



Tribunal Constitucional

Pleno. Sentencia 126/2026

EXP. N. ° 00432-2025-PA/TC
AREQUIPA
RALDY YOEL CHIOK
AMESQUITA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 31 días del mes de marzo de 2026, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Pacheco Zerga, presidenta; Domínguez Haro, vicepresidente; Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich y Hernández Chávez, pronuncia la siguiente sentencia, con los votos singulares de los magistrados Domínguez Haro y Monteagudo Valdez, que se agregan.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Raldy Yoel Chiock Amesquita contra la sentencia de vista contenida en la Resolución 18, del 24 de octubre de 2024¹, expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, que declaró infundada la demanda.

ANTECEDENTES

Con fecha 31 de enero de 2024², don Raldy Yoel Chiock Amesquita interpone demanda de amparo contra el gerente general del Fondo de Vivienda Policial (Fovipol) y el procurador público del Ministerio del Interior, por la vulneración de sus derechos a la libertad de asociación, de propiedad y de petición.

Solicita que se ordene a Fovipol que lo desafilie y deje de descontar la cantidad mensual de S/ 48.45 (cuarenta y ocho y 45/100 soles) por concepto de aportes. Además, pide que se le devuelva el íntegro del dinero descontado, más los intereses legales, desde julio de 2023.

Manifiesta que, desde el año 1999, fue asociado de manera forzosa al Fovipol, y que objeto de descuentos mensuales en su planilla de pago como suboficial de la Policía Nacional del Perú. Asimismo, refiere que en el año 2012 la demandada le otorgó un préstamo, el cual viene cancelando de manera puntual con cuotas mensuales fijadas a 20 años. Acota que, no obstante, el 12 de julio de 2023 se publicó en el diario oficial “El Peruano” la Ley 31826, que modificó la Ley 24686, y dispuso la exclusión del aporte a Fovipol una vez que el personal haya sido beneficiado con

¹ Fojas 506.

² Fojas 16.





Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 00432-2025-PA/TC
AREQUIPA
RALDY YOEL CHIOK
AMESQUITA

cualquiera de las modalidades que reconoce dicho fondo. En ese sentido afirma que, al tener la situación de retiro, con fecha 17 de julio de 2023 solicitó que la emplazada cese los descuentos, pedido que fue reiterado el 11 de diciembre de 2023, pero no ha recibido respuesta a sus requerimientos. Advierte que la emplazada continúa afectando su patrimonio por los referidos descuentos mensuales.

Mediante Resolución 1, del 2 de febrero de 2024, el Primer Juzgado Constitucional admite a trámite la demanda³.

La Procuraduría Pública del Ministerio del Interior deduce la excepción de incompetencia por razón de la materia y contesta la demanda⁴. Aduce que los descuentos efectuados (aportes) al demandante han sido de carácter legal y obligatorios por mérito de la Ley 24686, y sus modificatorias, por lo que no procede la devolución, al tener la calidad de intangibles.

Por su parte, la apoderada legal del Fovipol deduce las excepciones de falta de agotamiento de la vía administrativa y de incompetencia por razón de la materia, y contesta la demanda⁵ solicitando que se declare infundada. Asevera que el Fovipol no es una asociación, sino un organismo especial que forma parte de la Policía Nacional del Perú, y que no puede devolver los aportes, porque el fondo es intangible, y además porque el accionante aún mantiene una deuda por el préstamo concedido. Afirma que el recurrente no se encuentra en ninguna de las situaciones de exclusión descritas en el artículo 9 del Reglamento del Fovipol, por tanto, sigue perteneciendo al grupo de aportantes obligatorios hasta que cancele su deuda. Asimismo, indica que no obra registro alguno respecto a la presentación de la solicitud (de exclusión) de fecha 17 de julio de 2023; por el contrario, lo que figura, en el año 2020, es su **reinscripción al FOVIPOL** y, en el año 2021, su nivelación de aportes, y otras solicitudes.

En audiencia única realizada el 26 de marzo de 2024⁶, se emitió la Resolución 5, por la que se declara improcedente por extemporánea la contestación de demanda presentada por Fovipol, y a través de la Resolución 8, infundada la excepción de incompetencia. Ambas

³ Fojas 24.

