FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: HANDA VARGAS DE PRETEL Miriam FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 16/07/2025 13:23:13-0500

Firmado digitalmente por: DOMINGUEZ HARO Helder FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 30/06/2025 20:42:10-0500

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 12 días del mes de junio 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 Ronald Benjamín Camacho Bobadilla contra la Resolución 3[1], de fecha 14 de junio de 2023, emitida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que confirmó en parte la apelada y, reformándola, dispuso la devolución de los descuentos desde el 15 de marzo de 2022.

ANTECEDENTES

Con fecha 28 de junio de 2022, don Ronald Benjamín Camacho Bobadilla interpuso demanda de amparo[2] contra el Fondo de Vivienda Policial (Fovipol) y el Ministerio del Interior. Solicitó la devolución de los descuentos realizados a su remuneración por aportes al Fovipol, más el pago de daños y perjuicios, con costas y costos procesales. Alegó la vulneración de sus derechos a la libertad de asociación y a la intangibilidad de sus remuneraciones.

Sostuvo ser un suboficial en situación de actividad que, desde su incorporación a la Policía Nacional del Perú, en abril de 2011, se le ha venido descontando mensualmente un monto a favor de la demandada. Señaló que nunca solicitó pertenecer a Fovipol ni ha autorizado el descuento de sus remuneraciones. Agregó que nunca fue beneficiado con préstamos ni vivienda ni otro tipo de beneficios, por lo que, con fecha 15 de marzo de 2022[3], presentó su solicitud de devolución de aportes, la cual no ha sido respondida.

Tribunal Constitucional

Firmado digitalmente por: GUTIERREZ TICSE Luis Gustavo FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/07/2025 16:34:06-0500

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/2025/03559-2024-AA.pdf

[1] Foja 485.
[2] Foja 70.
[3] Foja 1-3.

Tribunal Constitucional

Firmado digitalmente por: OCHOA CARDICH Cesar Augusto FIR 06626828 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 03/07/2025 13:25:49-0500

Mediante Resolución 1, de fecha 1 de agosto de 2022[4], el Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima admitió a trámite la demanda.

El Fovipol, con fecha 9 de agosto de 2022[5], dedujo la decepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda solicitando que sea declarada infundada o 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. Asimismo, sostuvo que el Fovipol no es una asociación, en tanto ha sido creado por ley y que, en cualquier caso, no ha demostrado de forma indubitable que sea propietario de una vivienda. Además, refirió que no se ha vulnerado derecho alguno, ya que se sometió libre y voluntariamente a la remuneración de la PNP y a los descuentos establecidos para ella.

La Procuraduría Pública del Ministerio del Interior (Mininter), con fecha 17 de agosto de 2022[6], 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 contribuir a dar solución al problema de vivienda para el personal militar y policial, y 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 referida ley, por lo que no procede la devolución que solicita.

Mediante Resolución 7, de fecha 30 de noviembre de 2022[7], el juzgado de primera instancia declaró infundadas las excepciones propuestas y saneado el proceso. Asimismo, con Resolución 8, de fecha 30 de noviembre de 2022[8], declaró fundada la demanda y ordenó la exclusión del recurrente, así como la devolución de aportes desde el momento en que ingresó a la PNP, esto es, desde abril de 2011, por estimar que la afiliación obligatoria del recurrente al Fovipol vulneró su derecho de autodeterminación a asociarse.

---

[4] Foja 83.
[5] Foja 200.
[6] Foja 277.
[7] Foja 431.
[8] Foja 434.

La Sala Superior competente, mediante Resolución 3, de fecha 14 de junio de 2023[9], confirmó en parte la apelada, en el extremo de la exclusión del actor del Fovipol y, reformándola, dispuso la devolución de los aportes desde la fecha de su solicitud de exclusión (15 de marzo de 2022).

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. Como puede verificarse de la resolución emitida en segunda instancia, la demanda ha sido estimada en parte y se ha ordenado al Fovipol la exclusión del demandante y la devolución de las sumas de dinero descontadas desde el 15 de marzo de 2022, fecha de su solicitud de exclusión.

2. Conforme se desprende del recurso de agravio constitucional[10], el recurrente solicita que se revoque la sentencia de segundo grado en el extremo que ordena la devolución de los aportes descontados de su remuneración desde el 15 de marzo de 2022, a los efectos de que dicho extremo se declare fundado y se disponga la devolución de sus aportaciones desde el mes de abril de 2011, fecha de su indebida incorporación a dicho fondo.

3. Como se aprecia, el actor únicamente cuestiona el extremo denegatorio, por lo 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.

---

[9] Foja 485.
[10] Foja 489.

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), razón por la cual, el alegato del recurso de agravio constitucional sobre la afectación de su derecho de asociación corresponde ser desestimado.

6. 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:

> 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 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 los artículos 3 y 55 de la Constitución y la Cuarta Disposición Final y Transitoria, 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.

8. Cabe agregar 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.[11]

9. 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

[11] Sentencia recaída en el Expediente 03378-2019-PA, fj. 27.

la medida en que se encuentra justificada en un fin constitucionalmente legitimo: 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-CCFFA, 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.

10. Ahora bien, es preciso recalcar que, para acceder a la devolución de los aportes a la 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; 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 demanda[13] y de acuerdo con su carné de la PNP[14], las planillas de pago obrantes en autos[15] y el reporte de su cuenta corriente de aportes[16] el demandante no cumple la primera de las condiciones legales antes señaladas para acceder a la devolución requerida, dado que aún se encontraría en situación de actividad. En dicho contexto, pese a que el actor refiere no haber sido beneficiado por el Fondo, no resulta posible ordenar la devolución de sus aportes.

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.

---

[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] Foja 171.
[14] Foja 3.
[15] Fojas 4 a 69.
[16] Foja 132 reverso.

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.

DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE