



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General de Transparencia,
Acceso a la Información Pública y
Protección de Datos Personales

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la Universalización de la Salud”

OPINIÓN CONSULTIVA N° 20-2020-JUS/DGTAIPD

ASUNTO : Atención de las solicitudes de acceso a la información pública y el cumplimiento de obligaciones de transparencia activa durante la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional como consecuencia del brote del coronavirus (COVID-19)

REFERENCIA :

FECHA : 28 de Marzo 2020

I. ANTECEDENTES

1. Mediante correo electrónico de fecha 16 de marzo de 2020, la señora Gabriela Anyosa Báez, Responsable de Acceso a la Información Pública del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, formuló a la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (en adelante, Dirección General o DGTAIPD indistintamente) la siguiente consulta:

Solicito me brinde información respecto a la forma cómo se realizará el procedimiento para la atención de las Solicitudes de Acceso a la Información Pública, considerando el Estado de Emergencia Decretado por el Gobierno el día 15 de marzo del presente año.

2. De igual forma, mediante correos electrónicos de fecha 16 de marzo de 2020, la señora Magdalena Andahua Melgarejo¹ y Cecilia Fernández Dongo, esta última de la Oficina de Integridad del Seguro Social de Salud, formularon a la DGTAIPD las siguientes consultas, respectivamente:

a. El día de hoy solicitaron información por la Ley de transparencia, el personal administrativo no está acudiendo al centro de trabajo, por medida de seguridad por el coronavirus, en este caso que hago, espero hasta los 15 días.

b. Le escribo de la Oficina de Integridad de Essalud, para hacerle una consulta respecto al tema de los plazos de las solicitudes de acceso a la información pública, teniendo en cuenta la situación actual y las medidas dictadas.

3. Asimismo, mediante correo electrónico de fecha 17 de marzo de 2020, la señora Lili Correa Arellano, Responsable de Acceso a la Información de la Autoridad Portuaria Nacional, solicitó a esta Dirección General absolver la siguiente consulta:

En atención a las disposiciones emitidas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto de Urgencia N° 026-2020 y el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, se requiere para precisión de nuestros administrados, si los plazos para responder las solicitudes de acceso a la información se encuentran suspendidas.

Cabe señalar que en concordancia a lo dispuesto en la Ley del Sistema Portuario Nacional (APN) y en línea con lo establecido en los artículos 8 y 9 del Decreto Supremo N°

¹ La consultante no precisa el nombre de la entidad pública a la que pertenece.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la Universalización de la Salud”

044-2020-PCM, las medidas dispuestas en el marco del Estado de Emergencia Nacional no alcanzan a los servicios y/o actividades relacionadas con el transporte internacional de mercancías, ni con el transporte nacional de carga, ni a los servicios portuario y/o logísticos o conexos, ni a las actividades que se realicen en las infraestructuras portuarias, las cuales deberán continuar desarrollándose con normalidad y regularidad.

4. Por último, mediante correo electrónico de fecha 23 de marzo de 2020, la señora Diana Valdivia Sosa, de la Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional de la Defensoría del Pueblo, solicitó a la DGTAIPD absolver las siguientes consultas:

Conforme al trabajo remoto que venimos realizando en el marco de la declaración del estado de emergencia nacional en la Defensoría del Pueblo establecido en el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, he recibido las siguientes consultas de las y los frais y de las y los responsables de publicar información en el Portal de Transparencia Estándar que a continuación comparto con ustedes:

- a. ¿El plazo de atención de las solicitudes de acceso a la información pública conforme a la normativa de transparencia y acceso a la información pública, se suspende en el período de la Declaración de Estado de Emergencia Nacional por el plazo de quince (15) días calendarios?*
- b. ¿El plazo de publicación de información en el Portal de Transparencia Estándar de la entidad conforme a la normativa de transparencia y acceso a la información pública, se suspende en el período de la Declaración de Estado de Emergencia Nacional por el plazo de quince (15) días calendarios?*

II. MARCO NORMATIVO DE ACTUACIÓN

5. De conformidad con el inciso 4 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1353 que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta entidad 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.
6. En esa medida, considerando las consultas formuladas, vía correo electrónico², y en atención al interés general de las diversas entidades públicas así como de la ciudadanía, 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, considera pertinente responder las consultas formuladas a través de la presente Opinión Consultiva, en mérito a la normativa citada, en el ámbito de la interpretación en abstracto de las normas; es decir, como pauta de interpretación general y no como mandato específico de conducta para un caso concreto.

