



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos HumanosDespacho  
MinisterialTribunal de Transparencia  
y Acceso a la Información  
Pública

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

**INFORME N° 00087-2022-JUS-TTAIP**

**A** : **VANESA VERA MUENTE**  
Presidenta  
Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**DE** : **JOSÉ ANGEL DÁVILA CÓRDOVA**  
Secretario Técnico del Tribunal de Transparencia y Acceso a la  
Información Pública

**ASUNTO** : Remito Informe Técnico sobre pedido de opinión del Proyecto de  
Ley N° 03389/2022-CR

**REFERENCIA:** Oficio N° 928-2022-2023-CCR/CR

**FECHA** : Miraflores, 11 de noviembre de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarla cordialmente y, en atención a su solicitud, remito a su Despacho el presente informe técnico sobre el pedido de opinión respecto del Proyecto de Ley N° 03389/2022-CR enviado por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República.

**I. ANÁLISIS**

Al respecto, el Proyecto de Ley N° 03389/2022-CR ha considerado los siguientes aspectos a tener en cuenta:

1. Elevar a rango de ley el Decreto Legislativo 1353 (**artículo 1**)
2. Creación de la Autoridad Nacional de Transparencia Y Acceso a la Información Pública como autoridad técnico normativa (**artículo 8**)
3. Transparencia de los pedidos y trámites solicitados (**artículo 2 y 6**)
4. Encargar a la Contraloría General de la República el cumplimiento de la Ley, de conformidad a su competencia y facultades sancionadora. (**segundo párrafo de la primera disposición complementaria final**)

En atención a lo antes detallado, esta Secretaría Técnica procederá a realizar algunos comentarios a cada uno de los siete (7) aspectos mencionados en el proyecto de ley:

**1. Elevar a rango de ley el Decreto Legislativo 1353**

El artículo 1 del Proyecto de Ley N° 03389/2022-CR dispone elevar a rango de ley el Decreto Legislativo 1353, conforme al siguiente texto:

*Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda."*





PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Despacho  
Ministerial

Tribunal de Transparencia  
y Acceso a la Información  
Pública

*"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"*

### **"Artículo 1.- Objeto de la Ley**

*La presente Ley tiene por objeto **eleva a rango de Ley el Decreto Legislativo 1353, que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información***

*Pública, a fin de fortalecer el marco normativo institucional que garantice su autonomía y efectividad en beneficio de la transparencia y la recuperación de la confianza del ciudadano en las instituciones públicas." (resaltado agregado)*

Previamente, es importante señalar que el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública son dos (2) unidades orgánicas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, los cuales se constituyen en los dos (2) órganos garantes vigentes y creados por el Decreto Legislativo 1353.

La creación de estos órganos se efectuó mediante decreto legislativo, habilitado a través de la delegación de facultades otorgada por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo, de conformidad con lo regulado por el artículo 104 de la Constitución Política del Perú.

En ese sentido, sobre el proyecto de ley bajo comentario, debemos indicar que no representaría un cambio sustantivo, puesto que tanto el decreto legislativo como la ley ordinaria son normas con rango legal, lo cual se advierte del numeral 4 del artículo 200 de la Constitución Política del Perú y el artículo 76 del nuevo Código Procesal Constitucional, las cuales disponen que procede la acción de inconstitucionalidad contra las normas que tienen rango de ley, indicando que dentro de ellas se encuentran las leyes y los decretos legislativos.

En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional en el Fundamento 25 de la sentencia recaída en el Exp. N° 047-2004-AI/TC, ha señalado la jerarquía de los decretos legislativos, habiendo determinado que son normas con rango legal.

## **2. Creación de la nueva Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

Si bien en el artículo 8 del proyecto de ley bajo análisis se propone la creación de una autoridad técnico normativa, consideramos que previamente se debe tener en cuenta los criterios para la creación de la misma.

### **Modelo peruano vigente**

El derecho fundamental de acceso a la información pública ha sido reconocido en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

Dada su importancia y la necesidad de instituir una entidad garante que vele por el cumplimiento de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la

*Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda."*





PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Despacho  
Ministerial

Tribunal de Transparencia  
y Acceso a la Información  
Pública

*"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"*

Información Pública, es que el Gobierno Nacional creó en enero de 2017, y en mérito del Decreto Legislativo N° 1353, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ambos órganos forman parte de la estructura del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

El Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tiene por misión esencial, entre otras, resolver los recursos de apelación contra las decisiones de las entidades comprendidas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en materias de transparencia y acceso a la información pública. Así como los recursos que presenten los funcionarios o servidores sancionados por incumplir el marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información pública. Además, dirime respecto a la aplicación de la Ley de Transparencia y la de Protección de Datos Personales.

Mientras que la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de acuerdo a sus funciones, emite directivas y lineamientos, supervisa el cumplimiento de las normas en materia de transparencia y acceso a la información pública, absuelve consultas de las entidades respecto a la aplicación o interpretación de la ley de su materia, entre otros.

Esta dualidad de órganos, no permite un trabajo único, armónico y coherente, sino antes con funciones separadas, por ello, se ha venido proyectando la idea de unificar los órganos. Desde el Tribunal de Transparencia consideramos importante tomar en cuenta que las instituciones de la región apuestan por el funcionamiento de los órganos colegiados que concentran las funciones esenciales en su máximo órgano, es decir, el Pleno de dicho órgano.

En razón de ello y buscando alinearnos a la configuración de lo propuesto por la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública (Ley Modelo 2.0), consideramos de especial importancia que se estudie y debata la creación de un órgano garante que armonice las funciones que actualmente tienen el Tribunal y la Autoridad, y que se pueda concentrar las funciones resolutorias y ejecutivas al Pleno de un órgano colegiado y que las demás funciones recaigan en Direcciones especializadas.

Adicionalmente a lo antes señalado, a través de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, se establece que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ejerce también la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, temática que podría al igual que en México, estar a cargo del órgano garante antes mencionado.

*Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda."*





PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Despacho  
Ministerial

Tribunal de Transparencia  
y Acceso a la Información  
Pública

*"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"*

## **Modelo internacional**

La Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, establece en su artículo 55°, que la creación del órgano garante que promoverá y garantizará el derecho de acceso a la información pública se deberá crear por Ley.

En esa misma línea, el artículo 56° establece que dicho órgano deberá contar con personalidad jurídica propia, con autonomía e independencia, especializado e imparcial, dotado de capacidad sancionatoria en el marco de sus competencias y con capacidad para decidir sobre la ejecución de su presupuesto.

Asimismo, en su artículo 57° se incide en que deberá estar integrado por cinco o más comisionados y que su integración deberá reflejar una diversidad de experiencia y talento, así como paridad entre los géneros.

En los siguientes artículos de la Ley Modelo, se desarrollan los requisitos para ser comisionado, enfatizando que debe ser un ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, que deberá tener conocimiento y experiencia comprobada que le asegure independencia de criterio e imparcialidad; así como deberá gozar de buena reputación.

Además, propone que el procedimiento de selección se realice de manera que los comisionados sean nominados por una mayoría (dos tercios) de los miembros del Poder Legislativo y designados por el Poder Ejecutivo en un proceso que cumpla con la participación del público en el proceso de nominación, transparencia, apertura y con publicidad de la lista de los candidatos que se consideren idóneos para el cargo.

Por su parte, el artículo 60° indica que los comisionados desempeñarán sus funciones a tiempo completo, y que no podrán tener otro empleo, cargo o comisión a excepción de aquellos en instituciones académicas, científicas o filantrópicas.

Otro aspecto en el que se pone atención, es la duración en el cargo de los comisionados, proponiéndose un plazo de 5 años, el que podrá ser renovado una sola vez.

La elección de comisionados deber ser alternada y escalonada en periodos transelectorales, a fin de evitar que el mandato de más de las dos terceras partes de sus integrantes expire en el mismo año y asegurar la continuidad de los servicios, así como de garantizar la autonomía e independencia política del órgano garante. Señala que los comisionados continuarán en el cargo mientras no se elijan a sus sustitutos.

*Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda."*





PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Despacho  
Ministerial

Tribunal de Transparencia  
y Acceso a la Información  
Pública

*"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"*

En ese orden de ideas, también se especifican las figuras de destitución o suspensión de los comisionados a través de un proceso de naturaleza similar a aquel por el cual fueron designados, y solamente por alguna situación que amerite la destitución de su cargo, garantizando que pueda apelar dicha destitución o suspensión ante el Poder Judicial.

De igual modo, el órgano garante debe tener facultades y atribuciones específicas, tales como la implementación e interpretación de la ley de la materia, proponer iniciativas legislativas, elaborar lineamientos, mantener un registro de solicitudes de acceso a la información, direccionamiento de políticas internas, digitalización de la información, velar porque la información clave sea divulgada de forma progresiva en formato de datos abiertos, adoptar decisiones y resoluciones vinculantes, resolver las controversias suscitadas en la materia, constituirse en segunda instancia para quienes estén inconformes con las resoluciones de los sujetos obligados, realizar inspecciones e investigaciones, sancionar, así como capacitar y sensibilizar sobre la materia, entre otros.

