



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 178/2025

EXP. N.º 02255-2024-PA/TC
LIMA
JUAN DÍAZ SAAVEDRA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 6 días del mes de marzo de 2025, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro, Gutiérrez Tisce 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 Juan Díaz Saavedra contra la Resolución 8, de fecha 21 de mayo de 2024¹, emitida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que, confirmando la apelada, declaró fundada en parte la demanda de amparo, por lo que dispuso la devolución de los aportes del Fovipol desde el 31 de enero de 2023, con costos.

ANTECEDENTES

Con fecha 30 de mayo de 2023, don Juan Díaz Saavedra interpuso demanda de amparo contra el Fondo de Vivienda Policial (Fovipol) y la Procuraduría Pública del Ministerio del Interior². Como pretensión principal, solicitó su desafiliación y la exoneración de aportes a favor del Fovipol y, de forma accesoria, la devolución total de los aportes dinerarios sustraídos de sus haberes mensuales, desde la fecha en que egresó como suboficial de tercera de la Policía Nacional del Perú (PNP), con costas.

Manifestó que, al egresar de la Escuela Técnica Superior de la PNP con el grado de suboficial de tercera, se dio con la sorpresa de que su planilla virtual contemplaba un descuento dinerario con el rubro “Fondo de Vivienda Policial - FOVIPOL PNP”. Ante ello, con fecha 26 de enero de 2023, solicitó ante el FOVIPOL su desafiliación y exoneración; en consecuencia, la devolución de los aportes mensuales indebidamente sustraídos, petición que fue desestimada mediante la Carta 231-2023-FOVIPOL-GF, de fecha 9 de febrero de 2023. Esta denegatoria fue apelada; sin embargo, mediante la Resolución de Gerencia General 046-2023-FOVIPOL-GG, de fecha 21 de marzo de 2023, se declaró infundado su medio impugnatorio. Refirió que su afiliación al Fovipol no ha sido voluntaria ni mucho menos consultada, por lo

¹ Foja 218.

² Foja 30.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02255-2024-PA/TC
LIMA
JUAN DÍAZ SAAVEDRA

que es inconstitucional, lo que afecta no solo su derecho a la libertad de asociación, sino también a la remuneración, la cual posee naturaleza alimentaria.

El Cuarto Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 8 de agosto de 2023³, admitió a trámite la demanda.

Con fecha 21 de agosto de 2023, la procuradora pública a cargo del sector Interior dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda⁴ solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Señaló que los descuentos han sido efectuados de acuerdo a la Ley 24686 y sus modificatorias, por lo que no corresponde su devolución debido a su carácter intangible. Indicó también que el Fovipol es un fondo creado por la Ley 24686, el cual busca contribuir al programa de vivienda propia para el personal militar y policial, por lo que no constituye una asociación.

Con fecha 26 de agosto de 2023, el apoderado legal del Fovipol dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda⁵ solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Señaló que el Fovipol fue creado por el Estado para otorgar seguridad social a los miembros de la PNP, lo que significa que cada uno de ellos ha sido integrado a su representada por adhesión legal, y no de forma voluntaria como sucede en las asociaciones, por lo que no puede concluirse que se ha vulnerado el derecho a la libertad de asociación. Indicó que, para ser excluido del Fovipol, el actor debe cumplir con alguno de los requisitos previstos en el artículo 9, inciso c), del Reglamento aprobado por la Resolución de Comandancia General de la Policía Nacional 770-2019-CG-PNP/SECEJE-DIRBAP-FOVIPOL, lo que no se ha producido. Precisó también que, pese a que los descuentos han sido realizados desde el mes de enero del año 2008, el actor no ha demostrado ser propietario de una vivienda inscrita en los Registros Públicos, por lo que no es posible estimar su pretensión.

El Cuarto Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 4, de fecha 21 de setiembre de 2023⁶, declaró infundadas las excepciones deducidas y fundada en parte la demanda; en consecuencia, ordenó la exclusión del actor del Fovipol, el cese de los descuentos y la restitución del dinero descontado desde el 31 de enero de 2023. Consideró que se vulneró el derecho de asociación del accionante al haber sido obligado a formar parte

³ Foja 43.

⁴ Foja 47.

⁵ Foja 148.

⁶ Foja 173.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02255-2024-PA/TC
LIMA
JUAN DÍAZ SAAVEDRA

del Fovipol y ser objeto de descuentos sin haberlo autorizado; y, precisó que la restitución de aportes debe efectuarse desde el 31 de enero de 2023, fecha en la que solicitó su exclusión del referido fondo.

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 8, de fecha 21 de mayo de 2024⁷, confirmó la apelada, al considerar que la negativa de desafiliación del actor vulneró su derecho a la libertad de asociación, más aún cuando la demandada no ha acreditado que el actor haya sido beneficiario del Fovipol. En cuanto a la devolución de aportes, compartió el mismo criterio del *a quo*, en el sentido de que la restitución solo comprende los descuentos efectuados a partir del 31 de enero de 2023.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. Conforme se observa de los actuados, la demanda fue estimada parcialmente, por lo que se ordenó la exclusión del actor del Fovipol y el cese de los descuentos; sin embargo, en el extremo referido a la devolución de sus aportes, solo se dispuso restituir las sumas de dinero descontadas a partir del 31 de enero de 2023.
2. Ante ello, con su recurso de agravio constitucional de fecha 4 de junio de 2024⁸, el actor cuestiona que dicha devolución no comprenda lo retenido desde que egresó como suboficial de la PNP y que no se haya reconocido el pago de costas. Así, solicita que se revoque la sentencia de segundo grado *“en el extremo que declaró improcedente la demanda respecto a la devolución total de los aportes dinerarios desde la fecha que egresó como Suboficial de la Policía Nacional del Perú y el pago de costas”*⁹. Siendo ello así, el presente pronunciamiento solo versará sobre estos extremos.

Análisis de la controversia

3. 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 PNP, conforme a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 24686, modificado por el Decreto Legislativo 732. En esa línea, constituyen

⁷ Foja 218.

⁸ Foja 228.

⁹ Foja 229.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02255-2024-PA/TC
LIMA
JUAN DÍAZ SAAVEDRA

recursos financieros de dicho fondo, entre otros, los aportes obligatorios del personal militar y policial en las situaciones de actividad y disponibilidad que no cuenten con vivienda o terreno propio, con excepción del personal en situación de retiro con goce de pensión cuya aportación será facultativa, lo que se desprende del vigente artículo 3, literal a), de la Ley 24686.

4. En el presente caso, no es materia de controversia que el demandante es miembro de la Policía Nacional del Perú en situación de actividad, lo que ha sido reconocido por ambas partes¹⁰ y también se acredita de su boleta de pago del periodo de abril de 2023¹¹. Asimismo, tampoco es un aspecto controvertido sus aportes al Fovipol, ya que ello se aprecia del reporte de ingresos por pago de aportes al 25 de agosto de 2023¹², donde obran descuentos desde el mes de enero del año 2008.
5. Al respecto, cabe agregar que el artículo 22 de la Ley 24686 fue modificado por el artículo único de la Ley 31826, publicada el 12 de julio de 2023, que dispuso 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.

6. 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 a 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”. (el énfasis es nuestro).

¹⁰ Cfr. Foja 163 y 181 (punto 3.2.1).

¹¹ Foja 25.

¹² Foja 68.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02255-2024-PA/TC
LIMA
JUAN DÍAZ SAAVEDRA

7. Conviene tener presente que no toda restricción de derechos resulta inconstitucional o irrazonable, y que solo las intervenciones que carecen de justificación se pueden considerar como violatorias de los derechos fundamentales¹³.
8. Teniendo ello en cuenta, debe señalarse que las aportaciones al 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 7¹⁴ 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.
9. 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; y, la segunda, que haya adquirido dicha condición sin haber sido beneficiado por el Fondo.
10. En el presente caso, conforme a lo antes aludido, el actor no cumple la primera condición para acceder a la devolución de los aportes reclamados, pues aún se encuentra en actividad, razón por la cual no resulta posible atender lo peticionado.
11. Siendo ello así, se deja a salvo el derecho del demandante de poder solicitar la devolución de lo retenido por el Fovipol antes del 31 de enero de 2023 al momento de pasar a la situación de retiro, en la medida en que cumpla

¹³ Sentencia recaída en el Expediente 03378-2019-PA, fundamento 27.

¹⁴ 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02255-2024-PA/TC
LIMA
JUAN DÍAZ SAAVEDRA

las condiciones establecidas en el artículo 22 de la Ley 24686, en la vía legal pertinente.

12. Finalmente, en cuanto al extremo referido al pago de costas, corresponde desestimar dicho pedido en aplicación del artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional, el cual establece que, en los procesos de amparo, el Estado solo puede ser condenado al pago de costos.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo en el extremo referido a la devolución de aportes desde el momento del egreso como suboficial de la Policía Nacional del Perú.
2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en lo referido al pago de costas.

Publíquese y notifíquese.

SS.

DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH

PONENTE OCHOA CARDICH