



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 4938-2006-PA/TC
LIMA
CÉSAR ABEL PAZ SOLDÁN SALAZAR

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 19 días del mes de Julio de 2006, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, con la asistencia de los señores magistrados García Toma, Alva Orlandini y Landa Arroyo, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por don César Abel Paz Soldán Salazar contra la sentencia emitida por la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 154, su fecha 13 de Junio de 2005, que declara improcedente la demanda de amparo interpuesta.

ANTECEDENTES

Con fecha 4 de abril de 2003, don César Abel Paz Soldán Salazar interpone demanda de amparo contra el presidente del Casino de la Policía, don Rómulo Zevallos Solano, con el objeto de que se proceda a suspender los descuentos que se le vienen realizando por concepto de aportaciones, pese a haber presentado su renuncia formal a dicha entidad. Considera que con tal proceder se vulnera su derecho constitucional de libre asociación.

Refiere el recurrente que con fecha 5 de Diciembre del 2002 presentó su carta de renuncia al Casino de la Policía, por estimar que los descuentos que venían aplicándose por pertenecer a dicha entidad eran indebidos, más aún cuando su incorporación se realizó de forma ilegal, no habiendo autorizado en ningún momento pertenecer a ella y menos aún el descuento por concepto de aportaciones que le efectúan en su boleta de pago, no pudiendo la emplazada obligarlo a pertenecer compulsivamente.

El emplazado contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente, alegando que su representada es una asociación sin fines de lucro al servicio de la Policía Nacional del Perú y que tiene como socios a los 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. Señala que, conforme al mismo, el demandante se encuentra obligado a seguir dicho procedimiento y agotarlo antes de acudir a la vía judicial, no pudiéndose dar por agotada la vía previa con la sola presentación de la carta de renuncia, más aún cuando esta ha sido denegada mediante Resolución de Consejo Directivo N.º 464-2003-CP/CD, del 20 de mayo de 2003, y tenía expedita su apelación



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ante la Asamblea General Extraordinaria de Delegados. Finalmente, aduce que la incorporación se efectuó hace varios años, periodo en el que se ha venido haciendo efectivo el descuento correspondiente, sin que se efectuara reclamo alguno, lo que demuestra la no arbitrariedad de dicho proceder.

El Décimo Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, el 28 de agosto de 2003, declara improcedente la demanda, fundamentalmente, por considerar que el recurrente no ha cumplido con agotar las vías previas.

La recurrida confirma la apelada esencialmente por los mismos fundamentos.

FUNDAMENTOS

Petitorio

1. Conforme aparece en el petitorio de la demanda, el objeto del presente proceso constitucional se dirige a que el Casino de Policía proceda a suspender los descuentos que se le viene realizando al recurrente por concepto de aportaciones, pese a haber presentado su renuncia formal a dicha entidad. A juicio del demandante, con el proceder descrito se vulnera su derecho constitucional de libre asociación.

Necesidad de integración del petitorio

2. Aunque el petitorio de la demanda se circunscribe a la suspensión de los descuentos que se vienen realizando al demandante por parte del Casino de la Policía, de su contenido se desprende que el tema de fondo no sólo se limita a un cuestionamiento por la consecuencia económica que el demandante considera gravosa, sino a que se le haya sometido a una condición de asociado sin su previo consentimiento. Prueba de lo dicho no sólo son los argumentos aducidos en su demanda, sino el hecho mismo de haber decidido tramitar su renuncia en la condición de asociado.
3. Este Colegiado considera que para pronunciarse sobre la presente controversia resulta ineludible integrar el petitorio demandado, dado que lo que se cuestiona no sólo se limita a los descuentos que se consideran lesivos, sino al hecho mismo de haber solicitado su renuncia sin que la demandada se haya pronunciado favorablemente respecto de su pretensión. El proceder descrito, por lo demás, se sustenta en la regla de suplencia de la queja, en cuanto componente del principio *iura novit curia*, reconocido en el Artículo VIII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

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

4. De manera preliminar a la dilucidación de la presente controversia y en tanto ha sido materia de pronunciamiento tanto por parte de la apelada como de la recurrida, este



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 la misma 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 46 del Código Procesal Constitucional. En el presente caso, queda claro que, independientemente del reclamo iniciado por el recurrente, en la práctica se le ha venido afectando su derecho, al mantenerse subsistentes los descuentos económicos por concepto de aportaciones, pese a haber formulado su renuncia formal a la emplazada. Por otra parte, por considerar que al tener los citados descuentos incidencia inmediata y directa sobre los ingresos del recurrente, existe peligro de irreparabilidad respecto de sus derechos constitucionales remunerativos.

Los alcances del Derecho de Asociación. Características

5. Considera este Tribunal que en tanto la discusión de fondo se ha centrado en determinar el derecho que le asiste al recurrente de retirarse de una entidad asociativa y de evitar que se le exijan determinadas obligaciones por ser asociado contra su voluntad; se impone, como una segunda cuestión preliminar, dilucidar sobre los alcances del derecho constitucional de asociación. Sobre este particular, juzga este Colegiado 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, las mismas que, aunque pueden ser de diversa orientación, tienen como necesario correlato su conformidad con la ley.

