



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1657/2024

EXP. N.° 00376-2024-PA/TC
LIMA
EDWIND ANTHONY SIFUENTES
VELARDE

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 5 días del mes de diciembre de 2024, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Edwind Anthony Sifuentes Velarde contra la Resolución 2¹, de 7 de noviembre de 2023, expedida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró fundada en parte la demanda.

ANTECEDENTES

El 9 de mayo de 2023, don Edwind Anthony Sifuentes Velarde interpuso demanda de amparo² contra el Fondo de Vivienda Policial (Fovipol). Solicitó que se declare la nulidad de la Resolución de Gerencia General 083-2022-FOVIPOL-GG, de 24 de marzo de 2022, notificada mediante la Carta 146-2023-SECEJE-DIRBAP-FOVIPOL/OAL, de fecha 30 de marzo de 2023, y se ordene la desafiliación y devolución de los aportes indebidamente descontados desde marzo de 2011 hasta la actualidad, más una reparación por daños y perjuicios por haberlo dañado económicamente, así como costas y costos del proceso. Alegó la afectación de sus derechos a la libertad de asociación, a la intangibilidad de las remuneraciones y de propiedad.

Manifestó que mediante solicitud de fecha 30 de enero de 2023 requirió ser desafiliado del Fovipol y la devolución de sus aportes a dicho fondo descontados directa, ilegal y arbitrariamente de su planilla mensual. Alegó

¹ Foja 524.

² Foja 171.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 00376-2024-PA/TC
LIMA
EDWIND ANTHONY SIFUENTES
VELARDE

que nunca solicitó pertenecer al Fovipol ni autorizó descuento alguno y que por ello se vulneraron sus derechos.

Mediante Resolución 1, de 17 de mayo de 2023³, el Décimo Juzgado Constitucional de Lima admitió a trámite la demanda.

La Procuraduría Pública del Ministerio del Interior, mediante escrito del 31 de mayo de 2023⁴, formuló la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda solicitando que sea declarada infundada o improcedente. Adujo que no se ha acreditado la vulneración del derecho fundamental en que aparentemente habría incurrido Fovipol, pues no es una asociación, dado que no nació de un acuerdo de personas naturales o jurídicas ni cuenta con un estatuto, sino que fue creado por la Ley 24686. Asimismo, refirió que el actor, durante el periodo en el cual se descontaron sus aportes, en ningún momento solicitó desafiliarse del Fondo, hecho que conlleva entender que existió una aceptación tácita del descuento de su remuneración y que este forme parte del Fovipol.

Los apoderados legales de Fovipol, mediante los escritos de fechas 8⁵ y 12⁶ de junio de 2023, dedujeron la excepción de incompetencia por razón de materia y contestaron la demanda solicitando que sea declarada infundada. Señalaron que FOVIPOL no es una persona jurídica de derecho privado constituida por una pluralidad de personas dispuestas a asociarse, sino un fondo creado por ley, sujeto a la administración de un organismo especial que forma parte de la propia PNP, por lo que no se puede argumentar y concluir que ha existido una vulneración al derecho a la libertad de asociación, como afirma el demandante. Respecto a los descuentos realizados desde el mes de mayo de 2011 hasta la fecha, indican que el demandante no ha demostrado de forma indubitable que es propietario de una vivienda que se encuentre inscrita ante los Registros Públicos. Finalmente, refirieron que el Fovipol es de carácter intangible para los fines no previstos en la presente ley, por lo que no es posible la devolución de lo aportado.

³ Foja 193.

⁴ Foja 204.

⁵ Foja 307.

