obligación de difusión de las opiniones legales emitidas por las entidades públicas, lo que contribuye a fortalecer la seguridad jurídica y la predictibilidad en la actuación administrativa.

Asimismo, la propuesta respeta la naturaleza jurídica de las opiniones legales, en tanto criterios interpretativos de carácter no vinculante, evitando que su difusión genere efectos normativos o precedentes obligatorios. No obstante, resulta necesario que su aplicación delimite adecuadamente los supuestos de publicación, a fin de excluir información sujeta a reserva legal o vinculada a procedimientos en trámite.

Desde el punto de vista competencial, la propuesta se enmarca dentro de las funciones propias de las entidades públicas, en cuanto a la emisión de pronunciamientos jurídicos en el ámbito de sus competencias, así como en la obligación de garantizar el acceso a la información pública. En ese sentido, no se advierte vulneración al principio de legalidad ni superposición de competencias.

En cuanto al efecto de la vigencia de la norma, la propuesta se rige por lo dispuesto en el artículo 109 de la Constitución Política del Perú, por lo que la ley entrará en vigencia

Dictamen en MAYORIA recaído en el Proyecto de Ley 2495/2021-CR, que con texto sustitutorio propone la Ley que modifica la ley 27444, ley del procedimiento administrativo general, para disponer la difusión obligatoria de las opiniones legales emitidas por las entidades públicas sobre la interpretación de las normas del ordenamiento jurídico.

al día siguiente de su publicación en el diario oficial, sin perjuicio de las adecuaciones tecnológicas y administrativas que deban realizar las entidades públicas para su implementación progresiva.

Finalmente, la aplicación de la norma tiene carácter prospectivo, garantizando la seguridad jurídica y el respeto de las situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad a su entrada en vigencia, evitando afectar derechos adquiridos o relaciones jurídicas preexistentes.

V. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES E INFORMACIÓN SOLICITADAS

Cuadro 1
Requerimiento de opiniones y respuestas

INSTITUCIÓN	OFICIO DE REQUERIMIENTO	FECHA	OFICIO DE RESPUESTA	FECHA DE RECEPCIÓN
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH)	Oficio P.O. 0706	10/02/2023	Oficio 1076874-OFICIO-666-2023-MINJUS / Informe 1076874-INF. 028-2023-MINJUS	23/02/2023 / 16/02/2023
Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Oficio P.O. 0703 / 1206	10/02/2023 / 12/07/2022	Sin respuesta hasta la fecha de cierre del dictamen	—
Colegio de Abogados de Lima	Oficio P.O. 0704 / 1205	10/02/2023 / 12/07/2022	Sin respuesta hasta la fecha de cierre del dictamen	—
Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú (JUDECAP)	Oficio P.O. 0705 / 1204	10/02/2023 / 12/07/2022	Sin respuesta hasta la fecha de cierre del dictamen	—
Defensoría del Pueblo	Oficio P.O. 1203	12/07/2022	Oficio 930669-DP-OFIC. 513-2022	25/08/2022

VI. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES RECIBIDAS

a) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS)

Dictamen en MAYORIA recaído en el Proyecto de Ley 2495/2021-CR, que con texto sustitutorio propone la Ley que modifica la ley 27444, ley del procedimiento administrativo general, para disponer la difusión obligatoria de las opiniones legales emitidas por las entidades públicas sobre la interpretación de las normas del ordenamiento jurídico.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante oficio de su Secretaría General, remitió a esta Comisión el Informe Legal 028-2023-JUS/DGDNCR, elaborado por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria, en el cual se analiza la viabilidad jurídica del Proyecto de Ley 2495/2021-CR.

En dicho informe, el MINJUSDH reconoce que la propuesta legislativa se encuentra vinculada al desarrollo del **derecho de petición administrativa**, particularmente en su dimensión consultiva, conforme a lo previsto en el artículo 122 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, destacando que las consultas permiten a los administrados anticipar el criterio interpretativo de la administración, fortaleciendo la predictibilidad en la aplicación del derecho.

