



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 947/2024

EXP. N.º 00881-2023-PA/TC

LIMA

REYNFOL MONTERO LOZANO

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 17 días del mes de julio 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 Reynfol Montero Lozano contra la Resolución 4<sup>1</sup>, de fecha 10 de noviembre de 2022, emitida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda en el extremo referido a la devolución de sus aportes desde que fue incorporado.

### ANTECEDENTES

Con fecha 20 de agosto de 2020, don Reynfol Montero Lozano interpuso demanda de amparo<sup>2</sup>, subsanada por escrito de fecha 2 de marzo de 2021<sup>3</sup>, contra el Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL) y el procurador público del Ministerio del Interior. Solicitó: [i] su desafiliación del FOVIPOL; [ii] la devolución de los descuentos realizados a su remuneración desde el mes de diciembre de 2015 hasta la actualidad; [iii] la nulidad de la Resolución de Gerencia de Finanzas 1090-2019-SECEJE-PNP/DIRBAP-DIVFOVIPOL/G.FINANZAS, de fecha 23 de diciembre de 2019 y de la Resolución de Gerencia General 025-TR-2020-FOVIPOL/G.G; [iv] la reparación por daños y perjuicios; y [v] el pago de costas y costos procesales.

Alegó la vulneración de sus derechos a la libertad de asociación y a la propiedad vinculado con la intangibilidad de la remuneración. Sostuvo que, desde su egreso de la escuela de oficiales de la Policía Nacional del Perú, en diciembre de 2015, se le ha venido descontando mensualmente un monto a favor de la demanda. Señaló que no ha solicitado pertenecer a FOVIPOL ni

<sup>1</sup> Foja 420.

<sup>2</sup> Foja 93.

<sup>3</sup> Foja 104.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00881-2023-PA/TC

LIMA

REYNFOL MONTERO LOZANO

ha autorizado el descuento; y con fecha 15 de julio de 2019<sup>4</sup> presentó su solicitud de devolución de aportes, la misma que fue desestimada por las resoluciones cuestionadas. Agregó ser poseionario de un departamento propio ubicado en Manuel del Pino 351, en el distrito de Cercado de Lima, por lo que solicita que su demanda sea declarada fundada.

Mediante Resolución 2, de fecha 5 de abril de 2021<sup>5</sup>, el Primer Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima admitió a trámite la demanda.

La Procuraduría Pública del Ministerio del Interior (Mininter), mediante escrito de fecha 12 de mayo de 2021<sup>6</sup>, contestó la demanda, dedujo las excepciones de incompetencia por razón de la materia y de prescripción extintiva; y solicitó que sea declarada improcedente o infundada. Señaló que el FOVIPOL es un fondo de carácter social creado por Ley 24686; que, por ende, no es una asociación y que los aportes son obligatorios por imperio de la referida ley, por lo que no procede la devolución que solicita. Asimismo, refirió que el actor no cuenta con un inmueble de su propiedad, y que ser poseionario no es lo mismo que ser propietario.

El FOVIPOL, mediante escrito de fecha 25 de mayo de 2021<sup>7</sup>, contestó la demanda y solicitó que sea declarada infundada. Señaló que esta institución está autorizada por ley para recibir los aportes de sus miembros y que, además, la ley ha calificado sus fondos como intangibles para fines no previstos por la Ley 24686. Adujo que los aportes son obligatorios para el personal policial en actividad, siempre que no cuente con vivienda propia; y que la mencionada ley ha regulado que el personal policial quedará excluido del aporte una vez que haya cancelado el monto de la vivienda o préstamo respectivo. En lo que respecta al derecho de asociación, sostuvo que el FOVIPOL no es una asociación, en tanto ha sido creado por ley; que, en cualquier caso, puede pedir su exclusión siempre que acredite contar con vivienda y no tener deuda pendiente.

Mediante Resolución 6, de fecha 29 de setiembre de 2021<sup>8</sup>, el juzgado de primera instancia declaró infundadas las excepciones propuestas y saneado

---

<sup>4</sup> Foja 56.

<sup>5</sup> Foja 106.

<sup>6</sup> Foja 131.

<sup>7</sup> Foja 151.

<sup>8</sup> Foja 222.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00881-2023-PA/TC

LIMA

REYNFOL MONTERO LOZANO

el proceso. A través de la Resolución 7, de fecha 29 de setiembre de 2021<sup>9</sup>, declaró fundada en parte la demanda e infundada en el extremo de la devolución de aportes desde que fue incorporado a la Policía Nacional del Perú más el pago de intereses. Sostuvo que el actor ha manifestado su voluntad de no formar parte de la demandada con su solicitud de fecha 15 de julio de 2019, precisamente siendo esta última fecha a partir de la que debe devolverse los aportes e intereses generados.

