



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

OPINIÓN CONSULTIVA N° 005-2025-JUS/DGTAIPD

ASUNTO : Sobre la naturaleza de la información generada en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de gestión en materia de recursos humanos para el tránsito al régimen del servicio civil y los informes técnicos sobre proyectos ley

REFERENCIA : Oficio N° 001123-2024-SERVIR-ACCESO A LA INFORMACIÓN (HT. 002041330-2024)

FECHA : 24 de enero de 2025

I. ANTECEDENTES

1. Mediante el documento de la referencia, la señora Susana Arenas Estela, Funcionaria Responsable de Atender las Solicitudes Acceso a la Información Pública de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (en adelante, SERVIR), formuló a la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (en lo sucesivo, DGTAIPD), las siguientes consultas:
 - a) *¿Las acciones de asistencia técnica y los productos que devienen de ellos, tales como la revisión de insumos y proyectos preliminares de instrumentos de gestión de las entidades públicas, pueden ser comprendidas como parte de las excepciones previstas para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública?*
 - b) *¿Las propuestas de instrumentos y documentos de gestión en materia de recursos humanos, específicamente el MCC, CAP Provisional, MPP y CPE, formuladas por las entidades públicas y presentadas ante SERVIR, pueden ser comprendidas como parte de las excepciones previstas para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública?*
 - c) *¿Los informes técnicos, formulados por la GDSRH durante la evaluación de una propuesta de instrumentos y documentos de gestión en materia de recursos humanos, específicamente el MCC, CAP Provisional, MPP y CPE, y que no han sido remitidos por la PE de SERVIR pueden ser comprendidos como parte de las excepciones previstas para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública?*
 - d) *¿Los informes técnicos, formulados por la GDSRH durante la evaluación de una propuesta del CPE, y que no han sido aprobados por el Consejo Directivo de SERVIR pueden ser comprendidos como parte de las excepciones previstas para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública?*
 - e) *Naturaleza de los informes técnicos sobre proyectos de ley, solicitados por las comisiones del Congreso de la República o por la PCM que ya han sido notificados a estas entidades (subrayado agregado).*

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



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

II. MARCO NORMATIVO DE ACTUACIÓN

2. De conformidad con el artículo 4 inciso 4 del Decreto Legislativo 1353¹ que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta Autoridad tiene la función de absolver las consultas que las entidades o las personas jurídicas o naturales le formulen respecto de la aplicación de normas de transparencia y acceso a la información pública.
3. En esa medida, esta Dirección General, en tanto órgano de línea del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos sobre el que recae la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, Antaip), emite la presente Opinión Consultiva, en mérito a la normativa citada, en el ámbito de la interpretación en abstracto de las normas; es decir, como pauta de interpretación general y no como mandato específico de conducta para un caso en concreto.
4. Asimismo, es preciso remarcar que los criterios interpretativos adoptados por la Antaip no se encuentran vinculados a situación particular alguna ni relevan el cumplimiento de las obligaciones por las entidades, como la referida a evaluar la naturaleza de la información y entregar o denegarla, según corresponda, en cada procedimiento concreto, máxime si *la Antaip no es una instancia consultiva previa para la adopción de decisiones particulares en cada entidad*.
5. En tal sentido, considerando las consultas formuladas por SERVIR, esta Dirección General se pronunciará sobre los siguientes aspectos:
 - Inalterabilidad del carácter público o protegido de la información obrante en las entidades con la entrada en vigencia del (nuevo) Reglamento de la LTAIP.
 - Sobre los instrumentos de gestión en materia de recursos humanos que deben aprobarse para el tránsito al régimen del servicio civil: a propósito de las fases previstas para su aprobación y la información que comprende.
 - Sobre la naturaleza de la información generada en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de gestión en materia de recursos humanos para el tránsito al régimen del servicio civil: a propósito del principio de publicidad y la regulación de las excepciones al acceso.
 - Sobre los criterios a considerar ante la eventual pretensión de aplicar en un caso concreto la excepción del artículo 17, numeral 1 del TUO de la LTAIP a la información generada en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de gestión en materia de recursos humanos para el tránsito al régimen del servicio civil.

