



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 828/2024

EXP. N.º 00883-2023-PA/TC
LIMA
JUAN FRANCISCO HERRERA
ROJAS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 2 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 Juan Francisco Herrera Rojas contra la Resolución 16¹, de fecha 17 de enero de 2023, emitida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 15 de octubre de 2020, don Juan Francisco Herrera Rojas interpuso demanda de amparo² contra el Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL). Solicitó, además de los costos procesales, su exclusión como asociado de FOVIPOL y la devolución de los descuentos realizados a su remuneración desde abril de 2012, fecha en que se le otorgó un préstamo para adquirir una vivienda. Alegó la vulneración a sus derechos a la libertad de asociación y a la intangibilidad de la remuneración.

Sostuvo que el 1 de setiembre de 2020 solicitó al FOVIPOL que lo excluyera como asociado y procediera a la devolución de los aportes efectuados desde abril de 2012; sin embargo, su pedido no obtuvo respuesta. Asimismo, refirió que se le otorgó un préstamo para adquirir un inmueble en abril de 2012, para lo cual autorizó un descuento desde dicha fecha a efectos de pagar el préstamo. No obstante, se le cobra tanto el préstamo como el aporte para el FOVIPOL, lo cual merma gravemente sus ingresos, más aún si el único descuento debería ser por el préstamo que ha recibido. Además, indicó que en ningún momento ha brindado su autorización para el cobro de los aportes al FOVIPOL.

¹ Foja 267.

² Foja 12.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00883-2023-PA/TC
LIMA
JUAN FRANCISCO HERRERA
ROJAS

Mediante Resolución 1, de fecha 4 de noviembre de 2020³, el Tercer Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima admitió a trámite la demanda.

La apoderada legal FOVIPOL, mediante escrito de fecha 11 de enero de 2021⁴, se apersonó al proceso y contestó la demanda solicitando que sea declarada infundada. Señaló que el FOVIPOL no es una asociación, toda vez que fue creado por la Ley 24686 y forma parte de la estructura orgánica de la Policía Nacional del Perú; precisa que su patrimonio está conformado por patrimonio del Estado y aportes obligatorios de los policías en situación de actividad y disponibilidad —siempre que no cuenten con vivienda propia— y facultativo para personal en situación de retiro, que, por tanto, los descuentos de ley no son indebidos. Además, la mencionada ley ha regulado que el personal policial quedará exonerado del aporte una vez que haya cancelado el monto de la vivienda, préstamo respectivo o haya acreditado contar con un bien inmueble registrado; sin embargo, ello no supone la devolución de aportes; agrega que el recurrente tiene adeudos pendientes de pago con el FOVIPOL, razón por la cual no resulta viable lo pedido. Finalmente, solicitó que se emplace con la demanda en calidad de litisconsorte necesario a la Procuraduría Pública del Ministerio del Interior a cargo de los asuntos judiciales de la Policía Nacional del Perú.

A través de la Resolución 6, de fecha 21 de mayo de 2021⁵, el Tercer Juzgado Constitucional de Lima declaró improcedente el pedido de incorporación al proceso de la Procuraduría Pública de los asuntos judiciales de la Policía Nacional del Perú. Asimismo, mediante la Resolución 7, de fecha 21 de mayo de 2021⁶, declaró infundada la demanda, al considerar que el recurrente fue beneficiado con un préstamo para adquirir una vivienda por parte de FOVIPOL y que de autos no se acreditó que haya cancelado el referido préstamo. Por ende, según lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 24686 no es posible su exclusión.

La Sala Superior competente, mediante Resolución 16, de fecha 17 de enero de 2023⁷, confirmó la apelada por similares fundamentos.

³ Foja 28.

⁴ Foja 116.

⁵ Foja 170.

⁶ Foja 172.

⁷ Foja 267.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00883-2023-PA/TC
LIMA
JUAN FRANCISCO HERRERA
ROJAS

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El recurrente solicitó, además de los costos procesales, lo siguiente: [i] su exclusión como asociado de FOVIPOL y [ii] la devolución de los descuentos indebidos realizados a su remuneración desde abril de 2012, fecha en que se le otorgó un préstamo para adquirir una vivienda. Alegó la vulneración a sus derechos a la libertad de asociación y a la intangibilidad de la remuneración.

