



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1679/2024

EXP. N.º 04199-2023-PA/TC

LIMA

ÁNGEL ARTURO BARRERA BURIACK

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 Ángel Arturo Barrera Buriack contra la Resolución 3¹, de fecha 4 de julio de 2023, emitida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que, confirmando la apelada, declaró fundada la demanda en el extremo referido a la exclusión del Fovipol y la devolución de los aportes a partir del 4 de agosto de 2021, e inprocedentes los demás extremos.

ANTECEDENTES

Con fecha 30 de noviembre de 2021, don Ángel Arturo Barrera Buriack interpuso demanda de amparo² contra el Fondo de Vivienda Policial (Fovipol) y el Ministerio del Interior. Solicitó lo siguiente: [i] que se emita una resolución que disponga la devolución de los descuentos realizados a su remuneración desde la fecha en que egresó de la Escuela de Suboficiales de la Policía Nacional del Perú (PNP) en enero de 2013 hasta la actualidad; [ii] el pago de daños y perjuicios; y [iii] el pago de costas y costos procesales. Alegó la vulneración de sus derechos a la libertad de asociación, la intangibilidad de la remuneración y de su derecho de propiedad.

Manifestó que se encontraba en situación de actividad y que desde su incorporación a la PNP se le había venido descontando mensualmente un monto a favor de la demandada. Alegó que nunca solicitó pertenecer a Fovipol y que no había autorizado el descuento de sus remuneraciones; que nunca fue beneficiado con préstamos ni vivienda ni otro tipo de beneficios; que, con fecha 4 de agosto de 2021³, presentó su solicitud de devolución de aportes, la cual no tuvo respuesta, por lo que se acogió al silencio

¹ Foja 451.

² Foja 110.

³ Foja 106.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04199-2023-PA/TC
LIMA
ÁNGEL ARTURO BARRERA
BURIACK

administrativo negativo. Posteriormente, con fecha 23 de setiembre de 2021 interpuso recurso de apelación, pero no obtuvo respuesta. Ante ello, con fecha 10 de octubre de 2021, presentó su escrito de silencio administrativo negativo, con lo que dio por agotada la vía previa.

Mediante Resolución 1, de fecha 17 de enero de 2022⁴, el Décimo Primer Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima admitió a trámite la demanda.

La Procuraduría Pública del Ministerio del Interior (Mininter), con escrito de fecha 7 de marzo 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 el Fovipol era 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 tenía la calidad de asociación. Adujo que, de acuerdo al artículo 2 de la referida ley, el fondo era intangible; y que, por ende, los aportes eran obligatorios para el personal que no contara con vivienda por imperio de la ley, por lo que no procedía la devolución solicitada.

El Fovipol, con fecha 22 de marzo de 2022⁶, dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda solicitando que sea declarada infundada o improcedente. Indicó que esta institución estaba autorizada por ley para recibir los aportes de sus miembros y que, además, la ley calificaba sus fondos como intangibles para fines no previstos por la Ley 24686. Explicó que los aportes eran obligatorios para el personal policial en actividad, siempre que no contara con vivienda propia; y que la mencionada ley tenía establecido que el personal policial quedaba excluido del aporte una vez que cancelara el monto de la vivienda o préstamo respectivo. En lo que respecta al derecho de asociación, sostuvo que el Fovipol no era una asociación, en tanto había sido creado por ley; que, en cualquier caso, podía pedir su exclusión siempre que acreditara contar con vivienda y no tuviera deuda pendiente. Agregó que la desafiliación o exclusión del Fondo (exoneración) solo procedía cuando se cumplieran los supuestos previstos en la normativa y que en el caso del recurrente no había acreditado tener un bien inmueble o haber accedido a préstamo alguno⁷ para excluirlo.

⁴ Foja 123.

⁵ Foja 42.

⁶ Foja 174.

⁷ Foja 335, numeral 5.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04199-2023-PA/TC
LIMA
ÁNGEL ARTURO BARRERA
BURIACK

Mediante Resolución 5, de fecha 9 de junio de 2022⁸, el juzgado de primera instancia declaró infundadas las excepciones propuestas y saneado el proceso. Asimismo, con resolución 7, de fecha 5 de julio de 2022⁹, declaró fundada la demanda y ordenó la exclusión del recurrente, la suspensión de todo tipo de aporte que el Fovipol le estuviera efectuando, así como la devolución de aportes desde el momento de la solicitud del 4 de agosto de 2021, por estimar que la afiliación del recurrente al Fovipol y el aporte obligatorio mensual cobrado de sus haberes no lograban alcanzar la finalidad buscada, por lo que correspondía inaplicar la norma. Además, el recurrente dejó constancia expresa de su exclusión desde el 4 de agosto de 2021. Asimismo, declaró improcedente la demanda en cuanto al pago de daños y perjuicios y pago de costas.

La Sala superior competente, mediante Resolución 3, de fecha 4 de julio de 2023¹⁰, confirmó la apelada en todos sus extremos por fundamentos similares; en ese sentido, también ordenó que se le devolvieran los aportes desde el 4 de agosto de 2021.

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 4 de agosto de 2021, más el pago de costos procesales.
2. Conforme se desprende del recurso de agravio constitucional¹¹, el recurrente solicita la devolución de los aportes descontados de su remuneración a favor del Fovipol desde su indebida incorporación a dicho fondo.
3. Como se aprecia, el actor únicamente cuestiona el extremo de la sentencia de segundo grado, que desestimó su pretensión de devolución

⁸ Foja 369.

⁹ Foja 382.

¹⁰ Foja 263.

¹¹ Foja 110.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04199-2023-PA/TC
LIMA
ÁNGEL ARTURO BARRERA
BURIACK

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 es un fondo creado por ley y 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). En consecuencia, no puede considerarse que su incorporación haya vulnerado su derecho de asociación, por lo que tal alegato de su recurso de agravio constitucional debe ser desestimado.
6. Cuestión distinta es la restricción que el Fovipol supone en la remuneración del personal de la PNP. Al respecto, mediante el artículo único de la Ley 31826, publicada el 12 de julio de 2023; el legislador modificó el artículo 22 de la Ley 24686 disponiendo 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04199-2023-PA/TC
LIMA
ÁNGEL ARTURO BARRERA
BURIACK

derecho de acceso a una vivienda adecuada. Cabe mencionar, al respecto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por el Estado peruano, que establece lo siguiente:

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.

8. Cabe agregar que no toda restricción de derechos resulta inconstitucional o irrazonable, toda vez que solo las intervenciones que carecen de justificación se pueden considerar violatorias de los derechos fundamentales¹².
9. Sentado lo anterior, 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: 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 7¹³ 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 se encontrará garantizada la devolución de lo aportado al 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 los 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

¹² Sentencia recaída en el Expediente 03378-2019-PA, FJ. 27.

¹³ 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 04199-2023-PA/TC
LIMA
ÁNGEL ARTURO BARRERA
BURIACK

retiro; y la segunda, que haya adquirido dicha condición sin haber sido beneficiado por el Fondo.

11. En el caso de autos, conforme a lo manifestado por el recurrente en su demanda¹⁴ y de acuerdo con las planillas de pago obrantes en autos¹⁵, el demandante no cumple la primera de las condiciones legales mencionadas para acceder a la devolución, dado que aún se encontraría en situación de actividad. En dicho contexto, pese a que el actor no habría 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 al 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 OCHOA CARDICH

¹⁴ Foja 112.

¹⁵ Fojas 3-105.