Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
HANDA VARGAS DE PRETEL Miriam FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 09/11/2026 15:45:47-0500

Sala Segunda. Sentencia 1763/2026

EXP. N° 00019-2025-PA/TC
LIMA
JORGE ARMANDO MORI CHANAMÉ

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
PACHECO ZERGA LUZ IMELDA FIR 02860240 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 28/10/2026 15:47:55-0500

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 11 días del mes de septiembre de 2026, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Ochoa Cardich, Gutiérrez Ticse y Pacheco Zerga, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Karla Llolivet Sánchez Gil, abogada de don Jorge Armando Mori Chanamé, contra la Resolución 2, de fecha 5 de setiembre de 2023[1], expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima que, declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 3 de noviembre de 2020[2], don Jorge Armando Mori Chanamé presentó demanda de amparo contra el Fondo de Vivienda Policial – FOVIPOL PNP. Solicitó, además de los costos procesales, la devolución del total de sus aportes al FOVIPOL, ascendientes a S/. 6,989.39, de los que S/. 2,955.65 corresponderían a aportes retenidos entre los años 2006 y 2011 (situación de actividad) y S/. 4,033.39 a aportes retenidos entre los años 2012 y 2018 (situación de retiro).

Refirió que estos aportes le fueron retenidos sin que se cuente con su autorización. Expuso que, con anterioridad, solicitó la devolución de los aportes al FOVIPOL, pero que éste no le proporcionó una respuesta oportuna, por lo que, tras acogerse al silencio administrativo negativo, inició el presente proceso. Alegó la violación de los derechos a la libertad de asociación y a la intangibilidad de las remuneraciones.

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.° 1412, Decreto Supremo N.° 029-2021-PCM y la Directiva N.° 002-2021-PCM/SGTD.
URL: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2026/00019-2025-AA.pdf

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICSE Luis Gustavo FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 30/10/2026 17:20:58-0500

[1] Foja 248.
[2] Foja 16.

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
OCHOA CARDICH Cesar Augusto FIR 06626828 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 29/10/2026 13:17:35-0500

El Décimo Primer Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 21 de diciembre de 2020[3], admitió a trámite la demanda.

Con escrito de fecha 3 de marzo de 2021[4], doña Verónica Nelsi Díaz Mauricio, procuradora pública del Ministerio del Interior, dedujo excepciones de incompetencia material y de falta de agotamiento de la vía administrativa y contestó la demanda. Alegó que la retención de las remuneraciones tiene una justificación constitucional en torno al principio de solidaridad. Afirmó que, el FOVIPOL no cuenta con naturaleza asociativa; y, además, no resulta posible la devolución de los aportes realizados con anterioridad a la formalización de una solicitud de exclusión.

Mediante escrito de fecha 21 de julio de 2021[5], don César Armando Muriche Astorayme, abogado de FOVIPOL, dedujo una excepción de incompetencia material y contestó la demanda. Afirmó que, como entidad creada por el Estado, el FOVIPOL carece de las notas características de las asociaciones y, además, que se encuentra expresamente habilitada por ley para realizar las retenciones cuestionadas.

El juzgado de primera instancia, mediante la Resolución 8, de fecha 30 de junio de 2022[6], declaró infundadas las excepciones y saneado el proceso. Asimismo, a través de Resolución 10, de fecha 18 de julio de 2022[7], declaró fundada en parte la demanda y, consecuentemente, ordenó la devolución de los aportes realizados por el demandante entre octubre de 2012 y junio de 2018. Afirmó que, los aportes por parte del personal en situación de retiro son facultativos; sin embargo, no constaba que el demandante hubiera manifestado su voluntad en dicho sentido. En relación a los aportes obligatorios realizados entre el 2006 y 2011 no pueden ser reclamados, ya que el reclamante manifestó su voluntad de ser excluido del FOVIPOL recién en el año 2020. Respecto a los aportes durante su situación de retiro, sostuvo que son inconstitucionales por afectar el derecho a la pensión y que se realizaron sin contar con aprobación del demandante de permanecer en el fondo.

---

[3] Foja 22.
[4] Foja 33.
[5] Foja 132.
[6] Foja 183.
[7] Foja 192.

La Sala Superior revisora con Resolución 2, de fecha 5 de setiembre de 2023[8], afirmó que, al no haber interpuesto el demandante recurso alguno contra la apelada, no le correspondía emitir pronunciamiento respecto a la desestimación de la devolución de los aportes del 2006 al 2011, por haber quedado este extremo firme. Por su parte, en lo correspondiente a las retenciones del 2012 al 2018, revocó la apelada y, reformándola, declaró improcedente dicho extremo. Afirmó que, según lo alegado por la emplazada en su recurso de apelación, el demandante habría solicitado la reinscripción en el FOVIPOL para obtener un préstamo. Indicó que ello no había sido contradicho por el demandante, por lo que existían dudas respecto a si el demandante se había beneficiado del fondo. Expuso además que las devoluciones solicitadas sólo son pasibles de ser atendidas con posterioridad a la realización de una comunicación expresa en tal sentido, lo que recién sucedió en el 2020.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El recurrente solicitó, además de los costos procesales, la devolución del total de sus aportes al FOVIPOL, ascendientes a S/. 6,989.39, de los que S/. 2,955.65 corresponderían a aportes retenidos entre los años 2006 y 2011 (situación de actividad) y S/. 4,033.39 a aportes retenidos entre los años 2012 y 2018 (situación de retiro).

2. Se alegó la violación de los derechos a la libertad de asociación y a la intangibilidad de las remuneraciones.

Cuestión previa

3. El Tribunal aprecia, como también lo ha hecho el *a quem*, que el recurrente no interpuso un recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia. Con dicha sentencia, se desestimó su demanda en lo correspondiente a sus cuestionamientos respecto a las retenciones por aportes realizadas entre los años 2006 y 2011, los que ascenderían al monto de S/. 2,955.65. Siendo ello así, este pronunciamiento goza de

[8] Foja 248.

firmeza, por lo que no corresponde que la Sala emita un pronunciamiento en relación con éste, sino únicamente respecto a las retenciones realizadas entre los años 2012 y 2018, las que ascenderían al monto de S/. 4,033.39.

Análisis de la controversia

4. 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[9]. Por otro lado, conforme a lo prescrito por el inciso "a" del artículo 3 de la Ley 24686, que crea el FOVIPOL, modificado por la sexta disposición complementaria, transitoria y final de la Ley 27801, constituyen recursos financieros de dicho fondo los siguientes: "El aporte obligatorio del personal Militar y Policial en las situaciones de Actividad y Disponibilidad que no cuente con vivienda o terreno propio, con excepción del personal Militar y Policial en situación de Retiro con goce de pensión cuya aportación será facultativa"[10].

5. Es claro que la participación de los efectivos policiales en dicho fondo se ha dispuesto por mandato legal para cumplir un fin social (realización del programa de vivienda para el personal militar y policial), razón por la cual, el alegato del recurso de agravio constitucional sobre la afectación de su derecho de asociación corresponde ser desestimado.

6. Con relación a la restricción que el FOVIPOL supone en la remuneración del personal de la PNP, cabe precisar que el artículo 22 de la Ley 24686 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

---

[9] Cfr. artículo 7 de la Ley 24686, modificada por el Decreto Legislativo 732.

[10] Cfr. Sentencias recaídas en los Expediente 03463-2021-PA/TC, fundamento 4, o 00585-2020-PA/TC, fundamento 4.

> los préstamos a sus aportantes; el cual tiene un plazo máximo de seis meses para devolver los fondos solicitados.

7. 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 los artículos 3 y 55 de la Constitución y la Cuarta Disposición Final y Transitoria, 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.

8. Cabe agregar que no toda restricción de derechos resulta inconstitucional o irrazonable, puesto que solo las intervenciones que carecen de justificación se pueden considerar violatorias de los derechos fundamentales[11].

9. Teniendo ello en cuenta, debe señalarse que, si bien las aportaciones al 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, 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 712 del Reglamento de la Ley 24686, aprobado por el Decreto Supremo 091-DECCFFA, 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.

10. 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

---

[11] Sentencia recaída en el Expediente 03378-2019-PA, foja. 27.

por el artículo único de la Ley 31826, el aportante deberá cumplir dos condiciones: la primera, que se encuentre en situación de retiro; la segunda, que haya adquirido dicha condición sin haber sido beneficiado por el Fondo.

11. En el caso de autos, se observa que la demandada ha afirmado, por medio de su recurso de apelación[12], y en base a las capturas de pantalla que obran a fojas 217 y 218, que, tras su pase al retiro en el año 2011, el recurrente solicitó su reinscripción en septiembre de 2012 en aras de obtener un préstamo. Por medio de dicho acto procesal, la emplazada indicó que no contaba con la documentación pertinente, ya que el personal en retiro realiza tales trámites ante la Caja de Pensiones Militar y Policial, y, por lo tanto, requirió que el *a quem* obtenga la información correspondiente.

12. La Sala superior afirmó, respecto a dicho argumento, que el recurrente no lo había contradicho, pese a que la misma le fuera notificada el 15 de mayo de 2023, por lo que existían dudas respecto a si había obtenido un beneficio del FOVIPOL o no[13]. Lo propio ocurrió cuando interpuso su recurso de agravio constitucional, pues el demandante optó por guardar silencio respecto dichas aseveraciones, sin contradecirlo o proporcionar una declaración en contra de éste[14].

13. Siendo ello así, conforme a los fundamentos esgrimidos por la emplazada en el recurso de apelación, así como por la Sala superior revisora, no queda claro para este Tribunal Constitucional si efectivamente el recurrente fue beneficiado o no del FOVIPOL; por lo que para resolver esta controversia se requiere realizar actuaciones probatorias, lo que debiera resolverse en un proceso ordinario que cuente con etapa probatoria.

14. Por tales motivos, el Tribunal entiende que la demanda debe ser declarada improcedente respecto a las retenciones realizadas por el FOVIPOL a don Jorge Armando Mori Chanamé entre los años 2012 y 2018, las que ascenderían al monto de S/. 4,033.39.

---

[12] Foja 216.
[13] Foja 255.
[14] Foja 263.

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

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda, respecto a las retenciones realizadas por el FOVIPOL a don Jorge Armando Mori Chanamé entre los años 2012 y 2018.

Publíquese y notifíquese.

SS.

OCHOA CARDICH
GUTIÉRREZ TICSE
PACHECO ZERGA

PONENTE PACHECO ZERGA