



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 291/2025

EXP. N.º 03943-2023-PA/TC
LIMA
NÉSTOR ANTONIO
SAAVEDRA CASTILLO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 5 días del mes de diciembre de 2024, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro 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 Concepción Emilio Pulido Horna, abogado de don Néstor Antonio Saavedra Castillo, contra la Resolución 3, de fecha 13 de junio de 2023¹, emitida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de amparo.

ANTECEDENTES

Con fecha 14 de setiembre de 2021, don Néstor Antonio Saavedra Castillo interpuso demanda de amparo contra el Fondo de Vivienda Policial (Fovipol) y el Ministerio del Interior². Solicitó que se declare la nulidad de la resolución ficta que le denegó la devolución de las aportaciones con la respectiva desafiliación al Fovipol, así como la resolución ficta que le denegó su recurso de apelación, más el pago de intereses legales, compensatorios y moratorios.

Sostuvo ser miembro de la Policía Nacional del Perú y que con fecha 13 de octubre 2020 solicitó su desafiliación al referido Fondo y la devolución de aportes, pedido que no fue resuelto oportunamente, por lo que se acogió al silencio administrativo negativo y procedió a impugnar dicha resolución ficta; pese a ello, no se ha emitido pronunciamiento. Asimismo, refirió que no ha obtenido beneficio alguno del Fovipol. Alegó la vulneración de sus derechos a la libre asociación y al debido proceso.

¹ Foja 349.

² Foja 37.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03943-2023-PA/TC
LIMA
NÉSTOR ANTONIO
SAAVEDRA CASTILLO

El Décimo Primer Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 10 de noviembre de 2021³, admitió a trámite la demanda.

La Procuraduría Pública del Ministerio del Interior (Mininter), con fecha 14 de marzo de 2022⁴, dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia. Asimismo, contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Señaló que los hechos descritos por el demandante no se encuentran vinculados al contenido constitucional del derecho invocado y que las normas cuestionadas en la demanda no son autoaplicativas, por lo que, su aplicación no puede ser cuestionada en la vía del amparo. Preciso que, el Fovipol es un fondo de carácter social creado por Ley 24686; que, por ende, no es una asociación y que los aportes son obligatorios por imperio de la referida ley, por lo que no procede la devolución que solicita.

Con fecha 4 de junio de 2022⁵, la apoderada legal del Fovipol dedujo las excepciones de incompetencia por razón de la materia, falta de agotamiento de la vía administrativa y prescripción, y contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Refirió que, es falso que no se haya dado respuesta a lo pedido, dado que a través de la Carta 755-2020-SECEJE-DRIBAP-DIVFOVIPOL/GF-UCC-SA, de 21 de noviembre de 2020, se le requirió documentos para que acredite su exoneración y mediante la Resolución 205-2021-SECEJE-PP/DIRBAP-FOVIPOL, de fecha 25 de febrero de 2021, se desestimó su pedido. Sostuvo que, existe una vía procedimental específica para tramitar su pretensión. 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.

El Cuarto Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 8, de fecha 27 de julio de 2022⁶, desestimó las excepciones deducidas y con Resolución 10, de fecha 14 de setiembre de 2022⁷, declaró infundada la

³ Foja 43.

⁴ Foja 77.

⁵ Foja 240

⁶ Foja 300.

⁷ Foja 315.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03943-2023-PA/TC
LIMA
NÉSTOR ANTONIO
SAAVEDRA CASTILLO

demanda, con el argumento de que ya se le dejó de descontar al demandante al haber pasado al retiro y que su pedido de devolución se realizó luego de su retiro, por lo que quedó consentido el descuento anterior.

La Sala Superior competente, mediante Resolución 3, de fecha 13 de junio de 2023⁸, confirmó en parte la apelada, la revocó en cuanto a la excepción de prescripción y la declaró fundada, por considerar que la demanda fue presentada fuera del plazo previsto en el artículo 45 del Código Procesal Constitucional.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El recurrente solicita que se declare la nulidad de la resolución ficta que le denegó la devolución de las aportaciones con la respectiva desafiliación al Fovipol, así como la resolución ficta que le denegó su recurso de apelación, más el pago de intereses legales, compensatorios y moratorios.

De la procedibilidad

2. Como se aprecia, el órgano de segundo grado estimó la excepción de prescripción deducida por la parte emplazada, con el argumento de que el recurrente dio por agotada la vía previa el 24 de marzo de 2021, mientras que la demanda fue interpuesta el 14 de setiembre de 2021, por lo que, el plazo previsto en el artículo 45 del Código Procesal Constitucional transcurrió en exceso.
3. En su recurso de agravio constitucional⁹, el recurrente alega que se debe desestimar la prescripción extintiva propuesta por la demandada en aplicación del numeral 7, del artículo 45 del Nuevo Código Procesal Constitucional, porque si se trata de normas autoaplicativas el plazo no prescribe, salvo que la norma sea derogada o declarada inconstitucional.¹⁰
4. Al respecto, esta sala aprecia de autos lo siguiente:

- El recurrente formuló su petición el 13 de octubre de 2020¹¹.