Análisis de procedencia de la demanda

2. Este Tribunal ha sostenido que el derecho a la remuneración, como todo derecho, individual, social o económico, positivo o negativo, puede ser limitado o restringido; por lo tanto, puede realizarse y optimizarse en una medida gradual, sin tener que aceptar la alternativa del todo o nada. No obstante, cualquier limitación que se imponga al ejercicio o el disfrute de los derechos fundamentales ha de respetar el contenido esencial.
3. Así, uno de los elementos del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la remuneración es su intangibilidad, en tanto no es posible la reducción desproporcional de una remuneración, lo que fluye del carácter irrenunciable de los derechos de los trabajadores⁸.
4. No obstante, es necesario precisar que la intangibilidad de las remuneraciones no es absoluta, en tanto puede ser reducida en ciertos supuestos que cumplan los requisitos de excepcionalidad y razonabilidad, como es el caso de la reducción consensuada.
5. En ese sentido, se advierte que la manifestación de la vulneración de los derechos invocados se vincula a una presunta limitación compulsiva materializada en la capacidad de uso y disfrute de la remuneración del actor, lo que se traduce en limitar su subsistencia y de quienes dependen de él, por lo que el proceso de amparo sí constituye la vía idónea para el análisis de la presente controversia.

⁸ Cfr. Sentencia emitida en el Expediente 04188-2004-AA/TC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00883-2023-PA/TC
LIMA
JUAN FRANCISCO HERRERA
ROJAS

Análisis de la controversia

6. 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 PNP⁹. 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”¹⁰.
7. 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.
8. 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.
9. Ahora bien, el texto del artículo 22 de la Ley 24686, vigente a la fecha del pedido de suspensión y devolución de aportes del actor, de fecha 1 de septiembre de 2020¹¹, disponía que “El personal militar y policial, quedará excluido del aporte al Fondo de Vivienda que se crea por la presente Ley, una vez que haya cancelado el monto de la vivienda o préstamo respectivo”.

⁹ Cfr. Artículo 7 de la Ley 24686, modificada por el Decreto Legislativo 732.

¹⁰ 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.

¹¹ Foja 3.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00883-2023-PA/TC
LIMA
JUAN FRANCISCO HERRERA
ROJAS

10. No obstante, conviene recordar 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, y que actualmente señala 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”.
11. De dicho enunciado normativo claramente se entiende que el aporte del FOVIPOL dejó de ser obligatorio para el personal que se ha beneficiado de dicho fondo, desde el 13 de julio de 2023, fecha en que entró en vigencia la referida modificatoria.
12. Con relación a la presunta afectación del derecho a la intangibilidad de las remuneraciones, este Tribunal ha manifestado 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 trabajador¹².
13. En el caso que nos ocupa, no es un asunto controvertido el hecho de que el recurrente haya solicitado un préstamo a la emplazada, pues así lo ha reconocido en la demanda¹³, lo cual también se confirma con el contrato de mutuo, de fecha 11 de febrero de 2020, que obra en autos¹⁴, en donde se constituye una hipoteca a favor de la demandada, así como la autorización de descuento al recurrente y la continuidad del pago de aportes al FOVIPOL mientras se encuentre vigente la deuda (cláusula décima segunda).
14. En ese sentido, se aprecia que el descuento para el pago del aporte al FOVIPOL normativamente estuvo vigente hasta antes de la modificatoria efectuada por la Ley 31826. Aquí, corresponde precisar

¹² 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.

¹³ Foja 13.

¹⁴ Foja 104.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00883-2023-PA/TC
LIMA
JUAN FRANCISCO HERRERA
ROJAS

que el actor accedió a un beneficio del FOVIPOL (mutuo con garantía hipotecaria) conforme a lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley 24686, antes de su modificatoria, tiempo para el cual, el pago de las referidas aportaciones aún resultaba obligatorio para el personal que contaba con un beneficio. Por esta razón, aun cuando solicitó el cese de descuentos el 1 de setiembre de 2020¹⁵, su denegatoria no supone una lesión al derecho invocado.

15. Sin perjuicio de lo antes expuesto, este Tribunal aprecia que, desde la fecha de vigencia de la Ley 31826, el recurrente no tiene la obligación legal de continuar con los aportes al FOVIPOL, por lo que tiene expedito su derecho para solicitar el cese de los descuentos si estos se siguieran realizando a pesar de la vigencia de la Ley 31826 o de su devolución a partir de dicha fecha, según lo considere pertinente.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE

¹⁵ Foja 3.