A manera de ejemplo, cabe resaltar que, en la región, se destacan el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de México (INAI) y el Consejo para la Transparencia de Chile (CPLT), como los principales órganos garantes, por el tiempo que han venido ejerciendo labores, así como por sus pronunciamientos en pro de la transparencia.

Es importante, mencionar que estos dos órganos cumplen en buena parte con los criterios establecidos en la Ley Modelo, toda vez que se tratan de órganos colegiados, con autonomía e independencia, con facultades para resolver controversias, emitir pronunciamientos, plantear reformas y realizar supervisiones, entre otras funciones.

### 3. Transparencia de los pedidos y trámites solicitados (artículo 2 y 6)

Sobre el particular, los artículos 2 y 6 del proyecto de ley bajo comentario disponen

#### ***"Artículo 2.- Finalidad***

*La presente Ley tiene por finalidad dotar de un marco jurídico adecuado, y herramientas tecnológicas necesarias para fomentar la eficiencia, eficacia y efectividad del acceso a la información pública y **la transparencia de los pedidos y tramites solicitados a las instituciones del Estado.***

*(...)*

#### ***Artículo 6.- Publicación en el portal de transparencia***

***Establézcase la obligatoriedad de publicación del trámite documentario de todos los pedidos de información, y el seguimiento del mismo en los diversos portales de las entidades de la administración pública.***

*Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda."*





PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Despacho  
Ministerial

Tribunal de Transparencia  
y Acceso a la Información  
Pública

*"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"*

En cuanto a transparentar las solicitudes de acceso a la información pública y el trámite del mismo en todas las entidades del Estado, a través del uso de los portales de transparencia, significaría fortalecer los niveles de transparencia.

De igual modo, esta disposición significaría que cualquier persona pueda consultar y acceder a las solicitudes formuladas por cualquier ciudadano y a la respuesta brindadas a las mismas, lo cual permitiría que las personas puedan contar de forma directa a la información que ya fue atendido en pedidos anteriores efectuados por otras personas.

No obstante ello, la publicación de la mencionada información requiere de un trabajo previo para la implementación de los sistemas informáticos a través del cual se ponga a disposición la información relacionada a las solicitudes de acceso a la información pública.

En dicho trabajo de implementación sería necesario un trabajo conjunto con la Secretaría de Gestión y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros y la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

#### **4. Encargar a la Contraloría General de la República el cumplimiento de la Ley**

El segundo párrafo de la primera disposición complementaria final del proyecto de ley bajo análisis dispone encarga a la Contraloría General de la República vigilar el cumplimiento de la Ley, en los siguientes términos:

***"PRIMERA. – Plazos de publicación***

*Todas las instituciones del Estado tendrán un plazo no mayor de treinta (30) días, bajo responsabilidad, para publicar en su página web la información pública materia de la presente Ley.*

***Encárguese a la Contraloría General de la República el cumplimiento de la Ley, de conformidad a su competencia y facultades sancionadoras.***

Al respecto, es necesario mencionar que no corresponde a la Contraloría General de la República garantizar el cumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información pública, sino que dicha labor corresponde al órgano garante en dichas materias, como actualmente lo viene ejerciendo el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

*Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda."*





PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Despacho  
Ministerial

Tribunal de Transparencia  
y Acceso a la Información  
Pública

*"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"*

## II. CONCLUSIÓN:

- 2.1. El Decreto Legislativo 1353 es una norma con rango legal al igual que una ley ordinaria, de conformidad con el numeral 4 del artículo 200 de la Constitución Política del Perú y el artículo 76 del nuevo Código Procesal Constitucional.
- 2.2. Actualmente, los dos órganos garantes vienen ejerciendo sus funciones y competencias con autonomía e independencia, no obstante, a fin de alcanzar los estándares internacionales incorporados por la Ley Modelo 2.0, deberíamos dirigir nuestro norte hacia el modelo de órgano garante que cumple dicho estándar, como es el INAI de México, quien a través de su Pleno concentra las funciones resolutorias y ejecutivas.

Para ello, debemos tener en cuenta que la tarea resolutoria es la más importante, toda vez que permite dar solución a las controversias generadas por la denegatoria de información, cumplir con la función interpretativa, establecer precedentes vinculantes y generar predictibilidad.

- 2.3. Resultaría positivo la implementación de un sistema informático a través del cual se ponga a disposición de la ciudadanía la información relacionada a las solicitudes de acceso a la información pública y su trámite, empleando los portales de transparencia.
- 2.4. El cumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información pública —como la regulada por la norma bajo comentario— deben ser supervisadas por los órganos garantes de la materia y no por una entidad distinta, como sería el caso de la Contraloría General de la República.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente

**JOSÉ ANGEL DÁVILA CÓRDOVA**

Secretario Técnico

Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

*CC. Despacho Ministerial*

*Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda."*

