



Sala Primera. Sentencia 683/2025

EXP. N.º 01463-2023-PA/TC
LIMA
FONDO DE VIVIENDA POLICIAL
(FOVIPOL)

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 23 días del mes de mayo de 2025, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Pacheco Zerga, Hernández Chávez y Ochoa Cardich, emite la presente sentencia, con el voto singular del magistrado Monteagudo Valdez. Los magistrados intervenientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO



Recurso de agravio constitucional interpuesto por el Fondo de Vivienda Policial (Fovipol) contra la resolución de foja 320, de fecha 13 de enero de 2023, expedida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima que, confirmando la apelada, declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Mediante escrito de fecha 16 de diciembre de 2020¹, el Fondo de Vivienda Policial (Fovipol) interpuso demanda de amparo contra los jueces del Primer Juzgado Constitucional Transitorio y de la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima. Solicita que se declare la nulidad de las siguientes resoluciones judiciales: (i) la Resolución 4, de fecha 27 de junio de 2019², que declaró fundada la demanda; y (ii) la Resolución 14, de fecha 15 de setiembre de 2019³, que confirmó la precitada sentencia estimatoria dictada en el proceso de amparo promovido en su contra por don Hugo Carlo Vera Toro.⁴ Alegó la vulneración de sus derechos constitucionales a la tutela procesal efectiva, debido proceso, debida motivación de las resoluciones judiciales y al juez imparcial y al principio de legalidad.

Adujo, en términos generales, que las sentencias cuestionadas no tuvieron en cuenta que el Fovipol se rige por sus propias leyes y que la norma que lo creó tuvo como motivación dotar de bienestar al personal policial, siendo su fondo de carácter intangible y los aportes obligatorios para todo el personal militar y policial en actividad, no pudiendo ser calificados los descuentos que se efectúan para ese efecto como indebidos ni como aportes asociativos ni requiere de autorización del personal, pues han sido establecidos

¹ Folio 81

² Folio 13

³ Folio 69

⁴ Expediente 13750-2018-0-1801-JR-CI-01

EXP. N.º 01463-2023-PA/TC
LIMA
FONDO DE VIVIENDA POLICIAL
(FOVIPOL)

por la ley y su reglamento que establece los supuestos de exoneración. Precisó que la estructura de las asociaciones son distintas al Fovipol, que es un organismo especial creado dentro de la PNP y que tiene autonomía administrativa. Agregó que los fundamentos de las sentencias materia de control constitucional distan de la realidad al señalar que se había afectado el derecho de libre asociación del beneficiado y al calificar sus aportes como “indebidamente retenidos”, pues él había autorizado el descuento por planilla el 20 de abril de 2018 debido a que en enero de ese año había pasado a la situación de retiro y aún mantenía un monto por cancelar del préstamo que se le otorgó. Afirmó que en el proceso subyacente tuvo una defensa ineficaz y que, por desconocimiento jurídico, su defensor no ofreció los medios probatorios suficientes, pero que ello no es óbice para que quede en estado de indefensión. Indicó que las cuestionadas interpretaron erróneamente una norma sustantiva, pues lo que buscó el beneficiado fue su exclusión del Fovipol y la devolución de sus aportes. Precisó que don Hugo Vera Toro interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia cuestionada en cuanto ordenó la devolución de sus aportes desde el mes de diciembre desde el 2018 y no desde el 2007, como lo había solicitado. Adujo que la sentencia contraviene el principio de legalidad al considerar que se vulneró el derecho de libre asociación del demandante sin tener en cuenta la Ley 24685.

Mediante la Resolución 1, del 23 de diciembre de 2021⁵, el Juzgado Constitucional Transitorio de la Corte Superior de Justicia de Lima admitió a trámite la demanda.

Mediante escrito del 13 de enero de 2022⁶, el procurador público a cargo de los asuntos judiciales del Poder Judicial contestó la demanda y señaló que lo realmente pretendido por la recurrente es cuestionar el criterio jurisdiccional de los jueces constitucionales demandados.

La audiencia única se llevó a cabo el 14 de marzo de 2022⁷, en la que se declaró saneado el proceso y quedó la causa expedita para sentenciar.

Mediante Resolución 7, de fecha 15 de marzo de 2022⁸, el Segundo Juzgado Constitucional Transitorio de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró improcedente la demanda porque, en su opinión, la resolución materia

⁵ Folio 132

⁶ Folio 153

⁷ Folio 185

⁸ Folio 190

EXP. N.º 01463-2023-PA/TC
LIMA
FONDO DE VIVIENDA POLICIAL
(FOVIPOL)

de controversia se encuentra debidamente motivada y el demandante lo que pretende es la revisión del criterio asumido por los jueces demandados.

A su turno, la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución 3, de fecha 13 de enero de 2023⁹, confirmó la apelada basándose en que la recurrente lo que pretende es convertir el presente amparo en una instancia de revisión del criterio expuesto en el primer amparo y que las cuestionadas se encuentran debidamente motivadas.

FUNDAMENTOS

Petitorio y determinación del asunto controvertido

1. El objeto del presente proceso es que se declare la nulidad de las siguientes resoluciones judiciales: (i) la Resolución 4, de fecha 27 de junio de 2019, que declaró fundada la demanda del proceso subyacente; y (ii) la Resolución 14, de fecha 15 de setiembre de 2019, que confirmó la precitada sentencia estimatoria, dictada en el proceso de amparo promovido en su contra por don Hugo Carlo Vera Toro. Alega la vulneración de sus derechos constitucionales a la tutela procesal efectiva, debido proceso, debida motivación de las resoluciones judiciales y juez imparcial y al principio de legalidad.

Sobre la procedencia del régimen excepcional del amparo contra amparo

2. De conformidad con lo expresado por el Tribunal, con carácter de precedente¹⁰ y en el marco de lo establecido por el Nuevo Código Procesal Constitucional, así como en su posterior desarrollo jurisprudencial, el proceso de “amparo contra amparo”, así como sus distintas variantes (amparo contra *habeas corpus*, amparo contra cumplimiento, amparo contra acción popular, etc.), es un régimen procesal de naturaleza atípica o excepcional cuya procedencia se encuentra sujeta a determinados supuestos o criterios.

3. De acuerdo con estos últimos: a) solo procede cuando la vulneración constitucional resulte evidente o manifiesta; es decir, que su habilitación se condiciona a la vulneración de uno o más derechos constitucionales,

⁹ Folio 320

¹⁰ Sentencia emitida en el Expediente 04853-2004-AA/TC, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 13 septiembre de 2007.

EXP. N.º 01463-2023-PA/TC
LIMA
FONDO DE VIVIENDA POLICIAL
(FOVIPOL)

independientemente de la naturaleza de estos. Tratándose incluso de contraamparos en materia laboral dicha procedencia supone el cumplimiento previo o efectivo de la sentencia emitida en el primer proceso de amparo¹¹; b) su habilitación solo opera por una sola y única oportunidad, siempre que las partes procesales del primer y segundo amparo sean las mismas; c) resulta pertinente tanto contra resoluciones judiciales desestimatorias como contra las estimatorias; d) su habilitación se condiciona a la vulneración de uno o más derechos constitucionales, independientemente de la naturaleza de los mismos; e) procede en defensa de la doctrina jurisprudencial vinculante establecida por el Tribunal Constitucional; f) se habilita en defensa de los terceros que no han participado en el proceso constitucional cuestionado y cuyos derechos han sido vulnerados, así como respecto del recurrente que por razones extraordinarias, debidamente acreditadas, no pudo acceder al agravio constitucional; g) resulta pertinente como mecanismo de defensa de los precedentes vinculantes establecidos por el Tribunal Constitucional¹²; h) no procede en contra de las decisiones emanadas del Tribunal Constitucional; e i) procede incluso cuando el proceso se torna inconstitucional en cualquiera de sus otras fases o etapas, como la postulatoria¹³; la de impugnación de sentencia¹⁴ o la de ejecución de sentencia.¹⁵

4. El Tribunal Constitucional indicó: “No obstante, corresponde precisar también que la tramitación de un excepcional amparo contra amparo está orientada, esencialmente, a descartar o confirmar que en la tramitación y resolución del amparo primigenio se haya vulnerado derechos fundamentales, y no a analizarse los hechos controvertidos que motivaron su promoción”.¹⁶

¹¹ Sentencia emitida en el Expediente 04650-2007-PA/TC, fundamento 5.

