



EXP. N. ° 02210-2022-PA/TC  
LIMA  
MARCO POLO CAMACHO  
FALLA

## 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 Marco Polo Camacho Falla contra la resolución de fecha 15 de marzo de 2022<sup>1</sup>, expedida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de amparo de autos.

### ANTECEDENTES

Con fecha 18 de enero de 2021<sup>2</sup>, don Marco Polo Camacho Falla interpone demanda de amparo solicitando la devolución de los descuentos que le hicieron desde octubre de 1996 hasta diciembre de 2019 a favor de FOVIMFAP. Asimismo, solicita el pago de los intereses legales, las costas y los costos del proceso.

Manifiesta que se le viene descontando parte de su remuneración desde octubre de 1996, fecha en que se graduó como suboficial de tercera FAP, a pesar de no haber sido beneficiario de ningún préstamo para la adquisición de una vivienda. Alega la vulneración de sus derechos a la libre asociación, a la intangibilidad de su remuneración y a la propiedad.

El Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, a través de la Resolución 1, de fecha 20 de enero de 2020<sup>3</sup>, admite a trámite la demanda.

El Fondo de Vivienda Militar de la Fuerza Aérea del Perú - FOVIMFAP contesta la demanda<sup>4</sup> y deduce la excepción de prescripción<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Fojas 118.

<sup>2</sup> Fojas 15.

<sup>3</sup> Fojas 21.

<sup>4</sup> Fojas 37.

<sup>5</sup> Fojas 54.





## Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 02210-2022-PA/TC  
LIMA  
MARCO POLO CAMACHO  
FALLA

Argumenta que los aportes efectuados por el recurrente tienen sustento legal en la Ley 24686, máxime si dichos fondos tienen el carácter de intangible. Añade que el demandante pasó a situación de retiro en el año 2018, por lo que fue excluido de FOVIMFAP.

Por su parte, el procurador público adjunto de la Fuerza Aérea del Perú formula la excepción de falta de legitimidad para obrar y contesta la demanda<sup>6</sup>. Aduce que FOVIMFAP tiene personería jurídica propia, por lo que la relación jurídica sustantiva es entre el recurrente y dicha entidad, debiendo ser excluida del presente proceso la Fuerza Aérea del Perú.

El Quinto Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 5, de fecha 29 de abril de 2021<sup>7</sup>, declara infundada las excepciones deducidas por la demandada. Asimismo, a través de la Resolución 6, de fecha 29 de abril de 2021<sup>8</sup>, declara fundada en parte la demanda, pues la emplazada vulneró el derecho a la asociación del actor al no permitírsele salir de una asociación, lo cual motivó la continuación de los descuentos, por lo que la devolución de los aportes debe hacerse desde marzo de 2000 (y no desde octubre de 1996) hasta setiembre de 2018, pues así consta del récord de aportes adjuntados por el recurrente; e improcedente el extremo referido al pago de las costas procesales.

La Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución 4, de fecha 15 de marzo de 2022<sup>9</sup>, revoca la apelada y, reformándola, declara infundada la demanda, por estimar que, a partir de la fecha en que el accionante dejó constancia expresa de su decisión para su exclusión como aportante, es que dejaron de efectuarse los descuentos en sus haberes por concepto de FOVIMFAP, los cuales se realizaron hasta marzo del año 2020, por lo que no se advierte accionar arbitrario por parte de la demandada; al contrario, éste se ajusta a ley.

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. El recurrente solicita la devolución de los descuentos que le hicieron desde octubre de 1996 hasta diciembre de 2019 a favor de FOVIMFAP. Asimismo, solicita el pago de los intereses legales, las

---

<sup>6</sup> Fojas 60.

<sup>7</sup> Fojas 76.

<sup>8</sup> Fojas 79.

<sup>9</sup> Fojas 118.



## Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 02210-2022-PA/TC  
LIMA  
MARCO POLO CAMACHO  
FALLA

costas y los costos del proceso. Alega la vulneración a sus derechos a la libertad de asociación, a la intangibilidad de su remuneración y a la propiedad.

### Análisis de procedencia

2. Aunque en la demanda se esgrime la vulneración del derecho a la asociación, 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 aducido por el recurrente y como se desarrollará más adelante, no corresponde resolver el presente caso desde la perspectiva del derecho fundamental de asociación, sino desde la perspectiva de los derechos a la propiedad y a la remuneración.
3. Este principio 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, puesto 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*<sup>10</sup>.
5. Además, se debe tener presente que el recurrente es personal cesante de la Fuerza Aérea del Perú, lo cual evidencia la necesidad de emitir un pronunciamiento de fondo, por la necesidad de tutela urgente. Efectivamente, la vulneración de los derechos invocados se vincula a

---

<sup>10</sup> Cfr. sentencias emitidas en los expedientes 00569-2003-AC/TC, 00847-2023-PA/TC, entre otras.



## Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 02210-2022-PA/TC  
LIMA  
MARCO POLO CAMACHO  
FALLA

una presunta limitación compulsiva materializada en la capacidad de uso y disfrute de su haber (pensión), 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.

6. Asimismo, siendo el FOVIMFAP 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 Constitucional<sup>11</sup>

### 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 desproporcional de una remuneración, lo que fluye del carácter irrenunciable de los derechos de los trabajadores<sup>12</sup>.
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 FOVIMFAP 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 FAP. Por otro lado, conforme a lo prescrito por el inciso “a” del artículo 3 de la Ley 24686, que crea el FOVIMFAP, 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

---

<sup>11</sup> Artículo 3 del anterior código.

<sup>12</sup> Cfr. sentencia emitida en el Expediente 04188-2004-AA/TC.



## Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 02210-2022-PA/TC  
LIMA  
MARCO POLO CAMACHO  
FALLA

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, porque 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 aquélla es una forma de esta.
12. De otro lado, los descuentos forzosos realizados en la remuneración de un oficial de la FAP, como aportes a FOVIMFAP, constituyen una afectación a su derecho fundamental a la propiedad, pues vulnera la intangibilidad de su remuneración, en la medida que no hayan sido realizadas con la aquiescencia del militar.
13. Así, de autos se aprecia que el recurrente se encuentra en situación de retiro desde el año 2018, conforme consta del carné de identificación militar<sup>13</sup>, hecho ratificado por la parte demandada.
14. Asimismo, del documento denominado NC-900-DGPE-FVAJ-N.° 3628, de fecha 27 de octubre de 2020<sup>14</sup>, se desprende que el demandante, con fecha 20 de febrero de 2020, solicitó a la demandada su desafiliación del Fondo y la devolución de sus aportes. Ante ello, el presidente de la junta de administración del Fondo de Vivienda FAP respondió a la solicitud del actor de la forma siguiente:

(...)

5. Asimismo, hacemos presente que en la tercera disposición complementaria del D.S. N° 091-DE-CCFFAA se señala textualmente "El personal que sea excluido del Fondo no tendrá derecho a la devolución de aportes", de igual forma existe una opinión de la Dirección General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Defensa, que indica a los Fondos de Vivienda Militar, abstenerse en efectuar devoluciones individualizadas de aportes, a fin de evitar responsabilidades por malversación de fondos (Oficio N° 1206-2010- MINDEFA/RD/A/03.b del 01-10-10).

6. Respecto al párrafo precedente, es importante señalar que **a partir**

---

<sup>13</sup> Fojas 14.

<sup>14</sup> Fojas 4.



## Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 02210-2022-PA/TC  
LIMA  
MARCO POLO CAMACHO  
FALLA

**de la fecha de la solicitud de retiro del FOVIMFAP presentada por usted, el fondo procedió a excluirlo;** siendo esta la razón por la que se dejó de efectuar el descuento referente a aportes.

Por tanto, conforme a los fundamentos expuestos, no es posible amparar su solicitud de devolución de aportes por parte del FOVIMFAP, por contravenir las normas que regulan el funcionamiento de los Fondos de Vivienda Militar Policial (...)” (negrita nuestra).

A lo expuesto, se suma que la emplazada no ha demostrado ni alegado que el demandante se haya beneficiado del Fondo.

15. 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, la sola solicitud de exclusión de su aportación al Fondo debe dar lugar a que opere dicha exclusión. De hecho, el artículo 19.3 del Reglamento de la Ley 24686, aprobado mediante Decreto Supremo 003-2025-DE, así lo ha confirmado, al establecer que “[l]a exclusión del Fondo, a pedido de parte del personal en la situación militar o policial de retiro sin beneficio, opera desde la fecha de la recepción de la solicitud por parte del Fondo”.
16. En la sentencia recaída en el Expediente 08445-2013-PA/TC, publicada el 21 de setiembre de 2017 en el portal web institucional del Tribunal Constitucional, este ordenó, en un caso similar, que el FOVIPOL cumpla con restituir a favor de don Víctor Hugo Tafur Rengifo las sumas de dinero descontadas por el concepto de aportaciones, únicamente a partir de la fecha en la que formalizó ante la demandada su solicitud de renuncia a seguir perteneciendo al fondo. La razón que subyace en esa decisión es que el demandante, mientras estuvo en actividad, no podía desconocer las obligaciones que asumió por mandato legal y que dejaron de existir al momento en que expresó su decisión de desvincularse. Consecuentemente, se desestimó el pedido de que se le restituyera la totalidad de los montos descontados de sus haberes durante los años de servicio.
17. Así, siendo que con fecha 20 de febrero de 2020, el demandante solicitó su exclusión del FOVIMFAP, el cual fue aceptado por la entidad emplazada conforme se observa del fundamento 14, *supra*, y que la demandada no realizó descuentos forzosos (aportes) a la pensión del recurrente desde octubre de 2018, conforme se observa



## Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 02210-2022-PA/TC  
LIMA  
MARCO POLO CAMACHO  
FALLA

del récord de pago de aportes del demandante<sup>15</sup>, la presente demanda debe ser desestimada.

18. De igual manera, el actor refiere que FOVIMFAP continuó realizando los descuentos (aportes al Fondo) hasta diciembre de 2019. Al respecto, dicho extremo de la demanda también debe ser desestimado, pues el recurrente no ha demostrado documentalmente que la emplazada por el periodo mencionado haya continuado descontándole de su pensión por concepto de aportes al FOVIMFAP.
19. Sin perjuicio de ello, se debe precisar que el 13 de julio de 2023 entró en vigencia la Ley 31826, mediante la que se reformó el artículo 22 de la Ley 24686, y que, en lo que ahora resulta pertinente, estipula lo siguiente: “(...) 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”.
20. Este artículo debe ser concordado con el artículo 12.1.b del Reglamento de la Ley 24686, aprobado por el Decreto Supremo 003-2025-DE, publicado el 27 de junio de 2025, en el que se indica que:

### **Artículo 12.- Devolución de Aportes**

12.1 El personal militar y policial pensionable que no haya sido beneficiado con cualquiera de las modalidades que otorga su respectivo Fondo, puede solicitar la devolución de sus aportes más los intereses generados a partir de la vigencia de la Ley N° 31826, siempre y cuando cumpla con los requisitos concomitantes siguientes:

- a) Que, sea personal militar y policial en situación de retiro con derecho a pensión.
- b) Que, el personal militar y policial aportante con derecho a pensión pase a la situación de retiro, a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 31826.
- c) Que, presente una solicitud escrita de devolución de aportes después de haber pasado a la situación de retiro, conforme al numeral 12.2 del presente artículo.

21. Atendiendo a las normas expuestas y de su lectura concordada, se concluye que, actualmente, solo el personal militar y policial que pase al retiro **a partir de la entrada en vigencia de la Ley 31826, sin**

---

<sup>15</sup> Fojas 32 a 36.



**Tribunal Constitucional**

EXP. N. ° 02210-2022-PA/TC  
LIMA  
MARCO POLO CAMACHO  
FALLA

*haber sido beneficiado por el Fondo*, puede solicitar la devolución total de sus aportes.

22. En el presente caso, no concurren los supuestos para una devolución total de los aportes del recurrente (que incluya los años de servicio activo como militar de la FAP), pues, a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 31826 (13 de julio de 2023), el actor ya estaba en retiro, como se desprende de la copia del carné aportado por el propio demandante.

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.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**PACHECO ZERGA**  
**MORALES SARAVIA**  
**GUTIÉRREZ TICSE**  
**OCHOA CARDICH**  
**HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

**PONENTE PACHECO ZERGA**



## VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas, emito el presente voto singular, pues considero que la demanda debe estimarse, por lo siguiente:

### Delimitación del petitorio

1. El recurrente solicitó la devolución de los descuentos que le hicieron desde octubre de 1996 hasta diciembre de 2019 a favor de FOVIMFAP. Asimismo, solicita el pago de los intereses legales, las costas y los costos del proceso. Alegó la vulneración a sus derechos a la libertad de asociación, a la intangibilidad de su remuneración y a la propiedad.

### Análisis del caso en concreto

2. En el caso en concreto, del récord de pago de aportes<sup>16</sup> se acredita que al recurrente se le descontó el aporte a FOVIMFAP de sus remuneraciones desde marzo de 2000 (no desde octubre de 1996) hasta setiembre de 2018.
3. El 12 de julio de 2023 se publicó la Ley 31826 que modifica el artículo 22 de la Ley 24686 prescribiendo lo siguiente:

El personal militar y policial, queda excluido del aporte al Fondo de Vivienda que se crea por la presente Ley, una vez que haya sido beneficiado con cualquiera de las modalidades que otorga el Fondo. Asimismo, **el personal militar y policial pensionable, al pasar a la situación de retiro sin haber sido beneficiado por el Fondo, puede solicitar la devolución del total de sus aportes, más los intereses generados**, que serán inferiores a los que cobra el Fondo por los préstamos a sus aportantes; el cual tiene un plazo máximo de seis meses para devolver los fondos solicitados. (negrita y subrayado nuestro)

4. De la norma citada en el párrafo precedente se advierte que se puede solicitar la devolución de los aportes realizados al Fondo cuando se cumplan dos requisitos, el primero es que el personal

---

<sup>16</sup> Fojas 32 a 36



policial se encuentre en situación de retiro y; el segundo, es que no haya sido beneficiado por el Fondo.

5. En cuanto al primer requisito, se acredita del carnet de identificación militar<sup>17</sup>, que el recurrente se encuentra en situación de retiro desde el año 2018. Respecto al segundo requisito, conforme se ha señalado en la ponencia, no se acredita que el recurrente haya sido beneficiado con el Fondo.
6. Por lo tanto, estando a lo regulado en el vigente artículo 22 de la Ley 24686, modificado por la Ley 31826, y si bien el demandante solicita la devolución de sus aportes desde octubre 1996 hasta diciembre de 2019, conforme a lo dispuesto en el fundamento 2 del presente voto, solo se acreditan aportes realizados desde el mes de marzo de 2000 hasta setiembre de 2018. En consecuencia, la demanda debe ser estimada en parte, ordenándose la devolución de los aportes de los periodos expuestos.
7. Con relación al pago de intereses legales, según lo establecido por la Ley 31826, corresponder disponer su pago desde la entrada en vigencia de dicha ley, conforme al artículo 103 de la Constitución, por lo que este debe ser determinado en la etapa de ejecución de sentencia.
8. Sin perjuicio de lo expuesto, se debe precisar que en la ponencia se estableció que Ley 31826 que modifica el artículo 22 de la Ley 24686, se debe interpretar conforme a lo expuesto en el artículo **12.1.b del Reglamento de la Ley 24686, aprobado por el Decreto Supremo 003-2025-DE, publicado el 27 de junio de 2025**, en el que se indica:

#### **Artículo 12.- Devolución de Aportes**

12.1 El personal militar y policial pensionable que no haya sido beneficiado con cualquiera de las modalidades que otorga su respectivo Fondo, puede solicitar la devolución de sus aportes más los intereses generados a partir de la vigencia de la Ley N° 31826, siempre y cuando cumpla con los requisitos concomitantes siguientes:

- a) Que, sea personal militar y policial en situación de retiro con derecho a pensión.

---

<sup>17</sup> Fojas 14



- b) **Que, el personal militar y policial aportante con derecho a pensión pase a la situación de retiro, a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 31826.** (negrita y subrayado nuestro)
- c) Que, presente una solicitud escrita de devolución de aportes después de haber pasado a la situación de retiro, conforme al numeral 12.2 del presente artículo.
9. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha precisado que “**el reglamento es la norma que, subordinada directamente a las leyes e indirectamente a la Constitución, puede, de un lado, desarrollar la ley, sin transgredirla ni desnaturalizarla**” (Sentencia 01907-2003-PA/TC, fundamento 19). Asimismo, en reciente jurisprudencia, ha recordado que los reglamentos no deben transgredir ni desnaturalizar las leyes que pretende reglamentar (cfr. Sentencia 00016-2021-AI/TC, fundamentos 140 y 141).
10. En ese sentido, el Reglamento de la Ley 24686, hace una diferenciación que la propia Ley *-comforme se observa en el fundamento 5 del presente voto-* no ha realizado, pues, tal como se advierte, no ha prescrito que la devolución de los aportes solo aplica para quienes hayan pasado a la situación de retiro a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 31826. En consecuencia, lo antes mencionado representa una violación directa al principio de jerarquía normativa.
11. Asimismo, conviene precisar que en la sentencia recaída en el Expediente 03634-2023-PA/TC, similar al caso de autos, en un extremo se estimó la demanda de un suboficial que había pasado a la situación de retiro antes de la entrada en vigencia de la Ley 31826 y aplicando la modificatoria realizada por esta ley (expuesta en el fundamento 3 *supra*) ordenó la devolución de los aportes descontados por concepto de FOVIPOL. Al respecto dicha sentencia expresó:

9. Al respecto, conviene recordar que las partes coinciden en que el recurrente se encuentra en situación de retiro y que el último descuento se realizó en enero de 2022.

(...)

