



# *Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*

## **RESOLUCIÓN N° 003240-2023/JUS-TTAIP-SEGUNDA SALA**

Expediente : 02836-2023-JUS/TTAIP  
Recurrente : **OSCAR ALFREDO ARIAS MENDEZ**  
Entidad : **FONDO DE VIVIENDA POLICIAL – FOVIPOL**  
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 14 de setiembre de 2023

**VISTO** el Expediente de Apelación N° 02836-2023-JUS/TTAIP de fecha 22 de agosto de 2023, interpuesto por **OSCAR ALFREDO ARIAS MENDEZ** contra la Carta N° 003-2023-CG-PNP/SECEJE/DIRBAP-FOVIPOL-OGA.ACCINF de fecha 15 de agosto de 2023, por la cual el **FONDO DE VIVIENDA POLICIAL – FOVIPOL** denegó su solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 24 de julio de 2023.

### **CONSIDERANDO:**

#### **I. ANTECEDENTES**

Con fecha 24 de julio de 2023, el recurrente solicitó a la entidad la entrega por correo electrónico de copia fechada de lo siguiente:

- “1. Oficio N° 1318-2023-CG PNP/SECEE-DIRBAP-FOVIPOL-OAL, que contiene a su vez el Informe Legal N° 25-2023-SECEJE-PNP-DIRBAP/FOVIPOL.OAL del 14 de julio de 2023.*
- 2. Documentos de invitación y/o convocatoria pública para la selección del corredor de seguros de FOVIPOL, así como las actas correspondientes de evaluación y selección, realizado en el mes de julio de 2023.”*

Mediante la Carta N° 003-2023-CG-PNP/SECEJE/DIRBAP-FOVIPOL-OGA.ACCINF de fecha 15 de agosto de 2023, la entidad indicó al recurrente lo siguiente:

*“(…)  
En el presente caso, la documentación solicitada por el administrado no constituye información pública tal como lo señala la Ley y la norma citada al no encontrarse financiada con presupuesto público. En efecto, el Fondo de Vivienda Policial financia la realización de sus actividades con fondo privado que proviene de la recaudación de los aportes del personal policial aportante. Aunado a ello, aun en el supuesto de acceso, se observa que se solicita documentación de carácter legal; sin embargo, ello se encuentra inmerso en el artículo 17 al ser emitido por asesores legales de la Administración.”*

Con fecha 22 de agosto de 2023, el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis contra la referida comunicación alegando que lo solicitado es público y además que la entidad no fundamentó debidamente la excepción invocada.

Mediante la RESOLUCIÓN N° 003039-2023/JUS-TTAP-SEGUNDA SALA de fecha 31 de agosto de 2023, notificada a la entidad el 5 de setiembre de 2023, esta instancia le solicitó la remisión del expediente administrativo correspondiente y la formulación de sus descargos.

Mediante el escrito s/n de fecha 11 de setiembre de 2023, la entidad brindó sus descargos ante esta instancia ratificando que lo solicitado no es información pública pues no se encuentra financiado con el presupuesto público, conforme al artículo 10 de la Ley de Transparencia y los artículos 3, 4 y 5 de la Ley N° 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, pues la entidad maneja fondos privados provenientes de aportes y demás recursos financieros. Además que no cuenta con SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera) por no manejar presupuesto público. A su vez, que lo solicitado se encuentra dentro de la excepción del numeral 4 del artículo 17 de la Ley de Transparencia puesto que el informe legal requerido es información preparada por asesores jurídicos lo cual serviría de base y/o sustento para un proceso judicial a adoptarse, precisando que dicha documentación versa sobre un contrato marco de recaudación por la contratación del seguro de desgravamen que es objeto de análisis, por lo que tiene carácter confidencial.

Además consta en autos el INFORME N° 081-2023-SECEJE-PNP/DIRBAP-FOVPOL/OPP de fecha 7 de setiembre de 2023, que indica:

1. Con Resolución Directoral N° 19-2022, del 30DIC2022, se aprobó el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) AF-2023 del FOVIPOL, en el cual considera como Ingreso los Aportes del Personal Policial (5%) y, por otro lado, considera la Contribución del Estado (2%).
2. El aporte del personal policial (5%) abarca el aporte obligatorio del personal policial en actividad, disponibilidad, retiro y de sus familiares según su remuneración consolidada, importe que es descontado en sus liquidaciones mensuales de Remuneraciones o Pensiones, según corresponda.
3. La contribución del Estado (2%), es aquella que realiza el Estado por cada policía aportante, esto es equivalente al 2% de su remuneración consolidada, la cual es calculada en forma global como Carga Social y pagada al FOVIPOL por la División de Economía de la Policía Nacional del Perú (DIVECO).
4. El Seguro de Desgravamen comprende los desembolsos efectuados a favor de la Compañía de Seguros autorizada por el FOVIPOL, la cual se encarga de cobertura al personal policial que ha sido beneficiado a través de alguno de los diversos beneficios del Fondo. Dicho seguro es pagadero por los administrados mensualmente hasta que culmine su préstamo o, en el peor de los casos, en la condonación de la deuda dentro del rango de edad y de los criterios estipulados en el contrato con la compañía de seguros, así también cubre las adjudicaciones que han refinanciado su deuda.
5. El financiamiento de los Seguros de Desgravamen administrados por el FOVIPOL proviene de los descuentos realizados en su Liquidación Mensual de pago al Personal Policial, lo cual es considerado como recurso financiero de carácter privado.

6. Dicho punto se encuentra sustentado en el Art. 10 del Reglamento del Fondo de Vivienda Policial 2019, cuyo índice "a" indica textualmente que "El aporte obligatorio del 5% de las remuneraciones consolidada o pensionable del Personal Policial en Situación de Actividad, Disponibilidad que no tienen vivienda propia financiada por FOVIPOL, tiene naturaleza privada".
7. Por otro lado, el único recurso de naturaleza pública presente en el FOVIPOL está representado por los aportes del Estado (2%). Estos recursos públicos están en el Presupuesto de Inversión para Proyectos Inmobiliarios y Obras, los cuales de acuerdo a lo programado no se han ejecutado hasta el momento.
8. Por lo expuesto en el presente Informe, se concluye que los recursos financieros del FOVIPOL con respecto a los Seguros de Desgravamen se originan en los descuentos realizados mensualmente a los administrados en sus Liquidaciones de Remuneraciones o Pensiones, los cuales son de naturaleza privada.

## II. ANÁLISIS

El numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú<sup>1</sup> establece que toda persona tiene derecho 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, con excepción de aquellas informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

En este marco, el artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS<sup>2</sup>, establece que toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones de ley, teniendo las entidades la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

A su vez, el artículo 10 del mismo texto dispone que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control.

Por su parte, el primer párrafo del artículo 18 de la misma ley señala que las excepciones establecidas en los artículos 15, 16 y 17 del referido texto son los únicos supuestos en los que se puede limitar el derecho al acceso a la información pública, por lo que deben ser interpretados de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental.

### 2.1. Materia en discusión

De autos se aprecia que la controversia consiste en determinar si la entidad atendió el pedido del recurrente conforme a ley.

### 2.2. Evaluación de la materia en discusión

De conformidad con el artículo 3 de la Ley de Transparencia, que recoge el principio de publicidad, toda la información que posea el Estado se presume

---

<sup>1</sup> En adelante, Constitución.

<sup>2</sup> En adelante, Ley de Transparencia.

pública y, por ende, la entidad está obligada a entregarla, salvo que esta se encuentre comprendida en las excepciones mencionadas en dicha norma.

En dicho contexto, en el Fundamento 27 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00005-2013-PI/TC, el Tribunal Constitucional sostuvo que el derecho al acceso a la información pública es un derecho fundamental reconocido expresamente por la Constitución, que faculta a cualquier persona a solicitar y acceder a la información en poder de la Administración Pública, salvo las limitaciones expresamente indicadas en la ley.

En la misma línea, el Tribunal Constitucional señaló en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 3035-2012-PHD/TC, que *“De acuerdo con el principio de máxima divulgación, la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción, de ahí que las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben ser interpretadas de manera restrictiva y encontrarse debidamente fundamentadas”*.