² La Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública ha establecido diversos canales de atención de consultas, entre los que se encuentran el correo electrónico autoridaddetransparencia@minjus.gob.pe. De ordinario, por este canal solo atiende consultas sobre temas en los que haya emitido un pronunciamiento; no obstante, considerando el actual contexto de aislamiento social y la relevancia de las consultas formuladas al correo electrónico de la Autoridad, se emite la presente Opinión Consultiva.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la Universalización de la Salud”

7. En ese sentido, este Despacho se pronunciará sobre la atención las solicitudes de acceso a la información pública y el cumplimiento de obligaciones de transparencia activa durante la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional como consecuencia del brote del coronavirus (COVID-19).

III. ANÁLISIS

A. Acceso a la información pública y régimen de excepciones

8. El artículo 2, inciso 5 de la Constitución Política reconoce a toda persona (natural o jurídica, nacional o extranjera) el derecho de acceder a la información pública que obra en las entidades, en los siguientes términos:

“Artículo 2°. - Toda persona tiene derecho:

(...)

5. *A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.*

El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado”.

6. Sobre el particular, se sostiene que en virtud el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución, las personas no solo tienen reconocido el derecho a solicitar información a cualquier entidad pública, sin justificar la razón de su pedido, sino también a recibirla.
7. El Tribunal Constitucional, ha establecido en su jurisprudencia que el contenido constitucionalmente garantizado por el derecho de acceso a la información pública no sólo comprende la mera posibilidad de acceder a la información solicitada y, correlativamente, la obligación de dispensarla de parte de los organismos públicos, sino también exige que la información que se proporcione no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa³.
8. Por información pública, que constituye el objeto sobre el cual se ejerce el derecho constitucional materia de análisis, debe entenderse a aquella información contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por las entidades de la Administración Pública o que se encuentre en su posesión o bajo su control. Asimismo, cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, es considerada información pública⁴.

³ Sentencia recaída en el Expediente N° 1797-2002-HD/TC, Fundamento Jurídico 16.

⁴ De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional lo realmente trascendental, a efectos de que algún tipo de documentación pueda considerarse como información pública, no es su financiación, sino “la posesión y el uso que le imponen los órganos públicos en la adopción de decisiones administrativas, salvo, claro está, que la información haya sido declarada por ley como sujeta a reserva”. Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional N° 02579-2003-HD/TC, Fundamento Jurídico 12.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la Universalización de la Salud”

9. Ahora bien, como todo derecho, el derecho de acceso a la información pública no es absoluto. Existe, de manera excepcional, un conjunto de restricciones que se fundamentan en la protección de ciertos bienes o derechos constitucionales, reguladas en los artículos 15 (información secreta), 16 (información reservada) y 17 (información confidencial) del Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en adelante TUO de la Ley 27803.
10. Solo en virtud de estos dispositivos legales, que en conjunto constituyen el régimen de excepciones, puede limitarse el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública, por lo que, deben interpretarse y aplicarse observando principios como el de legalidad⁵ (solo se crean por Ley o Decreto Legislativo) taxatividad (califican como tales solo las previstas expresamente), interpretación restrictiva⁶ (no se puede extender a supuesto no regulados vía interpretación extensiva o analógica), razonabilidad (que la restricción tenga realmente como finalidad proteger el interés público o privado) y temporalidad (las excepciones no duran para siempre)⁷.