¹² Sentencias emitidas en el Expediente 03908-2007-PA/TC, fundamento 8.

¹³ Sentencias emitidas en el Expediente 5059-2009-PA/TC, fundamento 4; Expediente 3477-2010-PA/TC, fundamento 4, entre otros.

¹⁴ Sentencias emitidas en el Expediente 2205-2010-PA/TC, fundamento 6; Expediente 4531-2009-PA/TC, fundamento 4, entre otros.

¹⁵ Sentencias emitidas en el Expediente 04063-2007-PA/TC, fundamento 3 y Expediente 01797-2010-PA/TC, fundamento 3; y resoluciones emitidas en el Expediente 3122-2010-PA/TC, fundamento 4; Expediente 2668-2010-PA/TC, fundamento 4, entre otras.

¹⁶ Sentencia emitida en el Expediente 04559-2019-PA/TC, fundamento 5.

Sobre la tutela judicial efectiva y sus alcances

5. Como lo ha precisado el Tribunal Constitucional en diversas sentencias, la tutela judicial efectiva es un derecho constitucional de naturaleza procesal en virtud del cual toda persona o sujeto justiciable puede acceder a los órganos jurisdiccionales, independientemente del tipo de pretensión formulada y de la eventual legitimidad que pueda o no acompañarle a su petitorio. En un sentido extensivo, la tutela judicial efectiva permite también que lo que ha sido decidido judicialmente mediante una sentencia, resulte eficazmente cumplido. En otras palabras, con la tutela judicial efectiva no solo se persigue asegurar la participación o acceso del justiciable a los diversos mecanismos (procesos) que habilita el ordenamiento dentro de los supuestos establecidos para cada tipo de pretensión, sino que se busca garantizar que, tras el resultado obtenido, pueda verse este último materializado con una mínima y sensata dosis de eficacia.¹⁷

Sobre el derecho al debido proceso

6. El artículo 139, inciso 3 de la Constitución establece como derecho de todo justiciable y principio de la función jurisdiccional la observancia del debido proceso. Este derecho, a tenor de lo que establece nuestra jurisprudencia, ha sido considerado como un derecho continente que abarca diversas garantías y reglas (las cuales a su vez son derechos parte de un gran derecho con una estructura compuesta o compleja), entre los cuales se encuentran el derecho al procedimiento preestablecido, el derecho de defensa, el derecho a la pluralidad de instancias, el derecho a la motivación de las resoluciones, el derecho a los medios de prueba, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, etc.

Sobre el derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales

7. Cabe mencionar que el derecho fundamental a la debida motivación de las resoluciones se encuentra reconocido en el artículo 139, inciso 5 de la Constitución Política. Se trata de una manifestación del derecho fundamental al debido proceso, el cual se encuentra comprendido en lo que el Nuevo Código Procesal Constitucional denomina tutela procesal efectiva, una de cuyas manifestaciones es, en efecto, el derecho a la obtención de una resolución fundada en Derecho.

¹⁷ Sentencia emitida en el Expediente 00763-2005-PA/TC, fundamento 6.

EXP. N.º 01463-2023-PA/TC
LIMA
FONDO DE VIVIENDA POLICIAL
(FOVIPOL)

8. En una anterior oportunidad el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de señalar lo siguiente:¹⁸

[...] este derecho implica que cualquier decisión judicial cuente con un razonamiento (elementos y razones de juicio) que no sea aparente, defectuoso o irrazonable, sino que exponga de manera clara, lógica y jurídica los fundamentos de hecho y de derecho que la justifican (STC 06712-2005-PHC/TC, fundamento 10). De este modo, el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales encuentra su fundamento en la necesidad de que las partes conozcan el proceso lógico-jurídico (*ratio decidendi*) que conduce a la decisión, y de controlar la aplicación del derecho realizada por los órganos judiciales, pues ésta no puede ser arbitraria, defectuosa, irrazonada o inexistente.

9. En este sentido, tal como lo ha precisado el Tribunal en diversa jurisprudencia, el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales no garantiza una determinada extensión de la motivación, por lo que su contenido constitucional se respeta *prima facie*: a) siempre que exista fundamentación jurídica, que no implica la sola mención de las normas a aplicar al caso, sino la explicación de por qué tal caso se encuentra o no dentro de los supuestos que contemplan tales normas; b) siempre que exista congruencia entre lo pedido y lo resuelto, que implica la manifestación de los argumentos que expresarán la conformidad entre los pronunciamientos del fallo y las pretensiones formuladas por las partes; y, c) siempre que por sí misma exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si esta es breve o concisa o se presenta el supuesto de motivación por remisión.¹⁹

10. De esta manera, si bien no todo ni cualquier error en el que eventualmente incurra una resolución judicial constituye automáticamente la violación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales, cierto es también que el deber de motivar constituye una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de los magistrados, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se derivan del caso.

¹⁸ Sentencia emitida en el Expediente 04302-2012-PA/TC, fundamento 5.

¹⁹ Sentencia emitida en el Expediente 04348-2005-PA/TC, fundamento 2.

EXP. N.º 01463-2023-PA/TC
LIMA
FONDO DE VIVIENDA POLICIAL
(FOVIPOL)

11. Asimismo, resulta conveniente recordar que el derecho a obtener una resolución judicial debidamente motivada no supone que se dé respuesta a todos los argumentos de las partes o terceros intervenientes, sino que la resolución contenga una justificación adecuada respecto de la decisión contenida en ella, conforme a la naturaleza de la cuestión que se esté discutiendo.

Sobre las garantías de la independencia judicial y la imparcialidad de los jueces

12. La garantía de la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional se encuentra recogida en el inciso 2 del artículo 139 de la Constitución Política, en el que se encuentra establecido que: "Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) 2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional".
13. El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de señalar que²⁰:
 28. La independencia judicial debe ser entendida como aquella capacidad autodeterminativa para proceder a la declaración del derecho, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, dentro de los marcos que fijan la Constitución y la Ley. En puridad, se trata de una condición de albedrío funcional.
 29. El principio de independencia judicial exige que el legislador adopte las medidas necesarias y oportunas a fin de que el órgano y sus miembros administren justicia con estricta sujeción al Derecho y a la Constitución, sin que sea posible la injerencia de extraños [otros poderes públicos o sociales, e incluso órganos del mismo ente judicial] a la hora de delimitar e interpretar el sector del ordenamiento jurídico que ha de aplicarse en cada caso.
14. En relación con la imparcialidad, en la misma sentencia citada *supra* dejó señalado lo siguiente²¹:

Mientras la garantía de independencia, en términos generales, protege al juez frente a influencias externas, el principio de imparcialidad - estrechamente ligado al principio de independencia funcional- se vincula a determinadas exigencias dentro del proceso, definidas como la independencia del juez frente a las partes y al objeto del proceso mismo, pudiendo entenderse desde dos acepciones:

- a) Imparcialidad subjetiva, que atañe a algún tipo de compromiso que el juez

²⁰ Sentencia emitida en el Expediente 00023-2003-PI/TC.

²¹ Sentencia emitida en el Expediente 00023-2003-PI/TC, fundamento 34.

EXP. N.º 01463-2023-PA/TC
LIMA
FONDO DE VIVIENDA POLICIAL
(FOVIPOL)

pueda tener con el caso.

b) Imparcialidad objetiva, referida a la influencia negativa que puede tener en el juez la estructura del sistema, restándole imparcialidad, es decir, si el sistema no ofrece suficientes garantías para desterrar cualquier duda razonable.

Por consiguiente, no puede invocarse el principio de independencia en tanto existan signos de parcialidad [...]. En esta materia, incluso las apariencias pueden revestir importancia (...) debe recusarse todo juicio del que se pueda legítimamente temer una falta de imparcialidad. Esto se deriva de la confianza que los tribunales de una sociedad democrática deben inspirar a los justiciables (...)” (Caso De Cubber contra Bélgica, del 26 de octubre de 1984).

Sobre el principio de legalidad

15. El principio de legalidad se encuentra consagrado por la Constitución Política en su artículo 2, inciso 24, literal d) conforme al cual “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley”.
16. El Tribunal Constitucional precisó que²²:

[...] Dicho principio comprende una doble garantía; la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, que refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes [...] ; la segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y que este Tribunal ha identificado como ley o norma con rango de ley” (cfr. la sentencia del Tribunal Constitucional español 61/1990).

17. En esa línea, agregó que²³:

[...] el principio de legalidad, en sentido general, se entiende como la subordinación de todos los poderes públicos a leyes generales y abstractas que disciplinan su forma de ejercicio y cuya observancia se halla sometida a un control de legitimidad por jueces independientes [...]

²² Sentencia emitida en el Expediente 00197-2010-PA/TC, fundamento 4.

²³ Sentencia emitida en el Expediente 01837-2009-PA/TC, fundamento 12.

Análisis del caso concreto

18. Como se indicó previamente, el objeto del presente proceso es que se declare la nulidad de las siguientes resoluciones judiciales: (i) la Resolución 4, de fecha 27 de junio de 2019, que declaró fundada la demanda del proceso subyacente; y (ii) la Resolución 14, de fecha 15 de setiembre de 2019, que confirmó la precitada sentencia estimatoria, dictada en el proceso de amparo promovido en su contra por don Hugo Carlo Vera Toro. Alega la vulneración de sus derechos constitucionales a la tutela procesal efectiva, debido proceso, debida motivación de las resoluciones judiciales y al juez imparcial y al principio de legalidad.
19. Ahora bien, del análisis externo de la sentencia de primera instancia materia de cuestionamiento se aprecia que en ella el *a quo* estimó la demanda por encontrar acreditada la vulneración del derecho de asociación de don Hugo Carlo Vera Toro. Para el efecto, tras dejar precisado cuál es el contenido constitucionalmente protegido de tal derecho, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, analizó los argumentos que respaldaron tanto la demanda como la contestación de esta y, luego de valorar la prueba ofrecida y actuada, encontró acreditado que el entonces demandante no había dado su consentimiento para pertenecer al Fovipol y que la naturaleza especial de esta entidad no justificaba que se le obligara a permanecer afiliado a ella, aun cuando se encontrara dentro del ámbito del derecho público, pues lo contrario supondría la transgresión del principio de autodeterminación del individuo. Así, al concluir que resultaba estimable la demanda por la vulneración del derecho de asociación del demandante, también consideró que debía ampararse la pretensión accesoria referida a la devolución de los descuentos que se le efectuó por aportes a Fovipol desde la fecha en que solicitó su exclusión, esto es, el 31 de julio de 2018.
20. A su turno, en la sentencia de vista que también se objeta en la presente demanda, emitida en razón de la apelación formulada por don Hugo Carlo Vera Toro contra la sentencia estimatoria en el extremo en que ordenó la devolución de los descuentos a partir del 31 de julio de 2018, y no desde el 2007 como lo había solicitado, el *ad quem* confirmó tal decisión. Para ello, luego de establecer el contenido del derecho de asociación, analizando el caso concreto encontró acreditado que el recurrente no había solicitado ser incorporado al Fovipol ni autorizado el descuento para dicho fondo y que, según lo alegado en la contestación de la demanda y el recurso de apelación, por el solo hecho de ser un policía

EXP. N.º 01463-2023-PA/TC
LIMA
FONDO DE VIVIENDA POLICIAL
(FOVIPOL)

en actividad se consideró que tenía la condición de asociado obligatorio conforme a la Ley 24686, lo que resultaba contrario al derecho de asociación; asimismo, encontró acreditado que, además del descuento que se le efectuaba a don Hugo Carlo Vera Toro por la deuda que aún tenía con el Fovipol, también se le efectuaba otro descuento por el referido fondo de vivienda, concepto este cuya devolución solicitó el 31 de julio de 2018. Así, el órgano revisor concluyó que se había afectado el derecho de asociación del entonces demandante, tanto en relación con la libertad de asociarse como de desvincularse de la demandada, por lo que debía disponerse su exclusión de Fovipol y, además, ordenar el cese de los descuentos que se le venían efectuando por concepto de “fondo de vivienda policial” y que se le restituya las sumas retenidas desde la fecha en que dejó constancia de su decisión de desvincularse del Fovipol, esto es, el 31 de julio de 2018.

21. Así pues, a nuestra consideración, las resoluciones cuestionadas cuentan con argumentos fácticos y jurídicos suficientes que justifican la decisión, en el caso de sentencia de primera instancia de declarar fundada en parte la demanda y excluir a don Hugo Carlo Vera Toro del Fondo de Vivienda Policial y ordenar la suspensión de todo tipo de aporte y que se le devuelva lo retenido desde el 31 de julio de 2018; y, en el caso de la sentencia de vista, de confirmar la apelada. Así, tanto el *a quo* como el *ad quem* no solo valoraron la prueba ofrecida y actuada en el proceso de amparo subyacente, sino que también interpretaron y aplicaron las disposiciones legales que regulan el Fovipol a la luz de las disposiciones constitucionales y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relacionados con el derecho de asociación; y no se evidencia la vulneración del derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales ni la contravención del principio de legalidad.
22. Por otro lado, tampoco se encuentra acreditada la alegada vulneración del derecho del Fovipol a un juez imparcial, habida cuenta que, tal como se precisó en el fundamento *supra*, los jueces demandados expidieron las resoluciones cuestionadas basándose en las disposiciones legales y constitucionales aplicables al caso, no constando que lo resuelto hubiera respondido a motivaciones o exigencias externas.
23. Finalmente, tampoco se aprecia la afectación de los derechos a la tutela procesal efectiva y al debido proceso que alega el amparista, pues, según consta de los actuados del proceso subyacente que obran en autos, tuvo acceso irrestricto a la jurisdicción y ya inmerso en el proceso, este se desarrolló conforme a las reglas del procedimiento preestablecidas,



Sala Primera. Sentencia 683/2025

EXP. N.º 01463-2023-PA/TC
LIMA
FONDO DE VIVIENDA POLICIAL
(FOVIPOL)

habiendo ejercido activamente sus derechos de defensa, el derecho a la motivación de las resoluciones, el derecho a los medios de prueba y no se encontró imposibilitado de ejercer el derecho a la pluralidad de instancias, entre otros.

24. Siendo así y al no acreditarse la afectación del contenido constitucionalmente protegido de los derechos invocados, la pretensión debe desestimarse.

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.

SS.

PACHECO ZERGA
HERNÁNDEZ CHÁVEZ
OCHOA CARDICH

PONENTE PACHECO ZERGA



Sala Primera. Sentencia 683/2025

EXP. N.º 01463-2023-PA/TC
LIMA
FONDO DE VIVIENDA POLICIAL
(FOVIPOL)

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Emito el presente voto, con el debido respeto por la opinión de mis colegas, porque considero que corresponde declarar **FUNDADA** la demanda de amparo interpuesta.

En el presente caso, mediante escrito de fecha 16 de diciembre de 2020, el Fondo de Vivienda Policial (Fovipol) interpuso demanda de amparo contra los jueces del Primer Juzgado Constitucional Transitorio y de la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima. Pide que se declare la nulidad de las siguientes resoluciones judiciales: (i) la Resolución 4, de fecha 27 de junio de 2019²⁴, que declaró fundada la demanda; y (ii) la Resolución 14, de fecha 15 de setiembre de 2019²⁵, que confirmó la precitada sentencia estimatoria dictada en el proceso de amparo promovido en su contra por don Hugo Carlo Vera Toro²⁶. Alega la vulneración de sus derechos constitucionales a la tutela procesal efectiva, debido proceso, debida motivación de las resoluciones judiciales y al juez imparcial y al principio de legalidad.

La mayoría de mis colegas ha optado por declarar infundada la demanda, ya que, según consideran, los jueces emplazados han cumplido con motivar adecuadamente sus pronunciamientos, por lo que no se advertiría alguna vulneración particular del derecho al debido proceso.

Ahora bien, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido que solo procede la demanda de amparo contra amparo cuando la vulneración constitucional resulte evidente o manifiesta; es decir, que su habilitación se condiciona a la vulneración de uno o más derechos constitucionales, independientemente de la naturaleza de los mismos.

