



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01467-2022-PA/TC
LIMA
LIBISTON SALAZAR BECERRIL

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 13 días del mes de marzo de 2024, los magistrados Pacheco Zerga, Monteagudo Valdez y Hernández Chávez han emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Libiston Salazar Becerril contra la resolución de folio 142, del 3 de febrero de 2022, expedida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda respecto a la vulneración del derecho a la remuneración e improcedente la demanda en lo referido a la vulneración del derecho de asociación.

ANTECEDENTES

Demanda

El 14 de diciembre de 2020, el recurrente interpuso demanda de amparo¹ contra el Fondo de Vivienda Policial (Fovipol) con emplazamiento del procurador público del Ministerio del Interior encargado de los asuntos judiciales de la Policía Nacional del Perú (PNP). Solicitó que se revoque la Resolución de Gerencia de Finanzas 844-2020-SECEJE-PNP/DIRBAP-FOVIPOL/G.FINANZAS, del 22 de octubre de 2020, que resolvió desestimar la devolución de aportes correspondiente al demandante de los meses de mayo de 1991 –junio de 2002, agosto de 2002 y de febrero de 2003– junio de 2008, por ser descuentos obligatorios y contravenir la Ley 24686 y sus modificatorias. Ello con el objeto de que se le permita retirarse como asociado del Fovipol, se suspendan los descuentos que le están realizando por concepto de aportaciones y se le devuelvan las aportaciones descontadas desde su incorporación hasta el último descuento afectado, con sus respectivos intereses, costos y costas procesales. Sostuvo que el 2 de noviembre de 2020 interpuso recurso de apelación contra la citada Resolución de Gerencia de Finanzas 844-2020-SECEJE-PNP/DIRBAP-FOVIPOL/G.FINANZAS; sin embargo, ya se ha excedido los 30 días hábiles establecidos por la Ley 27444, sin que se emita pronunciamiento alguno. Alegó la vulneración de su derecho de asociación y a

¹ Folio 48



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01467-2022-PA/TC
LIMA
LIBISTON SALAZAR BECERRIL

la intangibilidad de la remuneración.

Contestación de la demanda

El Fovipol contestó la demanda² y expresó que los descuentos aplicados al demandante se realizaron en atención a la legalidad de la normatividad vigente y conforme con el artículo 2 de la Ley 24686, “[e]l Fondo de Vivienda Militar y Policial es de carácter intangible para fines no previstos por la presente Ley”, es decir, los aportes obligatorios descontados al personal policial constituyen un fondo que al tener naturaleza intangible no es posible su devolución. Agregó que la exoneración o exclusión del Fondo no supone la devolución de los aportes.

Sentencia de primera instancia

Mediante la Resolución 3, del 12 de julio de 2021³, el Tercer Juzgado Constitucional Transitorio de la Corte Superior de Justicia de Lima, declaró infundada la demanda, respecto a la vulneración del derecho a la remuneración, por considerar que las devoluciones de aportes únicamente son viables desde la fecha de la solicitud de desafiliación o renuncia de la calidad de asociado y no desde la fecha de la incorporación a la asociación, reposando dicho razonamiento en una suerte de presunción de consentimiento del aportante, la cual únicamente queda desbaratada desde el momento que se manifiesta la voluntad indubitable de desvincularse de la persona jurídica; por lo que no se aprecia de autos que exista solicitud alguna que se haya formulado con anterioridad a julio de 2008 para efectos de que se proceda con la exclusión de la calidad de asociado del Fovipol. Asimismo, declaró improcedente la demanda respecto a la vulneración del derecho de asociación, por considerar que, del contenido de la Resolución de Gerencia de Finanzas 844-2020-SEGEJE-PNP/DIRBAPFOVIPOL/G.FINANZAS, el demandante ya no cuenta con un vínculo vigente con el Fovipol, atendiendo a que se le ha excluido de su calidad de aportante.

