



Sala Segunda. Sentencia 1659/2024

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00970-2024-PA/TC
LIMA
ÝTALO SANTOS GRANDA

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 Tiese, 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 Ýtalo Santos Granda contra la Resolución 8, de fecha 18 de enero de 2024¹, emitida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que confirmó la apelada y declaró infundada en parte la demanda de amparo.

ANTECEDENTES

Con fecha 14 de diciembre de 2021, don Ýtalo Santos Granda interpuso demanda de amparo contra el Fondo de Vivienda Policial (Fovipol) y el procurador del Ministerio del Interior². Solicitó la devolución total de los aportes mensuales que han sido descontados mediante la planilla de sus remuneraciones desde diciembre de 2006 hasta la actualidad, más el pago por la reparación de daños y perjuicios, y los costos y costas del proceso.

Sostuvo ser suboficial técnico de segunda de la Policía Nacional del Perú en actividad, al que el Fovipol, sin su consentimiento, efectuó descuentos mensuales de sus haberes desde diciembre de 2006 hasta la actualidad. Con fecha 11 de octubre 2021, solicitó su desafiliación al fondo y la devolución de aportes, pedido que no fue resuelto oportunamente, por lo que se acogió al silencio administrativo negativo. Alegó la vulneración de su derecho a la libre asociación y a la intangibilidad de sus remuneraciones.

El Cuarto Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 14 de febrero de 2022³, admitió a trámite la demanda.

¹ Foja 262.

² Foja 56.

³ Foja 69.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00970-2024-PA/TC
LIMA
ÝTALO SANTOS GRANDA

La Procuraduría Pública del Ministerio del Interior (Mininter), mediante escrito de fecha 25 de febrero de 2022⁴, dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia. Asimismo, contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Señaló que los hechos descritos por el demandante no se encuentran vinculados al contenido constitucional del derecho invocado y que las normas cuestionadas en la demanda no son autoaplicativas, por lo que su aplicación no puede ser cuestionada en la vía del amparo. De la misma forma, precisó que el Fovipol es un fondo de carácter social creado por Ley 24686; que, por ende, no es una asociación y los aportes son obligatorios por imperio de la referida ley, por lo que no procede la devolución que solicita.

Con fecha 1 de marzo de 2022⁵, la apoderada legal del Fovipol dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia. Asimismo, contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente o 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; y que, por ello, la inclusión en dicho fondo es obligatoria. Asimismo, indicó que las deducciones establecidas por ley —como ocurre en el caso del Fovipol— no afectan el derecho a la remuneración de los aportantes, pues formar parte de la Policía Nacional es una decisión facultativa de los ciudadanos, por lo que cuando postulan o están en funciones conocen la normativa vigente y aplicable a la que serán sometidos, entre las que se encuentran ser aportante del Fovipol. Finalmente, señaló que el recurre tampoco acreditó la existencia de alguna de las causales de exclusión del fondo.

El Cuarto Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 5, de fecha 13 de abril de 2023⁶, desestimó las excepciones deducidas y declaró

⁴ Foja 77.

⁵ Foja 191

⁶ Foja 214.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00970-2024-PA/TC
LIMA
ÝTALO SANTOS GRANDA

fundada en parte la demanda. Ordenó la exclusión del recurrente del Fovipol, el cese inmediato de los descuentos por concepto del Fovipol, la restitución de sus aportes desde la fecha de su solicitud de exclusión del fondo, esto es, a partir del 11 de octubre de 2021, y el pago de costos. Sostuvo que el demandante fue obligado a ser parte de la asociación demandada y aceptar el descuento por concepto de Fovipol sin haberlo autorizado.