Titularidad individual, concretización colectiva

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

Libertad de asociarse, de no asociarse y de desvincularse asociativamente

7. 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 la misma, pese a haberla aceptado en algún momento o circunstancia (libertad de desvincularse asociativamente). Como veremos más adelante, es este último aspecto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el que resulta esencial a efectos de dilucidar sobre el asunto aquí controvertido.

No exigencia de autorización administrativa

8. 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 efectos de configurarse como tal. Que, en todo caso, presuponga para los fines de su formalización el cumplimiento de determinados y específicos requisitos, no se debe interpretar como que la autoridad sea quien *prima facie* autoriza su funcionamiento, sino únicamente en el sentido de que ella 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, y como dije, no se requiere autorización) que desplegar determinado tipo de actividades (lo que, en ciertos casos, sí supone autorización de por medio).

Continuidad en el tiempo

9. Es, en cuarto lugar, la facultad asociativa un derecho que supone una concretización de cierta permanencia o continuidad en el tiempo. Se distingue en ello, y como ya fue precisado en la Sentencia recaída en el Expediente N.º 4677-2004-PA/TC (Caso Confederación General de Trabajadores del Perú), del derecho de reunión, que aunque igual de relevante, es lo contrario 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

10. En quinto lugar, y por lo que respecta 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 especificar 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 nos atenemos a dos argumentos esenciales; uno que repara en el derecho constitucional interno y otro más bien en el derecho internacional de los derechos humanos (derecho constitucional supranacional).
11. En lo que respecta al primer argumento, el mismo texto constitucional reconoce en el inciso 17) del Artículo 2 el derecho de toda persona de participar no sólo en forma individual, sino también *asociada*, en la vida política, *económica*, social y cultural de la nación, lo que en pocas palabras significa que, desde una perspectiva



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amplia (la que ofrece el derecho de participación), no sólo cabe ejercerse el 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).

12. Considera por lo demás este Colegiado que 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 como presupuesto del derecho de asociación que este tenga fines no lucrativos.
13. En suma, estimamos, conforme al primer argumento expuesto, que 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.
14. Por lo que respecta 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.
15. Si la lógica descrita es la correcta, 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 con el 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)**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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).

16. 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 concluyente en todos los casos. En ninguno de ellos se condiciona el ejercicio de dicho atributo fundamental a unos presuntos fines de carácter no lucrativo. Las únicas restricciones que pueden considerarse son, como lo dicen las propias normas, las que se deriven 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. Por lo demás, y por si existieran dudas al respecto, la Convención Americana es absolutamente enfática al justificar el carácter abierto o multidimensional en los alcances o ámbitos en los que se manifiesta el derecho de asociación.

17. Por consiguiente, la única lectura que desde la Constitución es posible realizar respecto del derecho de asociación, obliga, pues, a considerar el carácter genérico en sus objetivos, existiendo como único y razonable condicionamiento la sujeción en el ejercicio de dicho atributo a lo que determine la ley, la que, por su parte y como ya se adelantó, 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 proscribir *ipso facto* actividades o roles a menos que con la existencia de las mismas se desnaturalizara los propios objetivos constitucionales.

Análisis de la controversia

18. 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 este sostiene tal premisa arguyendo 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 que existiría una suerte de consentimiento tácito.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

19. Merituados los argumentos de las partes así como las instrumentales obrantes en el expediente, este Colegiado considera legítima la pretensión habida cuenta de que **a)** Ha quedado acreditado que el recurrente, en ningún momento, solicitó ser incorporado como integrante del emplazado Casino de Policía. Por el contrario y conforme aparece de la contestación de la demanda y de lo prescrito en el Artículo 9 de los Estatutos de la referida asociación, ha quedado establecido que el solo hecho de ser Oficial de la Policía Nacional del Perú, sea que se encuentre en condición de actividad, disponibilidad o 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 con el procedimiento establecido en los antes citados Estatutos, no ha demostrado en ningún momento que la condición de asociado se adquiriera o sea resultado de una decisión individual y voluntaria de cada persona. Al contrario y como ya se ha precisado, la condición de asociado es, en la práctica, una consecuencia inmediata por el solo hecho de pertenecer a la Policía Nacional del Perú; **c)** Este Tribunal estima que, aunque la organización corporativa emplazada tiene plenas facultades para organizarse de acuerdo con 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 de alguna forma 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 las 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, inadmisibles en términos constitucionales. Corrobora, por lo demás este aserto, el Informe N.º 002-2002-DDP/IN A LEG, emitido por la Defensoría del Policía y obrante de fojas 89 a 91 de los autos, en cuyas conclusiones se reconoce expresamente el proceder arbitrario con el que viene obrando la entidad emplazada; **e)** Naturalmente y 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, entiende 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 5 de Diciembre del 2002). Esto último resulta vital a 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 cuanto que, como ya se ha precisado, la propia condición del demandante no es producto de un acto voluntario.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo interpuesta por don César Abel Paz Soldán Salazar.

Ordena que el Casino de la Policía Nacional del Perú proceda a aceptar la renuncia del demandante a dicha organización corporativa.

Dispone 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 5 de diciembre de 2002.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GARCÍA TOMA
ALVA ORLANDINI
LANDA ARROYO**

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadenayra
SECRETARIO RELATOR (e)