



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 7704-2005-AA/TC
LIMA
JULIO ALFREDO BERNABÉ CCAMAÑA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 6 días del mes de diciembre de 2006, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gonzales Ojeda, Bardelli Lartirigoyen y Vergara Gotelli, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por don Julio Alfredo Bernabé Ccamaña contra la sentencia de la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 332, su fecha 28 de octubre de 2004, que declara improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 23 de diciembre de 2002 el recurrente interpone demanda de amparo contra el Casino de la Policía con el objeto de que se le permita retirarse como socio de dicha entidad y se proceda a suspender los descuentos que se le viene realizando por concepto de aportaciones, por considerar que se viene vulnerando su derecho constitucional de libre asociación.

Sostiene que con fecha 6 de noviembre de 2002 presentó su carta de renuncia al Casino de Policía, sin obtener respuesta pese a haber transcurrido más de treinta días, motivo por el cual, con fecha 21 de diciembre de 2002 presentó una nueva comunicación ante la demandada, dando por denegada su pretensión de renuncia. Puntualiza asimismo que su pedido de renuncia se ajusta a derecho toda vez que su incorporación se realizó de forma ilegal, pues no dio su autorización para pertenecer al Casino y menos para que se le descuente por concepto de aportaciones en su boleta, motivo por el cual la entidad emplazada no puede obligarlo a pertenecer a ella.

Casino de la Policía del Perú, representado por su presidente, don Rómulo Zevallos Solano, contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente, por considerar que su representada es una asociación sin fines de lucro al servicio de la Policía Nacional del Perú que tiene como socios a los señores oficiales de la PNP en situación de actividad, disponibilidad o retiro. Agrega que en los Estatutos de su representada se tiene regulado expresamente el procedimiento que se debe seguir ante todo pedido formulado por los socios. Conforme a éste, el demandante se encuentra obligado a seguir dicho procedimiento y agotarlo antes de acudir a la vía judicial, no pudiendo considerarlo por cumplido con la sola presentación de la carta de renuncia y la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

posterior carta que da por denegada la petición, cuando era su obligación esperar el pronunciamiento del Consejo Directivo y, ante su posible disconformidad, acudir vía apelación a la Asamblea General Extraordinaria de Delegados. Finalmente, aduce que la incorporación del recurrente se efectuó hace más de 10 años, periodo en el que se le viene haciendo efectivo el descuento correspondiente, razón por la cual este no es arbitrario.

El Decimoctavo Juzgado Civil de Lima, con fecha 30 de setiembre de 2003, declara fundada la demanda, por considerar que la demandada no puede obligar al recurrente a pertenecer a una asociación ni negarle el derecho a que se retire de ella, ya que al hacerlo vulnera su derecho constitucional a la asociación.

La recurrida revoca la apelada y declara improcedente la demanda, por considerar que el actor no ha agotado la vía previa regulada en el Estatuto del Casino de la Policía, incurriendo así en la causal de improcedencia contemplada en el artículo 27 de la Ley N.º 23506.

FUNDAMENTOS

Petitorio

1. Conforme aparece en el petitorio de la demanda el objeto del presente proceso constitucional es que se permita al recurrente retirarse como socio del Casino de Policía, así como que se proceda a suspenderle los descuentos que se le viene realizando por concepto de aportaciones, por considerar que se viene vulnerando su derecho constitucional a la libre asociación.

La no exigibilidad de la regla de agotamiento de la vía previa

2. De manera preliminar a la dilucidación de la controversia y en tanto ha sido materia de pronunciamiento por parte de la recurrida, este Colegiado considera pertinente puntualizar que en el caso de autos no cabe invocar la excepción de falta de agotamiento de la vía previa habida cuenta de que tal exigencia se encuentra condicionada, entre otras cosas, a que la conducta cuestionada no se venga ejecutando en la práctica o a que con la tramitación administrativa de un reclamo frente a ella no se genere agravamiento en el derecho constitucional invocado, al extremo de generar eventuales riesgos de irreparabilidad, conforme lo establecen los incisos 1) y 2) del artículo 46º del Código Procesal Constitucional. En el presente caso, queda claro que independientemente del reclamo iniciado por el recurrente, en los hechos se le ha venido afectando su derecho, al no disponerse la tramitación de su pedido de aceptación de renuncia. Por otra parte, al venirsele efectuando descuentos al recurrente con incidencia inmediata y directa sobre sus ingresos, existe peligro de irreparabilidad respecto de sus derechos constitucionales remunerativos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los alcances del derecho de asociación. Características

3. Este Tribunal considera que estando a que la discusión de fondo se ha centrado en determinar el derecho que le asiste al recurrente a retirarse de una entidad asociativa y a evitar que se le exijan determinadas obligaciones por el hecho de ser asociado contra su voluntad, se impone como una segunda cuestión preliminar dilucidar los alcances del derecho constitucional de asociación. Sobre este particular este Colegiado estima que el citado atributo puede ser concebido como aquel derecho por el cual toda persona puede integrarse con otras, libremente y de modo permanente, en función de determinados objetivos o finalidades, los mismos que, aunque pueden ser de diversa orientación, tienen como necesario correlato su conformidad con la ley.

Titularidad individual, concretización colectiva

4. De la caracterización anteriormente descrita queda claro que el derecho en mención es, en primer lugar, una facultad que aunque puede ser invocada por cualquier persona a título individual sólo se concretiza en tanto aquella se integra conjuntamente con otras personas que, al igual que la interesada aspiran a ejercer dicha libertad. La titularidad, en otros términos, es individual; su ejercicio efectivo, fundamentalmente colectivo.

Libertad de asociarse, de no asociarse y de desvincularse asociativamente

5. Se trata en segundo lugar de un derecho que no sólo implica la libertad de integración (libertad de asociarse en sentido estricto) sino que por correlato también supone la facultad de no aceptar compulsivamente dicha situación (libertad de no asociarse) o, simplemente, de renunciar en cualquier momento a ella, pese a haberla aceptado en algún momento o circunstancia (libertad de desvincularse asociativamente). Como se verá más adelante, es este último aspecto el que resulta esencial a los efectos de dilucidar sobre el asunto aquí controvertido.

No exigencia de autorización administrativa

6. En relación con la variable anteriormente señalada, cabe precisar, en tercer lugar, que el derecho de asociación no requiere ningún tipo de autorización administrativa a los efectos de configurarse como tal. Que, en todo caso, presuponga para los efectos de su formalización, el cumplimiento de determinados y específicos requisitos, no se interpreta como que la autoridad sea quien autoriza su funcionamiento, sino únicamente la que supervisa su correcto desempeño de acuerdo a ley. Sin perjuicio de lo que más adelante se verá, es pertinente puntualizar que no es lo mismo ejercer el derecho de asociación (para lo cual no se requiere autorización) que desplegar determinado tipo de actividades (lo que, en ciertos casos, sí supone autorización de por medio).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Continuidad en el tiempo

7. En cuarto lugar, la facultad asociativa es un derecho que supone una concretización de cierta permanencia o continuidad en el tiempo. Se distingue en ello, como ya fue precisado en la sentencia recaída en el Expediente N° 4677-2004-PA/TC (Caso Confederación General de Trabajadores del Perú) del derecho de reunión, que aunque igual de relevante, es al revés del atributo aquí comentado y por lo que respecta a su desarrollo o puesta en práctica, sólo episódico o circunstancial. La voluntad de asociarse busca, por así decirlo, una cierta dosis de duración o estabilidad en el tiempo.

Fines indistintos. Fundamentos de derecho constitucional interno y de derecho constitucional supranacional

8. En quinto lugar, en lo que concierne al propósito por el cual se estructura, el derecho de asociación no se condiciona a objetivo o variable particular alguna. Aunque desde luego, alguna doctrina haya creído encontrar una identificación entre el derecho de asociación reconocido por la Constitución (inciso 13 del artículo 2°) y la asociación reconocida por el Código Civil (artículo 80°), es conveniente enfatizar que, para efectos constitucionales, las finalidades de dicho atributo no sólo se concretan en los consabidos fines no lucrativos, sino en toda clase de objetivos. Tal conclusión, aunque en apariencia pueda parecer contradictoria con el texto constitucional, no es tal si se tiene en cuenta dos argumentos esenciales; uno que repara en el derecho constitucional interno y, otro, en el derecho internacional de los derechos humanos (derecho constitucional supranacional).

9. En lo que respecta al primer argumento, el mismo texto constitucional reconoce, en el inciso 17) del artículo 2°, el derecho de toda persona a participar no sólo en forma individual, sino también asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la nación, lo que en concreto significa que, desde una perspectiva amplia (la que ofrece el derecho de participación), no sólo cabe el ejercicio del derecho de asociación para propósitos no lucrativos, sino también para objetivos que, al revés de lo dicho, sean lucrativos (no otra cosa representan los consabidos fines económicos).

10. En todo caso, la temática de los fines del derecho de asociación no es en realidad un asunto tan gravitante, si se toma en cuenta la existencia de controles de sujeción a la legalidad o la existencia de límites razonables para cada tipo o variante de actividad asociativa. Pretender analogar el régimen del derecho de asociación a la concepción *ius privatista* de “asociación” significa desconocer diversos aspectos no sólo doctrinales, sino también históricos, pues ninguna de nuestras Constituciones precedentes (Ni la de 1856, donde por primera vez se reconoció dicho atributo, ni en las posteriores de 1860, 1867, 1920, 1933 y, sobre todo, la de 1979) han exigido



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como presupuesto del derecho de asociación que este tenga fines no lucrativos.

11. En suma conforme al primer argumento expuesto, tanto en aplicación de los principios de unidad y concordancia práctica como en observancia de lo previsto por nuestra Constitución histórica, es incorrecto sostener que los fines del derecho de asociación tengan que ser sólo de carácter no lucrativo.
12. En cuanto al segundo argumento conviene recordar que, conforme a la Cuarta Disposición Final de nuestra Norma Fundamental, los derechos y libertades reconocidos por la Constitución se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú. Siendo tal perspectiva la establecida desde la propia Carta Política, no parece difícil aceptar que frente a una hipotética incertidumbre sobre los alcances del derecho en cuestión, la respuesta la tendrían que otorgar los instrumentos internacionales.
13. Si lo hasta acá detallado es lo correcto, como este Colegiado también lo considera y como lo ha hecho saber en más de una oportunidad respecto del contenido de otros derechos fundamentales, queda claro lo siguiente: **a)** conforme al artículo 20° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos “Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas” (inciso 1) agregándose que “Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación” (inciso 2); **b)** de acuerdo al artículo 22° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos “Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses” (inciso 1); “El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad públicas o del orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía” (inciso 2); **c)** Finalmente y conforme al artículo 16° de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (el más inmediato de nuestros instrumentos) “Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole” (inciso 1); “El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás” (inciso 2); “Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aún la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía” (inciso 3).
14. Como es fácil advertir la respuesta que dispensan los instrumentos internacionales a la temática que rodea a los fines del derecho de asociación es absolutamente



100

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

concluyente en todos los casos. En ninguno de ellos se condiciona el ejercicio de dicho atributo fundamental a presuntos fines de carácter no lucrativo. Las únicas restricciones, pasibles de considerarse como tales son, como lo dicen las propias normas, las que puedan derivarse de las exigencias impuestas por un Estado democrático, la seguridad nacional, el orden público, la salud y moral públicas y los derechos y libertades fundamentales. Es conveniente recalcar que la Convención Americana es absolutamente enfática al justificar el carácter abierto o multidimensional del derecho de asociación en los alcances o ámbitos en los que se manifiesta.

15. Por consiguiente, la única lectura que desde la Constitución es posible realizar del derecho de asociación, obliga a considerar el carácter genérico de sus objetivos, existiendo como único y razonable condicionamiento la sujeción en el ejercicio de dicho atributo a lo que determine la ley, la que puede establecer requisitos, determinar reglas de actuación o, incluso, limitar las propias finalidades de modo que se armonicen con el resto de derechos fundamentales y bienes jurídicos de relevancia, mas de ninguna manera puede proscribir *ipso facto* actividades o roles, salvo que estos desnaturalicen los propios objetivos constitucionales.

Análisis de la controversia

16. Del texto de la demanda interpuesta se aprecia que lo que se discute en el fondo es si el recurrente está siendo vulnerado en su derecho constitucional de asociación. Mientras éste sostiene tal premisa, bajo la consideración de que se le ha incorporado a la asociación demandada sin tomar en cuenta su consentimiento y que incluso no se quiere aceptar su renuncia ni la suspensión de los descuentos de los que ha venido siendo objeto, la entidad demandada argumenta que el demandante no ha cuestionado su situación durante varios años, motivo por el cual existiría una suerte de consentimiento tácito.

17. Meritando los argumentos de las partes así como las instrumentales obrantes en el expediente, este Colegiado considera legítima la pretensión contenida en la demanda porque: **a)** ha quedado acreditado que el recurrente en ningún momento solicitó ser incorporado como integrante del emplazado Casino de Policía. Conforme aparece de lo señalado en la contestación de la demanda y de lo prescrito en el artículo 9º de los Estatutos de la referida asociación, se constata que el solo hecho de ser Oficial de la Policía Nacional del Perú, sea en condición de actividad, en disponibilidad o en retiro, supone tener la condición de asociado activo de la referida organización corporativa; **b)** aunque la demandada alega que los reclamos y solicitudes de los asociados pueden ser atendidos favorablemente de acuerdo al procedimiento establecido en los antes citados Estatutos, no ha demostrado en ningún momento que la condición de asociado se adquiera o sea resultado de una decisión individual y voluntaria de cada persona. Al contrario, como ya se ha precisado, la condición de asociado es, en la práctica, una consecuencia inmediata del solo hecho de pertenecer



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a la Policía Nacional del Perú; **c)** este Tribunal estima que aunque la organización corporativa emplazada tiene plenas facultades para organizarse de acuerdo a sus propios reglamentos y normas internas, de ninguna manera puede pretender legitimar conductas o prácticas reñidas con los derechos fundamentales de las personas, ni siquiera por el hecho de encontrarse vinculada a una institución sustentada en principios de jerarquía y disciplina como la Policía Nacional del Perú; **d)** sostener que porque el demandante vino consintiendo por años su estatus de asociado, existe una suerte de consentimiento tácito, que legitimaría el comportamiento de la demandada, resulta inaceptable, pues los violaciones a los atributos fundamentales no se convalidan ni por el transcurso del tiempo, ni por el consentimiento de los agraviados. O la decisión de asociarse es libre y voluntaria, o simplemente es un hecho unilateral y forzoso, inadmisible en términos constitucionales; **e)** naturalmente, aunque este Tribunal no está diciendo que se tenga que desconocer las diversas obligaciones que se hayan visto configuradas durante el periodo en que el recurrente tuvo la condición de asociado, advierte que aquellas dejaron de existir desde el momento en que este último dejó constancia expresa de su decisión de desvincularse de la asociación demandada (esto es, desde el 6 de noviembre de 2002). Esto último resulta vital a los efectos de contabilizar el momento desde que el demandante no se encuentra obligado a cotizar sus cuotas como asociado. No es pues, como parece entenderlo la demandada, que las obligaciones tengan que prolongarse hasta el momento en que la asociación acepte la renuncia del demandante, sino desde el instante en que libre y voluntariamente se formaliza la renuncia del asociado. La demandada, en otras palabras, no puede anteponer su propia demora en la tramitación de una solicitud de renuncia, como pretexto para seguir beneficiándose indebidamente. Si pese a ello lo ha hecho, es su obligación devolver lo indebidamente retenido, tanto más cuando, como ya se ha precisado, la propia condición del demandante no nació producto de un acto voluntario.

18. Por consiguiente, habiéndose acreditado la vulneración del derecho constitucional de asociación del demandante, en su manifestación de desvinculación asociativa, la presente demanda deberá estimarse en forma favorable.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo interpuesta por don Julio Alfredo Bernabé Ccamaña.
2. Ordenar al Casino de la Policía Nacional del Perú que proceda a aceptar la renuncia del demandante a dicha organización corporativa.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

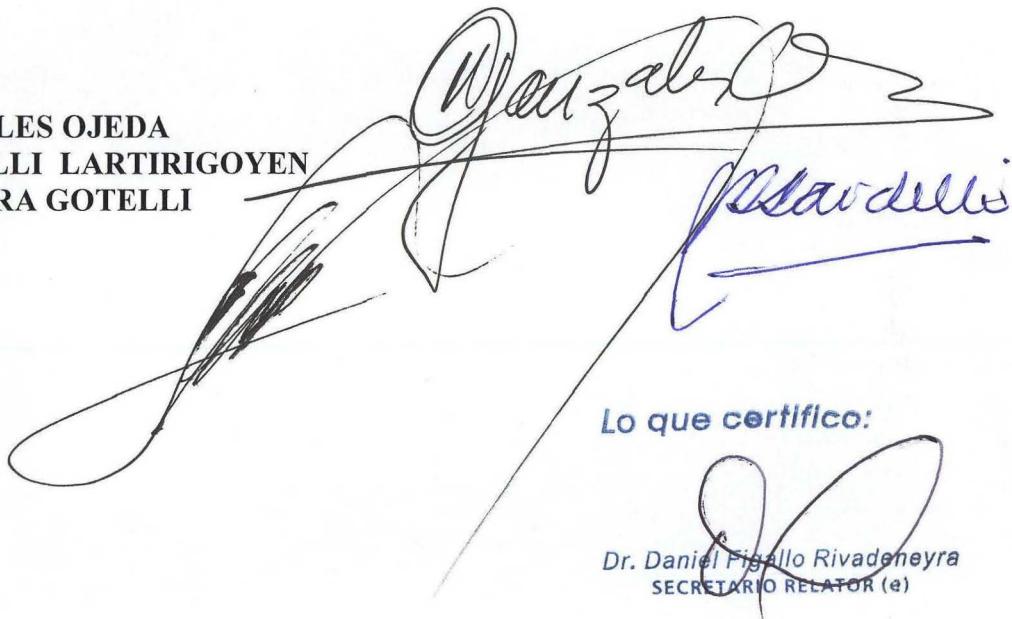
EXP. N.º 7704-2005-AA/TC
LIMA
JULIO ALFREDO BERNABÉ CCAMAÑA

3. Disponer que el Casino de la Policía Nacional del Perú suspenda todo tipo de descuentos que venga realizando al demandante como asociado, debiendo tomar como fecha de referencia la solicitud del 6 de noviembre de 2002, y devuelva los aportes retenidos indebidamente, como se detalla en el fundamento 17, *supra*.

Publíquese y notifíquese.

SS

GONZALES OJEDA
BARDELLI LARTIRIGOYEN
VERGARA GOTELLI



Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneysra
SECRETARIO RELATOR (e)