Teniendo en cuenta ello, el Tribunal Constitucional precisó que le corresponde a las entidades acreditar la necesidad de mantener en reserva la información que haya sido solicitada por el ciudadano, conforme se advierte del último párrafo del Fundamento 13 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC:

*“Como antes se ha mencionado, esta presunción de inconstitucionalidad se traduce en exigir del Estado y sus órganos la obligación de probar que existe un bien, principio o valor constitucionalmente relevante que justifique que se mantenga en reserva, secreto o confidencialidad la información pública solicitada y, a su vez, que sólo si se mantiene tal reserva se puede servir efectivamente al interés constitucional que la justifica. De manera que, si el Estado no justifica la existencia del apremiante interés público para negar el acceso a la información, la presunción que recae sobre la norma o acto debe efectivizarse y, en esa medida, confirmarse su inconstitucionalidad; pero también significa que la carga de la prueba acerca de la necesidad de mantener en reserva el acceso a la información ha de estar, exclusivamente, en manos del Estado”* (subrayado agregado).

En ese sentido, de los pronunciamientos efectuados por el Tribunal Constitucional antes citados, se infiere que toda información que posean las entidades de la Administración Pública es de acceso público; y, en caso dicha información corresponda a un supuesto de excepción previsto en los artículos 15 a 17 de la Ley de Transparencia, o en algún otro supuesto legal, constituye deber de las entidades acreditar dicha condición, debido a que poseen la carga de la prueba.

En el caso de autos, se observa que el recurrente solicitó a la entidad dos ítems de información, y la entidad denegó dicho pedido alegando que lo requerido no es información pública al no haber sido financiada con fondos públicos, y además que se encuentra dentro de la excepción del numeral 4 del artículo 17 de la Ley de Transparencia. Ante ello el recurrente interpuso el recurso de apelación. Además la entidad ratificó la denegatoria antes descrita.

En dicho contexto, corresponde determinar si la respuesta brindada por la entidad es conforme a la normativa en materia de transparencia y acceso a la información pública.

En el presente caso se aprecia que la entidad indica que lo solicitado no fue elaborado con fondos públicos conforme a lo antes descrito. Al respecto, cabe precisar que el artículo 10 de la Ley de Transparencia, establece que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control; asimismo, para los efectos de la referida ley, se considera como información pública cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones oficiales.

Además, debe señalarse que dicho artículo fue precisado por el Tribunal Constitucional en el Fundamento 12 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC al señalar que el carácter público de la información no depende de su financiamiento con presupuesto público o no, sino del uso y posesión, salvo que este sujeta a reserva. Así:

*“El segundo párrafo del artículo 10° del Decreto Supremo N.° 043-2003-PCM, Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece que “(...) se considera como información pública cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa”. El Tribunal Constitucional considera que la exigencia de que la documentación se encuentre financiada por el presupuesto público es irrazonablemente restrictiva de aquello que debe considerarse como “información pública”. Lo realmente trascendental, a efectos de que 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.”*

Cabe añadir que dicha postura fue reiterada en el Expediente 01447-2020-PHD/TC al indicarse: “para establecer si se está ante una información pública el elemento a determinar no es el financiamiento de tal información, sino «la posesión y el uso que le imponen los órganos en la adopción de decisiones administrativas» (ver también Sentencia 2579-2003-HD/TC, fund. 12).” (subrayado agregado)

Además de ello, es preciso tener en cuenta que el Fondo de Vivienda Policial – Fovipol se encuentra dentro de la estructura de la Policía Nacional del Perú (entidad pública), conforme al artículo 1 de la Ley N° 24686, que crean en cada instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el fondo de vivienda militar y policial. Asimismo, según el artículo 7 de la misma ley, “Para el funcionamiento del Fondo de Vivienda Militar y Policial, cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional creará un Organismo Especial encargado de la administración y ejecución de las acciones que son objeto del presente Decreto Legislativo, utilizando la infraestructura administrativa de la Dirección de Economía y de las que sean necesarias para el logro de sus fines” (subrayado agregado).

Por otro lado, debe destacarse que la entidad sí recibe fondos públicos<sup>3</sup> conforme al artículo 3 de la referida ley, lo cual es también afirmado por ella

<sup>3</sup> “Artículo 3.- Constituyen recursos financieros del Fondo de Vivienda Militar y Policial los siguientes:  
a) El aporte obligatorio del personal Militar y Policial en las situaciones de Actividad y Disponibilidad  
b) La contribución obligatoria del Estado;

misma, conforme al INFORME N° 081-2023-SECEJE-PNP/DIRBAP-FOVPOL/OPP, y que según el artículo 2 de la misma norma *“El Fondo de Vivienda Militar y Policial es de carácter intangible para fines no previstos por la presente Ley”*.

Es decir, si bien la entidad recibe algunos fondos provenientes de recursos privados, es preciso destacar que la entidad pertenece a la Administración Pública, por lo que es sujeto obligado por la Ley de Transparencia, y por ende toda la información que haya elaborado, tenga en su posesión o bajo su control es información de naturaleza pública, con las excepciones previstas en los artículos 15 al 17 de la referida norma, debiendo por tanto desestimarse el argumento de la entidad en este extremo.

Por otro lado, se observa que la entidad refiere que lo solicitado se encuentra dentro de la excepción del numeral 4 del artículo 17 de la Ley de Transparencia.

Sobre el particular, el numeral 4 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, indica:

***“Artículo 17.- Excepciones al ejercicio del derecho: Información confidencial***

*El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente:*

*(...)*

*4. La información preparada u obtenida por asesores jurídicos o abogados de las entidades de la Administración Pública cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial, o de cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional que debe guardar el abogado respecto de su asesorado. Esta excepción termina al concluir el proceso”.*

Sobre el particular, esta instancia reitera el criterio establecido en la Resolución N° 010308842019 de fecha 23 de diciembre de 2019, recaída en el Expediente N° 01154-2019-JUS/TTAIP, la Resolución N° 010303762019 de fecha 17 de julio de 2019, recaída en el Expediente N° 00377-2019-JUS/TTAIP y en la Resolución N° 010301762019 de fecha 29 de abril de 2019, recaída en el Expediente N° 00146-2019-JUS/TTAIP, en las cuales se determinó que para la aplicación de la excepción al derecho de acceso a la información pública señalada en el numeral 4 del artículo 17 de la Ley de Transparencia, deben concurrir los siguientes requisitos:

1. La existencia de cierta información que haya sido creada o se encuentre en posesión de la entidad, la cual podría contener informes, análisis, recomendaciones, entre otros.
2. Que la información haya sido elaborada u obtenida por los asesores jurídicos o abogados de la Administración Pública.
3. Que la información corresponde a una estrategia de defensa de la entidad; y,
4. La existencia de un procedimiento administrativo o judicial en trámite en el cual vaya a desplegarse la referida estrategia.

En tal sentido, este colegiado entiende que para la configuración del referido supuesto de excepción, la norma exige la concurrencia simultánea de los

---

(...)”

citados requisitos. En cuanto al primer requisito, el mismo se satisface por la existencia de un documento que haya sido creado o se encuentre en posesión de la entidad, en el cual se encuentren análisis, recomendaciones o sugerencias que puedan configurar o ayuden a configurar la estrategia que vaya a adoptar la entidad en el seno de un procedimiento administrativo o judicial.

Asimismo, dicha información no debe haber sido elaborada u obtenida por cualquier funcionario de la Administración Pública, sino que la norma exige que esta haya sido creada u obtenida específicamente por un asesor jurídico o un abogado de la entidad; es decir, requiere de una cualidad especial de quien haya elaborado u obtenido la información que es materia del requerimiento.

En esa línea, no basta lo antes mencionado para considerar que dicha información deba ser calificada como confidencial, puesto que la excepción no se configura sobre cualquier tipo de información, sino que esta debe necesariamente corresponder a una estrategia de defensa de la entidad, es decir, el documento requerido debe ser susceptible de revelar de alguna manera la aludida estrategia de defensa.

Del mismo modo, no basta que exista la referida información, obtenida por asesores jurídicos o abogados de la entidad y que corresponda a una estrategia de defensa, sino que la ley exige la existencia de un procedimiento administrativo o judicial en trámite, en el cual se pueda desplegar, aplicar y desarrollar dicha estrategia. Ello es así toda vez que la parte final de la referida norma señala expresamente que la confidencialidad de dicha información termina cuando el procedimiento concluye.