⁶ Foja 412.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 00376-2024-PA/TC
LIMA
EDWIND ANTHONY SIFUENTES
VELARDE

Mediante la Resolución 9, de 28 de junio de 2023⁷, el Décimo Juzgado Constitucional de Lima declaró infundadas las excepciones propuestas y mediante la Resolución 10, de fecha 28 de junio de 2023⁸, declaró fundada en parte la demanda, ordenó al FOVIPOL PNP que proceda a excluir al demandante de dicha organización y que devuelva lo indebidamente retenido. Precisó que se tome como fecha de referencia para tal fin la solicitud de 30 de enero de 2023, con costos. Asimismo, declaró infundada la demanda en el extremo relativo a la devolución de los aportes efectuados desde su incorporación (marzo de 2011) e improcedente el pago de la reparación por daños y perjuicios más el pago de las costas procesales.

La Sala superior revisora a través de la Resolución 2, de fecha 7 de noviembre de 2023⁹, confirmó la sentencia apelada por similares fundamentos.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. Como puede verificarse de la resolución emitida en segunda instancia, la demanda ha sido estimada en parte, habiéndose ordenado la exclusión del demandante del Fovipol y la devolución de lo aportado tomando como fecha de referencia para tal fin la solicitud de fecha 30 de enero de 2023, más los costos del proceso. Asimismo, se declaró infundada la demanda en el extremo referido a la devolución de los aportes efectuados desde su incorporación (marzo de 2011) e improcedente respecto del pago de la reparación por daños y perjuicios y las costas procesales.
2. A través del recurso de agravio constitucional¹⁰, a pesar de que cuestiona la sentencia de segundo grado, el recurrente solicita “[...] REVOCAR en el extremo de que la devolución procede desde la solicitud de fecha 30

⁷ Foja 443.

⁸ Foja 449.

⁹ Foja 524.

¹⁰ Foja 547.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 00376-2024-PA/TC
LIMA
EDWIND ANTHONY SIFUENTES
VELARDE

de enero de 2013, y se declare fundada la devolución de las aportaciones desde el mes de marzo de 2011”¹¹.

3. Por tanto, el actor únicamente cuestiona el extremo de la sentencia de segundo grado que desestimó su pretensión de devolución de aportes desde su incorporación al Fovipol, extremo denegatorio que, por mandato del artículo 202, inciso 2, de la Constitución y del artículo 24 del Nuevo Código Procesal Constitucional, será materia de pronunciamiento por esta Sala del Tribunal Constitucional.

Análisis de la controversia

4. Este Tribunal Constitucional recuerda que el Fovipol es un fondo creado por ley y que se encuentra sujeto a la administración de un organismo especial por parte de la propia PNP, conforme a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 24686, modificado por el Decreto Legislativo 732. Así, si bien la Ley 24686 creó la obligación legal de participar del Fovipol para el personal militar y policial en actividad (en el caso del personal cesante la participación es facultativa), dicho mandato solo es aplicable para el personal que carezca de una vivienda o terreno propio, por lo que la obligación fenece en caso de contar con un inmueble de su propiedad.
5. Es claro que la participación del actor en dicho fondo se ha dispuesto por mandato legal para cumplir un fin social (realización del programa de vivienda para el personal militar y policial, razón por la cual el alegato del recurso de agravio constitucional sobre la afectación de su derecho de asociación debe ser desestimado.
6. Con relación a la restricción que el Fovipol supone en la remuneración del personal de la PNP, cabe precisar que mediante el artículo único de la Ley 31826, publicada el 12 de julio de 2023, el legislador modificó el artículo 22 de la Ley 24686, disponiendo lo siguiente:

¹¹ Foja 557.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 00376-2024-PA/TC
LIMA
EDWIND ANTHONY SIFUENTES
VELARDE

El personal militar y policial, queda excluido del aporte al Fondo de Vivienda que se crea por la presente Ley, una vez que haya sido beneficiado con cualquiera de las modalidades que otorga el Fondo. Asimismo, el personal militar y policial pensionable, al pasar a la situación de retiro sin haber sido beneficiado por el Fondo, puede solicitar la devolución del total de sus aportes, más los intereses generados, que serán inferiores a los que cobra el Fondo por los préstamos a sus aportantes; el cual tiene un plazo máximo de seis meses para devolver los fondos solicitados (el énfasis es nuestro).