B. Sobre la vigencia del derecho de acceso a la información pública en un Estado de Emergencia.

11. La declaración del Estado de Emergencia contemplada en el artículo 137, inciso 1, de la Constitución Política del Perú, es una facultad reconocida al Presidente de la República y debe ser ejercida del siguiente modo:

“Artículo 137°. - El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan:

1. *Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2° y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo. En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie.*

El plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días. Su prórroga requiere nuevo decreto. En estado de emergencia las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el Presidente de la República. () ”

⁵ En virtud del primer párrafo del artículo 18 de TUO de la Ley 27806 “No se puede establecer por una norma de menor jerarquía ninguna excepción a la presente Ley”.

⁶ En el mismo sentido, la doctrina comparada precisa que “La enumeración taxativa de las excepciones al derecho constituye una de las condiciones fundamentales para la efectividad de todo el dispositivo legal. Y, a partir de este carácter tasado de las excepciones legales, han de ser objeto de una interpretación estricta, de modo que el criterio hermenéutico que debe presidir la interpretación del dispositivo ha de ser el principio favor publicitatis”. FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. *Algunas proposiciones para una Ley de Acceso a la Información*. En: Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Año XXV. Número 105. México: UNAM, 2002, p.903.

⁷ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Manual de acceso a la información para funcionarios*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2015, p. 26.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la Universalización de la Salud”

12. De esta forma, si bien la Constitución establece que para declarar un Estado de Emergencia, el Presidente de la República solo debe dar cuenta al Congreso de la República⁸, lo cierto es que de acuerdo al texto constitucional esta facultad presidencial está reglada, puesto que debe responder a determinadas situaciones de gravedad, perturbación de la paz o del orden interno, catástrofe natural o graves circunstancias que afecten la vida del país, región o localidad determinada.
13. Siendo así, solo verificándose tales circunstancias extraordinarias sería legítima dicha declaratoria, la misma que siempre tendrá un gran impacto en la vida de los ciudadanos, puesto que una medida de esta naturaleza implica la restricción o suspensión de derechos fundamentales relativos a la libertad y la seguridad personal, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito.
14. No obstante ello, como lo ha señalado esta Dirección General en la Opinión Consultiva N° 08-2019-JUS/DGTAIPD⁹, la Constitución no ha previsto alguna restricción o limitación del derecho de acceso a la información pública en los estados de emergencia, motivo por el cual se debe entender que la ciudadanía mantiene incólume su capacidad de ejercicio respecto de este derecho, sobre todo respecto a la información relacionada con las causas de la declaratoria de Estado de Emergencia o su prórroga, salvo las restricciones establecidas taxativamente por ley, en cuyo caso, de corresponder, será viable el acceso a la información de aquel extremo que no implique un riesgo o afectación a un bien jurídico protegido por los artículos 15, 16 y 17 del TUO de la Ley 27806¹⁰.

C. Atención de las solicitudes de acceso a la información pública durante la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional como consecuencia del brote del coronavirus (COVID-19)

15. Mediante Decreto Supremo 044-2020-PCM, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 15 de marzo de 2020, se declaró el Estado de Emergencia Nacional por el plazo de quince (15) días calendarios, y se dispuso el aislamiento social obligatorio (cuarentena), por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19.
16. En virtud de la declaratoria de Estado de Emergencia se restringió el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio peruano comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2 y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo de la Constitución Política del Perú¹¹.
17. Como puede verse, la norma no incluyó dentro de las restricciones de derechos constitucionales, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública desarrollado en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución, de modo que, aún en el tiempo que rige el Estado de Emergencia, este derecho puede ser ejercido ante las

⁸ De tal forma que el Decreto Supremo que lo declara no necesita aprobación del Congreso, así tampoco necesitan de dicha aprobación la prórroga o prórrogas de Estado de Emergencia. Cfr. CHRINOS SOTO, Enrique. *Constitución del 1993: lectura y comentario*. Cuarta Edición. Lima: Antonella Chirinos, 1997, p. 292.

⁹ Disponible en: https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/04/OP_08_2019_JUS_DGTAIPD.pdf

¹⁰ De acuerdo a lo establecido en el artículo 19 del TUO de la Ley 27806, que regula el acceso parcial.

¹¹ Artículo 3 del Decreto Supremo 044-2020-PCM

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la Universalización de la Salud”

entidades obligadas por la normativa de transparencia y acceso a la información pública.

