



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1672/2024

EXP. N.º 02242-2024-PA/TC
LIMA
ABRAHAM CHRISTOPHER
CARREÑO ANAYA

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 Abraham Christopher Carreño Anaya contra la Resolución 5, de fecha 4 de abril de 2024¹, emitida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que confirmó la apelada y declaró fundada en parte la demanda de amparo.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 24 de julio de 2023, don Abraham Christopher Carreño Anaya interpuso demanda de amparo contra el Fondo de Vivienda Policial (Fovipol) y la Procuraduría Pública del Ministerio del Interior². Como pretensión principal solicitó su desafiliación y la exoneración de aportes a favor del Fovipol, y, de forma accesoria, la devolución total de los aportes dinerarios sustraídos de sus haberes mensuales, desde la fecha en que egresó como oficial de la Policía Nacional del Perú (PNP), con costas y costos.

Sostuvo que, al egresar de la Escuela de Oficiales de la PNP con el grado de alférez, se dio con la sorpresa de que en su planilla virtual existe un descuento dinerario consignado con el rubro Fondo de Vivienda Policial - FOVIPOL PNP; que, frente a ello, con fecha 22 de marzo de 2023, solicitó ante el Fovipol su desafiliación y exoneración; y, por ende, la devolución de los aportes indebidamente sustraídos. Refirió que su pedido fue desestimado con la Resolución de Gerencia de Finanzas 024-2023-SECEJE-

¹ Foja 288.

² Foja 28.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02242-2024-PA/TC
LIMA
ABRAHAM CHRISTOPHER
CARREÑO ANAYA

PNP/DIRBAP-FOVIPOL/G.FINANZAS, decisión que fue apelada; sin embargo, con la Resolución de Gerencia General 112-2023-FOVIPOL-GG, de fecha 15 de mayo de 2023, se declaró infundado su medio impugnatorio. Indicó que su afiliación al Fovipol no ha sido voluntaria ni mucho menos consultada, por lo que es inconstitucional. Alegó la vulneración de sus derechos a la libertad de asociación y a la remuneración.

El Décimo Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 21 de agosto de 2023³, admitió a trámite la demanda.

Contestaciones de la demanda

Con fecha 11 de setiembre de 2023, la procuradora pública a cargo del sector Interior dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda⁴ solicitando que sea declarada infundada. Alegó que el accionante estima que los descuentos efectuados por Fovipol (desde el 2013) son ilegales, no ha manifestado su disconformidad con ello, sino recién el mes de marzo de 2023, por lo que, tácitamente, expresó su voluntad de aportar al Fondo. Agregó que el Fovipol persigue una finalidad constitucionalmente legítima, esto es, que el personal militar y policial en situación de desventaja pueda acceder a una vivienda propia, por lo que la obligatoriedad del aporte es una materialización del principio de solidaridad. Indicó que el Fovipol no es propiamente una asociación, sino un fondo social creado por la Ley 24686, norma que se encuentra plenamente vigente. Preciso que no es factible la devolución de los aportes del recurrente ya que tienen la calidad de intangibles.

Con fecha 14 de setiembre de 2023, el apoderado legal del Fovipol dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda⁵ solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Refirió que, para ser excluido del Fovipol, el actor debe cumplir alguno de los requisitos previstos en el artículo 9, inciso c), del Reglamento aprobado por la Resolución de Comandancia General de la Policía Nacional 770-2019-CG-PNP/SECEJE-DIRBAP-FOVIPOL, lo cual no se ha producido. Indicó también que el demandante no ha demostrado ser propietario de una vivienda inscrita en los Registros Públicos, por lo que no es posible estimar su

³ Foja 42.

⁴ Foja 55.

⁵ Foja 166.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02242-2024-PA/TC
LIMA
ABRAHAM CHRISTOPHER
CARREÑO ANAYA

pretensión. Añadió que formar parte de la PNP es una decisión facultativa de los ciudadanos; que a este régimen le resultan aplicables diversas normas, entre ellas, el aporte obligatorio al Fovipol, por lo que no se puede alegar vulneración de los derechos a la libertad de asociación ni a la remuneración de quienes hayan postulado para ser miembros policiales.

Resoluciones de primer y segundo grado o instancia

El Décimo Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 5, de fecha 11 de octubre de 2023⁶, declaró infundada la excepción deducida por las demandadas y saneado el proceso. Asimismo, por Resolución 6, de fecha 12 de octubre de 2023⁷, declaró fundada en parte la demanda, por lo que ordenó la exclusión del actor del Fovipol y la devolución de lo retenido desde el 22 de marzo de 2023. Consideró que no existe justificación constitucional válida para el aporte obligatorio cuestionado en autos, el cual carece de razonabilidad; sin embargo, precisó que la devolución requerida debe efectuarse desde la fecha en que el recurrente expresó su voluntad de desafiliarse del Fovipol (22 de marzo de 2023).