⁴ Fojas 36.

⁵ Fojas 262.

⁶ Fojas 331.



Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 00432-2025-PA/TC
AREQUIPA
RALDY YOEL CHIOK
AMESQUITA

decisiones fueron confirmadas mediante las Resoluciones 16⁷ y 17⁸, ambas de fecha 24 de octubre de 2024.

El Juzgado Especializado Constitucional de Arequipa, a través de la Resolución 10, del 18 de abril de 2024⁹, declara fundada en parte la demanda, por considerar que, a pesar de que el actor presentó su solicitud de exclusión con fecha 17 de julio de 2023, de los actuados se observa que la remuneración del demandante siguió siendo afectada con los descuentos (aportes) del Fovipol. Por ello, atendiendo a la vigencia de la Ley 31826 (a partir de julio de 2023) y a que el accionante es beneficiario del Fovipol, ya no tenía la obligación de aportar a dicho fondo, pues expresó su voluntad de no seguir aportando. En conclusión, estima dicho extremo de la demanda, por la vulneración de los derechos a la propiedad y de petición; e improcedente respecto a la vulneración del derecho a la asociación.

La Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, a través de la Resolución 18, de fecha 24 de octubre de 2024¹⁰, revoca la apelada y, reformándola, declara infundada la demanda. Arguye que no corresponde dejar sin efecto el descuento de los aportes al Fondo desde el 17 de julio de 2023, pues el demandante no se encuentra en ninguno de los supuestos del artículo 22 de la Ley 24686, modificado por la Ley 31826.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. En el presente caso, el recurrente solicita: **i)** su desafiliación de Fovipol, **ii)** se deje de descontar los aportes (obligatorios) mensuales y, en consecuencia, se le devuelva los aportes realizados desde la fecha de su solicitud (de exclusión del Fovipol); esto es, desde el mes de julio de 2023. Alega la vulneración de sus derechos a la libertad de asociación, de petición y a la propiedad.

Análisis de procedencia

2. Aunque en la demanda se alega la vulneración de los derechos a la

⁷ Fojas 493.

⁸ Fojas 498.

⁹ Fojas 403.

¹⁰ Fojas 506.



Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 00432-2025-PA/TC
AREQUIPA
RALDY YOEL CHIOK
AMESQUITA

asociación y de petición, este Colegiado, en aplicación del principio *iura novit curia* “debe aplicar el derecho que corresponda al proceso, aunque no haya sido invocado por las partes o lo haya sido erróneamente”. Por tanto, más allá de lo alegado por el recurrente y como se desarrollará más adelante, no corresponde resolver el presente caso desde la perspectiva de los derechos fundamentales de asociación y de petición, sino desde la perspectiva de los derechos a la propiedad y a la remuneración.

3. El principio *iura novit curia* estuvo recogido en el artículo VIII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, en estos términos, “el órgano jurisdiccional competente debe aplicar el derecho que corresponda al proceso, aunque no haya sido invocado por las partes o lo haya sido erróneamente”. Si bien es cierto en el Nuevo Código Procesal Constitucional no hay una norma similar, ello no es óbice para su aplicación.
4. En efecto, conforme al artículo II de su Título Preliminar, son fines de los procesos constitucionales garantizar la vigencia efectiva de los derechos constitucionales reconocidos por la Constitución y los tratados de derechos humanos; así como los principios de supremacía de la Constitución y fuerza normativa. Sin embargo, dado que, en ocasiones, conseguir los citados fines puede resultar difícil por la existencia de vacíos o defectos en el Nuevo Código Procesal Constitucional, es que el artículo IX del Título Preliminar del referido código prevé la aplicación supletoria de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en la cual, como se ha reseñado, se reconoce la figura del *iura novit curia*¹¹.
5. Además, se debe tener presente que el recurrente es personal cesante de la Policía Nacional del Perú, lo cual evidencia la necesidad de emitir un pronunciamiento de fondo, dada la necesidad de tutela urgente, en tanto la manifestación de la vulneración de los derechos invocados se vincula a una presunta limitación compulsiva materializada en la capacidad de uso y disfrute de su haber (pensión) del actor, lo que se traduce en limitar su subsistencia y de quienes dependen de él, por lo que el proceso de amparo sí constituye la vía idónea para el análisis de la presente controversia.

¹¹ Cfr. sentencias emitidas en los expedientes 00569-2003-AC/TC, 00847-2023-PA/TC entre otras.



Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 00432-2025-PA/TC
AREQUIPA
RALDY YOEL CHIOK
AMESQUITA

6. En rigor, siendo el Fovipol un fondo creado por ley, la presente controversia implica analizar la eventual inaplicación de una norma legal, supuesto que habilita la interposición de una demanda de amparo, conforme al artículo 8 del Nuevo Código Procesal Constitucional¹².

Análisis de fondo

7. Este Tribunal ha sostenido que el derecho a la remuneración, como todo derecho, puede ser limitado o restringido. Por lo tanto, puede realizarse y optimizarse en una medida gradual, sin tener que aceptar la alternativa del todo o nada. No obstante, cualquier limitación que se imponga al ejercicio o el disfrute de los derechos fundamentales ha de respetar el contenido esencial de cada derecho.
8. Así, uno de los elementos del contenido esencial del derecho a la remuneración es su intangibilidad, en tanto no es posible la reducción desproporcionada de una remuneración, lo que fluye del carácter irrenunciable de los derechos de los trabajadores¹³.
9. No obstante, es necesario precisar que la intangibilidad de las remuneraciones no es absoluta, en tanto puede ser reducida en ciertos supuestos que cumplan los requisitos de excepcionalidad y razonabilidad, como es el caso de la reducción consensuada.
10. 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. 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”.
11. Por tanto, no puede considerarse que, en el presente caso, se vulnere el derecho del recurrente a desvincularse de una asociación, puesto

¹² Artículo 3 del anterior código.

¹³ Cfr. sentencia emitida en el Expediente 04188-2004-AA/TC.



Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 00432-2025-PA/TC
AREQUIPA
RALDY YOEL CHIOK
AMESQUITA

que tal participación se ha dispuesto por mandato legal para cumplir un fin social (realización del programa de vivienda para el personal militar y policial). De ahí que, como se manifestó *supra*, el análisis de fondo se enfocará en los derechos a la remuneración y, consecuentemente, a la propiedad, pues aquella es una forma de esta.

12. En ese entendido, los descuentos forzosos realizados en la remuneración de un oficial de la PNP, como aportes al Fovipol, constituyen una afectación a su derecho fundamental a la propiedad, pues vulnera la intangibilidad de su remuneración, en la medida en que no sean realizados con la aquiescencia del policía.
13. En el caso de autos, se aprecia que el 5 de octubre de 2011¹⁴ el recurrente autorizó el descuento por parte de la demandada por concepto de aporte de la Ley 24686 y por cuota de préstamo hipotecario/adjudicación, situación que se corrobora también con los documentos obrantes de fojas 220 a 238. En otras palabras, lo expuesto, evidencia que el actor, en el año 2011, acudió al Fovipol e hizo uso de los fondos de este para gestionar y obtener un préstamo para adquirir una vivienda.
14. Ahora bien, actualmente, el artículo 22 de la Ley 24686, modificado por el artículo único de la Ley 31826, publicado el 12 de julio de 2023, estipula que **“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”.
15. Asimismo, el artículo 19, inciso 1 del reglamento de la Ley 24686, que crea en cada instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, aprobado por el Decreto Supremo 003-2025-DE, dispone que: **“El Personal Militar y Policial aportante es excluido de oficio del aporte al Fondo respectivo, una vez que haya sido beneficiado con un préstamo bajo cualquiera de sus modalidades que otorga el fondo,**

¹⁴ Fojas 239 y 240.



Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 00432-2025-PA/TC
AREQUIPA
RALDY YOEL CHIOK
AMESQUITA

entendiéndose que la exclusión opera luego de la entrega del mismo y no al final de la cancelación en su totalidad”.

16. Teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 109 de la Constitución Política, que establece que la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación, y los términos de la Ley 31826, que modificó el artículo 22 de la Ley 24686 (fundamento 14, *supra*), este Tribunal aprecia que actualmente, y por mandato legal, el aporte del Fovipol dejó de ser obligatorio para el personal que se ha beneficiado de dicho fondo, desde el 13 de julio de 2023, fecha en que entró en vigor la referida modificatoria.
17. Ante la nueva disposición legal, el recurrente presentó su solicitud de exclusión de aportes al Fovipol con fecha 16 de julio de 2023¹⁵, pedido que fue reiterado con fecha 12 de diciembre de 2023¹⁶, sin obtener respuesta alguna.
18. Así, visto que la entidad demandada debió abstenerse de realizar descuentos (aportes) de la pensión del actor –de conformidad con lo dispuesto en la Ley 31826–, de lo actuado se advierte que la emplazada, lejos de acatar lo dispuesto en la mencionada ley, continuó realizando los descuentos forzosos (aportes) a la pensión del actor por seis meses; esto es, desde agosto de 2023 hasta enero de 2024, tal como se observa del reporte de ingresos por pago de aporte emitido por la propia demandada¹⁷. Por tanto, este Tribunal considera que corresponde estimar la demanda.
19. Respecto al alegato de Fovipol de que no obra registro alguno sobre la presentación de la solicitud del actor (de exclusión) de fecha 17 de julio de 2023, cabe indicar que del expediente se aprecia un acuse de registro (virtual) del documento presentado por don Raldy Yoel Chiok Amesquita dirigido a la Dirección de Bienestar y Apoyo a la Policía – Fondo de Vivienda Policial¹⁸, con lo cual, queda demostrado que la entidad demandada sí tomó conocimiento de la solicitud de exclusión del Fovipol del actor.
20. Por ello, habiéndose constatado que, la entidad demandada omitió las solicitudes de exclusión del Fovipol presentadas por el accionante y,

¹⁵ Fojas 5.

¹⁶ Fojas 8.

¹⁷ Fojas 241 y 242.

¹⁸ Fojas 9.



Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 00432-2025-PA/TC
AREQUIPA
RALDY YOEL CHIOK
AMESQUITA

sobre todo, que realizó los descuentos (aportes al Fovipol) de la pensión del mismo a pesar de que ya no era obligatoria, conforme a la norma vigente (Ley 31826), este Colegiado advierte que se ha vulnerado los derechos a la propiedad y la intangibilidad de la remuneración (y/o pensión) del demandante.

21. Por tanto, corresponde estimar la demanda, y ordenar a Fovipol proceda a excluir al señor Raldy Yoel Chiok Amesquita del Fondo desde la fecha de presentada su solicitud; esto es, desde el 17 de julio de 2023, así como a devolver los aportes indebidamente realizados a la pensión del demandante desde esa fecha, más el pago de los costos del proceso.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo.
2. Ordenar a **FOVIPOL** que proceda a excluir del Fondo de Vivienda al señor Raldy Yoel Chiok Amesquita desde el 17 de julio de 2023 y, en consecuencia, devuelva los descuentos (aportes) al Fovipol realizados a su pensión desde esa fecha, más el pago de los costos del proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

PACHECO ZERGA
MORALES SARAVIA
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE PACHECO ZERGA



Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 00432-2025-PA/TC
AREQUIPA
RALDY YOEL CHIOK
AMESQUITA

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas, emito el presente voto singular, debido que, si bien coincido con que la demanda sea declarada **FUNDADA**, no concuerdo con la fecha que se ha determinado como punto de partida (17 de julio de 2023) para la devolución de los aportes realizados al Fovipol, por las siguientes razones:

1. Tal como se mencionó en la ponencia, el 12 de julio de 2023, se publicó la Ley 31826, que modifica el artículo 22 de la Ley 24686, la cual regula que ***“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”***. (negritas nuestras).
2. En ese sentido, conforme a lo estipulado en el artículo 109 de la Constitución, la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación. Por consiguiente, la Ley 31826, que modifica el artículo 22 de la Ley 24686, entró en vigencia el 13 de julio de 2023. En consecuencia, es desde el 13 de julio de 2023 que se debe realizar la devolución de los aportes realizados al Fovipol, pues quedó acreditado que el recurrente fue beneficiado por el Fondo en el año 2011 (fundamento 13 de la ponencia).