7. Al respecto, es importante enfatizar que el Fovipol tiene un propósito social vinculado a la ejecución de programas de vivienda destinado al personal militar y policial. Este objeto se encuentra en consonancia con la finalidad constitucional del Estado de garantizar a las personas el derecho de acceso a una vivienda adecuada. Así, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que tiene rango constitucional de acuerdo con los artículos 3 y 55 de la Constitución y la Cuarta Disposición Final y Transitoria, en su artículo 11.1, establece que “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.
8. Cabe agregar que no toda restricción de derechos resulta inconstitucional o irrazonable, toda vez que solo las intervenciones que carecen de justificación se pueden considerar violatorias de los derechos fundamentales¹².
9. Teniendo ello en cuenta, debe señalarse que, si bien las aportaciones al Fovipol sí suponen una restricción al derecho a la remuneración, a consideración del Tribunal Constitucional dicha restricción es tolerable en la medida en que se encuentra justificada en un fin constitucionalmente legítimo, cual es el derecho de acceso a la vivienda adecuada. Además, la limitación del derecho es temporal, a condición del cumplimiento de la finalidad para la cual se ha dictado. Por tanto, en el supuesto de que el afiliado acceda a uno de los beneficios que prevé el

¹² Sentencia recaída en el Expediente 03378-2019-PA, FJ. 27.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 00376-2024-PA/TC
LIMA
EDWIND ANTHONY SIFUENTES
VELARDE

artículo 7¹³ del Reglamento de la Ley 24686, aprobado por el Decreto Supremo 091-DE-CCFFA, quedará excluido del fondo. Si, por el contrario, el afiliado decide no solicitar algún beneficio, legalmente se encontrará garantizada la devolución de lo aportado, al momento de su pase a la situación de retiro, junto con los intereses correspondientes.

10. Ahora bien, es preciso recalcar que, para acceder a la devolución de los aportes a las que hace referencia el artículo 22 de la Ley 24686, modificado por el artículo único de la Ley 31826, el aportante deberá cumplir dos condiciones: la primera, que se encuentre en situación de retiro; y la segunda, que haya adquirido dicha condición sin haber sido beneficiado por el Fondo.
11. En el caso de autos, conforme a lo manifestado por el recurrente en su demanda¹⁴ y de acuerdo con su carné de la PNP¹⁵ y las planillas de pago obrantes en autos¹⁶, el demandante no cumple la primera de las condiciones legales antes señaladas para acceder a la devolución requerida, dado que aún se encontraría en situación de actividad. En dicho contexto, pese a que el actor refiere no haber sido beneficiado por el Fondo, no resulta posible ordenar la devolución de sus aportes.
12. Sin perjuicio de lo expuesto, se deja a salvo el derecho del demandante de invocar dicha situación como causal de devolución de sus aportes al momento de pasar a la situación de retiro, conforme al artículo 22 de la Ley 24686, modificado por la Ley 31826, en la vía legal pertinente.

¹³ Artículo 7.- Son derechos del personal perteneciente al Fondo de Vivienda:

- a) Obtener mediante sorteo, una vivienda construida y/o adquirida por el Fondo, a largo plazo, así como el financiamiento al personal aportante para la adquisición de vivienda o terreno; las cuotas de amortización mensual serán establecidas dentro de las condiciones y requisitos que cada Instituto establezca en su respectivo Reglamento; y,
- b) Obtener un préstamo para construcción o adquisición de un casco habitable en caso de poseer terreno, el mismo que será pagado dentro de las condiciones y requisitos que el Instituto establezca en su respectivo Reglamento.

¹⁴ Foja 174.

¹⁵ Foja 2.

¹⁶ Fojas 3-145.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 00376-2024-PA/TC
LIMA
EDWIND ANTHONY SIFUENTES
VELARDE

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda en el extremo materia del recurso de agravio constitucional.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH**

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO