EXP. N.° 02769-2024-PA/TC
LIMA
BERNARDO EFFIO BRAVO

Firmado digitalmente por:
HANDA VARGAS DE PRETEL
Miriam FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 07/05/2025 14:36:43-0500

Firmado digitalmente por:
DOMINGUEZ HARO Helder FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 30/04/2025 14:24:55-0500

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 9 días del mes de abril de 2025, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro, Gutiérrez Ticse 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 Bernardo Effio Bravo contra la Resolución 3, de fecha 21 de marzo de 2023[1], emitida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que revocó la apelada y declaró infundada la demanda de amparo.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 21 de marzo de 2022, don Bernardo Effio Bravo interpuso demanda de amparo contra el Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL)[2], solicitando que se declare inaplicable la Resolución 411-2019-SECEJE-PNP/DIRBAP-DIVFOVIPOL/G.FINANZAS, de fecha 24 de junio de 2019, con el objeto de que se le excluya de dicha entidad y se ordene la devolución de las aportaciones descontadas desde su incorporación obligatoria hasta el último descuento efectuado. De forma accesoria, solicitó el reconocimiento de las aportaciones descontadas y el pago de los intereses legales con las costas del proceso. Alegó la vulneración de sus derechos de asociación, de propiedad y de intangibilidad de su remuneración.

Manifestó que su empleador ha venido sustrayendo el 5% de su remuneración sin su autorización; que por este hecho presentó un "recurso administrativo" el 20 de diciembre de 2021 y que, con fecha 4 de marzo de 2022, dio por agotada la vía administrativa, al haber sido desestimado su recurso, extemporáneamente, con la Carta 231-2022-FOVIPOL-GF, la cual no ha sido válidamente notificada en su domicilio real para ser impugnada. Agregó que se desestimó su solicitud de devolución (de aportes) "desde el año 1991 a octubre de 2019", pese a que se retiró de la institución el 31 de octubre de 2019; que aun así continúa el descuento con base en el 5% de su pensión, perjudicando sus ingresos, y sin considerar que tenía un capital de

Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICSE Luis
Gustavo FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 06/05/2025 12:54:30-0500

[1] Foja 206.
[2] Foja 11.

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.° 1412, Decreto Supremo N.° 029-2021-PCM y la Directiva N.° 002-2021-PCM/SGTD.

URL: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/02769-2024-AA.pdf

Firmado digitalmente por:
OCHOA CARDICH Cesar
Augusto FIR 06626828 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 28/04/2025 13:19:18-0500

aportes por 28 años que garantizaba el préstamo solicitado.

El Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 10 de mayo de 2022[3], admitió a trámite la demanda.

Contestación de la demanda

Con fecha 14 de junio de 2022, el apoderado legal del Fovipol dedujo las excepciones de falta de agotamiento de la vía administrativa y de incompetencia por razón de la materia; y, contestó la demanda[4] solicitando que sea declarada improcedente. Señaló que quienes aportan al Fovipol no tienen la calidad de asociados, ya que este fondo ha sido creado por ley para otorgar seguridad social a los miembros de la PNP en materia de vivienda, lo que significa que la adhesión a la misma es legal. Añadió que el recurrente ha sido beneficiado por el Fovipol mediante un préstamo en el programa Vivienda Progresiva, por el monto de $3281.00, para comprar su terreno; así, al haber accedido a este préstamo, ha manifestado tácitamente su voluntad de aportar al Fondo y someterse a las normas que lo rigen. Precisó que el actor se encuentra excluido del Fovipol desde el año 2020.

Resoluciones de primer y segundo grado o instancia

El Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, mediante Resolución 4, de fecha 12 de agosto de 2022[5], declaró infundadas las excepciones deducidas y saneado el proceso. En la misma fecha, mediante Resolución 5[6], declaró fundada la demanda, al considerar que el actor ingresó al Fovipol sin su consentimiento y que se le impidió separarse de dicha institución, lo que vulneró su derecho de asociación, por lo que ordenó su exclusión y la devolución de los descuentos efectuados desde la fecha en que egresó de la Escuela de Suboficiales de la PNP, con costos.

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 3, de fecha 21 de marzo de 2023[7], revocó la apelada y, reformándola, declaró infundada la demanda. Consideró que el actor se encuentra excluido del aporte al Fovipol desde su pase al retiro en octubre de 2019; a ello agregó que fue beneficiario de un préstamo en la modalidad de Vivienda Progresiva, por lo que, tácitamente, ha manifestado su voluntad de integrar el referido fondo.

[3] Foja 17.
[4] Foja 89.
[5] Foja 127.
[6] Foja 131.
[7] Foja 206.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El accionante solicita que se declare inaplicable la Resolución 411-2019-SECEJE-PNP/DIRBAP-DIVFOVIPOL/G.FINANZAS y que, como consecuencia de ello, se disponga su retiro del Fovipol y la devolución del total de los aportes descontados de sus remuneraciones, más el pago de los intereses legales y las costas del proceso. Alegó la vulneración de sus derechos de asociación, de propiedad y a la remuneración (intangibilidad).

