



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 254/2020



EXP. N.º 02785-2017-PA/TC

LIMA

HENRY

FRANCISCO

TRUJILLO

CHÁVEZ

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 4 días del mes de julio de 2019, el Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Blume Fortini, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Ferrero Costa, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Asimismo, se agregan los fundamentos de voto de los magistrados Blume Fortini, Sardón de Taboada y Ferrero Costa.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Henry Francisco Trujillo Chávez contra la resolución de fojas 191, de fecha 17 de mayo del 2017, expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de amparo de autos.

### ANTECEDENTES

#### *Demanda*

Con fecha 9 de diciembre de 2013, el recurrente interpuso demanda de amparo contra el Fondo de Vivienda Policial de la PNP (Fovipol), con el objeto de que le permitan retirarse como asociado de dicha entidad y se le devuelvan las aportaciones descontadas desde su incorporación hasta el último descuento efectuado, más los costos del proceso, toda vez que se lesiona sus derechos constitucionales a la libre asociación y a la intangibilidad de la remuneración.

Sostiene que, mediante carta del 26 de setiembre de 2013, solicitó a la entidad emplazada su exclusión como asociado y la respectiva devolución de las aportaciones descontadas desde su alta como alférez de Policía Nacional del Perú, toda vez que nunca solicitó pertenecer a la entidad demandada y menos autorizó que se efectúe el descuento de sus haberes mensuales. Agrega el amparista que nunca recibió respuesta alguna a su comunicación. Ante dicha situación, con fecha 14 de noviembre de 2013, remitió una carta a la demandada, dando por denegada su pretensión.

### Contestación de la demanda

El Fondo de Vivienda Policial de la PNP (Fovipol) contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente. Alegó que los descuentos efectuados al demandante han sido realizados conforme a lo preceptuado en la Ley 24686, modificada por la Ley 27801, que regula el Fondo de Vivienda Policial. Asimismo, agrega que no se pueden devolver los aportes descontados al actor, en razón de que dichas aportaciones son obligaciones a las cuales se encuentran sujetos todos los miembros que



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02785-2017-PA/TC

LIMA

HENRY FRANCISCO TRUJILLO  
CHÁVEZ

integran el referido fondo. Por último, señala que la carta de fecha 26 de setiembre de 2013 remitida por el amparista, en la que solicita la devolución de sus aportes desde el año de su incorporación en el fondo hasta el último descuento realizado, fue respondida mediante la Carta N.º 234-2014-FOVIPOL/G, de fecha 3 de octubre de 2014, a través de la cual se le comunicó que, para que se proceda a su exclusión del Fovipol, debía acreditar tener una propiedad inmueble.

### **Sentencia de primera instancia o grado**

El Quinto Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima (fojas 102), con fecha 30 de marzo del 2015, declaró fundada en parte la demanda por haberse comprobado la vulneración del derecho de asociación del demandante, pues este jamás autorizó descuento alguno ni manifestó su voluntad de asociarse.

### **Sentencia de segunda instancia o grado**

La Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima (fojas 191) revocó la apelada y declaró infundada la demanda, por considerar que el actor tiene la obligación legal de aportar al Fovipol mientras mantenga la situación de actividad y no acredite ser propietario de un inmueble.

### **FUNDAMENTOS**

#### **Delimitación del petitorio y de la materia constitucional relevante**

1. Conforme aparece en el petitorio de la demanda, el presente proceso constitucional se dirige a que se permita al recurrente retirarse como asociado de la demandada y se le devuelvan las aportaciones realizadas. Alega la vulneración a sus derechos constitucionales de asociación y a la intangibilidad de la remuneración.
2. Sin embargo, este Tribunal considera, contrariamente a lo alegado por el recurrente, que en el presente caso lo solicitado por el demandante se encuentra más bien relacionado con la posible afectación indebida de su patrimonio (pues solicita la suspensión de descuentos y la devolución de las aportaciones efectuadas), antes que con el derecho a la libertad de asociación. Esto, porque si bien es cierto que el demandante pide que se le retire como asociado de Fovipol, la razón fundamental para ello ha sido básicamente la existencia de aportaciones obligatorias, materializadas a través del descuento mensual en sus haberes.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02785-2017-PA/TC