Asimismo, es importante precisar que cuando la norma hace alusión a *“información cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial”*, el objeto de la confidencialidad está centrado en los documentos en virtud a los cuales se elabora una estrategia de defensa, esto es, los informes, ayudas memoria, análisis, recomendaciones, proyectos de escritos, entre otros, que pueden servir como insumo para la elaboración de la versión final del documento que finalmente se presenta en el marco de un procedimiento administrativo o judicial.

La reserva de dicha información se justifica por la necesidad de preservar la coherencia y solidez de la defensa que luego se sustentará en el marco del proceso administrativo o judicial, esto es, dicha reserva se establece con la finalidad de proteger el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, y dentro de ella, del derecho a la defensa técnica.

En el caso de autos, se observa que la entidad únicamente alega que lo solicitado es elaborado por asesores jurídicos lo cual serviría de base y/o sustento para un proceso judicial a adoptarse, sin embargo, no ha indicado en qué consiste la información solicitada ni cómo ésta constituye una estrategia de defensa, ni a qué proceso judicial o administrativo en trámite se alude, de modo que se pueda alegar la aplicación de la excepción descrita, pese a que tiene la carga de acreditarlo, por lo que la información solicitada mantiene su carácter público, y en ese sentido, corresponde desestimar el argumento de la entidad en este extremo.

Por otro lado, cabe indicar que en caso la documentación solicitada contenga datos personales de individualización y contacto de personas naturales, los mismos deben ser tachados, de conformidad con el numeral 5 del artículo 17<sup>4</sup> y el artículo 19<sup>5</sup> de la Ley de Transparencia.

Por lo antes mencionado, corresponde declarar fundado el presente recurso de apelación y ordenar a la entidad la entrega al recurrente de la información requerida, conforme a los fundamentos expuestos, previo pago del costo de reproducción de ser el caso.

Finalmente, en virtud de lo previsto por el artículo 35 del Reglamento de la Ley de Transparencia, en aplicación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, corresponde a cada entidad determinar la responsabilidad en que eventualmente hubieran incurrido sus funcionarios y/o servidores por la comisión de presuntas conductas infractoras a las normas de transparencia y acceso a la información pública.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 y en el numeral 1 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1353, 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 la Gestión de Intereses:

#### **SE RESUELVE:**

**Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO** el recurso de apelación presentado por **OSCAR ALFREDO ARIAS MENDEZ**; en consecuencia, **ORDENAR** al **FONDO DE VIVIENDA POLICIAL – FOVIPOL** que entregue al recurrente la información solicitada, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

**Artículo 2.- SOLICITAR** a **FONDO DE VIVIENDA POLICIAL – FOVIPOL** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite a esta instancia el cumplimiento de la presente resolución.

**Artículo 3.- DECLARAR** agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

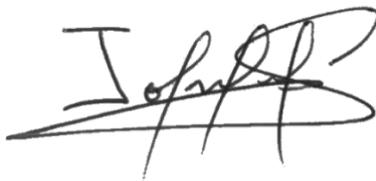
**Artículo 4.- ENCARGAR** a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **OSCAR ALFREDO ARIAS MENDEZ** y a **FONDO DE VIVIENDA POLICIAL – FOVIPOL** de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la norma antes indicada.

---

<sup>4</sup> **“Artículo 17.- Excepciones al ejercicio del derecho: Información confidencial**  
*El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente:  
(...) 5. La información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. La información referida a la salud personal, se considera comprendida dentro de la intimidad personal. En este caso, sólo el juez puede ordenar la publicación sin perjuicio de lo establecido en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Estado”.*

<sup>5</sup> **“Artículo 19.- Información parcial**  
*En caso de que un documento contenga, en forma parcial, información que, conforme a los artículos 15, 16 y 17 de esta Ley, no sea de acceso público, la entidad de la Administración Pública deberá permitir el acceso a la información disponible del documento”.*

**Artículo 5.- DISPONER** la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional ([www.minjus.gob.pe](http://www.minjus.gob.pe)).



JOHAN LEÓN FLORIÁN  
Vocal Presidente



VANESSA LUYO CRUZADO  
Vocal

vp: fjlf/jmr



VANESA VERA MUENTE  
Vocal