



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 922/2026

EXP. N.º 04562-2024-PA/TC

LIMA

BONEY URRUTIA LAURENTE

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 5 días del mes de junio de 2026, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro, Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Boney Urrutia Laurente contra la Resolución 3, de fecha 6 de diciembre de 2023¹, expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima que confirmó la apelada y declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 25 de agosto de 2022², don Boney Urrutia Laurente interpone demanda de amparo contra el Fondo de Vivienda Policial (Fovipol) y la Procuraduría Pública del Ministerio del Interior. Solicita la devolución total de los aportes dinerarios sustraídos de sus haberes mensuales desde su egreso como suboficial de tercera de la Policía Nacional del Perú. Alega la vulneración de su derecho a la libertad de asociación.

Sostiene que, con fecha 26 de mayo de 2022³, solicitó la devolución de los aportes retenidos; sin embargo, la entidad emplazada denegó su solicitud mediante Carta N°1206-2022-SECEJE-PNP-DIRBAP-FOVIPOL.GF, de fecha 2 de junio de 2022⁴; y que, frente a ello, interpuso recurso de apelación⁵ y, superado el plazo legal sin pronunciamiento, solicitó la aplicación del silencio administrativo negativo⁶, considerando así agotada la vía previa. Afirma que mantenerlo como aportante obligatorio y no devolverle los montos retenidos constituye un acto inconstitucional, pues la decisión de

¹ Foja 293.

² Foja 21.

³ Foja 2.

⁴ Foja 87.

⁵ Foja 7.

⁶ Foja 13.





Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 922/2026

EXP. N.º 04562-2024-PA/TC

LIMA

BONEY URRUTIA LAURENTE

asociarse es libre y voluntaria, de acuerdo con la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 08445-2013-PA/TC, y la sentencia del Noveno Juzgado Constitucional de Lima emitida en el Expediente 03028-2021-0-1801-JR-DC-09.

El Décimo Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 10 de octubre de 2022⁷, admite a trámite la demanda.

Con fecha 19 de octubre de 2022, la Procuraduría Pública a cargo del Sector Interior deduce excepción de incompetencia por razón de la materia⁸ y contesta la demanda, solicitando que se declare improcedente o infundada. Niega la vulneración del derecho a la libertad de asociación, aduciendo que Fovipol no es una asociación voluntaria, sino un fondo legal obligatorio, cuyos aportes tienen carácter intangible y no reembolsable, con lo cual no es posible su devolución de acuerdo con la Ley 24686, el Decreto Legislativo 732, la Ley 27801 y el Decreto Supremo 091-DE-CCFFAA. Sostiene que la devolución de aportes no es factible en tanto constituyen un fondo común destinado a la vivienda policial; y que la jurisprudencia constitucional solo ordena la devolución de los aportes desde el pedido expreso de desafiliación, solicitud que el actor no presentó.

Con fecha 21 de octubre de 2022⁹, Fovipol deduce la excepción de incompetencia por razón de la materia y la excepción de prescripción, y contesta la demanda, solicitando que se declare improcedente o alternativamente infundada. Aduce que Fovipol no es una asociación, sino un fondo obligatorio creado por ley, cuyos aportes tienen carácter intangible y no reembolsable; y que el actor fue excluido del Fovipol desde agosto de 2019.

El juzgado de primera instancia, mediante Resolución 5, de fecha 11 de noviembre de 2022¹⁰, declara infundadas las excepciones planteadas, por tanto, saneado el proceso. Asimismo, mediante Resolución 7, de fecha 21 de noviembre de 2022¹¹, declara infundada la demanda, por considerar que, si bien el descuento obligatorio constituye una afectación patrimonial, en el caso

⁷ Foja 31.

⁸ Foja 95.

⁹ Foja 225.

¹⁰ Foja 254.

¹¹ Foja 262.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 922/2026

EXP. N.º 04562-2024-PA/TC

LIMA

BONEY URRUTIA LAURENTE

concreto no corresponde ordenar la devolución de aportes, debido a que al actor ya no se le efectúan descuentos por concepto de aportes al Fondo y, por ende, ya no forma parte del mismo. Arguye que, de acuerdo con los criterios de la sentencia emitida en el Expediente 00445-2017-PA/TC, la devolución de los aportes solo procede desde el momento en que el administrado solicita expresamente su exclusión del fondo o la devolución de los aportes, lo que no ocurrió en este caso, pues la totalidad de los aportes reclamados es previa a la solicitud del actor. Finalmente, aduce que no existe vulneración al derecho de libre asociación, pues Fovipol no es una asociación, sino un fondo creado por ley.

La sala superior, mediante Resolución 3, de fecha 6 de diciembre de 2023¹², confirma la sentencia apelada, por fundamentos similares.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El recurrente solicita la devolución total de los aportes dinerarios sustraídos de sus haberes mensuales desde su egreso como suboficial de tercera de la Policía Nacional del Perú. Alega la vulneración de su derecho a la libertad de asociación

Análisis de la controversia

2. 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, conforme a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 24686, modificado por el Decreto Legislativo 732. En esa línea, constituyen recursos financieros de dicho fondo, entre otros, los aportes obligatorios del personal militar y policial en las situaciones de actividad y disponibilidad que no cuenten con vivienda o terreno propio, con excepción del personal en situación de retiro con goce de pensión cuya aportación será facultativa, lo que se desprende del vigente artículo 3, literal a), de la Ley 24686.

¹² Foja 293.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 922/2026

EXP. N.º 04562-2024-PA/TC

LIMA

BONEY URRUTIA LAURENTE

3. Por tanto, no puede considerarse que, en el presente caso, se vulnere el derecho del recurrente a desvincularse de una asociación, en la medida en 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). En consecuencia, este extremo de la demanda debe ser desestimado.
4. Sin perjuicio de ello, es pertinente recordar que mediante el artículo único de la Ley 31826, publicada el 12 de julio de 2023; el legislador modificó el artículo 22 de la Ley 24686, y dispuso 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. (Subrayado nos corresponde).

5. De dicho enunciado normativo se desprende, entre otras cosas, que aquellos aportes efectuados antes de fenecida la obligación legal contenida en el literal a) del artículo 3 de la Ley 24686, modificado por la Ley 27801, serán materia de devolución solo si el aportante cumple con dos condiciones; la primera, que se encuentre en situación de retiro; y la segunda, que haya adquirido dicha condición sin haber sido beneficiado por el Fondo.
6. Es importante enfatizar que el Fovipol tiene un propósito social vinculado a la ejecución de programas de vivienda destinados al personal militar y policial. Este objeto encuentra en consonancia con la finalidad constitucional del Estado de garantizar a las personas el derecho de acceso a una vivienda adecuada. Por ello, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por el Estado peruano, 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



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 922/2026

EXP. N.º 04562-2024-PA/TC

LIMA

BONEY URRUTIA LAURENTE

alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.

7. Se advierte que el recurrente es miembro de la Policía Nacional del Perú en situación de actividad¹³. Asimismo, se verifica que aportó a Fovipol aproximadamente entre marzo 2011 y agosto de 2019¹⁴, fecha en la que fue excluido del sistema, según constancia del propio fondo; posteriormente, con fecha 26 de mayo de 2022, el actor ingresó su solicitud en la que pide la devolución de aportes descontados de sus haberes mensuales¹⁵. Sin embargo, mediante Carta N°1206-2022-FOVIPOL-GF¹⁶, Fovipol denegó la referida solicitud.
8. Desde esa perspectiva, se advierte que el recurrente no cumple con el requisito de encontrarse en situación de retiro, razón por la cual la demanda debe ser desestimada.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE

¹³ Foja 21

¹⁴ Foja 36 al 86 (reverso).

¹⁵ Foja 2.

¹⁶ Foja 87.