



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Sala Segunda. Sentencia 1678/2024

EXP. N.º 04113-2023-PA/TC  
LIMA  
CÉSAR AUGUSTO RODRÍGUEZ  
FALCONÍ

### 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 César Augusto Rodríguez Falconí contra la Resolución 3<sup>1</sup>, de fecha 16 de febrero de 2022, emitida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que revocando la apelada, declaró fundada en parte la demanda en el extremo consistente en su derecho a la exclusión como asociado del Fovipol, la misma que se hará efectiva desde el momento que cancele el préstamo que le fuera otorgado en el mes de enero de 2017.

#### ANTECEDENTES

Con fecha 14 de diciembre de 2019, don César Augusto Rodríguez Falconí interpuso demanda de amparo<sup>2</sup> contra el Fondo de Vivienda Policial (Fovipol). Solicitó que se lo excluya del Fovipol y la devolución de los descuentos realizados a su remuneración desde el mes de enero de 2017, fecha en la que se le otorgó un préstamo, hasta la actualidad, más el pago de los costos. Alegó la vulneración de sus derechos a la libertad de asociación y a la intangibilidad de la remuneración.

Sostuvo ser suboficial de la Policía Nacional del Perú (PNP) desde que egresó de la escuela, momento en que le empezaron a descontar la cuota Fovipol, y, en enero de 2017, se le otorgó un préstamo para construir su vivienda, el cual le han venido descontando hasta la actualidad. Considera que la ley ha cumplido su finalidad, por lo que la cuota Fovipol se le debe dejar de descontar desde dicha fecha, y que, además, se le está cobrando la cuota mensual del préstamo. Recuerda que el concepto de la cuota Fovipol no está amparado por ley y que el descuento no ha sido autorizado por él, lo cual

<sup>1</sup> Foja 294.

<sup>2</sup> Foja 9.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04113-2023-PA/TC  
LIMA  
CÉSAR AUGUSTO RODRÍGUEZ  
FALCONÍ

merma gravemente sus ingresos. Agregó que con fecha 27 de setiembre de 2019 solicitó su exclusión como asociado y la devolución de los aportes descontados desde enero de 2017, pedido que fue desestimado mediante la Carta 1017-2019-SECEJE-DIRBAP-DIVFOVIPOL/GF-UCC-SA, de fecha 4 de octubre de 2019.

Mediante Resolución 1, de fecha 19 de noviembre de 2019<sup>3</sup>, el Tercer Juzgado Constitucional Transitorio de Lima admitió a trámite la demanda.

La Procuraduría Pública del Ministerio del Interior (Mininter) contestó la demanda con fecha 24 de diciembre de 2019<sup>4</sup>, dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia y solicitó que sea declarada improcedente o infundada. Refirió que el Fovipol es un fondo de carácter social creado por Ley 24686; que, por ende, no es una asociación y que los aportes son obligatorios por imperio de la antedicha ley, por lo que no procede la devolución que solicita. Alegó que el actor no cuenta con un inmueble de su propiedad, que al momento de su petición es causal de exclusión y que en su calidad de pensionista es un aportante voluntario, por lo que debe solicitar su retiro del Fovipol de acuerdo con los procedimientos previstos en la ley, lo cual no ha ocurrido.

El Fovipol, con fecha 27 de diciembre de 2019<sup>5</sup>, contestó la demanda. Manifestó que el demandante se encuentra en retiro y que a la fecha de su demanda mantiene un préstamo pendiente con su entidad ascendente a la suma de S/231680.67 (doscientos treinta y un mil seiscientos ochenta soles con sesenta y siete céntimos). Indicó 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.

---

<sup>3</sup> Foja 62.

<sup>4</sup> Foja 71.

<sup>5</sup> Foja 90.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04113-2023-PA/TC  
LIMA  
CÉSAR AUGUSTO RODRÍGUEZ  
FALCONÍ

El Juzgado de primera instancia, a través de la Resolución 5<sup>6</sup>, de fecha 4 de diciembre de 2020, declaró infundada la excepción planteada, saneado el proceso e infundada la demanda, tras considerar que el artículo 22 de la Ley 24686 constituye una limitación constitucionalmente admisible respecto del derecho a la remuneración.

La Sala Superior competente, a través de la Resolución 3, de fecha 16 de febrero de 2022<sup>7</sup>, revocó la apelada y declaró fundada en parte la demanda en el extremo de excluirlo como asociado de Fovipol y ordenó que se haga efectiva esta medida desde el momento en que cancele el préstamo que tiene a su nombre. Argumentó que el recurrente aceptó su afiliación desde enero de 2017, cuando se le otorgó un préstamo para construir su vivienda y que por dicha razón solo procederá su exclusión al finalizar el pago. Asimismo, confirmó la apelada en lo demás que contiene.

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. De la demanda se aprecia que el recurrente pretende que se lo excluya de Fovipol y la devolución de los descuentos realizados a su remuneración desde el mes de enero de 2017, fecha en la que se le otorgó un préstamo, hasta la actualidad, más el pago de los costos. Alegó la vulneración de sus derechos a la libertad de asociación y a la intangibilidad de la remuneración.
2. Según se desprende de la resolución de segunda instancia, la pretensión de exclusión del Fovipol del recurrente ha sido estimada a condición de que esta se efectivizará desde el momento en que cancele el préstamo otorgado por Fovipol en el mes de enero de 2017. Tal decisión, a pesar de no explicitarse, implica a su vez la desestimación de su pretensión de devolución de aportes.
3. Asimismo, del recurso de agravio constitucional se aprecia que el actor cuestiona la sentencia de segundo grado en todos sus extremos, por considerar que tal decisión le causa agravio, ya que lo obliga a continuar aportando al Fovipol a pesar de haber expresado con fecha 7 de octubre

---

<sup>6</sup> Foja 203.

<sup>7</sup> Foja 294.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04113-2023-PA/TC  
LIMA  
CÉSAR AUGUSTO RODRÍGUEZ  
FALCONÍ

de 2016 su voluntad de no seguir perteneciendo a dicha entidad, manteniendo la vulneración de los derechos invocados en su demanda.

4. En tal sentido, esta Sala del Tribunal Constitucional juzga que, a pesar de que la sentencia de segundo grado ha estimado, parcialmente, la demanda, en los hechos ha desestimado los efectos solicitados por el recurrente para tutelar sus derechos, razón por la cual dicha decisión califica como una denegatoria de la pretensión.
5. Por otra parte, dado que el recurrente alega que el pago de dicho aporte supone una limitación a los derechos invocados, esta Sala del Tribunal Constitucional considera que el proceso de amparo es idóneo para conocer de la demanda, en tanto, presuntamente, la parte emplazada estaría impidiendo el ejercicio pleno de sus derechos, por lo que corresponde evaluar la controversia por el fondo.

### **Análisis de la controversia**

6. 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.
7. 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 a su derecho de asociación debe ser desestimado.
8. 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:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04113-2023-PA/TC  
LIMA  
CÉSAR AUGUSTO RODRÍGUEZ  
FALCONÍ

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.

9. Al respecto, es importante enfatizar que el Fovipol tiene un propósito social vinculado a la ejecución de programas de vivienda destinados al personal militar y policial. Este objeto 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, ratificado por el Estado peruano, 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.

10. Cabe precisar 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 fundamentales<sup>8</sup>.
11. Teniendo ello en cuenta, debe señalarse que, si bien las aportaciones del 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: el derecho de acceso a la vivienda adecuada. Además, es menester tener presente que 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 7<sup>9</sup> del Reglamento de la Ley

---

<sup>8</sup> Sentencia recaída en el Expediente 03378-2019-PA, FJ. 27.

<sup>9</sup> 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,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04113-2023-PA/TC  
LIMA  
CÉSAR AUGUSTO RODRÍGUEZ  
FALCONÍ

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.

12. Ahora bien, es menester recalcar que, para acceder a la devolución de los aportes a las 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.
13. En el caso *sub examine*, no es un asunto controvertido el hecho de que el recurrente ha solicitado un préstamo a la demandada, pues así lo ha reconocido en la demanda<sup>10</sup>, lo cual ha sido corroborado en el escrito presentado por Fovipol<sup>11</sup>.
14. En ese sentido, se aprecia que el descuento para el pago del aporte al Fovipol normativamente estuvo vigente hasta antes de la modificatoria efectuada por la Ley 31826. Aquí, cabe precisar que el actor accedió a un beneficio del Fovipol (préstamo) conforme a lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley 24686, antes de su modificatoria, tiempo para el cual el pago de las aportaciones aún resultaba obligatorio para el personal que contaba con un beneficio. Por ello, aun cuando solicitó el cese de los descuentos de aportes desde 7 de octubre de 2016<sup>12</sup>, su denegatoria se produjo conforme a ley.
15. Sin perjuicio de lo antes expuesto, este Tribunal hace notar que, desde la fecha de vigencia de la Ley 31826, el recurrente no tiene la obligación legal de continuar con los aportes al Fovipol. Por tanto, de considerarlo pertinente, tiene expedito su derecho para solicitar el cese de los

- 
- 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.

<sup>10</sup> Foja 10.

<sup>11</sup> Foja 90, numeral 2.

<sup>12</sup> Foja 3.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 04113-2023-PA/TC  
LIMA  
CÉSAR AUGUSTO RODRÍGUEZ  
FALCONÍ

descuentos si estos se siguieran realizando a pesar de la vigencia de la Ley 31826.

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.

**GUTIÉRREZ TICSE  
DOMÍNGUEZ HARO  
OCHOA CARDICH**

**PONENTE OCHOA CARDICH**