Sentencia de segunda instancia

A través de la Resolución 3, del 3 de febrero de 2022, la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima confirmó la apelada

² Folio 69

³ Folio 101



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01467-2022-PA/TC
LIMA
LIBISTON SALAZAR BECERRIL

por considerar que el demandante, al momento de interponer la presente demanda, estaba en situación de retiro y, por ende, era totalmente ajeno al Fovipol, sin que posteriormente se le descontara suma alguna, lo que significa que los cuestionamientos formulados respecto a la vulneración de su derecho constitucional a la libre asociación, se han sustraído del ámbito constitucional. Asimismo, aun cuando el demandante cuestiona la imposición por haber sido asociado a la demandada, no resulta posible que ahora desconociera las condiciones que tuvo como tal y sin que, en dicho lapso, hiciera alguna observación, recién formalizando su renuncia, a la condición de asociado, el 5 de agosto de 2020; por lo que no se puede ordenar la devolución de los aportes.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio y de la materia constitucional relevante

1. El objeto de la presente demanda es que se revoque la Resolución de Gerencia de Finanzas 844-2020-SECEJE-PNP/DIRBAP-FOVIPOL/G.FINANZAS, del 22 de octubre de 2020, que resolvió:

Artículo 1º. - DESESTIMAR la devolución de aportes correspondiente al administrado SB. PNP.(R) SALAZAR BECERRIL LIBISTON, de los meses de **MAY1991-JUN2002, AGO2002, FEB2003-JUN2008** por ser descuentos obligatorios y contravenir de acuerdo a la Ley 24686, y sus modificatorias.

Artículo 2º. - ESTIMAR, la exclusión de aportes obligatorios al Fondo.

Artículo 3º. - ESTIMAR la devolución del descuento indebido efectuado en el mes de JUL2008 por las razones ya señaladas⁴.

(...)

En este sentido, se advierte que el acto lesivo alegado está constituido por el extremo desestimatorio de la resolución cuestionada, es decir, por la devolución de los aportes realizados por el recurrente en los meses de mayo de 1991 a junio de 2002, de agosto de 2002 y de febrero de 2003 a junio de 2008: por lo que este Tribunal centrará su análisis en dicho

⁴ Por encontrarse en situación de retiro desde junio de 2008, no mantenía deuda por cancelar y no presentaba reinscripción; por lo que, los descuentos deberían haber concluido en dicho mes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01467-2022-PA/TC
LIMA
LIBISTON SALAZAR BECERRIL

extremo. Se alega la vulneración del derecho a la libertad de asociación y a la intangibilidad de las remuneraciones.

2. Aunque de la descripción del texto de la demanda, se alega la vulneración del derecho a la asociación, esta Sala del Tribunal Constitucional en aplicación del principio *iura novit curia* “debe aplicar el derecho que corresponda al proceso, aunque no haya sido invocado por las partes o lo haya sido erróneamente”. Por tanto, más allá de lo alegado por el recurrente y cómo se desarrollará más adelante, no corresponde resolver el presente caso desde la perspectiva del derecho fundamental de asociación, sino desde la perspectiva de los derechos a la propiedad y a la remuneración, este último, correctamente invocado.
3. Este principio estuvo recogido en el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, en estos términos “el órgano jurisdiccional competente debe aplicar el derecho que corresponda al proceso, aunque no haya sido invocado por las partes o lo haya sido erróneamente”. Si bien es cierto en el Nuevo Código Procesal Constitucional no hay una norma similar, ello no es óbice para su aplicación.
4. En efecto, conforme al artículo II de su Título Preliminar, son fines de los procesos constitucionales garantizar la vigencia efectiva de los derechos constitucionales reconocidos por la Constitución y los tratados de derechos humanos; así como los principios de supremacía de la Constitución y fuerza normativa. Sin embargo, dado que en ocasiones conseguir los citados fines puede resultar difícil por la existencia de vacíos o defectos en el Nuevo Código Procesal Constitucional, es que el artículo IX del Título Preliminar del referido código prevé la aplicación supletoria de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en la cual, como se ha reseñado se reconoce la figura del *iura novit curia*.

Análisis de procedencia de la demanda

5. 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01467-2022-PA/TC
LIMA
LIBISTON SALAZAR BECERRIL

6. Así, uno de los elementos del contenido esencial 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 trabajadores⁵.
7. 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.
8. Dicho esto, como se desarrollará más adelante, en rigor, siendo el Fovipol un fondo creado por ley, la presente controversia implica analizar la eventual inaplicación de una norma legal, supuesto que habilita la interposición de una demanda de amparo conforme al artículo 8 del Nuevo Código Procesal Constitucional⁶. Además, se debe tener presente que el recurrente es personal cesante de la PNP, lo cual evidencia la necesidad de emitir un pronunciamiento de fondo, dada la necesidad de tutela urgente, en tanto 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.

Análisis de la controversia

9. 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 PNP⁷. 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

⁵ Cfr. la sentencia emitida en el Expediente 04188-2004-AA/TC.

⁶ Artículo 3 del anterior código

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01467-2022-PA/TC
LIMA
LIBISTON SALAZAR BECERRIL

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”⁸.

10. Por tanto, no puede considerarse que, en el presente caso, se vulnere el derecho del recurrente a desvincularse de una asociación, dado que tal participación se ha dispuesto por mandato legal para cumplir un fin social, como la realización del programa de vivienda para el personal militar y policial.
11. Empero, los descuentos forzosos realizados en la remuneración de un oficial de la PNP, como aportes a Fovipol, constituyen una afectación arbitraria a su derecho fundamental a la propiedad, pues vulnera la intangibilidad de su remuneración.
12. En efecto, no existe justificación constitucional válida para confiscar parte de la remuneración mensual del recurrente y destinarla a un fondo de vivienda. Hacerlo, anula la facultad del recurrente de disponer de parte de su remuneración.
13. Siendo así, correspondería, en ejercicio de la facultad contemplada en el segundo párrafo del artículo 138 de la Constitución, inaplicar al caso concreto del actor el citado artículo 3, inciso a) de la Ley 24686, en la parte que le obliga a aportar, siendo irrelevante a la fecha si se encuentra o no en situación de retiro, **en la medida en que se acredite que, en ningún momento, solicitó realizar aportes al aludido fondo.**
14. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, se aprecia que el 7 de agosto de 2020⁹, el recurrente solicitó su exclusión “como asociado” y la devolución de lo aportado. En atención a su situación como retirado, la administración estimó su pedido, desde la fecha del retiro, en aplicación del artículo 9, c) de la Ley 24686, modificada por la Ley 27801.
15. Siendo así, se advierte que el recurrente presentó su solicitud de devolución cuando ya ostentaba la condición de suboficial brigadier en retiro, por lo que, resulta infundada su pretensión, pues la devolución de

⁸ Cfr. la 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.

⁹ Folio 4



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01467-2022-PA/TC

LIMA

LIBISTON SALAZAR BECERRIL

los aportes opera solo a partir del momento en que el aportante dejó expresa constancia de su voluntad de que no se le efectúen los descuentos.

16. Ahora bien, actualmente, el artículo 22 de la Ley 24686 ha sido modificado por el artículo único de la Ley 31826, publicado el 12 de julio de 2023, cuyo texto señala que “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”.
17. Teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 109 de la Constitución Política que señala que la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación, y los términos de la Ley 31826, que modificó el artículo 22 de la Ley 24686: esta Sala del Tribunal Constitucional aprecia que actualmente y por mandato legal, 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 vigor la referida modificatoria.
18. En ese sentido, se aprecia que el recurrente solicitó el 7 de agosto de 2020 la devolución de los aportes, antes de la entrada en vigor de la Ley 31826, es decir, cuando ya estaba en retiro y habían cesado los descuentos.
19. En este sentido, corresponde desestimar la presente demanda donde se solicita la devolución de los aportes efectuados en los meses de mayo de 1991 a junio de 2002, de agosto de 2002 y de febrero de 2003 a junio de 2008, pues el recurrente manifestó su potestad de desvincularse del Fovipol a través de su solicitud de devolución de aportes del 7 de agosto de 2020; por lo que es a partir de esa fecha que debe operar la referida devolución o, en el caso en concreto, como lo ha determinado el emplazado a partir de julio de 2008, por encontrarse el recurrente en situación de retiro desde junio de 2008, sin mantener deuda pendiente y no haber presentado reinscripción.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01467-2022-PA/TC
LIMA
LIBISTON SALAZAR BECERRIL

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

PACHECO ZERGA
MONTEAGUDO VALDEZ
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE PACHECO ZERGA