¹ Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la regulación de gestión de intereses. Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

- Naturaleza de los informes técnicos sobre proyectos de ley notificados al Congreso de la República o Presidencia del Consejo de Ministros: inaplicación de la excepción del artículo 17, numeral 1 del TUO de la LTAIP.

III. ANÁLISIS

A. **Inalterabilidad del carácter público o protegido de la información obrante en las entidades con la entrada en vigencia del (nuevo) Reglamento de la LTAIP**

6. El 16 de mayo de 2024 se publicó en el Diario Oficial El Peruano el nuevo Reglamento de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2024-JUS (en adelante, Reglamento de la LTAIP), el mismo que también derogó expresamente al anterior Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM.
7. Si bien el (nuevo) Reglamento de la LTAIP significó un cambio trascendental en el régimen jurídico de transparencia y acceso a la información pública², *no incidió en los supuestos de información secreta, reservada y confidencial regulados en los artículos 15, 16 y 17 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, TUO de la LTAIP). Ni tampoco pudo hacerlo, debido a la existencia de una reserva legal en lo relativo al régimen de excepciones³ y las limitaciones propias de un Decreto Supremo⁴, lo cual se puede corroborar con una lectura rápida de su articulado.*
8. Por ello, la entrada en vigencia del (nuevo) Reglamento de la LTAIP no habría alterado el carácter público o protegido de la información obrante en las entidades, por lo que, si determinada información ostentaba carácter público o protegido, sigue conservando tal carácter. De igual modo, *los pronunciamientos emitidos por la Antaip interpretando disposiciones sobre el régimen de excepciones, mantienen su valor orientativo, salvo Ley o Decreto Legislativo posterior o no tenido a la vista en su momento, que disponga lo contrario.*

² Particularmente, en las obligaciones de funcionariado, el procedimiento para el trámite de las solicitudes de acceso a la información pública, el procedimiento sancionador en esta materia, entre otros aspectos.

³ Opinión Consultiva N° 31-2021-JUS/DGTAIPD. “Sobre la accesibilidad a la información contenida en las solicitudes de autorización para la ejecución de ensayos clínicos y referida a los datos personales de los participantes”. Disponible en: <https://acortar.link/mT2Mv7>

⁴ Conforme al artículo 118, inciso 8 de la Constitución, una de las funciones del Presidente de la República es ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones. Por ello, la potestad reglamentaria busca dotar a las leyes de operatividad, sin transgredirlas ni desnaturalizarlas.

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



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

B. Sobre los instrumentos de gestión en materia de recursos humanos que deben aprobarse para el tránsito al régimen del servicio civil: a propósito de las fases previstas para su aprobación y la información que comprende

9. La Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC), establece un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en el Estado con la finalidad de que las entidades públicas alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten servicios de calidad a la ciudadanía a través de un mejor servicio civil.
10. Así las cosas, para la aplicación del régimen del servicio civil, la LSC estableció un marco de transitoriedad (o proceso de transición al régimen del servicio civil), a través de etapas, en cuyo marco deben elaborarse y aprobarse determinados “instrumentos de gestión en materia de recursos humanos”, los cuales se detallan a continuación⁵:
 - Manual de Clasificador de Cargos (en adelante, MCC): Documento de gestión institucional en el que se describen los cargos de la entidad pública, estableciendo su denominación, clasificación, funciones y requisitos mínimos.
 - Cuadro para Asignación de Personal Provisional (en adelante, CAP Provisional): Documento de gestión institucional de carácter temporal que contiene los cargos definidos y aprobados de la entidad pública, sobre la base de su estructura orgánica vigente prevista en su ROF o MOP.
 - Manual de Perfiles de Puestos (en adelante, MPP): Instrumento de gestión, en el que se describen de manera estructurada los perfiles de puestos/cargos estructurales de la entidad pública.
 - Cuadro de Puestos de la Entidad (en adelante, CPE): Instrumento de gestión que contempla los puestos y posiciones que se encuentran bajo el régimen de la LSC, que requiere la entidad, la valorización de los mismos y el presupuesto asignado a cada uno de ellos, incluidos los puestos vacantes. Adicionalmente, el CPE incluye los puestos/cargos de las carreras especiales y de los regímenes de los Decretos Legislativos Números 276, 728 y 1057, según corresponda.
11. Para la elaboración y aprobación de cada instrumento de gestión existen procedimientos específicos donde se definen la participación de las entidades públicas, las que actúan como *entidades proponentes*, así como las entidades que evalúan y emiten opinión (*entidades evaluadoras*), como lo es SERVIR, a través de la Gerencia de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos (en adelante, GDSRH)

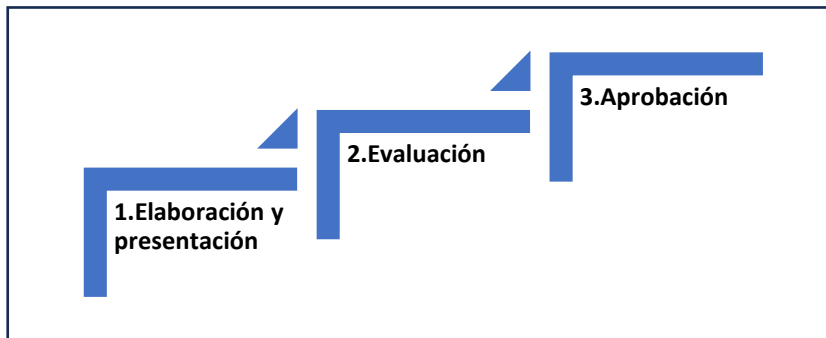
⁵ Definiciones extraídas de la Directiva N° 001-2024-SERVIR-GDSRH, “Lineamientos para la implementación del régimen del Servicio Civil de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, en las entidades públicas”.

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

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

y el Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, MEF), en el caso del CPE. De modo general, dicho procedimiento comprende las siguientes fases:

Gráfico 1: Fases del procedimiento de aprobación de los instrumentos de gestión



Fuente: Informe N° 000172-2024-SERVIR-GDSRH-TRANSITO

12. En la fase denominada “1. *Elaboración y presentación*” de la propuesta de instrumento de gestión, SERVIR ha diseñado distintas acciones que permiten brindar *asistencia técnica directa*, a través de la asignación de un sectorista; o *indirecta*, a través de la difusión de materiales e instructivos que permitan a la entidad pública formular una propuesta de instrumento de gestión con garantía de acierto. Por ello, en esta etapa se genera la siguiente información:

- Los insumos para la elaboración de los instrumentos, las comunicaciones del sectorista de SERVIR con la entidad, las observaciones y/o recomendaciones y la versión preliminar de la propuesta de instrumento.
- Los materiales, instructivos o guías para la formulación de los instrumentos.
- Las propuestas de instrumentos de gestión en materia de recursos humanos formuladas por las entidades que se presentan a SERVIR para su evaluación.

13. En la fase denominada “2. *Evaluación*” de la propuesta de instrumento de gestión, SERVIR y el MEF, cuando corresponda, verifican que la propuesta de la entidad cumpla con los requisitos exigidos en la normativa que le resulte aplicable (se trata de un trámite reglado de *verificación del cumplimiento de requisitos*). Por ello, en esta etapa se genera la siguiente información:

- Opiniones de SERVIR, específicamente, de la GDSRH y, de corresponder, Opiniones de la Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública (en adelante, GDGP). Estas opiniones contienen el siguiente resultado: Evaluación observada, Opinión favorable u Opinión no favorable.

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

*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

Tratándose del instrumento denominado CPE con opinión favorable se deriva a la Presidencia Ejecutiva (en adelante, PE) de SERVIR para su revisión y posterior envío al MEF con la finalidad de que su emita opinión.

- Opiniones del MEF tratándose de la propuesta de CPE, específicamente, de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (en adelante, DGGFRH) y la Dirección General de Presupuesto Público (en lo sucesivo, DGPP) *respecto a la valorización de los puestos y la información presupuestaria*. Estas opiniones contienen el siguiente resultado: Evaluación favorable: en cuyo caso el MEF comunica a SERVIR/GDSRH para que prepare toda la documentación a fin de elevar el expediente al Consejo Directivo de SERVIR; o, Evaluación desfavorable, con la cual culmina la evaluación.
14. En la fase denominada “3. *Aprobación*” de la propuesta de instrumento de gestión, SERVIR y las entidades proponentes, según corresponda, emiten las decisiones a través de las cuales aprueban los instrumentos de gestión para que de ese modo surtan sus efectos formales en la operatividad de la entidad pública. Por ello, en esta etapa se genera la siguiente información:
- En el caso de la propuesta de CPE, acuerdo del Consejo Directivo que aprueba el CPE y la Resolución de PE que lo formaliza.
 - Resolución de aprobación del instrumento de gestión, de acuerdo al tipo de entidad pública, en mérito a las opiniones de SERVIR, específicamente, de la GDSRH y GDGP, de corresponder, remitidas a través de la PE. Debe precisarse que dichas opiniones constituyen un *requisito previo a la aprobación del documento de gestión*.

C. Sobre la naturaleza de la información generada en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de gestión en materia de recursos humanos para el tránsito al régimen del servicio civil: a propósito del principio de publicidad y la regulación de las excepciones al acceso

15. La información generada en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de gestión en materia de recursos humanos para el tránsito al régimen del servicio civil, de acuerdo a lo desarrollado en el acápite B de la presente opinión, comprende, entre otros aspectos, *los insumos y proyectos preliminares* de los instrumentos de gestión de las entidades; *las propuestas de instrumentos y documentos de gestión* como el MCC, CAP Provisional, MPP y CPE, formuladas por las entidades y presentadas a SERVIR; los *informes técnicos* formulados por la GDSRH durante la evaluación de la propuesta de instrumento, pendientes de remisión por SERVIR a las entidades o que no han sido aprobados por el Consejo Directivo de SERVIR.

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



*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

16. Ahora bien, en virtud del artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública ⁶ (en adelante, TUO de la LTAIP), que regula el *“principio de publicidad”*, toda información que posea el Estado se presume pública, salvo que esté comprendida en alguna de las excepciones previstas por los artículos 15, 16 y 17 del TUO de la LTAIP. Asimismo, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla general, y el secreto o lo oculto, cuando cuente con cobertura constitucional, es la excepción⁷.
17. En la misma línea, la doctrina anota que *“la transparencia debe configurarse como la regla, por lo que, atendiendo a un principio de máxima divulgación, **si no hay previsión en contrario, debe ser posible** publicitar la información en poder de la Administración, o cuanto menos, **facilitar su acceso con motivo de una solicitud previa por parte de los ciudadanos**”*⁸. Esta postura también es asumida por la Antaip, por cuanto, a su juicio, toda información obrante en una entidad se presume, por regla general, pública; y su carácter protegido es una excepción; asimismo, *“ante la duda o insuficiencia de fundamentos legales para denegar la información, se debe optar por entregarla”*⁹. (subrayado y negrita agregada).
18. En ese marco, cabe precisar que la información generada en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de gestión en materia de recursos humanos para el tránsito al régimen del servicio civil (señalada en el considerando 15 de esta opinión), a la luz del artículo 15 del TUO de la LTAIP, *no contiene información vinculada al ámbito militar o de inteligencia*, por lo que no calzan en algún supuesto de información secreta. Similar criterio se aplica a la luz del artículo 16 del TUO de la LTAIP, en el que *tampoco se advierte que contiene información vinculada al orden interno o eficacia de la acción externa del Estado*, de modo que no calza en algún supuesto de información reservada.
19. Por otro lado, tampoco contiene información confidencial vinculada a los supuestos que regula el artículo 17 del TUO de la LTAIP. Si bien el artículo 17 inciso 6 del TUO de la LTAIP permite crear supuestos de información confidencial por norma constitucional, Ley o Decreto Legislativo¹⁰, esta Autoridad, *no ha identificado* en el

⁶ Aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC, fundamento jurídico 5 y también en el Expediente N° 1219-2003-HD, fundamento jurídico 5.

⁸ ARAGUÁS GALCERÁ, Irene. *“Los límites al acceso a la información en el ordenamiento jurídico español. Su tratamiento en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y en la legislación autonómica de transparencia”*. En: Los Límites al derecho de acceso a la información pública. España: INAP, 2017, p. 24.

⁹ Opinión Consultiva N° 44-2021-JUS/DGTAIPD. *“Sobre la aplicación de la excepción prevista en el artículo 17, numeral 1 del TUO de la LTAIP a los informes técnicos emitidos por las entidades que contienen opiniones sobre Proyectos de Ley”*. Disponible en: <https://acortar.link/HMske0>

¹⁰ Opinión Consultiva N° 30-2019-JUS/DGTAIPD. *“Respecto al acceso a la información contenida en actas de sesiones de un órgano colegiado y en actas de un procedimiento administrativo sancionador y las excepciones al acceso público en virtud de lo establecido en el inciso 6 del artículo 17 de la Ley 27806”*. Disponible en: <https://acortar.link/PqblJ3>

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

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

marco normativo que rige el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos alguna disposición de rango legal que excluya del conocimiento público la información materia de opinión¹¹. Por ello, tampoco resulta aplicable el artículo 17 inciso 6 del TUO de la LTAIP para excluirlo del conocimiento público, salvo que SERVIR, como ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, identifique una norma especial dentro de dicho sistema administrativo que habilite su exclusión del acceso público, conforme al principio de legalidad.

20. Así las cosas, por aplicación del principio de publicidad desarrollado en los considerandos 16 y 17 de la presente Opinión, *la información generada en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de gestión en materia de recursos humanos para el tránsito al régimen del servicio civil, sin perjuicio del soporte en el que se encuentren* (papel, soporte digital o incluido correo electrónico¹²) ostenta naturaleza pública y no puede negarse a quien lo requiera ejerciendo su derecho de acceso a la información pública. Más aún, tratándose de información relativa a las *acciones de asistencia técnica brindados por SERVIR y los productos que devienen de ellos*, existe un interés público en conocerlos, por cuanto, se trata de un asesoramiento oficial que coadyuvaría a que las propuestas de instrumentos se encuentren acorde al marco normativo, reduciendo errores en su formulación.
21. En la misma línea, el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, TTAIP) respecto a las propuestas de CPE remitidas a SERVIR para su evaluación y aprobación, ha precisado que esta información constituye parte de un *“trámite reglado”* por lo que no se le aplica la excepción del artículo 17 numeral 1 del TUO de la LTAIP, máxime si para la configuración de este supuesto de excepción, según la posición de dicho órgano resolutorio, es necesario fundamentar que la decisión a adoptarse tiene el carácter de una *“decisión de gobierno”*, pues la misma no se aplica a cualquier tipo de decisión como las *“decisiones administrativas”*¹³.

¹¹ Como sí ocurre, por ejemplo, con *“la información contenida en el banco de preguntas utilizado para los exámenes, controles de lectura, casos y otras evaluaciones ejecutadas por la ENAP en el marco de sus actividades académicas, así como el banco de preguntas que se emplee para los exámenes y evaluaciones para el acceso al servicio civil”*, excluido del conocimiento público en mérito de la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1682, que establece el marco normativo para habilitar, garantizar y fortalecer el funcionamiento de la Escuela Nacional de Administración Pública-ENAP.

¹² De conformidad con el artículo 36 numeral 36.1 del Reglamento de la LTAIP *“La información contenida en las cuentas de correos electrónicos institucionales asignados a los/ las funcionarios/as y servidores/as públicos es de acceso público, siempre que se trate de información institucional de naturaleza pública”*. (subrayado agregado).

¹³ Resolución N° 004541-2024-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA. Disponible en: <https://acortar.link/2NwHrh>
Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

D. Sobre los criterios a considerar ante la eventual pretensión de aplicar en un caso concreto la excepción del artículo 17, numeral 1 del TUO de la LTAIP a la información generada en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de gestión en materia de recursos humanos para el tránsito al régimen del servicio civil

22. Sin perjuicio de lo señalado *ut supra*, y ante la eventual pretensión de aplicar en un caso concreto el artículo 17, numeral 1 del TUO de la LTAIP a la información generada en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de gestión en materia de recursos humanos para el tránsito al régimen del servicio civil, a juicio de esta Autoridad¹⁴, la entidad deberá justificar, en cada caso concreto, el cumplimiento de los siguientes presupuestos:

- Que la información generada en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de gestión en materia de recursos humanos para el tránsito al régimen del servicio civil, particularmente, *los informes técnicos*, formulados por SERVIR, contengan consejos, recomendaciones u opiniones expedidos en el marco de un proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno, pública, gubernamental o de poder público, es decir, una decisión adoptada por una autoridad en ejercicio de sus competencias.
- Que la publicidad, conocimiento o divulgación prematura y previa de aquella información generada en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de gestión en materia de recursos humanos para el tránsito al régimen del servicio civil que contenga consejos, recomendaciones u opiniones, al momento de su

¹⁴ Esta Autoridad en reiterados pronunciamientos vienen sosteniendo que una información calzaría en la excepción desarrollada en el artículo 17, numeral 1 del TUO de la LTAIP, si concurren los siguientes supuestos:

- Que la información objeto de solicitud contenga consejos, recomendaciones u opiniones expedidos en el marco de un proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno, pública, gubernamental o de poder público, es decir, una decisión adoptada por una autoridad en ejercicio de sus competencias.
- Que la publicidad, conocimiento o divulgación prematura y previa de aquellos consejos, recomendaciones u opiniones, al momento de su valoración, interrumpa, menoscabe, inhiba o afecte en algún modo –o tenga el potencial de hacerlo– la posterior adopción de la decisión final y el debido cumplimiento de las funciones del tomador de la decisión, órgano o entidad requerida.

Sobre los alcances de esta excepción puede verse las siguientes opiniones:

- Opinión Consultiva N° 044-2021-JUS/DGTAIPD. “Opinión Consultiva N° 44-2021-JUS/DGTAIPD - Sobre la aplicación de la excepción prevista en el artículo 17, numeral 1 del TUO de la LTAIP a los informes técnicos emitidos por las entidades que contienen opiniones sobre Proyectos de Ley”. Disponible en: <https://acortar.link/PNu0p2>
- Opinión Consultiva N° 043-2022-JUS/DGTAIPD. “Sobre lo que debe entenderse por información creada por la entidad y los alcances de la excepción referida al privilegio deliberativo”. Disponible en: <https://acortar.link/oQs20h>
- Opinión Consultiva N° 027-2023-JUS/DGTAIPD. “Sobre la naturaleza de la información referida a las investigaciones y estudios realizadas por el IMARPE y la aplicación de las excepciones previstas en el artículo 17, numeral 1 y el artículo 16, numeral 2 literal a) del TUO de la LTAIP”. Disponible en: <https://acortar.link/UafMi8>

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

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

valoración, interrumpa, menoscabe, inhiba o afecte en algún modo –o tenga el potencial de hacerlo– la posterior adopción de la decisión final y el debido cumplimiento de las funciones del tomador de la decisión, órgano o entidad requerida, como por ejemplo, de las autoridades competentes de SERVIR o de las entidades encargadas de tomar la decisión de aprobar el instrumento.

23. Por ello, para la aplicación de esta excepción no basta considerar que un asunto o materia se encuentre en fase de deliberación, de consulta, en evaluación o bien en tramitación y sin que se haya adoptado una decisión final (pendiente de decisión), sino demostrar el cumplimiento de los presupuestos señalados precedentemente. Si no se cumplen a cabalidad dichos presupuestos, particularmente, *el impacto negativo que podría causar la revelación de la información en el tomador de la decisión gubernamental*¹⁵, la entidad no puede invocar el artículo 17, numeral 1 del TUO de la LTAIP.
24. No obstante, distinta es la posición del TTAIP¹⁶, para quien, siguiendo una jurisprudencia del Tribunal Constitucional del año 2007¹⁷, sostiene que el concepto central de la excepción el artículo 17, numeral 1 del TUO de la LTAIP, es la “*decisión de gobierno*”, por ello, a su juicio, solo estarían exceptuados la información previa a la adopción de una decisión de este tipo. Para tal efecto, plantea una definición de decisión de gobierno equivalente al concepto de decisiones gubernamentales o emitidas en el marco de la función gubernativa del Estado.
25. Si bien ante una eventual apelación, el TTAIP, por diferencia de criterios interpretativos, podría desestimar la decisión adoptada por la entidad observando los criterios señalados en este acápite, de cualquier modo, será la justicia contencioso-administrativa quien resuelva finalmente esta cuestión, a partir de las impugnaciones que las entidades públicas planteen contra lo resuelto por el TTAIP en esta materia, conforme a lo dispuesto por el artículo 148 de la Constitución Política y el artículo 1 del Texto Único Ordenado de la Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo¹⁸, máxime si de conformidad con el artículo V del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG) también constituye fuente del procedimiento administrativo “*la jurisprudencia proveniente de las autoridades jurisdiccionales que interpreten disposiciones administrativas*”. (subrayado agregado).

¹⁵ Justamente, sobre el particular el Tribunal Constitucional, en una posterior sentencia ha precisado que la invocación de la excepción del artículo 17, numeral 1 del TUO de la LTAIP exigiría sustentar que la información solicitada “(…) contiene consejos, recomendaciones u opiniones para la toma de una decisión de gobierno, o que exista una amenaza cierta o inminente a la capacidad de decisión en caso de revelarse (…)”. (subrayado agregado). Sentencia recaída en el Expediente N° 04792-2017-PHD/TC, fundamento jurídico 35.

¹⁶ Resolución N° 004541-2024-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA. Disponible en: <https://acortar.link/2NwHrh>

¹⁷ Sentencia recaída en el Expediente N° 00712-2007-PHD/TC, Fundamento Jurídico 4.

¹⁸ Aprobado por Decreto Supremo N° 011-2019-JUS.

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

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

26. Justamente, sobre el particular, la doctrina anota que “(...) si el Poder Judicial resuelve, en contra de la posición de la Administración, cómo debe interpretarse una causal taxativa para no entregar información que posee, lo que hace es controlar la corrección jurídica con que las autoridades cumplen con su deber de transparencia”¹⁹. Por ello, en caso el Poder Judicial adopte determinado criterio interpretativo, sería inválido que las entidades (y TTAIP) persistan en otra interpretación, sobre todo, si por el carácter subordinado de la Administración Pública al control judicial en un Estado Constitucional de Derecho, estas deben ajustar su actividad a las pautas dadas desde el Poder Judicial en los procesos contenciosos o constitucionales donde se interpreten disposiciones administrativas como el TUO de la LTAIP y/o el Reglamento de la LTAIP.

E. Naturaleza de los informes técnicos sobre proyectos de ley notificados al Congreso de la República o Presidencia del Consejo de Ministros: inaplicación de la excepción del artículo 17, numeral 1 del TUO de la LTAIP

27. En el marco de los procedimientos de creación normativa tanto el Congreso de la República, a través de sus Comisiones, como la Presidencia del Consejo de Ministros, pueden requerir opiniones técnicas a las entidades competentes (o rectoras) en la materia sobre la cual inciden las iniciativas legislativas. Estas opiniones, contenidas usualmente en *informes técnicos*, expresan la posición institucional sobre su viabilidad o inviabilidad y pueden incluir textos normativos sustitutorios sugeridos, de ser el caso.

28. A juicio de esta Autoridad²⁰, dicho informes técnicos en tanto contienen la posición del tomador final de la decisión pública (esto es, el representante de la institución), constituye una decisión pública adoptada por quien corresponde, por ello, no están protegidos por el artículo 17, numeral 1 del TUO de la LTAIP y ostenta naturaleza pública, *máxime si ya fueron notificados al Congreso de la República o Presidencia del Consejo de Ministros, según corresponda*.

29. Incluso un resumen de estos informes ya se publica a través de los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la República en su Portal Institucional y también algunas entidades publican en sus portales institucionales el íntegro de estos informes como una forma de transparentar sus decisiones. En la misma línea, el TTAIP también considera que tales opiniones tienen carácter público²¹.

30. En consecuencia, al ostentar naturaleza pública, su notificación e incorporación posterior al procedimiento de creación normativa en el Poder Legislativo o Ejecutivo

¹⁹ MÓRÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Décima séptima edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2023, p. 169 y 170.

²⁰ Opinión Consultiva N° 44-2021-JUS/DGTAIPD. “Sobre la aplicación de la excepción prevista en el artículo 17, numeral 1 del TUO de la LTAIP a los informes técnicos emitidos por las entidades que contienen opiniones sobre Proyectos de Ley”. Disponible en: <https://acortar.link/PNuOp2>

²¹ Resolución N° 000203-2023-JUS/TTAIP-PRIMERA SALA. Disponible en: <https://acortar.link/14xTMC>

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



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

no lo puede hacer confidencial, siendo irrelevante para estos efectos de que todavía se encuentren en las respectivas comisiones del Congreso bajo análisis o en proceso de deliberación, hayan sido archivados o culminaron en un producto normativo (ley).

IV. CONCLUSIONES

1. El nuevo Reglamento de la LTAIP no incidió ni pudo haber incidido en los supuestos de información secreta, reservada y confidencial regulados en los artículos 15, 16 y 17 TUO de la LTAIP, por ello, si determinada información ostentaba carácter público o protegido sigue conservando tal carácter, tal como ocurre con los pronunciamientos emitidos por la Antaip *que interpretan disposiciones sobre el régimen de excepciones*, salvo Ley o Decreto Legislativo que disponga lo contrario.
2. La LSC estableció un proceso de transición al régimen del servicio civil en cuyo marco deben elaborarse y aprobarse ciertos *instrumentos de gestión en materia de recursos humanos*, tales como el MCC, CAP Provisional, MPP y CPE. Estos instrumentos se elaboran y aprueban a través de procedimientos en cuyas fases se generan la información señalada en los considerandos 12, 13 y 14 de la presente opinión y en cuyo escenario participan las entidades públicas, como proponentes; y, SERVIR, así como el MEF, cuando corresponda, como entidades evaluadoras.
3. La información generada en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de gestión para el tránsito al régimen del servicio civil como los *insumos y proyectos preliminares de los instrumentos de gestión*; las propuestas de MCC, CAP Provisional, MPP y CPE, formuladas por las entidades y presentadas a SERVIR; los *informes técnicos*, formulados por SERVIR y el MEF, no calzan en ningún supuesto de información secreta, reservada o confidencial. Por ende, en aplicación del principio de publicidad ostentan carácter público. No obstante, si bien esta Autoridad no identificó una norma especial que permita aplicar el artículo 17 inciso 6 del TUO de la LTAIP, ello no impide que SERVIR, como ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, pueda identificarlo.
4. La aplicación de la excepción regulada por el artículo 17, numeral 1 del TUO de la LTAIP para excluir del conocimiento público la información generada en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de gestión en materia de recursos humanos para el tránsito al régimen del servicio civil, deberá fundamentar el cumplimiento de los presupuestos señalados en el considerando 22 de la presente Opinión. Si bien el TTAIP, por interpretación disímil, puede desestimar dicha fundamentación será la justicia contencioso-administrativa la que resuelva finalmente esta cuestión, a partir de las impugnaciones que las entidades públicas planteen contra lo resuelto por dicho órgano, máxime si por formar parte de la Administración Pública no puede estar exento del control jurisdiccional.

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



*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

- 5. Respecto a la naturaleza pública de los informes técnicos sobre proyectos de ley que ya fueron notificados al Congreso de la República o Presidencia del Consejo de Ministros, estese a lo desarrollado en la Opinión Consultiva N° 044-2021-JUS/DGTAIPD cuyo criterio también es compartido por el TTAIP.

Aprobado por:	Aprobado por:
<p>Eduardo Luna Cervantes Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales</p>	<p>Marcia Aguila Salazar Directora (e) de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública</p>

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