11. En línea con lo expuesto, la segunda parte del vigente artículo 22 ha establecido que el personal policial que pasa 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.



**Tribunal Constitucional**

EXP. N. ° 02210-2022-PA/TC  
LIMA  
MARCO POLO CAMACHO  
FALLA

12. (...) el demandante es consecuente al solicitar la devolución total de los aportes retenidos, a cuyo efecto invoca en su recurso de agravio constitucional el aludido artículo 22 modificado, por lo que su pedido debe ser atendido (...)

13. Con relación al pago de intereses legales, según lo establecido por la Ley 31826, corresponde disponer su pago desde la entrada en vigencia de dicha ley (...).

Por estas consideraciones, mi **VOTO** es por:

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda;
2. **ORDENAR** al Fondo de Vivienda Militar de la Fuerza Aérea del Perú – FOVIMFAP que proceda a devolverle los aportes descontados desde marzo de 2000 hasta setiembre de 2018, más los intereses legales a partir de la vigencia de la Ley 31826.
3. Declarar **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene.
4. **CONDENAR** a la parte emplazada al pago de los costos procesales.

**S.**

**DOMÍNGUEZ HARO**



**Tribunal Constitucional**

EXP. N. ° 02210-2022-PA/TC  
LIMA  
MARCO POLO CAMACHO  
FALLA

## **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. La pretensión del recurrente se circunscribe a solicitar la devolución de los descuentos que se realizaron sobre su remuneración a favor de Fondo de Vivienda Militar de la Fuerza Aérea del Perú, por considerar que se ha vulnerado su derecho a la libre asociación y a la intangibilidad de las remuneraciones. Asimismo, solicita el pago de los intereses legales generados, más las costas y los costos procesales.

### **Contenido protegido del derecho fundamental a la remuneración y aplicación del *test* de proporcionalidad a la obligación de aportar al Fondo de Vivienda Militar y Policial.**

2. El Fondo de Vivienda Militar y Policial (en adelante, el Fondo), creado por la Ley 24686, segmentado en un Fondo respectivo a los tres institutos armados, Ejército, Fuerza Aérea y La Marina, y a la PNP, incluye el aporte obligatorio del personal militar y policial en las situaciones de actividad y disponibilidad que no cuente con vivienda o terreno propio. Desde la reforma operada a través de la Sexta Disposición Complementaria, Transitoria y Final [de la Ley 27801](#), publicada el 27 de julio de 2002, el aporte del personal militar y policial en situación de retiro con goce de pensión es facultativo.
3. De conformidad con el artículo 4 de la Ley 24686, reformado por el Artículo único de la Ley 31826, que entró en vigencia el 13 de julio de 2023, el aporte está constituido por el descuento del 3% de la remuneración del personal militar y policial (antes de la reforma el aporte era el 5% de la remuneración). Por tanto, para dilucidar la presente causa es preciso analizar si los descuentos obligatorios realizados en la remuneración como aportes al Fondo, constituyen una vulneración del derecho fundamental a la remuneración.
4. Con relación al contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la remuneración, el Tribunal Constitucional ha sostenido que esta tiene, cuando menos, dos características (cfr.



## Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 02210-2022-PA/TC  
LIMA  
MARCO POLO CAMACHO  
FALLA

Sentencia recaída en el Expediente 00020-2012-PI/TC, fundamento 32):

- La consistencia, en tanto debe guardar relación con las condiciones de exigencia, responsabilidad y complejidad del puesto que ocupa el trabajador; y,
  - La intangibilidad, en tanto no es posible la reducción arbitraria o desproporcional de una remuneración, lo que fluye del carácter irrenunciable de los derechos de los trabajadores.
5. De este criterio, deriva que es posible, excepcionalmente, una reducción en el *quantum* remunerativo, siempre que este no resulte arbitrario y desproporcional. La exigencia de que no resulte arbitrario obedece a la necesidad de que tenga por finalidad, *prima facie*, la protección de bienes de singular relevancia constitucional que redunden en el cierto o potencial bienestar del propio trabajador. Tales serían los casos, por ejemplo, de los descuentos remunerativos destinados “a prestaciones de salud y a pensiones”, en los términos del artículo 11 de la Constitución.
6. Empero, bajo una lectura desde el principio interpretativo de unidad de la Constitución (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 5854-2005.PA/TC, fundamento 12, literal a.), tales no son los únicos fines que pueden constitucionalmente justificar un descuento remunerativo. Ellos pueden también encontrar fundamento en fines de orden social constitucionalmente reconocidos, máxime si ellos encuentran vinculación con la eficacia potencial o cierta de los derechos fundamentales sociales del propio trabajador.
7. Pues bien, de acuerdo al artículo 1 de la Ley 24686, el aporte obligatorio destinado al 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”.
8. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional tiene establecido que “el derecho de acceder sin discriminación y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada exige la adopción por parte del Estado de una política orientada a que la población acceda a una vivienda adecuada, (...) esto es, que cuente con disponibilidad de servicios indispensables para vivir, una infraestructura apropiada para ser habitada, que ello implique gastos soportables y se permita la



## Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 02210-2022-PA/TC  
LIMA  
MARCO POLO CAMACHO  
FALLA

expresión de la identidad cultural de los habitantes, entre otros. Al respecto, corresponde precisar que la satisfacción de este aspecto del derecho a la vivienda adecuada se desarrolla progresivamente y según las posibilidades reales del Estado, manifestándose a través de medidas concretas y evaluables” (cfr. Sentencias recaídas en los Expedientes 0001-2021-CC/TC y 0004-2021-CC/TC, fundamento 68; 00018- 2015-PI/TC, fundamento 129; 0001, 2024-PI, fundamento 14).

9. De otra parte, como se mencionó, de conformidad con el vigente artículo 3, literal a), de la Ley 24686 el personal militar y policial en actividad que tiene la obligación de aportar al Fondo es aquel que “no cuente con vivienda o terreno propio”, es decir, no el personal que ya cuente con vivienda, sino aquel que puede presumirse razonablemente que tiene interés en constituirse como un beneficiario del Fondo.
10. En ese sentido, una medida que constituye una incidencia sobre la remuneración del personal militar o policial carente de vivienda propia, pero que, al unísono, tenga por finalidad optimizar su derecho fundamental de acceso a una vivienda adecuada, no resulta, *prima facie*, arbitraria.
11. Ahora bien, para que, sin perjuicio de la legítima finalidad de la medida analizada, ella resulte además plenamente proporcional, debe, en general, ser respetuosa del principio de proporcionalidad, lo que significa que, además, a) debe ser idónea para alcanzar la finalidad constitucional descrita, b) necesaria y c) ponderada (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 0032-2010-PI/TC, fundamento 30).
12. Así, en primer término, resulta razonable sostener que la detracción obligatoria de un determinado monto de la remuneración del trabajador militar o policial carente de vivienda o terreno propio, con el objetivo de crear un Fondo de inversión que tiene por finalidad dotar de eficacia, cierta o potencialmente, a su derecho fundamental a una vivienda adecuada, es una medida idónea para alcanzar dicha finalidad.
13. Por su parte, para que una medida restrictiva de un derecho fundamental no resulte necesaria, “debe ser evidente la existencia de una medida alternativa que, restringiendo en menor medida el derecho fundamental concernido, permita alcanzar con cuando menos



## Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 02210-2022-PA/TC  
LIMA  
MARCO POLO CAMACHO  
FALLA

igual idoneidad el fin constitucionalmente válido perseguido” (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 0032-2010-PI/TC, fundamento 93).

14. Atendiendo a ello, aunque ha quedado determinada tanto la incidencia sobre la remuneración, como la finalidad de promover el acceso a una vivienda digna, no ha sido propuesta por el recurrente y menos aún acreditada de modo evidente, la existencia de una medida alternativa que, afectando en menor medida el derecho a la remuneración del personal militar o policial, a su vez, contribuya en mayor nivel que la medida analizada a alcanzar la finalidad de optimizar su derecho de acceso a una vivienda adecuada.
15. Por lo demás, tal como ha señalado este Colegiado, “al momento de apreciar la existencia o no de medios alternativos a los adoptados por el legislador, que restrinjan menos los derechos fundamentales, pero cumpliendo con igual o mayor eficacia el fin buscado, el Tribunal Constitucional debe actuar bajo el principio de auto-restricción (*selfrestraint*), dado que el establecimiento de un umbral demasiado exigente al momento de valorar el cumplimiento del subprincipio de necesidad, puede culminar ‘asfixiando’ las competencias del legislador en la elección de los medios más adecuados para la consecución de los fines constitucionalmente exigibles, generándose por esa vía una afectación del principio democrático representativo (artículo 93° de la Constitución) y una inobservancia del principio de corrección funcional al momento de interpretar la Constitución y la leyes de conformidad con ésta” (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 0032-2010-PI/TC, fundamento 119).
16. Finalmente, “una medida restrictiva de los derechos fundamentales, solo resultará ponderada, si el grado de incidencia que genera sobre el contenido de los derechos restringidos, es menor que el grado de satisfacción que genera en relación con los derechos y/o bienes constitucionales que busca proteger u optimizar”. (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 0032-2010-PI/TC, fundamento 120).
17. Con relación a ello, resulta claro que el grado de incidencia de la medida analizada sobre el derecho a la remuneración del trabajador militar o policial que carece de vivienda propia, es leve, pues, como quedó dicho, el aporte obligatorio al Fondo ascendió en su momento a solo el 5% de la remuneración pensionable (versión original del artículo 4 de la Ley 24686) y en la actualidad asciende a tan solo el



## Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 02210-2022-PA/TC  
LIMA  
MARCO POLO CAMACHO  
FALLA

3% de la remuneración consolidada (versión vigente del artículo 4 de la Ley 24686, luego de ser reformado por el artículo único de la Ley 31826).

18. Por su parte, la finalidad de dotar de eficacia al derecho fundamental de acceso a una vivienda adecuada al trabajador que carece de ella, tiene un peso axiológico significativo en el cuadro material de valores de la Norma Fundamental, pues, tal como ha referido el Tribunal Constitucional, se trata de un derecho que “se encuentra íntimamente ligado al principio derecho de dignidad humana, a la fórmula del Estado Social y Democrático de Derecho (artículos 3 y 43 de la Constitución), al principio de igualdad material y al derecho al libre desarrollo y bienestar (inciso 1 del artículo 2 de la Constitución)” (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 0018-2015-PI/TC, fundamento 121).
19. En esa línea, de acuerdo a los artículos 10 y 14 la Ley 24686, el trabajador militar o policial carente de vivienda aportante al Fondo, adquiere los derechos de acogerse al beneficio de construcción o adquisición de vivienda, o a acceder a préstamos con dicho objetivo. En otras palabras, si bien tales derechos surgen de manera cierta como consecuencia de ser aportante obligatorio al Fondo, desde luego, depende luego de la voluntad de cada trabajador si decide o no ejercerlos.
20. Por ello, no resulta inconstitucional que en su momento la Tercera Disposición Complementaria del Reglamento de los Fondos de Vivienda Militar y Policial, aprobado mediante Decreto Supremo 091-DE-CCFFAA, hoy derogado, haya establecido que “[e]l personal que sea excluido del Fondo no tendrá derecho a la devolución de sus aportes”.
21. Y es que, si un militar o policía que carece de vivienda queda excluido del Fondo, ello habrá tenido lugar o porque ya se acogió a sus beneficios o porque se encuentra en el retiro sin haberse acogido a ellos pudiendo haberlo hecho. En el primer caso, la no devolución de los aportes tiene sentido porque el Fondo ha activado su función de generar beneficios para el trabajador orientados a acceder a una vivienda adecuada; y, en el segundo caso, la no devolución también alcanza razonabilidad debido a que, si tal acceso a los beneficios no ha operado, es como consecuencia de la voluntad del propio trabajador.



**Tribunal Constitucional**

EXP. N. ° 02210-2022-PA/TC  
LIMA  
MARCO POLO CAMACHO  
FALLA

22. En definitiva, el aporte obligatorio al Fondo, sin devolución, creado por la Ley 24686, que realiza el personal militar y policial en actividad que carecen de una vivienda o terreno propio, constituye una incidencia leve sobre el derecho fundamental a la remuneración, que tiene por finalidad optimizar el derecho fundamental de acceso a una vivienda adecuada, y supera el *test* de proporcionalidad, por lo que resulta conforme con la Constitución.

**Análisis de constitucionalidad de la obligación de devolución del total de los aportes, prevista en el artículo 22 de la Ley 24626, reformado por el Artículo único de la ley 31826.**

23. Ahora bien, como consecuencia de la entrada en vigencia de la Ley 31826 (13 de julio de 2023), el artículo 22 de la Ley 24686, en lo que ahora resulta pertinente, señala lo siguiente: “(...) 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”.
24. El artículo 2 de la Ley 24686, desde su origen, ha dispuesto lo siguiente: “El Fondo de Vivienda Militar y Policial es de carácter intangible para los fines no previstos por la presente Ley”, y ya se ha señalado que la finalidad del Fondo es contribuir a dar solución al programa de vivienda propia para el personal militar y policial que carece de ella (artículo 1 de la Ley 24686).
25. Es decir, por vía de la reforma del artículo 22 de la Ley 24686, operada a través de la Ley 31826, un Fondo que, desde su creación en el año 1987, estuvo diseñado para optimizar el derecho de acceso a la vivienda del personal militar y policial que carecía de ella y que, por tal motivo, y dada su intangibilidad, no daba lugar a la devolución de la periódica reducida detracción sobre la remuneración, ahora da lugar a la devolución del total de los aportes del personal pensionable que pase a la situación de retiro, sin haberse beneficiado del Fondo, y ello a pesar de que la ausencia de acceso al beneficio no es consecuencia de un acto estatal, sino de la no manifestación de un requerimiento por parte del aludido personal.
26. Sobre el particular, debe tenerse presente que el artículo 103 de la Constitución, en lo que ahora resulta pertinente, establece lo



## Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 02210-2022-PA/TC  
LIMA  
MARCO POLO CAMACHO  
FALLA

siguiente: “La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo”.

27. Asimismo, ha quedado establecido *supra* que el aporte obligatorio al Fondo, sin devolución, creado por la Ley 24686, que realizan los trabajadores militares y policiales en actividad que carecen de una vivienda o terreno propio, resulta plenamente conforme con la Norma Fundamental. Del mismo modo, tal como fue señalado *supra*, en el caso del personal militar o policial pensionable que carece de vivienda propia que pase a retiro sin haberse acogido a los beneficios del Fondo, dicha no devolución resulta razonable, en tanto que el no haber accedido a los beneficios es consecuencia de la voluntad del propio trabajador.
28. Por consiguiente, en la medida que el artículo 22 de la 24686, reformado por el artículo único de la Ley 31826, establece que el personal militar y policial pensionable, al pasar a la situación de retiro sin haber sido beneficiado por el Fondo, pueda solicitar la devolución “del total de sus aportes, más los intereses generados”, es decir, de la totalidad de los aportes realizados desde que se inició su situación de actividad, es manifiesto su propósito de dotar de efecto retroactivo a su previsión normativa, vulnerando el principio de proscripción de retroactividad de normas, previsto en el artículo 103 de la Constitución.
29. Ahora bien, aun si se interpretara que el artículo 22 de la 24686, reformado por el Artículo único de la Ley 31826, no pretende tener un efecto retroactivo -bajo la lógica de que solo es de aplicación a quienes pasen a retiro luego de entrada en vigencia la reforma y con una devolución solo de los aportes que se hayan producido después de ella-, es evidente que dicha devolución tendría un impacto significativo en la liquidez del Fondo y en su sostenibilidad financiera.
30. Sobre el particular, debe tenerse presente que los preceptos constitucionales que se vinculan con el presupuesto del Estado también deben ser interpretados en el marco de la denominada “Constitución Económica”. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha precisado que el presupuesto tiene cuatro perspectivas: i) política: debido a que se configura como un instrumento clave en el



## Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 02210-2022-PA/TC  
LIMA  
MARCO POLO CAMACHO  
FALLA

desenvolvimiento de las funciones de gobierno y control, ya que refleja la orientación de la política económica y la aprobación del programa detallado de la ejecución o realización de obras, servicios y cometidos; b) económica: debido a que es un instrumento insoslayable para la aplicación de la política económica; c) administrativa; ya que se presente como un instrumento contable de previsión y como texto confrontativo que establece un balance de resultados de la gestión gubernamental durante un determinado lapso; y d) jurídica: ya que emana de un acto legislativo que otorga eficacia y valor jurídico a la actividad económica (cfr. sentencia recaída en el expediente 004-2004-CC/TC, fundamento 8).

31. Asimismo, ha señalado que lo que se puede denominar como “Constitución presupuestaria” está integrada por todas aquellas disposiciones que regulan la actuación de los poderes públicos a quienes el constituyente ha encomendado el ejercicio de competencias para el diseño y aprobación del presupuesto anual, y se rige por los principios de legalidad, competencia, justicia presupuestaria y el de equilibrio y estabilidad presupuestaria. De esta forma, la “Constitución presupuestaria” requiere la participación tanto del Poder Ejecutivo como del Congreso de la República (cfr. sentencia recaída en el expediente 00016-2020-PI/TC, fundamento 26).
32. La elaboración de los presupuestos en los modernos Estados Constitucionales suele presentarse como uno de los instrumentos más eficientes con los que cuentan los poderes públicos para la adopción de todas aquellas medidas orientadas a la satisfacción de las necesidades sociales básicas. Sin embargo, la concurrencia tanto del Ejecutivo y del Legislativo que ha previsto nuestro constituyente no solo se orienta a que exista un control mutuo entre ambos órganos del Estado en la realización de esta labor, sino que además está relacionada con la introducción de un mecanismo adecuado para la racionalización del gasto público. Ciertamente, tanto la Constitución como los principales tratados sobre derechos humanos que ha suscrito el Estado peruano reconocen la necesidad de respetar y garantizar los derechos fundamentales de la persona, pero la satisfacción de este deber demanda de un gasto público responsable y que no termine generando perjuicios de carácter colectivo.
33. El modelo constitucional peruano no es ajeno a esta clase de reflexiones, las cuales no solo se fundamentan en un aspecto de



## Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 02210-2022-PA/TC  
LIMA  
MARCO POLO CAMACHO  
FALLA

carácter formal al requerir la intervención de diversos actores en la elaboración del presupuesto anual de la República, sino que además también ostenta diversos componentes de justicia material. En efecto, la estabilidad del presupuesto también se vincula con la necesidad de evitar que, en el afán de satisfacer ciertas demandas de las generaciones actuales, sean las generaciones futuras las que terminen padeciendo las consecuencias de un gasto público efectuado fuera de las posibilidades reales del Estado.

34. El principio de equilibrio presupuestal se sustenta en lo previsto en el artículo 78 de la Constitución, según el cual “[e]l proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado”. Del mismo modo, el artículo 2 del Decreto Legislativo 1440 establece, en su artículo 2.1 que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente.
35. El Tribunal Constitucional, en su desarrollo jurisprudencial, también ha tenido la oportunidad de precisar que el equilibrio presupuestal es un principio fundamental de nuestro modelo constitucional, ya que, por un lado, permite una distribución del presupuesto que atienda las diversas obligaciones que son asumidas por el Estado, y, por otro, representa una prohibición de gasto desmedido de los recursos públicos. (sentencia recaída en el expediente 00013-2021-PI/TC, fundamento 92).
36. De esta manera, la introducción del requisito de la participación del Ministerio de Economía y Finanzas en todo proceso legislativo que pueda generar gasto público, obedece a la circunstancia, bien conocida, de que las normas que ocasionan gastos también genera graves consecuencias en otros sectores, “pues se alteraría la cadena de pagos del sistema financiero, ya que al exigirse el desembolso de una determinada cantidad de dinero para favorecer a unos, podría dejarse de cubrir necesidades de otros, con el resultado de incumplimiento de determinados objetivos trazados, lo que produciría un desbalance financiero, pues cada organismo del Estado programa sus gastos y en base a su presupuesto planifica los objetivos a realizar (sentencia recaída en el expediente 0032- 2008-PI/TC, fundamento 16).



## Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 02210-2022-PA/TC  
LIMA  
MARCO POLO CAMACHO  
FALLA

37. Es por ello que la concurrencia del Poder Ejecutivo en la adopción de medidas que generan gasto público se relaciona con la necesidad de evitar un desbalance en el equilibrio presupuestal. La Constitución peruana, por esta misma razón, no permite que los congresistas tengan de forma directa e incondicional iniciativa de gasto público sin la existencia de un informe favorable previo por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, salvo en lo que se refiere a su propio presupuesto (artículo 79 de la Constitución).
38. El Congreso de la República no puede reemplazar al Poder Ejecutivo en la conducción de la hacienda pública, función que le ha sido encomendada en virtud del artículo 118, inciso 17, de la Constitución. Esto podría suponer la participación de un órgano particularmente político en el diseño de aspectos concernientes al manejo de la economía del Estado, con las consecuencias -bastante conocidas- que ello puede generar.
39. De este modo, el artículo 79 de la Constitución es un límite directo a la actividad del legislador, y que se sustenta en la preservación del equilibrio presupuestal, aspecto indispensable para evitar perjuicios irreparables en el conjunto de los principios, derechos y valores que se desprenden de nuestra Ley Fundamental. La materialización de los derechos fundamentales requiere que el tesoro público sea administrado de forma responsable, ya que solo a través de la adecuada creación de gasto, y de su uso racional, es posible la satisfacción de derechos sin la necesidad de perjudicar otros.
40. En esa misma línea, debe tenerse en consideración que el Tribunal Constitucional ha destacado la relevancia constitucional del principio de sostenibilidad financiera, el cual “se refiere a la viabilidad financiera a largo plazo de las medidas de asignación de recursos; es decir, a la existencia de fuentes de financiamiento que garanticen el cumplimiento de compromisos de gasto presentes y futuros para permitir cualquier modificación” (cfr. Sentencias recaídas en los Expedientes 00016-2020-PI/TC, fundamento 12; y 00013-2023-PI/TC, fundamento 114). Desde luego, la protección de dicho principio alcanza aún mayor valor, en el caso de la sostenibilidad financiera de fondos que tienen el directo objetivo de contribuir a la eficacia de derechos fundamentales sociales, como es el caso del derecho de acceso a una vivienda adecuada.



## Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 02210-2022-PA/TC  
LIMA  
MARCO POLO CAMACHO  
FALLA

41. Pues bien, es evidente que si un aporte obligatorio periódico a un Fondo no individualizado, sino con fines solidarios de acceso a una vivienda adecuada, administrado por el Estado y en el que, además, éste también es aportante (artículo 3 b. de la Ley 24686), como consecuencia de la reforma del artículo 22 de la Ley 24686, operada a través del artículo único de la Ley 31826, tiene que ser devuelto, con los intereses legales respectivos, a un universo significativo de aportantes, ello no solo incide sobre la sostenibilidad financiera del Fondo, sino que genera gasto público.
42. 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.

43. A su vez, 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 devolución a los aportantes retirados sin beneficio, incluyendo intereses, prevista en la modificación del artículo 22 de la Ley N° 24686, tiene 02 posibles impactos, que dependerá[n] [de] si la ley tiene aplicación retroactiva o no. De tener aplicación retroactiva, esta generará un impacto de S/ 282,712,841 para el caso de la devolución de los aportes realizados en el pasado. En caso no tener un impacto retroactivo (...) tendrá el impacto de las devoluciones del personal que se retire posteriormente a la aprobación y publicación de la Ley, este impacto ascenderá a S/ 40,572 de forma mensual y un



## Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 02210-2022-PA/TC  
LIMA  
MARCO POLO CAMACHO  
FALLA

equivalente de S/ 486,864 de forma anual. Ese importe anual significa una reducción importante en el nivel de liquidez del Fondo.

(...)

En tal virtud, teniendo en cuenta que la Autógrafa de Ley afecta la administración del Fondo que se financia en parte con aportes del Estado, los mismos que provienen de recursos aprobados en el presupuesto público, y en tanto se ha previsto la devolución de aportes y sus respectivos intereses, dando con ello un destino diferente al Fondo, advertimos que la mencionada autógrafa no guarda coherencia con las disposiciones de índole presupuestal previstas en el marco normativo vigente, a través del cual se limita el uso de recursos públicos en materias distintas a las que ha sido aprobada en la ley anual de presupuesto. (Cfr. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTA2MDA4/pdf>)

44. En el mismo sentido, tanto el Informe Legal 216-2025-SECEJE-PNP-DIRBAP-FOVIPOL-OAL de la Policía Nacional del Perú, el Informe de la Fuerza Aérea del Perú remitido mediante Oficio NC-110-FVAJ-N° 0411, el Informe 005-2025 de la Marina de Guerra del Perú, como el Informe del Ejército del Perú remitido mediante Oficio 200/C.2/19.00/ORES FOVIME, que en su oportunidad han sido derivados al Tribunal Constitucional, coinciden en señalar que la referida reforma, pone en riesgo la operatividad del Fondo.
45. Se puede pues concluir, en atención a lo establecido en el artículo 79 de la Constitución y a las consideraciones expuestas, que el artículo 22 de la Ley 24686, reformado por el artículo único de la Ley 31826, genera un gasto público que fue creado por un órgano no competente constitucionalmente para ello. En efecto, como se ha recordado, el modelo constitucional peruano impide la iniciativa de gasto por parte de los representantes al Congreso de la República. Esta práctica es inconstitucional porque afecta la conducción del Ejecutivo respecto de la oportunidad y discernimiento del gasto. Ello además altera los principios de equilibrio presupuestario, que han sido consagrados en la Constitución para asegurar un orden económico en beneficio de la población (Constitución Económica).
46. Así las cosas, en aplicación del artículo 138 de la Constitución, dada la vulneración del principio de no retroactividad de las normas, de los principios de equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera, de la prohibición constitucional de iniciativa parlamentaria de gasto, y,



## Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 02210-2022-PA/TC  
LIMA  
MARCO POLO CAMACHO  
FALLA

por derivación, del derecho de acceso a una vivienda digna, corresponde ejercer control difuso sobre el artículo 22 de la Ley 24686, reformado por el Artículo único de la Ley 31826, en el extremo que establece lo siguiente: “(...) 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”. En ese sentido, dicho extremo del precepto, resulta inaplicable tanto al personal militar y policial pensionable que haya pasado a retiro, sin haber sido beneficiado por el Fondo, antes de la entrada en vigencia de la Ley 31826, como al descrito personal que haya pasado a retiro después de dicha entrada en vigencia.

### **Sobre la necesidad de dictar un precedente constitucional vinculante.**

47. En el pasado, casos sustancialmente análogos al presente, han sido resueltos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional modo no uniforme. Siendo ello así, considero que, con el objetivo de unificar, de aquí en adelante, la jurisprudencia sobre la materia, de conformidad con lo establecido en el artículo VI del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional, los criterios establecidos en los considerandos 22 y 46 *supra*, deberían constituir precedente constitucional vinculante.
48. Debiendo el Poder Ejecutivo tener la obligación de adecuar la normativa reglamentaria vigente al precedente constitucional vinculante dictado en esta sentencia.
49. Dicho precedente carece de efectos retroactivos. Por ende, la devolución de aportes que haya realizado la Administración del Fondo de Vivienda Militar y Policial con anterioridad a la fecha de publicación de la presente sentencia, no resulta afectada.

### **Análisis del caso concreto.**

50. De autos deriva que el recurrente fue aportante obligatorio del Fondo. Asimismo, conforme se desprende de la contestación de la demanda (foja 37) y del récord de pago de aportes (foja 32), dichos descuentos dejaron de efectuarse en octubre de 2018, fecha en la que el recurrente pasó a retiro. Ya en el retiro, mediante escrito de fecha 20 de febrero



## Tribunal Constitucional

EXP. N. ° 02210-2022-PA/TC  
LIMA  
MARCO POLO CAMACHO  
FALLA

de 2020 (foja 16) solicitó la devolución de los aportes, lo cual fue denegado mediante documento NC-900-DGPE-FVAJ-N13628, de fecha 27 de octubre de 2020 (foja 4).

51. El Fondo no es una persona jurídica de derecho privado constituida por una pluralidad de personas dispuestas a asociarse; se trata de un fondo creado por ley. Por lo tanto, no puede considerarse que en el presente caso se ha vulnerado el derecho de asociación.
52. Por otro lado, habiendo quedado determinado que el aporte obligatorio al Fondo, sin devolución, realizado en su momento por el personal militar y policial en actividad que carece de una vivienda o terreno propio, regulado por la Ley 24686, supera el *test* de proporcionalidad y resulta conforme con la Constitución; y habiendo quedado determinada la inconstitucionalidad del artículo 22 de la Ley 24686, reformado por el artículo único de la Ley 31826, en el extremo que permite que el personal militar y policial pensionable, al pasar a la situación de retiro sin haber sido beneficiado por el Fondo, pueda solicitar la devolución del total de sus aportes, corresponde desestimar la demanda.

Por estas consideraciones, mi voto es como sigue:

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda.
2. De conformidad con el artículo VI del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional, establecer como **PRECEDENTE CONSTITUCIONAL VINCULANTE**, los criterios contenidos en los considerandos 22 y 46 *supra*.
3. **ORDENAR** al Poder Ejecutivo adecuar la normativa reglamentaria vigente al precedente constitucional vinculante dictado.
4. **PRECISAR** que el precedente dictado carece de efectos retroactivos.
- S.

**MONTEAGUDO VALDEZ**