18. La normativa de la materia dispone que las solicitudes de acceso a la información pública pueden ser presentadas ante la unidad de recepción documentaria de la entidad, a través del Portal de Transparencia o a través de una dirección electrónica establecida para tal fin o a través de cualquier otro medio idóneo¹² que para tales efectos establezcan las Entidades¹³. Asimismo, el solicitante señala la forma o modalidad de entrega de la información requerida, esta puede ser en copias simples, en CD o a través de correo electrónico¹⁴.
19. Sin embargo, el Decreto Supremo 044-2020-PCM, a través de su artículo 4, el cual fue precisado posteriormente por el Decreto Supremo 046-2020-PCM¹⁵, dispuso que durante la vigencia del Estado de Emergencia Nacional y la cuarentena (aislamiento social), las personas únicamente pueden circular por las vías de uso público para la prestación y acceso a determinados servicios y bienes esenciales, los que se encuentran detallados en una lista.
20. Por ende, estando prohibido el desplazamiento de personas para la prestación y acceso a servicios y bienes que no califican como esenciales, de acuerdo con la normativa que declara el Estado de Emergencia, es claro que fácticamente se impone una barrera para el ejercicio regular del derecho de acceso a la información pública, al menos, en la modalidad presencial de la solicitud, y en la tramitación y reproducción de información que obre documentalmente en las entidades públicas y requiera la intervención humana¹⁶. Por tanto, aun no existiendo una limitación jurídica a este derecho, sí impera un limitante por consideraciones fácticas, dada la prohibición de desplazamiento.
21. No obstante, en la medida que la entidad hubiera implementado el trabajo remoto¹⁷, cuente con canales virtuales para la recepción de las solicitudes de acceso a la

¹² Esta Autoridad Nacional ha precisado en la Opinión Consultiva 43-2019-JUS/DGTAIPD que un medio idóneo para la presentación de solicitudes de acceso a la información pública debe comprender, básicamente, lo siguiente:

- (i) que el solicitante pueda tener certeza de que su solicitud ha sido recibida por la entidad;
- (ii) que la entidad pueda tomar conocimiento de la solicitud formulada por el ciudadano (y mantener completo y actualizado el registro de solicitudes de acceso a la información);
- (iii) que el medio permita consignar los requisitos obligatorios y opcionales de la solicitud, y;
- (iv) que el solicitante pueda obtener una constancia, con fecha y hora cierta, del requerimiento que ha presentado ante la entidad, para poder hacer seguimiento del mismo y/o para, eventualmente, presentar un recurso de apelación ante una denegatoria de la información.

Podrá acceder a la presente opinión consultiva, a través del siguiente enlace: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/12/OC-43.pdf>

¹³ Artículo 10 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¹⁴ Es preciso señalar que la entrega de la información por este medio será posible, en tanto y en cuanto, la naturaleza de la información solicitada y la capacidad de la Entidad así lo permitan. Ello conforme lo dispuesto por el artículo 12 del Reglamento de la Ley 27806.

¹⁵ Que precisa el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, que declara el Estado de Emergencia Nacional, por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID 19.

¹⁶ De facto, sin intervención humana, no podrá estar a disposición del solicitante en la unidad de trámite documentario, tal cual lo dispone el artículo 15 del Reglamento de la Ley N° 27806.

¹⁷ De acuerdo al artículo 16 del Decreto de Urgencia 026-2020 el trabajo remoto se caracteriza por la prestación de servicios subordinada con la presencia física del trabajador en su domicilio o lugar de

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la Universalización de la Salud”

información pública y sobre todo cuente con la información requerida -ya sea digitalizada o publicada en otros espacios virtuales- podrá atender los pedidos de información que se formulen por este medio, con especial atención a las que se refieren a información sobre la emergencia¹⁸. Además, deberá tenerse presente que la forma de entrega requerida por el solicitante sea por correo electrónico.

