



Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

RESOLUCIÓN N° 003561-2023/JUS-TTAIP-SEGUNDA SALA

Expediente : 02837-2023-JUS/TTAIP
Recurrente : **OSCAR ALFREDO ARIAS MENDEZ**
Entidad : **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ - FONDO DE VIVIENDA
POLICIAL**
Sumilla : Declara fundado el recurso de apelación

Miraflores, 6 de octubre de 2023

VISTO el Expediente de Apelación N° 02837-2023-JUS/TTAIP de fecha 22 de agosto de 2023, interpuesto por **OSCAR ALFREDO ARIAS MENDEZ** contra la Carta N° 004-2023-CG-PNP/SECEJE/DIRBAP-FOVIPOL-OGA.ACCINF de fecha 15 de agosto de 2023, mediante la cual la **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ - FONDO DE VIVIENDA POLICIAL** denegó la solicitud de acceso a la información pública presentada con fecha 31 de julio de 2023.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 31 de julio de 2023, el recurrente solicitó a la entidad la entrega por correo electrónico de copia fedateada de lo siguiente:

“1. Acta de Sesión de Directorio de FOVIPOL de fecha 04 de julio de 2023, donde se informó sobre el Contrato Marco de Recaudación de Primas de Seguros suscrito el 31 de agosto de 2022 entre FOVIPOL, LA POSITIVA SEGUROS Y REASEGUROS Y ARIAS & ASOCIADOS CORREDORES DE SEGUROS S.A.C.”

Mediante la Carta N° 004-2023-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.”

Con fecha 22 de agosto de 2023, el recurrente interpuso el recurso de apelación materia de análisis, alegando que la entidad *“tan sólo se ha limitado a invocar la normativa que a su entender ampara su respuesta, sin brindar ni mucho menos sustentar el motivo de su decisión (…).”*

Mediante la Resolución N° 003354-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA¹ se admitió a trámite el referido recurso impugnatorio, requiriendo la remisión del expediente administrativo generado para la atención de la referida solicitud, así como 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.

Asimismo, consta en autos el INFORME N° 090-2023-SECEJE-PNP/DIRBAP-FOVPOL/OPP de fecha 29 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.

¹ Resolución notificada a la entidad con fecha 28 de setiembre de 2023, conforme la información proporcionada por la Secretaría Técnica de esta instancia.

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 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-JUS², 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 pública y, por ende, la entidad está obligada a entregarla, salvo que esta se encuentre comprendida en las excepciones mencionadas en dicha norma.

² En adelante, Ley de Transparencia.

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 la siguiente información: *“Acta de Sesión de Directorio de FOVIPOL de fecha 04 de julio de 2023, donde se informó sobre el Contrato Marco de Recaudación de Primas de Seguros suscrito el 31 de agosto de 2022 entre FOVIPOL, LA POSITIVA SEGUROS Y REASEGUROS Y ARIAS & ASOCIADOS CORREDORES DE SEGUROS S.A.C.”*, y la entidad denegó dicho pedido alegando que lo requerido no es información pública al no haber sido financiada con fondos públicos. 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 esté 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 públicos³ conforme al artículo 3 de la referida ley, lo cual es también afirmado por ella

³ “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° 090-2023-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, 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 17⁴ y el artículo 19⁵ 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.

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** a la **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ - FONDO DE VIVIENDA POLICIAL** que entregue al recurrente la información solicitada, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

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

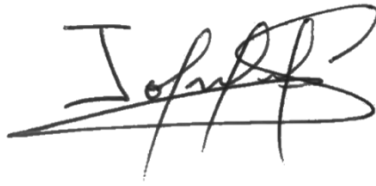
⁴ **“Artículo 17.- Excepciones al ejercicio del derecho: Información confidencial**
El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente:
(...) 5. La información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y 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”.

⁵ **“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 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 la **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ - FONDO DE VIVIENDA POLICIAL** de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la norma antes indicada.

Artículo 5.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional (www.minjus.gob.pe).



JOHAN LEÓN FLORIÁN
Vocal Presidente



VANESSA LUYO CRUZADO
Vocal



VANESA VERA MUENTE
Vocal

vp: vlc