



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1747/2024

EXP. N.º 03410-2023-PA/TC

LIMA

HILDER ALFREDO BALDEÓN NÚÑEZ

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 Hílder Alfredo Baldeón Núñez contra la Resolución 13¹, de fecha 11 de julio de 2023, emitida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que confirmó la apelada.

ANTECEDENTES

Con fecha 12 de octubre de 2021, don Hílder Alfredo Baldeón Núñez interpuso demanda de amparo², subsanada por escrito de fecha 5 de noviembre de 2021³ contra el Fondo de Vivienda Policial (Fovipol). Solicitó: [i] la devolución de los descuentos realizados a su remuneración desde su egreso de la Escuela de Suboficiales —en enero de 2008— hasta la actualidad; [ii] que se ordene a la demandada asumir la reparación de daños y perjuicios ocasionados; y [iii] el pago de costas y costos procesales.

Alegó la vulneración de su derecho a la libertad de asociación y a la intangibilidad de sus remuneraciones. Sostuvo que, desde su egreso de la Escuela de Suboficiales de la Policía Nacional del Perú, en enero de 2008, se le ha venido descontando mensualmente un monto a favor de la demandada. Señaló que nunca solicitó pertenecer a Fovipol ni ha autorizado el descuento de sus remuneraciones, por lo que el 8 de julio de 2021 presentó una solicitud de desafiliación y devolución de aportes a la demandada, sin obtener respuesta alguna. Ante ello, el 1 de setiembre de 2021 interpuso recurso de apelación, medio impugnatorio que tampoco obtuvo respuesta. Finalmente,

¹ Foja 544.

² Foja 169.

³ Foja 188.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03410-2023-PA/TC

LIMA

HILDER ALFREDO BALDEÓN NÚÑEZ

el 10 de octubre de 2021 se acogió al silencio administrativo negativo y dio por agotada la vía administrativa.

Mediante Resolución 2, de fecha 6 de enero de 2022⁴, el Primer Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima admitió a trámite la demanda.

El Fovipol, con fecha 26 de enero de 2022⁵, dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Señaló que su 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 estar inmerso dentro de las causales de exclusión del fondo.

La Procuraduría Pública del Ministerio del Interior (Mininter), con fecha 28 de enero 2022⁶, dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda solicitando que sea declarada infundada. Señaló que el Fovipol es un fondo de carácter social creado por la Ley 24686, con la finalidad de ejecutar programas de vivienda para el personal militar y policial, y que, por tanto, no tiene la calidad de asociación. Recordó que, de acuerdo al artículo 2 de la referida ley, el fondo es intangible y que, por ende, los aportes son obligatorios para el personal que no cuente con vivienda por imperio de la referida ley, por lo que no procede la devolución que solicita.

Mediante Resolución 6, de fecha 19 de mayo de 2022⁷, el Juzgado de primera instancia declaró infundadas las excepciones propuestas. Asimismo, declaró fundada en parte la demanda y ordenó la suspensión de los aportes a la demandada, así como el reembolso de aportes desde el 8 de julio de 2021, fecha donde presentó su solicitud, con costos. Además, declaró infundada la

⁴ Foja 193.

⁵ Foja 454.

⁶ Foja 423.

⁷ Foja 459.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03410-2023-PA/TC

LIMA

HILDER ALFREDO BALDEÓN NÚÑEZ

pretensión consistente en la devolución de aportes desde enero de 2008 hasta julio de 2021, e improcedente respecto del pago de daños y perjuicios, sin costas procesales. Principalmente, argumentó que el actor no ha sido beneficiado por la entidad demandada y ha dejado la constancia de su negativa de pertenecer a Fovipol.

La Sala superior competente, mediante Resolución 13, de fecha 11 de julio de 2023⁸, confirmó la apelada en todos sus extremos por fundamentos similares.

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 la devolución de los aportes desde la fecha en que solicitó su exclusión, esto es, el 8 de julio de 2021.
2. Conforme se desprende del recurso de agravio constitucional⁹, el recurrente solicita que se revoque la sentencia de segunda instancia en el extremo referido a la devolución de los aportes descontados de su remuneración a favor del Fovipol desde enero de 2008. Entre otras cosas, manifestó que la vulneración a su derecho de asociación se inició desde que la entidad demandada lo incorporó sin su consentimiento expreso, por lo que la devolución de los aportes corresponde desde su indebida incorporación.
3. Como es de verse, el actor únicamente cuestiona el extremo de la sentencia de segundo grado que desestimó su pretensión de devolución de aportes desde su incorporación al Fovipol, extremo denegatorio que, por mandato del artículo 202, inciso 2, de la Constitución y el artículo 24 del Nuevo Código Procesal Constitucional, será materia de pronunciamiento por esta Sala del Tribunal Constitucional.

⁸ Foja 544.

⁹ Foja 556.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03410-2023-PA/TC

LIMA

HILDER ALFREDO BALDEÓN NÚÑEZ

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. Es claro que la participación del actor 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), razón por la cual el alegato del recurso de agravio constitucional sobre la afectación de su derecho de asociación debe ser desestimado.
6. Con relación a la restricción que el Fovipol supone en la remuneración del personal de la PNP, cabe precisar que mediante 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.

7. 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. Por ello, 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03410-2023-PA/TC

LIMA

HILDER ALFREDO BALDEÓN NÚÑEZ

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».

8. Cabe agregar que no toda restricción de derechos resulta inconstitucional o irrazonable, puesto que solo las intervenciones que carecen de justificación se pueden considerar violatorias de los derechos fundamentales¹⁰.
9. 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 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 estará garantizada la devolución de lo aportado, en el momento de su pase a la situación de retiro, junto con los intereses correspondientes.
10. 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.

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

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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03410-2023-PA/TC
LIMA
HILDER ALFREDO BALDEÓN NÚÑEZ

11. En el caso de autos, conforme a lo manifestado por el recurrente en su demanda¹² y de acuerdo con su carné de la PNP¹³, las planillas de pago obrantes en autos¹⁴ y el reporte de su cuenta corriente de aportes, adjuntada en la contestación de la demanda de Fovipol¹⁵, el demandante no cumple la primera de las condiciones legales antes mencionadas para acceder a la devolución requerida, dado que aún estaría en situación de actividad. En dicho contexto, pese a que el actor refiere no haber sido beneficiado por el fondo, no resulta posible ordenar la devolución de los aportes reclamados.
12. Sin perjuicio de lo expresado, se deja a salvo el derecho del demandante de invocar dicha situación como causal de devolución de sus aportes en el 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 de amparo en el extremo materia del recurso de agravio constitucional.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH**

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO

¹² Foja 171.

¹³ Foja 2.

¹⁴ Fojas 3-164.

¹⁵ Foja 450.