Asimismo, señala que la iniciativa resulta **jurídicamente viable**, en la medida que la difusión de opiniones legales no vinculantes contribuye a fortalecer la seguridad jurídica y la transparencia en la actuación de las entidades públicas. **No obstante, advierte la necesidad de precisar el alcance de la norma, particularmente en lo referido a delimitar que la difusión debe circunscribirse a opiniones legales de carácter general, evitando ambigüedades en su aplicación.**

De igual forma, el MINJUSDH observa aspectos de técnica legislativa, indicando que la propuesta podría requerir ajustes para asegurar su coherencia con el marco normativo vigente, **incluyendo la posibilidad de incorporar la obligación de difusión dentro del propio artículo 122 de la Ley 27444.**

Adicionalmente, se advierte que la implementación de una plataforma específica para la difusión de informes legales podría generar **implicancias presupuestarias**, lo cual debe ser evaluado a la luz de lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, referido a la prohibición de iniciativa de gasto por parte del Congreso.

En ese sentido, la opinión del MINJUSDH resulta **favorable con observaciones**, en tanto reconoce la pertinencia de la propuesta, pero recomienda realizar precisiones normativas para asegurar su adecuada implementación.

b) Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo, mediante Oficio 513-2022-DP/PAD, emitió opinión respecto del Proyecto de Ley 2495/2021-CR, destacando que la iniciativa se encuentra alineada con el **principio de publicidad y máxima divulgación de la información pública**, conforme a lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En dicho pronunciamiento, la Defensoría señala que toda información en poder del Estado se presume pública, salvo las excepciones previstas por ley, por lo que la

Dictamen en MAYORIA recaído en el Proyecto de Ley 2495/2021-CR, que con texto sustitutorio propone la Ley que modifica la ley 27444, ley del procedimiento administrativo general, para disponer la difusión obligatoria de las opiniones legales emitidas por las entidades públicas sobre la interpretación de las normas del ordenamiento jurídico.

difusión de opiniones legales resulta compatible con el marco constitucional y legal vigente, en tanto fortalece la transparencia en la actuación administrativa.

No obstante, advierte que la propuesta debe ser evaluada en relación con las herramientas ya existentes de transparencia activa, como el Portal de Transparencia Estándar, sugiriendo que, en lugar de crear nuevas plataformas, podría considerarse la incorporación de un ítem específico dentro de los sistemas ya implementados para la difusión de este tipo de información.

Asimismo, recomienda contar con la opinión de la Autoridad Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, en su calidad de ente rector en la materia.

En consecuencia, la Defensoría del Pueblo emite una **opinión favorable con recomendaciones**, orientadas a mejorar la implementación de la propuesta en concordancia con el marco de transparencia vigente.

VII. OPINIONES CIUDADANAS

- **Opiniones recibidas por los foros virtuales y de participación ciudadana del Congreso de la República.**

No se ha recibido opiniones ciudadanas en reuniones de trabajo, audiencias o sesiones ordinarias.

- **Opiniones Ciudadanas Recibidas en reuniones de Trabajo, Audiencias Públicas y Sesiones Ordinarias**

No se ha recibido opiniones ciudadanas en reuniones de trabajo, audiencias o sesiones ordinarias.

VIII. ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIO

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, se realiza el presente análisis con la finalidad de identificar los efectos de la propuesta legislativa sobre los sectores involucrados, así como los beneficios sociales, económicos e institucionales que se derivarían de su aprobación.

La iniciativa legislativa **no genera gasto público adicional**, en tanto no crea nuevas entidades ni implica la asignación de recursos presupuestales adicionales. Las medidas

Dictamen en MAYORIA recaído en el Proyecto de Ley 2495/2021-CR, que con texto sustitutorio propone la Ley que modifica la ley 27444, ley del procedimiento administrativo general, para disponer la difusión obligatoria de las opiniones legales emitidas por las entidades públicas sobre la interpretación de las normas del ordenamiento jurídico.

propuestas se implementan dentro del marco de competencias y funciones ya asignadas a las entidades públicas, mediante el uso de herramientas digitales institucionales existentes, tales como los portales web y la Plataforma Digital Única del Estado.