En el presente caso, se ha alegado una vulneración del derecho a la debida motivación. Al respecto, el intérprete final del de la Constitución ha tenido oportunidad de señalar que²⁷:

[...] este derecho implica que cualquier decisión judicial cuente con un razonamiento (elementos y razones de juicio) que no sea aparente, defectuoso o irrazonable, sino que exponga de manera clara, lógica y jurídica

²⁴ Folio 13.

²⁵ Folio 69.

²⁶ Expediente 13750-2018-0-1801-JR-CI-01.

²⁷ Sentencia emitida en el Expediente 04302-2012-PA/TC, fundamento 5.



Sala Primera. Sentencia 683/2025

EXP. N.º 01463-2023-PA/TC
LIMA
FONDO DE VIVIENDA POLICIAL
(FOVIPOL)

los fundamentos de hecho y de derecho que la justifican (STC 06712-2005-PHC/TC, fundamento 10). De este modo, el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales encuentra su fundamento en la necesidad de que las partes conozcan el proceso lógico-jurídico (*ratio decidendi*) que conduce a la decisión, y de controlar la aplicación del derecho realizada por los órganos judiciales, pues ésta no puede ser arbitraria, defectuosa, irrazonada o inexistente.

Como se indicó previamente, el objeto del presente proceso es que se declare la nulidad de las siguientes resoluciones judiciales: (i) la Resolución 4, de fecha 27 de junio de 2019, que declaró fundada la demanda del proceso subyacente; y (ii) la Resolución 14, de fecha 15 de setiembre de 2019, que confirmó la precitada sentencia estimatoria, dictada en el proceso de amparo promovido en su contra por don Hugo Carlo Vera Toro. Alega la vulneración de sus derechos constitucionales a la tutela procesal efectiva, debido proceso, debida motivación de las resoluciones judiciales y al juez imparcial y al principio de legalidad.

Ahora bien, del análisis externo de la sentencia de primera instancia materia de cuestionamiento se aprecia que en ella el *a quo* estimó la demanda por encontrar acreditada la vulneración del derecho de asociación de don Hugo Carlo Vera Toro. Para tal efecto, tras dejar precisado cuál es el contenido constitucionalmente protegido de tal derecho, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, analizó los argumentos que respaldaron tanto la demanda como la contestación de la misma y, luego de valorar la prueba ofrecida y actuada, encontró acreditado que el entonces demandante no había dado su consentimiento para pertenecer al Fovipol y que la naturaleza especial de esta entidad no justificaba que se le obligara a permanecer afiliado a ella, aun cuando se encontrara dentro del ámbito del derecho público, pues lo contrario supondría la transgresión del principio de autodeterminación del individuo. Así, al concluir que resultaba estimable la demanda por la vulneración del derecho de asociación del demandante, también consideró que debía ampararse la pretensión accesoria referida a la devolución de los descuentos que se le efectuó por aportes a Fovipol desde la fecha en que solicitó su exclusión, esto es, el 31 de julio de 2018.

A su turno, en la sentencia de vista que también se objeta en la presente demanda, emitida en razón de la apelación formulada por don Hugo Carlo Vera Toro contra la sentencia estimatoria en el extremo en que ordenó la devolución de los descuentos a partir del 31 de julio de 2018, y no desde el 2007 como lo había solicitado, el *ad quem* confirmó tal decisión. Para ello, luego de establecer el contenido del derecho de asociación, analizando el caso concreto



Sala Primera. Sentencia 683/2025

EXP. N.º 01463-2023-PA/TC
LIMA
FONDO DE VIVIENDA POLICIAL
(FOVIPOL)

encontró acreditado que el recurrente no había solicitado ser incorporado al Fovipol ni autorizado el descuento para dicho fondo y que, según lo alegado en la contestación de la demanda y el recurso de apelación, por el solo hecho de ser un policía en actividad se consideró que tenía la condición de asociado obligatorio conforme a la Ley 24686, lo que resultaba contrario al derecho de asociación; asimismo, encontró acreditado que, además del descuento que se le efectuaba a don Hugo Carlo Vera Toro por la deuda que aún tenía con el Fovipol, también se le efectuaba otro descuento por el referido fondo de vivienda, concepto este cuya devolución solicitó el 31 de julio de 2018. Así, el órgano revisor concluyó que se había afectado el derecho de asociación del entonces demandante, tanto en relación con la libertad de asociarse como de desvincularse de la demandada, por lo que debía disponerse su exclusión de Fovipol y, además, ordenar el cese de los descuentos que se le venían efectuando por concepto de “fondo de vivienda policial” y que se le restituya las sumas retenidas desde la fecha en que dejó constancia de su decisión de desvincularse del Fovipol, esto es, el 31 de julio de 2018.