La Sala superior competente, mediante Resolución 4, de fecha 10 de noviembre de 2022<sup>10</sup>, confirmó la apelada por similares fundamentos.

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. Como puede verificarse de las resoluciones emitidas en primera y segunda instancia, la demanda ha sido estimada en parte declarando la nulidad de las resoluciones cuestionadas, y ordenando al Fovipol la anulación como asociado del demandante, así como el reembolso de las aportaciones a partir de la fecha de su solicitud con expresa condena de costos. Asimismo, declaró infundada la demanda respecto de la devolución de sus aportaciones desde la fecha en la que fue incorporado hasta el último descuento efectuado y el pago de intereses legales.
2. Sin embargo, en el recurso de agravio constitucional<sup>11</sup>, el recurrente plantea como pretensión impugnatoria principal, que se revoque la resolución de segundo grado, con la finalidad de que se emita pronunciamiento declarando fundada su demanda en todos sus extremos. Mientras que, como pretensión accesorio, ha solicitado que, en caso de no ampararse la revocación “... solicito se *ANULE* la resolución n.º cuatro de diez de noviembre de 2022, ordenando la confirmación en todos sus extremos” (sic<sup>12</sup>).
3. Así, y a pesar de que la sentencia de segunda instancia es parcialmente estimatoria de la demanda, el recurrente, considera dicho pronunciamiento como denegatorio de su pretensión, pues sostiene, entre

---

<sup>9</sup> Foja 227.

<sup>10</sup> Foja 420.

<sup>11</sup> Foja 449.

<sup>12</sup> Foja 450.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00881-2023-PA/TC

LIMA

REYNFOL MONTERO LOZANO

otras cosas, que su derecho a desafiliarse de una asociación, no fue respetado por la entidad emplazada, transgrediendo su derecho a la libre asociación desde diciembre de 2015<sup>13</sup>; que su incorporación al Fovipol mediante una norma restringe y limita su capacidad de autodeterminación conllevando a una afectación de su dignidad como ser humano; además refiere que nunca ha obtenido ningún beneficio y que el hecho de pertenecer a una organización estatal jerarquizada, no puede limitar la autodeterminación de cada persona.

4. Estando a lo argumentado por el recurrente, esta Sala del Tribunal Constitucional estima que cuenta con la competencia para revisar la sentencia de segunda instancia en todos sus extremos, en tanto, la parte demandante considera que lo resuelto deniega su pretensión, por lo que corresponde emitir pronunciamiento al respecto.

### **Análisis de la controversia**

5. Este Tribunal Constitucional, recuerda que el 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<sup>14</sup>. Por otro lado, conforme a lo prescrito por el inciso a del artículo 3 de la Ley 24686, que crea el FOVIPOL, modificado por la sexta disposición complementaria, transitoria y final de la Ley 27801, constituyen recursos financieros de dicho fondo 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”<sup>15</sup>.
6. Por tanto, no puede considerarse que, en el presente caso, se vulnere el derecho del recurrente a desvincularse de una asociación, en la medida en que tal participación se ha dispuesto por mandato legal para cumplir un fin social (realización del programa de vivienda para el personal militar y policial). En consecuencia, este extremo de la demanda debe ser desestimado.

---

<sup>13</sup> Foja 453.

<sup>14</sup> Cfr. artículo 7 de la Ley 24686, modificada por el Decreto Legislativo 732.

<sup>15</sup> Cfr. Sentencia 225/2022, emitida en el Expediente 3463-2021-PA/TC, fundamento 4, Sentencia 421/2021, recaída en el Expediente 00585- 2020-PA/TC, fundamento 4.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00881-2023-PA/TC