Desde el punto de vista institucional, la propuesta genera **beneficios significativos**, al fortalecer la transparencia en la actuación de la administración pública y contribuir a la uniformidad en la interpretación del ordenamiento jurídico. La difusión de opiniones legales permite reducir la discrecionalidad administrativa y mejorar la predictibilidad en la toma de decisiones por parte de las entidades públicas.

Desde una perspectiva social, la iniciativa facilita el acceso de los ciudadanos a criterios interpretativos previamente desarrollados por la administración, lo que permite una mejor comprensión de las normas jurídicas y promueve una relación más eficiente entre el Estado y los administrados. Asimismo, contribuye a reducir la necesidad de formular consultas reiterativas sobre materias ya absueltas, optimizando el uso de los recursos administrativos.

En el ámbito jurídico, la propuesta fortalece la **seguridad jurídica**, al permitir que los administrados conozcan de manera anticipada los criterios interpretativos aplicables a sus situaciones, reduciendo la incertidumbre y los conflictos derivados de interpretaciones divergentes de las normas.

No obstante, se advierte que la implementación de la obligación de difusión debe realizarse de manera progresiva y razonable, a fin de evitar una sobrecarga administrativa en las entidades públicas, especialmente en aquellas con menor capacidad operativa, así como garantizar el respeto de los supuestos de reserva legal y confidencialidad de la información.

En consecuencia, el balance costo-beneficio de la iniciativa resulta **positivo**, en tanto los beneficios institucionales, sociales y jurídicos derivados de su aprobación superan los eventuales costos asociados a su implementación, los cuales se limitan a adecuaciones operativas dentro del marco de las funciones ya existentes en la administración pública.

Cuadro 2 – Identificación del problema y objetivos del dictamen

Problema Identificado	Sujetos Involucrados	Objetivos del Dictamen	Alternativas de Solución	Indicadores
La ausencia de difusión obligatoria de las opiniones legales	Ciudadanos (administrados); entidades de la Administración	Fortalecer la seguridad jurídica mediante la difusión de	1. Mantener el régimen vigente. 2. Aprobar una reforma parcial en	1. Incremento del acceso a información jurídica por parte

Dictamen en MAYORIA recaído en el Proyecto de Ley 2495/2021-CR, que con texto sustitutorio propone la Ley que modifica la ley 27444, ley del procedimiento administrativo general, para disponer la difusión obligatoria de las opiniones legales emitidas por las entidades públicas sobre la interpretación de las normas del ordenamiento jurídico.

emitidas por las entidades públicas genera asimetría de información, falta de predictibilidad en la actuación administrativa y afectación a la seguridad jurídica de los administrados.	Pública; órganos emisores de informes legales; Poder Judicial.	opiniones legales de carácter general, promover la transparencia en la actuación administrativa y mejorar la predictibilidad en la aplicación del ordenamiento jurídico.	materia de transparencia. 3. Aprobar una ley que establezca la obligatoriedad de difusión de opiniones legales.	de los ciudadanos. 2. Reducción de consultas reiterativas ante entidades públicas. 3. Mayor uniformidad en la interpretación administrativa.
---	--	--	--	--

Cuadro 3 – Análisis Costo–Beneficio

Alternativa	Sujetos Involucrados	Análisis Costo - beneficio			
		Monetario (cuantitativo)		No Monetario (cualitativo)	
		Costos	Beneficios	Costos	Beneficios
Mantener el régimen vigente	Ciudadanos; entidades públicas; Poder Judicial	Persistencia de costos administrativos y carga por consultas reiterativas.	No requiere asignaciones presupuestales adicionales.	Continuidad de asimetría de información y baja predictibilidad.	Mantenimiento del sistema actual.
Aprobar Proyecto de Ley (texto sustitutorio)	Ciudadanos; entidades públicas; sistema administrativo	Costos moderados por adecuaciones tecnológicas y operativas.	Reducción de costos administrativos y consultas repetitivas.	Necesidad de adaptación institucional inicial.	Mayor transparencia, seguridad jurídica y predictibilidad.