Por lo antes expuesto, mi voto es el siguiente:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo presentada por Raldy Yoel Chiok Amesquita.
2. Ordenar a **FOVIPOL** proceda a excluir del Fondo de Vivienda al señor Raldy Yoel Chiok Amesquita desde el 13 de julio de 2023, y, en consecuencia, devuelva los descuentos (aportes) al Fovipol realizados a su pensión desde esa fecha, más el pago de los costos del proceso.

S.

DOMÍNGUEZ HARO



Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 00432-2025-PA/TC
AREQUIPA
RALDY YOEL CHIOK
AMESQUITA

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Con el debido respeto por la posición expresada en mayoría, emito el presente voto singular, en base a las siguientes consideraciones:

Delimitación del petitorio

1. El recurrente solicita que se ordene al Fondo de Vivienda Policial (Fovipol):
 - i) Excluirlo y dejar de descontarle la cantidad mensual de S/ 48.45 (cuarenta y ocho y 45/100 soles) por concepto de aportes; y,
 - ii) Le devuelva el íntegro del dinero descontado indebidamente, más los intereses legales, desde el 17 de julio de 2023.

Análisis de constitucionalidad de la exclusión del aporte al Fondo de Vivienda Militar y Policial del personal beneficiado, prevista en el artículo 22 de la Ley 24686, reformado por el Artículo único de la Ley 31826.

2. El texto del artículo 22 de la Ley 24686, en su versión original, disponía lo siguiente: “El personal militar y policial quedará excluido del aporte al Fondo de Vivienda que se crea por la presente Ley, una vez que haya cancelado el monto de la vivienda o préstamo respectivo”.
3. Dicha disposición ha sido reformada por el artículo único de la Ley 31826, publicada el 12 de julio de 2023, estableciendo, en lo que ahora resulta pertinente, 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. (...)”.
4. Del análisis del desarrollo del trámite legislativo de la Ley 31826, se aprecia que su aprobación no solo no contó con la aquiescencia del Ministerio de Economía y Finanzas, sino que el Poder Ejecutivo observó su aprobación, entre diversas razones, sosteniendo lo siguiente:

[La] propuesta de dejar sin efecto el aporte mensual del personal que tiene descuento por crédito vigente con Fondo, previsto en la



Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 00432-2025-PA/TC
AREQUIPA
RALDY YOEL CHIOK
AMESQUITA

modificación del artículo 22 de la Ley N° 24686, generará un impacto económico de S/ 3,047,712 de forma mensual, es decir, FOVIPOL dejará de percibir ese monto de forma mensual y un equivalente de S/ 21,333,985 de forma anual. Ese importe anual significa una reducción importante en el nivel de liquidez del Fondo.

Establecer como regla de aportes, solo hasta que se haya obtenido el préstamo, generará tratos desiguales entre aportantes, en razón a que el personal militar y policial aportante con pocos años de aportes y que logre obtener un préstamo, aportará menos que el personal militar y policial aportante con mayor cantidad de años de aporte.

Del mismo modo, existirá tratos desiguales entre aportantes con préstamos. Los aportantes con préstamos antes de la entrada en vigencia de la autógrafa de Ley, habrán tenido condición de aportante obligatorio durante todos los años que dura o ha durado su préstamo, mientras que los nuevos aportantes que obtengan un préstamo luego de la entrada de vigencia de la Autógrafa de Ley, dejarán de aportar.

(...)

Los impactos anteriormente mencionados afectarían significativamente a la liquidez del Fondo, lo que tendría efectos negativos muy altos en la operatividad, dado que se contará con menos liquidez para el otorgamiento de los créditos durante este año y los siguientes, lo cual afectaría significativamente el cumplimiento de los objetivos gerenciales (...) y no permitirá poder atender a más administrados en los años venideros.

Como consecuencia de las modificaciones antes señaladas, y de acuerdo al estudio matemático actuarial llevado a cabo por la Marina, como consecuencia de reducción del aporte, devolución de aportes con intereses y dejar de aportar una vez obtenido un préstamo), los Fondos de Vivienda tendrían que elevar la TEA al 7.98% para todos los préstamos (vigentes y los nuevos); caso contrario, los Fondos de Vivienda empezarían a descapitalizarse, lo que (...) generaría impedimentos para atender las solicitudes de préstamos para el personal militar y policial aportante. (Cfr. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTA2MDA4/pdf>).

5. De esta manera, de conformidad con la opinión técnica de quien constitucionalmente tiene la competencia de administrar la hacienda pública (artículo 118, inciso 17, de la Constitución), excluir del aporte obligatorio al personal militar y policial en actividad que haya sido beneficiado con cualquiera de las modalidades que otorga el Fondo de Vivienda Militar y Policial, sin esperar a que haya cancelado el



Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 00432-2025-PA/TC
AREQUIPA
RALDY YOEL CHIOK
AMESQUITA

monto de la vivienda o préstamo respectivo, vulnera la sostenibilidad financiera del referido Fondo.

6. Dado que el Fondo tiene “la finalidad de contribuir a dar solución al programa de vivienda propia para el Personal Militar y Policial en las situaciones de Actividad, Disponibilidad y Retiro con goce de pensión, dándose preferencia al personal que ha quedado lisiado y en estado de invalidez, así como a sus deudos”, vulnerar su sostenibilidad financiera, implica, a su vez, vulnerar el derecho de acceso a una vivienda adecuada del personal militar y policial que carece de ella.
7. Asimismo, es imposible descartar que el inconstitucional desfinanciamiento del Fondo, acarree la necesidad de detraer dinero del fisco para solventarlo, generándose un significativo impacto fiscal y, por consiguiente, afectando la prohibición constitucional de iniciativa parlamentaria de gasto (artículo 79 de la Constitución).
8. En esa línea, en el Informe N° 004-2025-STCF, remitido al Tribunal Constitucional tras la solicitud de información dispuesta por el Decreto de fecha 19 de noviembre de 2025 en el Exp. 0644-2025-PA, la Secretaría Técnica del Consejo Fiscal, ha concluido lo siguiente:

Las modificaciones a los fondos de vivienda de las Fuerzas Armadas y Policiales (Ley 24686, reformada por Ley 31826) están debilitando el patrimonio de dichas instituciones, lo que genera un pasivo contingente significativo para el Tesoro Público. Al autorizar la devolución de aportes e intereses y excluir de los aportes a ciertos beneficiarios, la nueva normativa debilita la posición financiera del FOVIPOL, FOVIME, FOVIMAR y FOVIMFAP. Esta fragilidad financiera podría llevar a una situación de insolvencia de los fondos, activando la necesidad de asistencia extraordinaria por parte del Gobierno Central, lo que se configura como un pasivo contingente fiscal de magnitud importante que requiere seguimiento constante por parte de las autoridades para evitar su materialización.
9. Por ende, el artículo 22 de la Ley 24686, reformado por el artículo único de la Ley 31826, en el extremo que establece que “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. (...)”, resulta inconstitucional, por vulnerar el principio de sostenibilidad financiera, en conexidad con el derecho fundamental de acceso a una vivienda adecuada; por lo que, en observancia de lo previsto en el



Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 00432-2025-PA/TC
AREQUIPA
RALDY YOEL CHIOK
AMESQUITA

artículo 138 de la Norma Fundamental, corresponde su inaplicación. De conformidad con el artículo VI del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional, a mi juicio, este criterio debe constituir precedente constitucional vinculante, siendo obligación del Poder Ejecutivo adecuar la normativa reglamentaria a este precedente.

Análisis del caso concreto.

10. El Fondo de Vivienda Militar y Policial, 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 especial¹⁹. En efecto, conforme a lo prescrito por el inciso a) del artículo 3 de la Ley 24686, modificado por la Sexta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 27801, uno de los recursos financieros de dicho Fondo, está constituido por “[e]l 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”²⁰.
11. Así, es claro que la participación del actor en el Fondo se ha dispuesto por mandato legal para cumplir un fin social (realización del programa de vivienda para el personal militar y policial); por tanto, no puede considerarse que su incorporación haya vulnerado su derecho de asociación.
12. Ahora bien, se aprecia en autos que el accionante registra un préstamo otorgado por un importe de S/ 73,798.40 como prestatario en la modalidad de “vivienda progresiva ampliada”, con fecha de liquidación 01 de abril de 2013 y financiado en 240 cuotas²¹, lo que acredita que es beneficiario de los programas del Fovipol.
13. Asimismo, de autos deriva que, mediante escrito de fecha 17 de julio de 2023²², reiterado mediante escrito de fecha 11 de diciembre de 2023²³, sustentándose en que el artículo 22 de la Ley 24686,

¹⁹ Cfr. artículo 7 de la Ley 24686, modificada por el Decreto Legislativo 732.