2. Sin embargo, de autos no se aprecia copia de la resolución cuestionada, por lo que, al desconocerse su contenido, no puede emitirse un pronunciamiento sobre ello; en consecuencia, corresponde desestimar este extremo en aplicación del artículo 7, inciso 1, del Nuevo Código Procesal Constitucional.

3. Adicionalmente, es importante señalar que una de las pretensiones planteadas por el actor es su retiro del Fovipol; sin embargo, la emplazada ha confirmado que dicha exclusión ya se ha producido desde el mes de enero del año 2020.[8] Así, en el reporte de la cuenta corriente de aportaciones al 14 de junio de 2022[9], solo se aprecian aportes realizados hasta el mes de octubre de 2019, mes en el cual, según refiere el demandante, se produjo su "retiro de la institución".[10] De lo expuesto se entiende que el accionante ya ha sido excluido del Fovipol con anterioridad a la presentación de la demanda, por lo que, en este extremo, la demanda debe ser desestimada en aplicación del artículo 7, inciso 1, del Nuevo Código Procesal Constitucional.

4. Expuesto lo anterior, este Tribunal aprecia que sí corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, en torno a la pretensión referida a la devolución del total de los aportes descontados de sus remuneraciones, en tanto se alega la existencia de una limitación compulsiva de los derechos de propiedad y a la remuneración (intangibilidad), actuación ante la cual el proceso de amparo resulta idóneo, en tanto, presuntamente, la parte emplazada estaría impidiendo el ejercicio pleno de los derechos invocados.

---

[8] *Cfr*. Foja 98.
[9] Foja 38.
[10] *Cfr*. Foja 13, punto 3.4.

Análisis del caso concreto

5. 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.

6. 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).

7. Con relación a la restricción que el Fovipol supone en la remuneración del personal de la PNP, cabe precisar 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.

8. 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 una vivienda adecuada. Así, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – que tiene rango constitucional de acuerdo con el artículo 55 de la Constitución y su Cuarta Disposición Final y Transitoria – establece en su artículo 11, inciso 1, 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».

9. Cabe agregar que no toda restricción de derechos resulta inconstitucional o irrazonable, por lo que solo las intervenciones que carecen de

justificación se pueden considerar como violatorias de los derechos fundamentales.[11]

10. Teniendo ello en cuenta, debe señalarse que las aportaciones del Fovipol sí suponen una restricción al derecho a la remuneración; sin embargo, 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 7[12] del Reglamento de la Ley 24686, aprobado por el Decreto Supremo 091-DE-CCFFAA, quedará excluido del fondo y 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.

11. En autos la emplazada ha informado que el demandante fue beneficiado por el Fovipol mediante un préstamo en el programa Vivienda Progresiva por el monto de 3281.00 dólares americanos.[13] Al respecto, en su recurso de apelación, ha precisado que:

> (…) del Informe 672-2022-SECEJE/DIRBAP-FOVIPOL/GF-UCC proveniente de la unidad de cuentas corrientes, se tiene que el demandante se encuentra registrado como PRESTATARIO en la modalidad de "VIVIENDA PROGRESIVA", por el importe de U$ 3,281.00 con fecha de inicio de cronograma de pago 05NOV2002 en 240 cuotas (20 años), siendo el pago de cuotas por descuento por planillas; y, con el depósito que realiza en el Banco Continental por el importe de U$570.62, con fecha 13ENE2020, cancela el préstamo íntegramente (Gráfico 3). Es decir, que el demandante fue beneficiado por el FOVIPOL, habiendo dado su consentimiento tácito para que se perfeccione este acto administrativo[14] (el énfasis es nuestro).

12. La existencia de dicho préstamo se acredita del reporte de consulta de expedientes de fecha 14 de junio de 2022[15], donde se hace referencia a un cronograma de pago por un "préstamo por migración" por el monto

---

[11] Sentencia recaída en el Expediente 03378-2019-PA, fundamento 27.
[12] 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.
[13] *Cfr*. Foja 98.
[14] *Cfr*. Foja 150.
[15] Foja 34.

de 3281.00 dólares americanos a nombre del recurrente; así como del cronograma de pagos del referido préstamo a nombre del actor por el mismo monto, cantidad de cuotas y producto (Vivienda Progresiva)[16]. Adicionalmente, de los medios probatorios presentados por el demandante se desprende que ha reconocido la existencia de dicho préstamo, ya que este ha sido mencionado en su solicitud de devolución de aportaciones ante el Fovipol[17], precisando que su objeto fue la adquisición de un terreno. En tal sentido, no existe controversia respecto a que el accionante accedió a un beneficio del Fovipol.

13. En ese orden de ideas, 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, en cumplimiento del fin constitucional antes referido. Por ello, aun cuando solicitó el cese de los descuentos de aportes el 20 de diciembre de 2021[18], su denegatoria se produjo conforme a ley.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda conforme a los fundamentos 2 y 3 *supra*.

2. Declarar **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene.

Publíquese y notifíquese.

SS.

DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH

PONENTE OCHOA CARDICH

[16] *Cfr*. Fojas 41-48.
[17] Foja 3, punto B.
[18] *Cfr*. Fojas 3 y 28.