22. Respecto al trámite de las solicitudes de acceso a la información pública que no puedan ser atendidas a través de los canales virtuales, es preciso tener presente que en virtud de lo dispuesto por la Segunda Disposición Complementaria Final¹⁹ del Decreto de Urgencia 026-2020, el cómputo de los plazos de tramitación de estas se encuentra suspendido a nivel nacional, de manera excepcional y por treinta (30) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la publicación de dicha norma, salvo aquellos que ya cuenten con un pronunciamiento de la autoridad pendiente de notificación a los administrados. Y ello en atención a que las solicitudes de acceso a la información pública constituyen un acto del administrado que inicia un procedimiento administrativo especial²⁰, el cual debe estar comprendido en el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la entidad (TUPA), bajo apercibimiento de sanción y en el cual el solicitante asume los costos de reproducción de la información²¹; y, además, ostenta las siguientes características:

- Se inicia a instancia del administrado y no de oficio²².

aislamiento domiciliario, utilizando cualquier medio o mecanismo que posibilite realizar las labores fuera del centro de trabajo, siempre que la naturaleza de las labores lo permita.

¹⁸ Similar criterio ha sido adoptado por otros órganos garantes en materia de transparencia y acceso a la información pública. Así las cosas, el Instituto de Acceso a la Información de El Salvador a través de una Directriz emitida el 23 de marzo de 2020 -documento que si bien no es vinculante para nuestro país resulta útil como criterio orientador (<https://www.transparencia.gob.sv/institutions/iaip>) exhorta a las instituciones a adoptar medidas para garantizar que los canales electrónicos para recibir solicitudes de información se encuentren disponibles en todo momento y recomienda que en la medida de lo posible se continúen atendiendo las solicitudes de acceso a la información, preferentemente aquellas referidas a la emergencia sanitaria.

Por su parte, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de México, sostiene que las personas pueden continuar ejerciendo su “derecho a saber” a través de las plataformas digitales y los responsables de dar respuesta de la información requerida son los sujetos obligados a los que fueron dirigidas las solicitudes, no obstante, el plazo de atención iniciaría al término de la suspensión dispuesta por dicha entidad (Según lo ha señalado en los comunicados oficiales de fecha 20 de marzo de marzo, disponible en: <http://inicio.inai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-094-20.pdf> y comunicado del 25 de marzo de 2020, disponible en: <http://inicio.inai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-097-20.pdf>)

¹⁹ Que desarrolla medidas para el Poder Ejecutivo y también la “suspensión de plazos” de los procedimientos administrativos sujetos a silencio positivo y negativo.

²⁰ Primer párrafo del artículo 11 del TUO de la Ley 27806 “*el acceso a la información pública se sujeta al siguiente procedimiento*”. Procedimiento que, de acuerdo a la literatura especializada, constituye un cauce necesario que permite materializar las aspiraciones ciudadanas de mayor transparencia. Cfr. MESEGUER YEBRA, Joaquín. *El procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública*. En: Revista Jurídica de Castilla y León. Número 33. España: Junta de Castilla y León, 2014, p.34.

²¹ Tercera y Cuarta Disposición Complementaria e inciso 7 artículo 33 del Reglamento de la Ley 27806.

²² Artículo 7 del TUO la Ley 27806 “*Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad de la Administración Pública. En ningún caso se exige expresión de causa para el ejercicio de este derecho*”. (subrayado agregado) y artículo 10 de su Reglamento.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la Universalización de la Salud”

- Es lineal, por cuanto, su finalidad es satisfacer el pedido de información pública formulado por los administrados a las entidades obligadas²³.
- Es de evaluación previa, toda vez que requiere de un análisis sobre el cumplimiento de los requisitos de la solicitud y la procedencia del pedido por la entidad, en atención a que la información solicitada podría estar protegida por el régimen de excepciones o la entidad no estaría obligada a poseerla.
- Está sujeto al silencio administrativo negativo, por cuanto, la normativa dispone que *“de no mediar respuesta en el plazo previsto (...) el solicitante puede considerar denegado su pedido”*²⁴. (subrayado agregado)

23. Para el caso del Poder Judicial y los Organismos constitucionales autónomos, la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia 026-2020, ha establecido que estos disponen la suspensión de los plazos procesales y procedimentales (dentro de los que se incluye el acceso a la información pública) que consideren necesarios a fin de no perjudicar a los ciudadanos, así como las funciones que dichas entidades ejercen; por lo que el plazo de suspensión de procedimiento de acceso a la información pública estará sujeto a lo que ellos dispongan.

