



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1656/2024

EXP. N.º 04639-2023-PA/TC
JUNÍN
VERÓNICA NORA FERNÁNDEZ
ROSALES

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 doña Verónica Nora Fernández Rosales contra la Resolución 14¹, de 10 de octubre de 2023, expedida por la Sala Civil Permanente de Huancayo de la Corte Superior de Justicia de Junín, que declaró fundada en parte la demanda.

ANTECEDENTES

El 8 de noviembre de 2023, doña Verónica Nora Fernández Rosales interpuso demanda de amparo² contra el Fondo de Vivienda Policial (Fovipol). Solicitó la restitución total de sus aportes con la respectiva desafiliación del Fovipol. Alegó la vulneración de sus derechos de asociación y de propiedad (intangibilidad de las remuneraciones). Sostuvo que, mediante solicitud del 8 de septiembre de 2022, requirió su desafiliación y la devolución de aportaciones; sin embargo, mediante Carta 2017-2022-FOVIPOL-GF, del 18 de octubre de 2022, su pedido fue desestimado. Agregó que el Fovipol lesionó sus derechos; que el descuento de su remuneración, con el pretexto de solucionar el problema de vivienda y sin haberle beneficiado, no tiene justificación razonable, por lo que el Fovipol se encuentra en la obligación de devolver sus aportaciones, más aún cuando la prohibición de tal devolución establecida por la Tercera Disposición Complementaria del Decreto Supremo 091-DE-CCFFAA carece de sustento al no estar contemplada en la norma que originó su existencia, más aún cuando la afiliación obligatoria y su aporte no nació de un acto voluntario.

¹ Foja 423.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 04639-2023-PA/TC
JUNÍN
VERÓNICA NORA FERNÁNDEZ
ROSALES

Mediante Resolución 2, del 12 de enero de 2023², el Cuarto Juzgado Constitucional de Lima admitió a trámite la demanda.

La Procuraduría Pública del Ministerio del Interior, mediante escrito del 26 de enero de 2023³, formuló la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda solicitando que sea declarada infundada. Señaló que el proceso debió haberse tramitado ante la vía contencioso-administrativa y que de los argumentos expuestos por el demandante no se observa en su pretensión una real urgencia. Asimismo, sostuvo que en ningún momento el accionante manifestó su disconformidad con dichos descuentos, sino hasta el 8 de setiembre de 2022; que, en consecuencia, tácitamente manifestó su voluntad de aportar al Fovipol, por lo que no resulta estimable la devolución de los aportes peticionada. Asimismo, refirió que la Ley 24686 no es autoaplicativa, cumple con el principio de legalidad y que también persigue finalidades constitucionalmente relevantes. Recordó que, teniendo los recursos del Fovipol carácter intangible no procede la devolución de los aportes en el período reclamado.

La apoderada legal de Fovipol, doña Sofía del Pilar Sigüeñas Siadén, con fecha 1 de marzo de 2023⁴, dedujo las excepciones de falta de agotamiento de la vía administrativa y de incompetencia por razón de materia, y contestó la demanda solicitando que sea declarada infundada. Argumentó que los aportes de Fovipol por mandato legal tienen carácter intangible; que, por tanto, no procede la devolución de aportes, pues las aportaciones se realizaron conforme a ley. Además, enfatizó que formar parte de la Policía Nacional del Perú es una decisión facultativa de los ciudadanos, por lo que se someten libre y voluntariamente a la remuneración prevista en sus leyes especiales y a las consecuentes deducciones impuestas por ley. También refirió que el demandante tiene la posibilidad de solicitar los diferentes productos en modalidad de préstamo para vivienda, remodelación u otro, de acuerdo con el reglamento del Fovipol, aun cuando todavía no los ha solicitado.

² Foja 24.

³ Foja 29.

⁴ Foja 59.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 04639-2023-PA/TC
JUNÍN
VERÓNICA NORA FERNÁNDEZ
ROSALES

Mediante la Resolución 6, del 28 de abril de 2023⁵, el Segundo Juzgado Civil de Huancayo declaró infundadas las excepciones propuestas y mediante la Resolución 7, de fecha 28 de abril de 2023⁶, declaró fundada en parte la demanda; en consecuencia, ordenó a Fovipol que proceda a excluir a la demandante de dicha organización; que Fovipol suspenda todo tipo de aporte que venga realizando al demandante como asociado y que devuelva lo indebidamente retenido. Indicó que se tome fecha de referencia para tal fin la solicitud del 8 de setiembre de 2022, con el abono de los costos del proceso, y declaró improcedente la demanda en el extremo relativo a la devolución de aportes desde su incorporación al Fovipol.

La Sala superior revisora confirmó la apelada por similares argumentos.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio y de la materia constitucional relevante

1. La demanda tiene por objeto que se ordene la desafiliación de doña Verónica Nora Fernández Rosales del Fovipol, se suspendan sus aportaciones obligatorias, materializadas a través del descuento mensual en sus haberes, y se le devuelvan las aportaciones descontadas desde su incorporación a la PNP hasta el último descuento.
2. Sin embargo, conforme se aprecia de los pronunciamientos de las instancias anteriores, la demanda de la recurrente ha sido estimada parcialmente, por cuanto se ha ordenado al Fovipol excluirla de dicha organización, suspender todo tipo de aporte y proceder a la devolución de los aportes retenidos, a cuyo efecto se ordena tomar como fecha de referencia la fecha de su solicitud (8 de setiembre de 2022, más el abono de costos. Asimismo, se ha declarado improcedente la demanda respecto de la devolución de aportes desde su incorporación al Fovipol.
3. Según las competencias establecidas en el artículo 202, inciso 2, de la Constitución Política del Perú, corresponde al Tribunal Constitucional conocer en última y definitiva instancia o grado las resoluciones

⁵ Foja 327.

⁶ Foja 333.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 04639-2023-PA/TC
JUNÍN
VERÓNICA NORA FERNÁNDEZ
ROSALES

denegatorias de *habeas corpus*, amparo, *habeas data* y cumplimiento. Por su parte, el artículo 24 del Nuevo Código Procesal Constitucional señala que, contra la resolución de segundo grado que declara infundada o improcedente la demanda, procede el recurso de agravio constitucional ante el Tribunal Constitucional dentro del plazo de diez días contados desde el día siguiente a la notificación de la resolución.

4. Siendo ello así, esta Sala del Tribunal Constitucional solo emitirá pronunciamiento sobre el extremo denegatorio, esto es, sobre la pretensión de devolución de aportes desde la incorporación de la demandante, respecto de lo cual tiene competencia de acuerdo con las disposiciones antes mencionadas, pues los demás extremos han sido estimados a favor de la demandante.

Análisis de la controversia

5. 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 PNP⁷. 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”⁸.
6. Es claro que la participación de la recurrente 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).

⁷ Cfr. artículo 7 de la Ley 24686, modificada por el Decreto Legislativo 732.

⁸ 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. ° 04639-2023-PA/TC
JUNÍN
VERÓNICA NORA FERNÁNDEZ
ROSALES

7. 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.

8. 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.

9. 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.

10. Habida cuenta de lo expuesto y en cuanto al extremo materia de pronunciamiento, esto es, sobre la devolución de los aportes desde su fecha de incorporación al Fovipol, esta Sala del Tribunal Constitucional considera que se debe desestimar lo pretendido, pues tal devolución solo puede efectuarse si el personal militar pasa al retiro sin haberse



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N. ° 04639-2023-PA/TC
JUNÍN
VERÓNICA NORA FERNÁNDEZ
ROSALES

beneficiado por el Fondo, condición que aún no cumple la recurrente por encontrarse en actividad⁹.

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

⁹ Foja 68.