⁸ Foja 349.

⁹ Foja 375.

¹⁰ Foja 376.

¹¹ Foja 1.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03943-2023-PA/TC
LIMA
NÉSTOR ANTONIO
SAAVEDRA CASTILLO

- Ante la falta de respuesta, apeló la decisión ficta acogiéndose al silencio negativo el 27 de enero de 2021¹².
- Mediante carta notarial del 24 de marzo de 2021¹³, el actor, al amparo del artículo 188, inciso 188.2, acápite a), de la Ley 27444, dio por agotada la vía administrativa ante la ausencia de respuesta a su recurso de apelación.
- Fovipol emitió respuesta negativa el 25 de febrero de 2021¹⁴, a través de la Resolución de la Gerencia de Finanzas 0205-2021-SECEJE-PNP/DIRBAP-FOVIPOL/G.FINANZAS.

5. En anterior pronunciamiento¹⁵, este Tribunal ha precisado lo siguiente:

[...] la Constitución ha querido establecer el cumplimiento del plazo legal en la atención de peticiones, como una garantía constitucional a favor del peticionante, a fin de que este no se vea perjudicado en sus intereses cuando la autoridad por alguna razón, no puede cumplir con dicho plazo. Por ello, en el ámbito administrativo el legislador también le ha habilitado al administrado, por mandato legal, la posibilidad de acogerse al silencio negativo, con la finalidad de que, de encontrarse regulada la existencia de medios impugnatorios y de un órgano de segunda instancia administrativa, este pueda acudir directamente a ella mediante resolución ficta, o dar por agotada la vía administrativa para acudir a la sede judicial a discutir su pretensión. Tal facultad, conforme ha sido desarrollado en la jurisprudencia, es optativa para el administrado, pues este puede esperar a que la administración resuelva su petición –incluso fuera del plazo– o invocar el acogimiento del silencio administrativo para proseguir con su impugnación (Cfr. sentencia recaída en el Expediente 01003-1998-AA/TC).

6. En el presente caso, se advierte que se han producido los dos posibles supuestos. Así, por un lado, el recurrente decidió acogerse al agotamiento de la vía previa producto del silencio administrativo el 24 de marzo de 2021, mientras que, por otro lado, el Fovipol emitió respuesta a la petición del actor el 25 de febrero de 2021. Claro está que la fecha de notificación o toma de conocimiento no ha sido revelada por ninguna de las partes y, en el escrito de absolución de excepciones, de fecha 20 de julio de 2022¹⁶, el demandante tampoco niega tener conocimiento de la Resolución de la Gerencia de Finanzas 0205-2021-SECEJE-PNP/DIRBAP-FOVIPOL/G.FINANZAS.

¹² Foja 5.

¹³ Foja 8.

¹⁴ Foja 157 reverso.

¹⁵ Cfr. sentencia emitida en el Expediente 03525-2021-PA/TC, fundamento 44.

¹⁶ Foja 283.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03943-2023-PA/TC
LIMA
NÉSTOR ANTONIO
SAAVEDRA CASTILLO

7. En tal sentido, a juicio de esta Sala del Tribunal Constitucional, la contabilización del plazo establecido por el artículo 45 del Nuevo Código Procesal Constitucional debe efectuarse desde la fecha más favorable al recurrente, la cual, por las particulares circunstancias, corresponde a la fecha en la que el demandante dio por agotada la vía administrativa, esto es, el 24 de marzo de 2021.
8. Siendo ello así, se aprecia que, al haber sido presentada la demanda el 14 de setiembre de 2021, excedió el plazo antes referido, por lo que, corresponde estimar la decisión venida en grado y desestimar la demanda.
9. Es pertinente mencionar que, en el presente caso, no nos encontramos frente a un amparo contra normas autoaplicativas, dado que la parte demandante hizo ejercicio de las garantías administrativas que la ley le otorga, razón por la cual sí correspondía al juez constitucional efectuar la contabilización del antedicho plazo.
10. Sin perjuicio de ello, cabe precisar que el artículo 22 de la Ley 24686 (Ley que creó en cada instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial) 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.
11. Habida cuenta de lo expuesto, comoquiera que el Fovipol ha referido que el actor pasó a retiro en diciembre de 2020¹⁷ y que el actor ha afirmado que no se ha beneficiado del Fovipol, tiene a salvo su derecho de solicitar la devolución de sus aportes al amparo del artículo 22 de la Ley 24686, modificado por la Ley 31826, por la vía legal que considere pertinente.

¹⁷ Foja 246.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03943-2023-PA/TC
LIMA
NÉSTOR ANTONIO
SAAVEDRA CASTILLO

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

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH**

PONENTE OCHOA CARDICH