Ahora bien, la mayoría de mis colegas estiman que los pronunciamientos de ambas instancias judiciales se encuentran debidamente motivados. Sin embargo, advierto que, en realidad, resulta posible identificar diversos vicios en lo referido a la motivación externa de las decisiones judiciales cuestionadas. Al respecto, la jurisprudencia del Tribunal ha precisado que “[e]l control de la justificación externa del razonamiento resulta fundamental para apreciar la justicia y razonabilidad de la decisión judicial en el Estado democrático, porque obliga al juez a ser exhaustivo en la fundamentación de su decisión y a no dejarse persuadir por la simple lógica formal (STC 00896-2009-HC, fundamento 7)”.

En el ámbito de la motivación externa, la justicia constitucional es competente para analizar si es que las premisas de las que parte el juez han sido confrontadas o analizadas en relación con sus posibilidades fácticas y jurídicas. Ello supone examinar si es que las resoluciones judiciales han identificado, de forma certera, los hechos que se discuten en la controversia principal.

En el presente caso, puedo advertir que, en realidad, si bien es cierto se presentó, con fecha 31 de julio de 2018, un escrito a través del cual el demandante del proceso de amparo primigenio solicitó su desvinculación del Fovipol, en realidad tal pedido resultaba inviable en la medida en que el solicitante aun registraba un monto por cancelar respecto de un préstamo otorgado por el Fovipol.



Sala Primera. Sentencia 683/2025

EXP. N.º 01463-2023-PA/TC
LIMA
FONDO DE VIVIENDA POLICIAL
(FOVIPOL)

En efecto, conforme se advierte del Informe 2801-2020-DG-PNP/SECEJE-DIRVAP/FOVIPOL-GF-UCC, de fecha 6 de noviembre de 2020, el recurrente figuraba como prestatario en la modalidad “Vivienda Progresiva”, el cual se inició el 7 de diciembre de 2007, por un monto de S/. 37,267.60, financiados en 240 cuotas, con pagos de S/. 180.10. En este mismo documento se precisa que, para la referida fecha, el demandante del proceso de amparo primigenio mantenía dos cuotas vencidas por S/. 351.13 y un monto total por cancelar de S/. 14,856.32, el cual incluía cuotas vencidas.

Al respecto, el artículo 9 del Reglamento del fondo de Vivienda Policial, aprobado por Resolución de Comandancia General de la Policía Nacional del Perú N° 770-2019-CG-PNP/SECEJE-DIRBAP-FOVIPOL, de fecha 10 de diciembre de 2019, preveía que los aportantes pueden solicitar su exclusión del fondo en aquellos casos en los que se haya cumplido con cancelar la totalidad del préstamo otorgado, supuesto que, como resulta evidente, no se cumplió en este caso.

En este orden de ideas, considero que existe un déficit de motivación respecto de las premisas fácticas analizadas en el primer proceso de amparo, ya que se ha omitido analizar el hecho de que el recurrente tenía deuda pendiente de cancelar en el momento en que solicitó su desvinculación del Fovipol. En ese sentido, corresponde que las autoridades judiciales emplazadas consideren dicho elemento al emitir un nuevo pronunciamiento.

Por las consideraciones expuestas, considero que corresponde:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo; en consecuencia, que se declare **NULA** la Resolución N° 14, de fecha 15 de septiembre de 2019, expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima en el Expediente 13750-2018-0-1801-JR-CI-01; así como la Resolución 04, de fecha 27 de junio de 2019, expedida por el Primer Juzgado Constitucional Transitorio de la Corte Superior de Justicia de Lima.
2. Emitir un nuevo pronunciamiento considerando los fundamentos expuestos en el presente voto.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