LIMA

REYNFOL MONTERO LOZANO

7. Por otro lado, cabe precisar que, si bien la Ley 24686 ha creado la obligación legal de participar del FOVIPOL al personal militar y policial en actividad (en el caso del personal cesante su participación es facultativa), dicho mandato sólo es aplicable para el personal que carezca de una vivienda o terreno propio. Esta obligación fenece en caso de contar con un inmueble de su propiedad. Sin perjuicio de ello y en atención a lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley 27801, con posterioridad a la culminación de la obligación, su participación es únicamente voluntaria.
8. Conforme se desprende de la demanda, el recurrente sería propietario del departamento 603, ubicado en Manuel del 351, distrito de Cercado de Lima<sup>16</sup>. Tal afirmación, se sustenta con el contrato de compra venta de bien futuro y crédito hipotecario de fecha 4 de abril de 2019<sup>17</sup> suscrito por la empresa MC Vida SAC, en calidad de vendedora y los señores Doris María Lozano de Montero, casada con Augusto Alejandro Montero Chepe, y Reynfol Montero Lozano, casado con Akemi Abigail Quispe Hurtado de Montero, en calidad de compradores.
9. En tal sentido, es claro que, al adquirir una vivienda el 4 de abril de 2019, la obligación legal del actor de aportar al Fovipol, conforme lo dispone el inciso a) del artículo 3, de la Ley 24686, modificado por la Ley 27801, feneció. Por tal motivo, los descuentos por concepto de aportes al Fovipol que se efectuaron desde dicha fecha en adelante, corresponden ser devueltos, pues desde dicha fecha el actor ya contaba con vivienda propia.
10. Aquí, cabe agregar que no resulta de recibo lo argumentando por la parte emplazada respecto a que "... ser posesionario, no es lo mismo que ser propietario..."<sup>18</sup>, pues el hecho de que una persona suscriba contratos de compraventa de inmuebles futuros con créditos hipotecarios, solo constituye una forma legal de adquisición de inmuebles, lo cual el modo alguno se encuentra prohibido por la legislación civil, ni mucho menos ha sido excluido expresamente por el inciso a) del artículo 3, de la Ley 24686, modificado por la Ley 27801.

---

<sup>16</sup> Foja 93.

<sup>17</sup> Foja 66

<sup>18</sup> Cfr. Foja 135 reverso.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00881-2023-PA/TC

LIMA

REYNFOL MONTERO LOZANO

11. Estando a lo antes expuesto, en cuanto al extremo que solicita la devolución de los aportes desde su fecha de incorporación al Fovipol, corresponde ser estimado parcialmente, pues la devolución de dichos aportes debe efectuarse a partir del abril de 2019, dado que, al 4 de abril de 2019, no se habría generado aun el pago de haberes.
12. Por otro lado, es importante resaltar que, el artículo 22 de la Ley 24686 ha sido modificado por el artículo único de la Ley 31826, publicada el 12 de julio de 2023, estableciendo actualmente lo siguiente:

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.

13. De dicho enunciado normativo, entre otras cosas, se desprende que, aquellos aportes efectuados antes de fenecida la obligación legal contenida en el inciso a) del artículo 3, de la Ley 24686, modificado por la Ley 27801, serán materia de devolución al momento de que el personal no beneficiado por el Fovipol pase a retiro, incluyendo, en dicha oportunidad, los intereses correspondientes. Asimismo, quienes se beneficien por alguna modalidad otorgada por el Fovipol, quedarán exceptuados de aportar al mismo, a partir del día siguiente de la publicación de la Ley 31826.
14. Siendo ello así, los aportes descontados con anterioridad al mes de abril de 2019, no pueden ser materia de devolución, hasta que el actor pase a retiro, por lo que este extremo de la demanda debe ser desestimado.
15. Finalmente, cabe precisar que este Tribunal ha explicado en anteriores pronunciamientos que la reducción de la remuneración del trabajador es posible siempre que medie aceptación del trabajador conforme a lo dispuesto por la Ley 9463. Tal reducción puede efectuarse a través de un descuento aceptado por el trabajador<sup>19</sup>. En el caso que nos ocupa, el recurrente manifestó su voluntad de desvincularse del FOVIPOL a través

---

<sup>19</sup> Cfr. Sentencias emitidas en los Expedientes 00020-2012-PI/TC, fundamentos 38 a 40; 00009-2004-PA/TC, fundamento 3; y 00818-2005-PA/TC, fundamento 6.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00881-2023-PA/TC  
LIMA  
REYNFOL MONTERO LOZANO

de la solicitud de devolución de aportes del 15 de julio de 2019, siendo que, con anterioridad a dicha fecha, el actor conocía de la existencia de dichos descuentos tal y como se aprecia de las boletas de pago presentadas en autos. En tal sentido, con anterioridad a dicha fecha existió anuencia o aceptación tácita a su desembolso.

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

### HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA en parte** la demanda, en cuanto al extremo referido a la devolución de los aportes descontados por concepto de Fovipol, por haberse lesionado el derecho a la remuneración.
2. **ORDENAR** al Fondo de Vivienda Policial proceder con la devolución de los aportes descontados al actor desde el 4 de abril de 2019.
3. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda respecto a la devolución de los aportes descontados con anterioridad al 4 de abril de 2019.
4. Declarar **INFUNDADA** la demanda respecto a la presunta vulneración del derecho de asociación.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE**  
**DOMÍNGUEZ HARO**  
**OCHOA CARDICH**

<b>PONENTE OCHOA CARDICH</b>
------------------------------