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 5, de fecha 4 de abril de 2024⁸, confirmó la apelada Resolución 6, por similares argumentos.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. Se observa de los actuados que la demanda fue estimada parcialmente, ordenándose la desafiliación del actor del Fovipol, sin embargo, en el extremo referido a la devolución de sus aportes, solo se dispuso devolver lo retenido desde el 22 de marzo de 2023.
2. Así, a través de su recurso de agravio constitucional de fecha 13 de mayo de 2024⁹, el actor solicita que se revoque la sentencia emitida en segundo grado *“en el extremo que declaró improcedente la demanda respecto a la devolución total de los aportes dinerarios desde la fecha que egresó*

⁶ Foja 191.

⁷ Foja 196.

⁸ Foja 288.

⁹ Foja 309.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02242-2024-PA/TC
LIMA
ABRAHAM CHRISTOPHER
CARREÑO ANAYA

*como oficial de la Policía Nacional del Perú y el pago de costas*¹⁰. Siendo así, el presente pronunciamiento solo versará sobre estos extremos impugnados.

Análisis de la controversia

3. 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, conforme a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 24686, modificado por el Decreto Legislativo 732. Por otro lado, constituyen recursos financieros de dicho fondo, entre otros, los aportes obligatorios del personal militar y policial en las situaciones de actividad y disponibilidad que no cuenten con vivienda o terreno propio, con excepción del personal en situación de retiro con goce de pensión cuya aportación será facultativa, lo que se desprende del vigente artículo 3 literal a) de la Ley 24686.
4. En el presente caso, de autos se acredita que el accionante es miembro de la PNP en situación de actividad¹¹ y que se le ha realizado descuentos en su remuneración a favor del Fovipol desde el mes de enero del año 2013, conforme se aprecia del reporte de ingresos por pago de aportes al 14 de setiembre de 2023¹². Asimismo, tal como lo ha reconocido el mismo recurrente, con fecha 22 de marzo de 2023 solicitó la devolución de sus aportes y ser excluido del referido fondo, lo que generó la Hoja de Trámite 20231090926, como se advierte de vistos de la Resolución de Gerencia de Finanzas 024-2023-SECEJE-PNP/DIRBAP-FOVIPOL/G.FINANZAS, de fecha 27 de marzo de 2023¹³, con la cual Fovipol desestimó la aludida solicitud.
5. Al respecto, es preciso tener presente que el artículo 22 de la Ley 24686 fue modificado por el artículo único de la Ley 31826, publicada el 12 de julio de 2023, disponiéndose lo siguiente:

¹⁰ Cfr. Foja 309 (reverso).

¹¹ Cfr. Foja 24.

¹² Foja 125.

¹³ Foja 8.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02242-2024-PA/TC
LIMA
ABRAHAM CHRISTOPHER
CARREÑO ANAYA

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.

6. Aquí, 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. Por ello, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que tiene rango constitucional de acuerdo con el artículo 55 de la Constitución y su Cuarta Disposición Final y Transitoria, establece en su artículo 11, inciso 1, 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».
7. Cabe aclarar que no toda restricción de derechos resulta inconstitucional o irrazonable, por lo que solo las intervenciones que carecen de justificación se pueden considerar violatorias de los derechos fundamentales¹⁴.
8. 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 artículo 7¹⁵ del Reglamento de la Ley 24686, aprobado por el Decreto

¹⁴ Sentencia recaída en el Expediente 03378-2019-PA, fundamento 27.

¹⁵ 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02242-2024-PA/TC
LIMA
ABRAHAM CHRISTOPHER
CARREÑO ANAYA

Supremo 091-DE-CCFFA, quedará excluido del fondo. Si, por el contrario, el afiliado decide no solicitar algún beneficio, legalmente estará garantizada la devolución de lo aportado cuando pase a la situación de retiro, junto con los intereses correspondientes.

9. 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; a saber: la primera, que se encuentre en situación de retiro; la segunda, que haya adquirido dicha condición sin haber sido beneficiado por el Fondo.
10. En el presente caso, conforme a lo aludido, el actor no cumple la primera condición para acceder a la devolución de los aportes reclamados, pues aún se encuentra en 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.
11. Siendo ello así, se deja a salvo el derecho del demandante de poder solicitar la devolución de lo retenido antes del 22 de marzo de 2023 al momento de pasar a la situación de retiro, siempre que cumpla las condiciones establecidas en el artículo 22 de la Ley 24686, lo que podrá hacer valer en la vía legal pertinente.
12. Finalmente, en cuanto al extremo impugnado, referido al pago de costas, corresponde desestimar dicho pedido en aplicación del artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional, el cual establece que, en los procesos de amparo, el Estado solo puede ser condenado al pago de costos.

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

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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02242-2024-PA/TC
LIMA
ABRAHAM CHRISTOPHER
CARREÑO ANAYA

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo en el extremo referido a la devolución de aportes desde el momento del egreso como oficial de la Policía Nacional del Perú.
2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en lo concerniente al pago de costas.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH**

PONENTE OCHOA CARDICH