



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1655/2024

EXP. N.º 03744-2023-PA/TC  
LIMA  
JENARO SALINAS AVALO

## 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 Jenaro Salinas Avalo contra la Resolución 3<sup>1</sup>, de fecha 10 de agosto de 2023, emitida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que confirmó la apelada en el extremo referido a la devolución a partir del 24 de febrero de 2022.

### ANTECEDENTES

Con fecha 26 de setiembre de 2022, don Jenaro Salinas Avalo interpuso demanda de amparo<sup>2</sup> contra el Fondo de Vivienda Policial (Fovipol). Solicitó: [i] su desafiliación o exclusión como socio; [ii] la devolución de los descuentos realizados a su remuneración; y [iii] el pago de costas y costos procesales.

Alegó la vulneración de su derecho a la libertad de asociación, la intangibilidad de la remuneración y de su derecho de propiedad. Sostuvo que, desde su incorporación a la Escuela de Suboficiales de la Policía Nacional del Perú, en 1987, se le ha venido descontando mensualmente un monto a favor de la demandada. Señaló que nunca solicitó pertenecer al Fovipol ni ha autorizado el descuento de sus remuneraciones. Agregó que nunca fue beneficiado con préstamos, vivienda, ni otro tipo de beneficios. Afirmó que, con fecha 24 de febrero de 2022<sup>3</sup>, presentó su solicitud de devolución de aportes, la cual no ha sido respondida.

<sup>1</sup> Foja 263.

<sup>2</sup> Foja 19.

<sup>3</sup> Foja 3 reverso.





**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03744-2023-PA/TC  
LIMA  
JENARO SALINAS AVALO

Mediante Resolución 1, de fecha 30 de diciembre de 2022<sup>4</sup>, el Cuarto Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima admitió a trámite la demanda.

La Procuraduría Pública del Ministerio del Interior (Mininter), con fecha 2 de febrero de 2023<sup>5</sup>, dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda, solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Señaló que el Fovipol es un fondo de carácter social creado por 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. Afirmó que, de acuerdo al artículo 2 de la referida ley, el Fondo es intangible; por ende, los aportes son obligatorios para el personal que no cuente con vivienda por imperio de la Ley, por lo que no procede la devolución que solicita.

El Fovipol, con fecha 14 de febrero de 2023<sup>6</sup>, dedujo las excepciones de incompetencia por razón de la materia y falta de agotamiento de la vía administrativa y contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente. 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; que, en cualquier caso, puede pedir su exclusión siempre que acredite contar con vivienda y no tener deuda pendiente.

Mediante Resolución 3, de fecha 20 de abril de 2023<sup>7</sup>, el Juzgado de primera instancia declaró infundadas las excepciones propuestas y saneado el proceso. Asimismo, declaró fundada en parte la demanda y ordenó la exclusión del recurrente, así como la devolución de aportes desde el momento de la solicitud de renuncia, por estimar que el demandante fue obligado a formar parte del Fovipol sin haberlo autorizado.

---

<sup>4</sup> Foja 35.

<sup>5</sup> Foja 42.

<sup>6</sup> Foja 174.

<sup>7</sup> Foja 195.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03744-2023-PA/TC  
LIMA  
JENARO SALINAS AVALO

La Sala superior competente, mediante Resolución 3, de fecha 10 de agosto de 2023<sup>8</sup>, confirmó la apelada en todos sus extremos; en ese sentido, también ordenó que se le devuelvan los aportes desde el 24 de febrero de 2022. La Sala consideró que se vulneró el derecho a asociarse tanto para ingresar o para salir del Fovipol, máxime si no se ha acreditado que el recurrente tenga préstamo o vivienda para que se obligue a seguir perteneciendo al Fondo.

## **FUNDAMENTOS**

### **Delimitación del petitorio**

1. Como puede verificarse de las resoluciones emitidas en primera y segunda instancia, la demanda ha sido estimada en parte y ordenaron al Fovipol la exclusión como asociado del demandante, dispusieron el cese inmediato de los descuentos por concepto de Fondo de Vivienda Policial, la restitución de las sumas de dinero descontadas a partir del 24 de febrero de 2022, más el pago de costos procesales.
2. Conforme se desprende del recurso de agravio constitucional<sup>9</sup>, el recurrente solicita la devolución de los aportes descontados de su remuneración a favor del Fovipol desde su indebida incorporación a dicho fondo. Asimismo, invoca la reciente Ley 31826, pues sostiene que dicha norma dispone la devolución de todos los aportes más sus intereses legales.
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.

### **Análisis de la controversia**

4. Este Tribunal Constitucional, recuerda que el FOVIPOL no es una persona jurídica de derecho privado constituida por una pluralidad de

---

<sup>8</sup> Foja 263.

<sup>9</sup> Foja 285.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03744-2023-PA/TC  
LIMA  
JENARO SALINAS AVALO

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<sup>10</sup>. 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”<sup>11</sup>.

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).
6. 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 de 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.
7. Asimismo, es importante resaltar 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, 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.

---

<sup>10</sup> Cfr. artículo 7 de la Ley 24686, modificada por el Decreto Legislativo 732.

<sup>11</sup> Cfr. Sentencia 225/2022, emitida en el Expediente 03463-2021-PA/TC, fundamento 4, Sentencia 421/2021, recaída en el Expediente 00585-2020-PA/TC, fundamento 4.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03744-2023-PA/TC  
LIMA  
JENARO SALINAS AVALO

8. De dicho enunciado normativo, entre otras cosas, se desprende que aquellos aportes efectuados antes de haber fenecido la obligación legal contenida en el inciso a) del artículo 3 de la Ley 24686, modificado por la Ley 27801, serán materia de devolución cuando el personal no beneficiado por el Fovipol pase a retiro, incluyendo, en dicha oportunidad, los intereses correspondientes. Asimismo, quienes se beneficien por alguna modalidad otorgada por el Fovipol, quedan exceptuados de aportar al Fondo a partir del día siguiente de la publicación de la Ley 31826.
9. Estando a lo antes expuesto y en cuanto al extremo materia del recurso de agravio constitucional, referido a la devolución de los aportes desde su fecha de incorporación al Fovipol, esta Sala Tribunal Constitucional considera que corresponde desestimar dicho extremo, pues tal devolución solo puede efectuarse si el personal militar pasa al retiro sin haberse beneficiado por el Fondo, condición que el recurrente todavía no cumple, pues aún se encuentra en actividad<sup>12</sup>.

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**

---

<sup>12</sup> Foja 187.