La Sala superior competente, mediante Resolución 8, de fecha 18 de enero de 2024⁷, confirmó la apelada; en consecuencia, ordenó la devolución de los aportes desde el 11 de octubre de 2021, fecha en que presentó su solicitud de desafiliación. La Sala consideró que se vulneró el derecho a asociarse del recurrente, por cuanto fue obligado a ser parte de la asociación demandada, ya que no prestó su consentimiento libre y voluntario para pertenecer a ella.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. Como puede verificarse de las resoluciones emitidas en primera y segunda instancia, la demanda ha sido estimada en parte, por lo que se ordenó al Fovipol la exclusión como asociado del demandante y la devolución de sus aportes desde la fecha en que presentó su solicitud de desafiliación, esto es, desde el 11 de octubre de 2021, más el pago de costos. Asimismo, se declaró improcedente su demanda respecto del pago de costas procesales y el pedido de reparación por daños y perjuicios. Sin embargo, del fundamento 4.22 de la sentencia de vista se aprecia que también se desestimó su pedido de devolución de sus aportes desde diciembre de 2006.
2. En su recurso de agravio constitucional⁸, el recurrente solicita que se revoque la sentencia de vista en el extremo referido a que la devolución procede desde la solicitud de fecha 11 de octubre de 2021 y se declare fundada la devolución de las aportaciones desde el mes de diciembre de 2006 [sic⁹]. Así, argumenta que su derecho a la asociación ha sido

⁷ Foja 262.

⁸ Foja 341.

⁹ Foja 288.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00970-2024-PA/TC
LIMA
ÝTALO SANTOS GRANDA

vulnerado al ser incorporado y haberse efectuado descuentos sin su consentimiento desde que egresó de la Escuela de Suboficiales de la PNP. En ese sentido, considera que también debe disponerse la devolución de los aportes que realizaron en sus haberes desde su egreso de la Escuela de Suboficiales de la PNP hasta la fecha en la que presentó su solicitud de desafiliación del fondo, esto es, desde diciembre de 2006 al 11 de octubre de 2021.

3. En el contexto descrito, esta Sala del Tribunal Constitucional solo emitirá pronunciamiento sobre el extremo denegatorio invocado en el recurso de agravio constitucional, esto es, sobre la pretensión referida a la devolución de aportes desde la incorporación del demandante.

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. En el presente caso, conforme a lo manifestado por el recurrente en su demanda, se le descontó de sus haberes aportes para el Fovipol desde diciembre del año 2006, afirmación que no fue cuestionada ni desvirtuada por las emplazadas. En esa línea, no es materia de controversia que el accionante aportó al Fovipol desde dicha oportunidad.
6. Sin embargo, es claro que la participación de la recurrente 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). Por ello, no puede considerarse que su incorporación haya vulnerado su derecho de asociación, por lo que tal alegato de su recurso de agravio constitucional debe ser desestimado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00970-2024-PA/TC
LIMA
ÝTALO SANTOS GRANDA

7. Cuestión distinta es la restricción que el Fovipol supone en la remuneración del personal de la PNP. Al respecto, 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:

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.

8. 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.

9. 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 fundamentales¹⁰.
10. 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

¹⁰ Sentencia recaída en el Expediente 03378-2019-PA, FJ. 27.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00970-2024-PA/TC
LIMA
ÝTALO SANTOS GRANDA

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 artículo 7¹¹ 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.

11. Ahora bien, es preciso recalcar que, para acceder a la devolución de los aportes a la 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.
12. En el caso de autos, conforme a lo manifestado por el recurrente en su demanda¹² y de acuerdo con las planillas de pago obrantes en autos¹³, el demandante no cumple la primera de las condiciones legales antes indicadas para acceder a la devolución requerida, dado que aún se encontraría en situación de actividad. En dicho contexto, pese a que el actor no habría sido beneficiado por el fondo, no resulta posible ordenar la devolución de sus aportes reclamados.
13. Sin perjuicio de lo señalado, se deja a salvo el derecho del demandante de invocar dicha situación como causal de devolución de sus aportes al

¹¹ 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.

¹² Foja 46.

¹³ Fojas 1-53.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00970-2024-PA/TC
LIMA
ÝTALO SANTOS GRANDA

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.

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