LIMA

HENRY FRANCISCO TRUJILLO

CHÁVEZ

### Análisis de procedencia de la demanda

3. En primer lugar, debemos tener en cuenta que, más allá de las alegaciones de la parte demandante, en el presente caso estamos ante una ley (Ley N.º 24686, "Ley que crea el Fondo de Vivienda Militar y Policial", modificada por la Ley N.º 27801), mediante el cual se configura un fondo constituido por aportes obligatorios, fondos que en el presente caso son administrados por el Fondo de Vivienda Policial - Fovipol.
4. Por tanto, este Tribunal considera que lo primero que corresponde analizar es si corresponde cuestionar a través del presente proceso la constitucionalidad de lo dispuesto en una norma legal. Al respecto, el Tribunal ya tiene establecido que:

"[E]n relación con el tema planteado en el presente caso, este Tribunal (...) ha advertido la necesidad de distinguir entre lo que es propiamente un supuesto de amparo contra leyes de lo que es, en rigor, un supuesto de amparo contra actos sustentados en la aplicación de una ley.

En relación con el primero de ellos, este Tribunal ha recordado que la procedencia de este instrumento procesal está supeditada a que la norma legal a la cual se imputa el agravio sobre un derecho fundamental se trate de una norma operativa o denominada también de eficacia inmediata, esto es, aquella cuya aplicabilidad no se encuentre sujeta a la realización de algún acto posterior o a una eventual reglamentación legislativa, en la medida en que adquiere su eficacia plena en el mismo momento en que entra en vigencia.

[C]on relación al segundo supuesto [de procedencia de un amparo contra actos basados en la aplicación de una ley], este Tribunal ha recordado que, en la medida en que se trata de normas legales cuya eficacia y, por tanto, eventual lesión, se encuentra condicionada a la realización de actos posteriores de aplicación, su procedencia ha de responder a los siguientes criterios:

- Por un lado, si se trata de una alegación de amenaza de violación, esta habrá de ser cierta y de inminente realización (...)
- De otra parte, tratándose de la alegación de violación, tras realizarse actos de aplicación concretos sustentados en una ley, como sucede en cualquier otra hipótesis del amparo, es preciso que estos efectivamente lesionen el contenido constitucionalmente protegido de un derecho fundamental."



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02785-2017-PA/TC

LIMA

HENRY FRANCISCO TRUJILLO  
CHÁVEZ

5. En el presente caso, y a la luz de lo alegado por el demandante, considero que la demanda es procedente en la medida que se trata de un supuesto de amparo contra acto basado en norma autoaplicativa, y la vulneración alegada se ha materializado a través de los descuentos realizados en los haberes mensuales del recurrente.

### Análisis sobre el contenido de la pretensión alegada

6. Este Tribunal Constitucional estima que debe analizarse si es constitucional que se cree legalmente este tipo de aportes obligatorios, bajo la figura de “fondos” (v. gr. derramas, fondos de compensación, entre otros). Como puede apreciarse, en algunos casos la creación legal de fondos solidarios parece tener asidero constitucional (Fonavi), y en otros no parece contar con este sustento. Siendo así, es necesario distinguir si existe realmente diferencia entre unos casos y otros, y sobre esa base determinar si la exigencia de aportar obligatoriamente a un fondo es constitucional o no.
7. Al respecto, y por razones vinculadas al principio de solidaridad, bien puede justificarse en determinadas ocasiones el establecimiento de aportes compulsivos, fijados por ley. Ello significa que la legitimidad de este tipo de aportes se encuentra vinculada a deberes constitucionales que recaen en todos los ciudadanos –y en especial los más privilegiados– con la finalidad de compensar situaciones de desventaja e inequidad estructural, o con la finalidad de distribuir ciertas cargas sociales sobre la base de consideraciones altruistas (por ejemplo frente a desastres o contingencias sociales) o vinculadas con deberes especiales de protección.
8. Sin embargo, no siempre la exigencia legal de aportar a un fondo se basa claramente en este tipo de consideraciones. Siendo así, lo mejor es analizar más detalladamente la finalidad constitucional que justificaría la creación del fondo, si hubiese una, para realizar luego un examen sobre la proporcionalidad de la medida, y conocer mejor si el sacrificio patrimonial que ocurre en los aportantes se encuentra justificado constitucionalmente.
9. En el presente caso, la finalidad del aporte obligatorio es “contribuir a dar solución al problema de vivienda propia, para el Personal Militar y Policial de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en situaciones de actividad, disponibilidad y retiro con goce de pensión” dándose preferencia al personal aportante “que ha quedado lisiado y en estado de invalidez, así como a sus deudos en caso de fallecimiento” (artículo 3 del Decreto Supremo N° 091-DE-CCFFAA, “Aprueban el Reglamento de los Fondos de Vivienda Militar y Policial” y artículo 1 de la Ley N.º 24686, “Ley que crea el Fondo de Vivienda Militar y Policial”, Decreto Legislativo N° 732). Se evidencia, pues, que existe una finalidad inicialmente valiosa en la creación del fondo.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02785-2017-PA/TC

