



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 683/2025

EXP. N.º 02243-2023-PA/TC  
LIMA  
MAURO ALBERTO ESPINOZA  
PAREDES

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 26 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 Mauro Alberto Espinoza Paredes contra la Resolución 3, de fecha 4 de abril de 2023<sup>1</sup>, emitida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que confirmó la apelada en el extremo referido a la devolución a partir del 28 de agosto de 2020 y la declaró improcedente en cuanto a la devolución del monto total de sus aportaciones.

### ANTECEDENTES

Con fecha 13 de julio de 2021, don Mauro Alberto Espinoza Paredes interpuso demanda de amparo<sup>2</sup> contra el Fondo de Vivienda Policial (Fovipol). Solicitó lo siguiente: [i] su desafiliación y/o exoneración del Fovipol; [ii] la devolución total de los descuentos realizados a su remuneración, desde la fecha en que egresó de la Escuela de Suboficiales de la Policía Nacional del Perú; y [iii] el pago de costas y costos procesales. Alegó la vulneración de su derecho a la libertad de asociación. El recurrente refiere que es suboficial en actividad y que desde su incorporación a la Escuela de Suboficiales de la Policía Nacional del Perú se le ha venido descontando mensualmente un monto a favor de la demandada sin su consentimiento. Agrega que su afiliación no ha sido voluntaria y que, con fecha 28 de agosto de 2020<sup>3</sup>, presentó su solicitud de devolución de aportes, la cual no fue respondida, razón por la cual se acogió al silencio administrativo.

---

<sup>1</sup> Foja 435.

<sup>2</sup> Foja 26.

<sup>3</sup> Foja 2.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02243-2023-PA/TC  
LIMA  
MAURO ALBERTO ESPINOZA  
PAREDES

Mediante Resolución 1, de fecha 21 de setiembre de 2021<sup>4</sup>, el Séptimo Juzgado Constitucional de Lima admitió a trámite la demanda.

La Procuraduría Pública del Ministerio del Interior (Mininter), con escrito de fecha 12 de diciembre de 2021<sup>5</sup>, dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Señaló que los hechos no están relacionados con el contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado; indicó que no es una norma autoaplicativa porque no tiene eficacia inmediata; que el Fovipol es 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 tiene la calidad de asociación. Explicó 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 dicha ley, por lo que no procede la devolución que solicita.

El Fovipol, con escrito de fecha 12 de octubre de 2021<sup>6</sup>, dedujo las excepciones de incompetencia por razón de la materia y prescripción, y contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. 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. En lo que concierne al derecho de asociación, sostuvo que el Fovipol no es una asociación, en tanto ha sido creado por ley; y que, en cualquier caso, puede pedir su exclusión siempre que acredite contar con vivienda y no tener deuda pendiente.

El Juzgado de primera instancia mediante Resolución 4, de fecha 30 noviembre de 2021, declaró infundadas las excepciones propuestas y mediante Resolución 5, de fecha 24 de febrero de 2022<sup>7</sup>, declaró fundada en

---

<sup>4</sup> Foja 35.

<sup>5</sup> Foja 56.

<sup>6</sup> Foja 204.

<sup>7</sup> Foja 266.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02243-2023-PA/TC  
LIMA  
MAURO ALBERTO ESPINOZA  
PAREDES

parte la demanda y ordenó la exclusión del recurrente, así como el cese de los descuentos y la devolución de aportes desde el 28 de agosto de 2020, por estimar que la condición del demandante no nació como un acto voluntario. Dispuso la improcedencia en cuanto a la devolución total de los aportes desde la fecha en que egresó de la Escuela de Suboficiales.

La Sala superior competente, mediante Resolución 3, de fecha 4 de abril de 2023<sup>8</sup>, confirmó la apelada en todos sus extremos y también ordenó que se le devuelvan los aportes desde el 28 de agosto de 2020. La Sala consideró que se vulneró el derecho a la remuneración porque se le está confiscando parte de ella anulando la libertad de disponer de esa parte. También declaró improcedente la demanda respecto de la devolución del total de aportes desde la fecha en que egresó como Suboficial de la Policía Nacional del Perú.

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. Como puede verificarse de las resoluciones emitidas en primera y segunda instancia, la demanda ha sido estimada en parte, por lo que se ordenó al Fovipol la exclusión como asociado del demandante, el cese inmediato de los descuentos por concepto de Fondo de Vivienda Policial, la restitución de las sumas de dinero descontadas a partir del 28 de agosto de 2020, más el pago de costos procesales.
2. Conforme se desprende del recurso de agravio constitucional<sup>9</sup>, 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 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

---

<sup>8</sup> Foja 435.

<sup>9</sup> Foja 464.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02243-2023-PA/TC  
LIMA  
MAURO ALBERTO ESPINOZA  
PAREDES

pronunciamiento por esta Sala del Tribunal Constitucional.

### **Análisis de la controversia**

4. El artículo 22 de la Ley 24686, modificado por el artículo único de la Ley 31826, publicada el 12 de julio de 2023, establece 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.

5. De dicho enunciado normativo se desprende, entre otras cosas, que aquellos aportes efectuados antes de fenecida la obligación legal contenida en el literal a) del artículo 3 de la Ley 24686, modificado por la Ley 27801, serán materia de devolución solo si el aportante cumple dos condiciones; a saber: la primera, que se encuentre en situación de retiro; y la segunda, que haya adquirido dicha condición sin haber sido beneficiado por el Fondo.
6. Es importante enfatizar que el Fovipol tiene un propósito social vinculado a la ejecución de programas de vivienda destinados 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 a una vivienda adecuada. Por ello, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por el Estado peruano, 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».
7. Cabe precisar que no toda restricción de derechos resulta inconstitucional o irrazonable, puesto que solo las intervenciones que carecen de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02243-2023-PA/TC  
LIMA  
MAURO ALBERTO ESPINOZA  
PAREDES

justificación se pueden considerar violatorias de los derechos fundamentales<sup>10</sup>.

8. 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 la medida en que se encuentra justificada en un fin constitucionalmente legítimo: el derecho de acceso a la vivienda adecuada. Además, es menester tener presente que 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<sup>11</sup> 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 en el momento de su pase a la situación de retiro, junto con los intereses correspondientes.
9. Habida cuenta de lo expuesto y en cuanto al extremo materia del recurso de agravio constitucional, referido a la devolución de los aportes desde su fecha de incorporación al Fovipol, esta Sala Tribunal Constitucional considera que debe ser desestimado, porque el demandante no cumple la primera de las condiciones legales antes mencionadas para acceder a la devolución requerida, dado que aún se encontraría en situación de actividad<sup>12</sup>.
10. Sin perjuicio de lo expresado, se deja a salvo el derecho del demandante de invocar dicha situación como causal de devolución de sus aportes

---

<sup>10</sup> Sentencia recaída en el Expediente 03378-2019-PA, FJ 27.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Fojas 11 y 27.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02243-2023-PA/TC  
LIMA  
MAURO ALBERTO ESPINOZA  
PAREDES

cuando pase a la situación de retiro, conforme al vigente artículo 22 de la Ley 24686, 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.

**DOMÍNGUEZ HARO  
GUTIÉRREZ TICSE  
OCHOA CARDICH**

**PONENTE GUTIÉRREZ TICSE**