²⁰ Cfr. Sentencia 225/2022, emitida en el Expediente 03463-2021-PA/TC, fundamento 4, Sentencia 421/2021, recaída en el Expediente 00585-2020-PA/TC, fundamento 4.

²¹ Fojas 54 y 243.

²² Foja 6.

²³ Foja 8.



reformado por el artículo único de la Ley 31826 (que entró en vigencia el 13 de julio de 2023), establece que personal militar y policial, queda excluido del aporte al Fondo, una vez que haya sido beneficiado con cualquiera de sus modalidades, el recurrente solicitó al emplazado que cesen los descuentos como aportante de Fovipol, pero no ha recibido respuesta a sus requerimientos. Y consta también en autos que, según la boleta de pensión del demandante, correspondiente al mes de enero de 2024, emitida por la Caja de Pensiones Militar Policial, se ha continuado con los descuentos por concepto de aportes al Fovipol por la suma de S/ 48.45 soles.

14. Ya ha quedado establecido *supra*, que el artículo 22 de la Ley 24686, reformado por el artículo único de la Ley 31826, en el extremo que establece que “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. (...)”, resulta inconstitucional, por lo que resulta constitucionalmente prohibida su aplicación.
15. No obstante, de autos también deriva que el recurrente pasó a retiro el 30 de marzo de 2020. Por ende, su solicitud de exclusión de aportación al Fondo fue presentada cuando ya se encontraba en retiro.
16. En ese sentido, debe tenerse presente que el artículo 3, literal a), de la Ley 24686, establece que el aporte del personal militar y policial en situación de retiro con goce de pensión es facultativo. Por ello, su sola solicitud de exclusión como aportante del Fondo debió dar lugar a que ella opere.
17. Así las cosas, aun cuando el recurrente haya errado en el fundamento de su solicitud de exclusión como aportante del Fondo, ello no es óbice para que, en aplicación del principio de suplencia deficiente de la queja, se proceda a estimar su demanda.
18. Recuérdesse que, en virtud del principio de suplencia de la queja deficiente, es posible “efectuar correcciones sobre el error o la omisión en la que incurre el demandante en el planteamiento de sus pretensiones, tanto al inicio del proceso como en su decurso”.²⁴ Tal como se ha sostenido, “la vigencia de este principio (...) se sustenta (...) en el preeminente valor de los derechos cuya tutela se pretende”. En efecto, no cabe abdicar de la tutela debida del contenido objetivo

²⁴ Cfr. Sentencias recaídas en los Expedientes 05637-2006-PA/TC, fundamento 14; 3611-2012-PA/TC, fundamento 2.



Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 00432-2025-PA/TC
AREQUIPA
RALDY YOEL CHIOK
AMESQUITA

de un derecho fundamental, derivado de la adecuada interpretación de la Norma Fundamental y su normativa de desarrollo, más allá de que el recurrente no haya adecuado debidamente su pretensión a los alcances de dicho contenido.

19. En definitiva, los descuentos operados sobre la pensión del recurrente a partir del 17 de julio de 2023, fecha en la que, encontrándose en retiro, solicitó su exclusión como aportante del Fondo, vulneran su derecho a la pensión y resultan inconstitucionales, por lo que corresponde ordenar su devolución, con los intereses legales correspondientes.

Por estas consideraciones, mi voto es como sigue:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda.
2. **ORDENAR** al Fondo de Vivienda Policial que excluya al recurrente como aportante, y proceda a devolverle los aportes indebidamente descontados desde el 17 de julio de 2023, fecha en la que, encontrándose en situación de retiro, solicitó su exclusión del referido Fondo, más los intereses legales.
3. De conformidad con el artículo VI del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional, establecer como **PRECEDENTE CONSTITUCIONAL VINCULANTE**, el criterio contenido en el considerando 9 *supra*.
4. **ORDENAR** al Poder Ejecutivo adecuar la normativa reglamentaria vigente al precedente constitucional vinculante dictado.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