IX. PROPUESTA DE TEXTO SUSTITUTORIO

En atención al análisis técnico-legal efectuado, así como a las opiniones institucionales recibidas, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos considera pertinente la aprobación de la iniciativa mediante **texto sustitutorio**, a fin de garantizar su adecuada técnica legislativa, coherencia normativa y viabilidad de implementación.

Ello responde a la necesidad de **precisar el alcance de la propuesta**, delimitar adecuadamente su contenido y evitar posibles conflictos con el marco normativo vigente, especialmente en lo referido a la naturaleza de las opiniones legales y su difusión en el ámbito de la administración pública.

1. Aspectos acogidos de la opinión del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Se acogen las observaciones formuladas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en los siguientes extremos:

Dictamen en MAYORIA recaído en el Proyecto de Ley 2495/2021-CR, que con texto sustitutorio propone la Ley que modifica la ley 27444, ley del procedimiento administrativo general, para disponer la difusión obligatoria de las opiniones legales emitidas por las entidades públicas sobre la interpretación de las normas del ordenamiento jurídico.

- **Delimitación del alcance de la norma:** se precisa que la obligación de difusión recae sobre **opiniones legales de carácter general y no vinculante**, evitando interpretaciones extensivas que comprendan pronunciamientos referidos a casos concretos o sujetos a reserva.
- **Adecuación a la Ley 27444:** se incorpora una mejor articulación con el régimen del derecho de petición administrativa, particularmente en su dimensión consultiva, conforme al artículo 122 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
- **Coherencia normativa:** se realizan ajustes en la redacción de la propuesta a fin de asegurar su compatibilidad con el ordenamiento jurídico vigente y evitar ambigüedades en su aplicación.
- **Racionalidad en la implementación:** se consideran las advertencias sobre eventuales implicancias presupuestarias, evitando la creación de obligaciones que generen gasto público no previsto, en concordancia con el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

2. Aspectos acogidos de la opinión de la Defensoría del Pueblo

Se acogen las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo, en los siguientes términos:

- **Fortalecimiento del principio de publicidad:** se reafirma que la difusión de las opiniones legales se sustenta en el principio de máxima divulgación de la información pública, garantizando mayor transparencia en la actuación administrativa.
- **Aprovechamiento de plataformas existentes:** se opta por una implementación que prioriza el uso de herramientas ya existentes, como los portales institucionales o mecanismos de transparencia activa, evitando la creación innecesaria de nuevas plataformas tecnológicas.
- **Respeto a los límites de acceso a la información:** se reconoce la necesidad de salvaguardar los supuestos de reserva legal, confidencialidad y protección de datos personales en la difusión de las opiniones legales.

3. Justificación de la adopción del texto sustitutorio

En virtud de lo expuesto, el texto sustitutorio permite:

- **Corregir deficiencias de técnica legislativa** presentes en la propuesta original.
- **Garantizar la coherencia con el ordenamiento jurídico vigente**, en particular con la Ley 27444 y la normativa de transparencia.
- **Evitar la generación de gasto público**, adecuando la implementación a los recursos existentes.

Dictamen en MAYORIA recaído en el Proyecto de Ley 2495/2021-CR, que con texto sustitutorio propone la Ley que modifica la ley 27444, ley del procedimiento administrativo general, para disponer la difusión obligatoria de las opiniones legales emitidas por las entidades públicas sobre la interpretación de las normas del ordenamiento jurídico.

- **Asegurar la aplicabilidad práctica de la norma**, mediante una regulación clara, precisa y operativa.

En ese sentido, la Comisión considera que la aprobación del proyecto mediante texto sustitutorio **optimiza la propuesta legislativa**, fortaleciendo la seguridad jurídica, la transparencia y la predictibilidad en la actuación de la administración pública.

X. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos **recomienda la APROBACIÓN del dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2495/2021-CR**, que propone la Ley que dispone la obligatoriedad de la difusión de las opiniones legales sobre las normas del ordenamiento jurídico vigente de las entidades públicas, **en los términos del TEXTO SUSTITUTORIO** propuesto por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, PARA DISPONER LA DIFUSIÓN OBLIGATORIA DE LAS OPINIONES LEGALES EMITIDAS POR LAS ENTIDADES PÚBLICAS SOBRE LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO

Artículo único. Incorporación del artículo 111-A en la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

Se incorpora el artículo 111-A en la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, con la siguiente redacción:

"Artículo 111-A. Difusión de opiniones legales sobre interpretación de normas

111-A.1 Las entidades de la administración pública se encuentran obligadas a difundir, de manera accesible y permanente, las opiniones legales que emitan sobre la interpretación de las normas del ordenamiento jurídico vigente, siempre que dichas opiniones tengan carácter general.

Dictamen en MAYORIA recaído en el Proyecto de Ley 2495/2021-CR, que con texto sustitutorio propone la Ley que modifica la ley 27444, ley del procedimiento administrativo general, para disponer la difusión obligatoria de las opiniones legales emitidas por las entidades públicas sobre la interpretación de las normas del ordenamiento jurídico.

Firmado digitalmente por:
AMURUZ DULANTO Yessica
Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/05/2026 11:44:31-0500

Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasion
Neomas FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/05/2026 13:08:02-0500

111-A.2 La difusión se realiza a través de los portales institucionales de dichas entidades o en otros mecanismos de transparencia activa, garantizando el acceso de los ciudadanos a dicha información.

111-A.3 No son objeto de difusión las opiniones legales referidas a casos concretos, las que formen parte de procedimientos administrativos en trámite ni aquellas que contengan información sujeta a reserva legal, confidencialidad o protección de datos personales.

111-A.4 Las opiniones legales difundidas tienen carácter referencial y no constituyen precedente administrativo vinculante, salvo disposición expresa en contrario conforme al marco normativo vigente.

111-A.5 Cuando las opiniones legales difundidas se sustenten en informes, opiniones, dictámenes u otros documentos, estos deben encontrarse accesibles conjuntamente con la publicación correspondiente, salvo los supuestos sujetos a reserva legal, confidencialidad o protección de datos personales."

Firmado digitalmente por:
MUNANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/05/2026 15:28:19-0500

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Implementación progresiva

Las entidades públicas adoptan las medidas necesarias para la implementación progresiva de la presente ley, sin demandar recursos adicionales al tesoro público. Asimismo, adecuan progresivamente sus mecanismos de difusión de opiniones legales a la incorporación dispuesta en esta ley, utilizando preferentemente las plataformas digitales existentes.

Dese cuenta,
Sala de comisión,
Lima, 06 de mayo de 2026.

Firmado digitalmente por:
ECHAIZ RAMOS VDA DE NUÑEZ
Gladys Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/05/2026 13:53:50-0500

Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/05/2026 10:53:41-0500

Firmado digitalmente por:
VENTURA ANGEL Hector Jose
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/05/2026 17:11:58-0500

Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/05/2026 14:32:00-0500

Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/05/2026 15:48:07-0500

FLAVIO CRUZ MAMANI

Presidente

Comisión de Justicia y Derechos Humanos

Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY Luis
Gustavo FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/05/2026 10:02:42-0500

Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/05/2026 10:58:47-0500

Firmado digitalmente por:
ALVA PRIETO Maria Del
Carmen FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/05/2026 08:58:14-0500

Firmado digitalmente por:
MORANTE FIGARI Jorge
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/05/2026 13:08:49-0500

Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/05/2026 16:10:24-0500

Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmary FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/05/2026 15:22:11-0500