D. Cumplimiento de obligaciones de transparencia activa durante la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional como consecuencia del brote del coronavirus (COVID-19)

24. La transparencia es un principio *“implícito en el modelo de Estado Democrático y social de Derecho y la fórmula republicana de gobierno a que aluden los artículos 3°, 43° y 45° de la Constitución Política”*²⁵. Esta tiene como una de sus manifestaciones al derecho de acceso a la información pública²⁶, también denominado transparencia pasiva; así como la obligación de publicar de oficio información con la que cuenta el Estado²⁷, o transparencia activa.
25. Como se ha señalado en el párrafo 14 del presente documento, esta Autoridad ha señalado en la Opinión Consultiva N° 08-2019-JUS/DGTAIPD²⁸ que al no haberse previsto en la Constitución Política del Perú ninguna restricción o limitación de acceso a la información pública durante los estados de emergencia, las obligaciones en materia de transparencia pasiva y transparencia activa, se mantienen vigentes.
26. La transparencia activa en un Estado de Emergencia ostenta gran relevancia debido a

²³ Inciso b) del artículo 11 del TUO de la Ley 27806 *“b) La entidad de la Administración Pública a la cual se haya presentado la solicitud de información debe otorgarla (...)”*. (subrayado agregado).

²⁴ Inciso d) del artículo 11 del TUO de la Ley 27806.

²⁵ Sentencia N° 00565-2010-HD/TC, ICA, fundamento 5

²⁶ Ídem.

²⁷ El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano (2012) Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Segunda Edición. Párrafo 32, página 12. En: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20012%20da%20edicion.pdf>

²⁸ Párrafo 9 de la Opinión Consultiva N° 08-2018-JUS/DGTAIPD, respecto a la información que debe tener la población sobre la medida de restricción y suspensión de derechos relativos a la libertad y seguridad personal, inviolabilidad de domicilio y libertad de reunión. Ver en: https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/04/OP-08_2019_JUS_DGTAIPD.pdf

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la Universalización de la Salud”

que permite la difusión de información completa, permanente y veraz, ante las noticias falsas que puedan ocasionar desinformación y pánico en la población²⁹. Asimismo, permite a la ciudadanía conocer y vigilar las acciones adoptadas por las instituciones públicas.

27. Es por ello que la información debe ser difundida de manera sencilla y accesible, teniendo en cuenta las necesidades diferenciadas de la población, los distintos idiomas tradicionales de cada localidad, así como el limitado acceso a internet de un sector del país.
28. Entre los mecanismos de transparencia activa se encuentran las audiencias públicas de rendición de cuentas, los periódicos murales, las redes sociales, las páginas web o portales institucionales y los portales de transparencia.
29. Si bien a la fecha se encuentran restricciones –como las de tránsito– establecidas en el Decreto Supremo 044-2020-PCM que dificultan la implementación de algunos de estos mecanismos en modo presencial, existen otros que pueden ser implementados virtualmente³⁰; no obstante, es preciso indicar que la publicación de la información a través de las páginas web o portales no releva al Estado de su obligación de suministrar información a las personas que lo solicitan, o de responder ante una solicitud de información, a pesar que ya se encuentre accesible al público en la página web respectiva.³¹
30. Actualmente, el Estado peruano viene difundiendo información referente a las medidas, recomendaciones y noticias sobre el Coronavirus (COVID-19) en el Portal informativo: www.gob.pe/coronavirus; en él, se centraliza información relevante sobre el Estado de Emergencia. El Portal se ha constituido en un medio efectivo para atender la necesidad informativa de la ciudadanía, la sociedad civil y los medios de comunicación; empero, se mantienen activos otros medios virtuales a través de los cuales se difunde información, de manera periódica, y en diferentes materias como contrataciones públicas³², ejecución presupuestal³³ y, en general, información relativa a la gestión pública de las instituciones del Estado.

²⁹ Al respecto, los garantes para la libertad de expresión y la libertad de los medios de comunicación de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa han señalado que “es esencial que los gobiernos y las empresas de Internet aborden la desinformación por sí mismos en primer lugar proporcionando información fiable. Esto puede hacerse en forma de mensajes públicos sólidos, apoyo a los anuncios de servicio público y apoyo de emergencia a la radiodifusión pública y al periodismo local (por ejemplo, mediante anuncios de salud del gobierno).”

³⁰ El artículo 17 del Decreto de Urgencia 026-2020, faculta a los empleadores del sector público y privado a modificar el lugar de la prestación de servicios de todos sus trabajadores para implementar el trabajo remoto, con la finalidad de realizar las labores fuera del centro de trabajo, siempre que la naturaleza de los mismos lo permita.

³¹ Estudio Especial sobre Derecho de Acceso a la Información (2007) Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Párrafo 120, página 40. En: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>

³² Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (Seace) del Organismo Supervisor de las Contrataciones el Estado: <https://portal.osce.gob.pe/osce/content/accesos-al-seace>

³³ Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta amigable) del Ministerio de Economía y Finanzas: <https://www.mef.gob.pe/es/seguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-consulta-amigable>

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la Universalización de la Salud”

31. Estos portales se actualizan en respuesta a mandatos legales que establecen el contenido de la información que debe albergar estas plataformas, así como la periodicidad en la actualización de la misma.
32. Es claro que los medios virtuales de transparencia activa permiten conocer y vigilar las acciones adoptadas por las instituciones públicas en un estado de emergencia, siendo una de sus principales herramientas los Portales de Transparencia Estándar – PTE³⁴. Ellos se convierten en una herramienta para la vigilancia y control social por parte de la ciudadanía, lo que posibilita la formación de una opinión libre e informada sobre la *res publica*.³⁵
33. Justamente, teniendo en cuenta que la naturaleza de esta herramienta es virtual y puede accederse a ella a través de medios remotos, el plazo para la publicación de la información no se suspende, encontrándose vigentes los plazos de publicación detallados en el Anexo de la Directiva 001-2017-PCM/SGP, “Lineamientos para la implementación del PTE en las entidades de la Administración Pública”, aprobada por la Resolución Ministerial 035-2017-PCM.
34. No obstante, habrá situaciones en que la información no podrá publicarse por encontrarse esta en las sedes de las entidades públicas y no se cuente con los mecanismos o la posibilidad de acceder a ella por los medios virtuales; solo en estos supuestos su publicación deberá subsanarse una vez concluido el Estado de Emergencia³⁶.
35. Por tanto, existe información que no podrá ser publicada en el PTE durante el período decretado de aislamiento obligatorio social, sin embargo, existe otra que debe ser actualizada por los tres niveles de gobierno. Por ejemplo, información referida a las normas emitidas, los nombres de los funcionarios públicos a cargo de las entidades, así como los medios electrónicos y telefónicos para contactarlos.
36. Asimismo, se podrá tener acceso a información obtenida a través de la interoperabilidad con otros sistemas de información, como la ejecución del presupuesto, las contrataciones directas, y, de ser el caso, al formato virtual de la entidad para solicitar información pública.

³⁴ El PTE es una herramienta informática del Estado Peruano que contiene información de gestión clasificada en rubros temáticos y presentada en formatos estándares por las entidades públicas. Se encuentra regulado por la LTAIP y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 072-2003-PCM, así como por la Directiva 001-2017-PCM/SGP, “Lineamientos para la implementación del PTE en las entidades de la Administración Pública”, aprobado por la Resolución Ministerial 035-2017-PCM (en adelante, Directiva del PTE).

La información a publicar en el PTE se clasifica en 10 rubros temáticos: Datos Generales, Planeamiento y Organización, Presupuesto, Proyectos de Inversión Pública e Infobras, Participación Ciudadana (aplicable a gobiernos regionales y locales), Personal, Contrataciones de bienes y servicios, Actividades Oficiales, Acceso a la información y Registro de Visitas.

³⁵ Párrafo 33 de la Opinión Consultiva N° 038-2019-DGTAIPD, sobre la determinación del acceso a la información contenida en las declaraciones de compromisos sociales voluntarios presentadas por los titulares de las actividades mineras y de hidrocarburos al Ministerio de Energía y Minas. Ver en: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/07/OC-38.pdf>

³⁶ Por ejemplo, la publicación de las declaraciones juradas de ingresos, bienes y rentas de los funcionarios públicos, la relación del personal de la entidad.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la Universalización de la Salud”

37. Es relevante mencionar que el funcionario responsable del PTE de cada entidad deberá verificar la actualización de la información que sea posible de actualizar, así como la operatividad de los enlaces de manera permanente.

IV. CONCLUSIONES

1. El derecho de acceso a la información constituye un derecho fundamental reconocido en nuestra Constitución y desarrollado a nivel legal, sin embargo, como todo derecho, es pasible de restricciones a su ejercicio en aras de armonizarlo con otros intereses públicos o privados.
2. La declaratoria de Estado de Emergencia implica la restricción o suspensión de ciertos derechos fundamentales, sin embargo, la ciudadanía mantiene incólume su capacidad de ejercicio respecto del derecho de acceso a la información pública, el cual debe satisfacerse, siempre que las limitaciones de tránsito decretadas o impedimentos de orden técnico y administrativo, no se constituyan en obstáculos insalvables para su atención administrativa en la modalidad elegida por el administrado.
3. La declaratoria de Estado de Emergencia Nacional como consecuencia del brote del coronavirus (COVID-19) ha restringido el desplazamiento de personas para la prestación y acceso a servicios y bienes que no califican como esenciales, de acuerdo al listado aprobado; por ende, es razonable concluir que, de facto, la presentación y atención presencial de las solicitudes de acceso a la información pública, resulta inviable en tanto dure el aislamiento social (cuarentena).
4. Si la entidad implementó el trabajo remoto y cuenta con canales virtuales para la recepción de solicitudes de acceso a la información pública, debe brindar atención a los pedidos formulados por este medio, cuando tenga acceso a la información solicitada y el solicitante opte como forma de entrega el correo electrónico. De no ser posible, el pedido se atenderá indefectiblemente al concluir el aislamiento social obligatorio.
5. Las solicitudes de acceso a la información pública inician un procedimiento administrativo especial sujeto a silencio negativo, por ende, al tener la condición “en trámite” y al no poder ser atendidas por los canales virtuales establecidos por las entidades de la Administración Pública, el plazo de atención se encontraría suspendido por treinta días hábiles, conforme a lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia 026-2020. En el caso del Poder Judicial y los organismos constitucionales autónomos, el plazo de suspensión estará sujeto a lo que estas entidades dispongan.
6. La transparencia activa implica la obligación de publicar de oficio información con la que cuenta el Estado. En un Estado de Emergencia, cobra especial relevancia la observancia de las obligaciones que ella entraña, ya que viabilizan la difusión de información completa, permanente y veraz sobre las decisiones del poder público en este periodo singular.
7. El Estado Peruano cuenta con varios portales en los que se viene brindando información sobre las medidas adoptadas en el Estado de Emergencia. Uno de estos portales son los Portales de Transparencia Estándar - PTE. En ellos, se puede encontrar información sobre la gestión pública de la entidad, por ejemplo, aquella



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General de Transparencia,
Acceso a la Información Pública y
Protección de Datos Personales

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la Universalización de la Salud”

referida a las normas emitidas, presupuesto, contrataciones, registros de visitas y los formularios virtuales de acceso a la información, de ser el caso.

8. La obligación de publicación de información en los Portales de Transparencia Estándar se mantiene vigente. En caso de ser imposible ello, por encontrarse en las sedes de las entidades públicas, y no exista la posibilidad de acceder a ella por otros medios virtuales, esta deberá publicarse una vez concluya el Estado de Emergencia.

EDUARDO LUNA CERVANTES
Director General de Transparencia,
Acceso a la Información Pública y
Protección de Datos Personales

MARCIA AGUILA SALAZAR
ora (e) de la Dirección de
Transparencia y Acceso a la
Información Pública