LIMA

HENRY FRANCISCO TRUJILLO  
CHÁVEZ

10. Sin embargo, aún está pendiente analizar si esta finalidad valiosa tendería a ser alcanzada legítimamente a través de la afiliación al Fovipol y el cobro compulsivo. Al respecto, la Ley N.º 24686 dispone “[e]l aporte obligatorio del personal Militar y Policial en las situaciones de Actividad y Disponibilidad que no cuente con vivienda o terreno propio, con excepción del personal Militar y Policial en situación de Retiro con goce de pensión cuya aportación será facultativa” (artículo 3.a). Así, en el caso de autos, los aportantes son los policías en situación de actividad o disponibilidad quienes no cuenten con una vivienda o un terreno.
11. Siendo así, y pese a la loable finalidad del fondo, se constata que los sujetos a quienes les toca financiarlo obligatoriamente son, precisa y exclusivamente, quienes se encuentran sin vivienda o sin terreno propio, con lo cual definitivamente no se cumple una finalidad principalmente solidaria, sino se trata de una especie de colaboración obligatoria para el autofinanciamiento.
12. En este contexto, este Tribunal considera que la satisfacción de la finalidad constitucional que persigue el fondo puede calificarse como de intensidad leve, y se constata, asimismo, que un similar estado de cosas podría alcanzarse de mejor forma a través de aportes voluntarios de los interesados o de ayudas públicas para los casos de desamparo (supuestos de invalidez y muerte). Con ello, este Colegiado estima que la intervención ocurrida en la esfera patrimonial del demandante, y más específicamente en su remuneración mensual, es desproporcionada, pues no se encontraba justificada la afiliación obligatoria al Fondo ni el aporte obligatorio.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

#### HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo interpuesta por don Henry Francisco Trujillo Chávez, por vulneración del derecho de propiedad.
2. Ordenar al Fondo de Vivienda Policial de la Policía Nacional del Perú (FOVIPOL-PNP) que proceda a excluir al demandante de dicha organización.
3. Disponer que el Fondo de Vivienda Policial de la Policía Nacional del Perú (FOVIPOL-PNP) suspenda todo tipo de aporte que venga realizando el demandante como asociado, y devuelva lo indebidamente retenido, debiendo tomar como fecha de referencia para tal fin la solicitud de fecha 26 de setiembre de 2013.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02785-2017-PA/TC

LIMA

HENRY FRANCISCO TRUJILLO

CHÁVEZ

4. Ordenar al Fondo de Vivienda Policial de la Policía Nacional del Perú (FOVIPOL-PNP) el pago de costos y costas procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

BLUME FORTINI  
MIRANDA CANALES  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
LEDESMA NARVÁEZ  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA  
FERRERO COSTA

PONENTE  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02785-2017-PA/TC

LIMA

HENRY

FRANCISCO

TRUJILLO

CHÁVEZ

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Si bien coincido con declarar **FUNDADA** la demanda, me remito a la fundamentación que suscribí en la Sentencia 8445-2013-PA/TC, en la que se resolvió un caso sustancialmente parecido.

S.

BLUME FORTINI

*Lo que certifico:*

.....  
Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02785-2017-PA/TC

LIMA

HENRY FRANCISCO TRUJILLO CHÁVEZ

## FUNDAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS SARDÓN DE TABOADA Y FERRERO COSTA

1. Con el mayor respeto por la posición de nuestro colega magistrado, emitimos el presente fundamento de voto pues, en el caso de autos, no existe una vulneración al derecho de asociación, sino —aplicando el artículo VIII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional— al derecho de propiedad (artículo 70 de la Constitución).
2. En efecto, el Fondo de Vivienda Militar y Policial, creado por la Ley N° 24686, no es una asociación, sino, como su nombre lo indica, un “fondo” con la finalidad de contribuir a dar solución al programa de vivienda propia para el personal militar y policial (artículo 1). El funcionamiento de este fondo no está a cargo de una asociación de policías o militares, sino que cada instituto (militar o policial) crea un Organismo Especial encargado de la administración y ejecución de sus acciones, utilizando la infraestructura administrativa de la Dirección de Economía (artículo 7 de la Ley 24686, modificado por el Decreto Legislativo 732).
3. La mencionada Ley 24686 señala, en su artículo 3, los recursos financieros de dicho Fondo. En lo que aquí interesa y conforme a la modificación introducida por la Sexta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 27801, parte de esos recursos son los siguientes:

El aporte obligatorio del personal Militar y Policial en las situaciones de Actividad y Disponibilidad que no cuente con vivienda o terreno propio, con excepción del personal Militar y Policial en situación de Retiro con goce de pensión cuya aportación será facultativa [artículo 3, inciso "a"].

4. A nuestro juicio, la obligatoriedad del aporte del personal en situación de actividad y disponibilidad es inconstitucional, pues impone una restricción a la propiedad (en el caso de autos, representada por la remuneración del demandante) no prevista en el artículo 70 de la Constitución.
5. Siendo esto así, corresponde, en ejercicio de la facultad contemplada en el segundo párrafo del artículo 138 de la Constitución, inaplicar al caso concreto del demandante el citado artículo 3, inciso a, de la Ley 24686, en la parte que le obliga a aportar al Fondo de Vivienda Policial de la Policía Nacional del Perú (Fovipol PNP). La devolución de aportes que solicita el demandante debe hacerse a partir de la fecha en que este expresó su voluntad de no aportar más al Fovipol PNP, eso es desde el 26 de setiembre del 2013 hasta el último descuento efectuado luego de esa fecha.

*[Firma manuscrita]*





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02785-2017-PA/TC

LIMA

HENRY FRANCISCO TRUJILLO CHÁVEZ

6. Consecuentemente, también debe inaplicarse la norma reglamentaria que obliga al demandante a aportar parte de su remuneración al Fovipol PNP: el Decreto Supremo 091-DE-CCFFAA, en sus artículos 8 (inciso "a") y 10 (inciso "a").
7. No suscribimos la ponencia en la parte que condena al demandado al pago de costas. Como hemos visto, el Fovipol PNP es un fondo para cuyo funcionamiento, conforme al citado artículo 7 de la Ley 24686, se crea un Organismo Especial en la Policía Nacional del Perú. Y siendo esta parte del Estado, solo puede ser condenada al pago de costos, según el artículo 56 del Código Procesal Constitucional.
8. Por estas consideraciones, votamos por declarar **FUNDADA** la demanda y, en consecuencia, inaplicable al demandante, a partir del 26 de setiembre de 2013, la obligatoriedad del aporte al Fondo de Vivienda Policial de la Policía Nacional (Fovipol PNP), prevista en el artículo 3, inciso "a", de la Ley 24686, y el Decreto Supremo 091-DE-CCFFAA (en sus artículos 8, inciso "a", y 10, inciso "a"); con el abono de los costos del proceso.

SS.

SARDÓN DE TABOADA  
FERRERO COSTA

**Lo que certifico:**

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL