



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0824/2026

EXP. N.º 04620-2024-PA/TC
LIMA
JUAN CESAR MEZA
JARAMILLO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 10 días del mes de abril 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 constitucional¹ interpuesto por don Juan César Meza Jaramillo contra la sentencia de vista contenida en la Resolución 4, de fecha 25 de octubre de 2024², expedida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada e improcedente la demanda de amparo.

ANTECEDENTES

Con fecha 25 de marzo de 2023³, don Juan César Meza Jaramillo interpuso demanda de amparo contra el Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL) y el procurador público encargado de los asuntos judiciales de la Policía Nacional del Perú (PNP), por la vulneración de sus derechos a la libertad de asociación y a la intangibilidad de la remuneración. Solicitó que se le excluya como asociado y aportante de dicho fondo policial, y se proceda con la devolución de los descuentos indebidos realizados por dicho concepto, más el pago de costos y costas del proceso.

Sostuvo que, desde que egresó como oficial de la PNP, ha sido objeto de descuentos sin su consentimiento expreso a favor del FOVIPOL, por lo que, el 24 de enero de 2023 solicitó su exclusión como asociado y la devolución de los mismos. Sin embargo, refirió que, ante la falta de respuesta de la entidad, se acogió al silencio administrativo negativo. Asimismo, señaló que, de acuerdo con los Decretos Supremos 044-97-PCM y 112-2002, los descuentos por planilla de pago requieren de autorización previa del asociado. Finalmente, resaltó que estos actos afectaron su economía familiar, el carácter

¹ Foja 201.

² Foja 186.

³ Foja 5.





Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0824/2026

EXP. N. ° 04620-2024-PA/TC
LIMA
JUAN CESAR MEZA
JARAMILLO

alimentario de su remuneración y su autonomía para decidir si desea pertenecer o no a dicha institución asociativa.

El Segundo Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 28 de marzo de 2023⁴, admitió a trámite la demanda.

Con fecha 11 de abril de 2023⁵, el procurador público del Ministerio del Interior formuló excepciones de incompetencia por razón de la materia y de falta de agotamiento de la vía previa. Asimismo, contestó la demanda, solicitando que sea declarada improcedente o infundada, al considerar que los aportes al FOVIPOL se encuentran amparados en la Ley 24686, que establece su carácter obligatorio e intangible. Además, indicó que el fondo policial tiene como finalidad constitucional materializar el principio de solidaridad, permitiendo dar solución al problema de vivienda propia para el personal militar y policial en situaciones de actividad, disponibilidad y retiro con goce de pensión, sobre todo para quienes han quedado discapacitados, así como sus deudos. Finalmente, precisó que el FOVIPOL no es una asociación privada, sino un fondo social creado por ley, por lo que el derecho a la libre asociación no resulta vulnerado.

Con fecha 18 de abril de 2023⁶, la apoderada legal de FOVIPOL dedujo excepciones de incompetencia por razón de la materia y de falta de agotamiento de la vía administrativa. Asimismo, contestó la demanda solicitando que sea declarada infundada. Señaló que el accionante se encuentra en situación de retiro y fue beneficiado en abril de 2008 con un préstamo que acabará de pagarlo en marzo de 2028, motivo por el que solo podrá ser excluido cuando termine de pagar su préstamo, conforme lo prevé el inciso c) del artículo 9 del Reglamento de FOVIPOL, aprobado por Resolución de la Comandancia General de la Policía Nacional del Perú 770-2019-CG-PNP/SECEJE-DIRBAP-FOVIPOL, del 10 de diciembre de 2019.

El Segundo Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 8, de fecha 26 de junio de 2024⁷, declaró infundada las excepciones deducidas por las codemandadas, declarando saneado el proceso. En tanto, a través de la sentencia contenida en la Resolución 9, de fecha 26 de junio de 2024⁸,

⁴ Foja 10.

⁵ Foja 17.

⁶ Foja 62.

⁷ Foja 121.

⁸ Foja 126.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0824/2026

EXP. N. ° 04620-2024-PA/TC
LIMA
JUAN CESAR MEZA
JARAMILLO

declaró infundada la demanda al considerar que el demandante mantiene una relación obligacional vigente con el fondo policial, derivada de un préstamo otorgado y con deuda en curso hasta el año 2028, por lo que los descuentos efectuados sobre su remuneración no constituyen una afectación ilegítima de sus derechos sino consecuencia de un beneficio previamente consentido. Además, precisó que la devolución del íntegro de aportes resulta inviable mientras subsista deuda pendiente.

La Tercera Sala Constitucional de Lima expidió sentencia de vista contenida en la Resolución 4, de fecha 25 de octubre de 2024⁹, confirmando la apelada. El *Ad quem* expuso que el demandante se benefició con un préstamo habitacional y mantiene un cronograma de pagos vigente, lo que revela su voluntad tácita de someterse a las reglas del fondo policial. En ese sentido, añadió que ahora no podría desconocer las condiciones que ha aceptado inicialmente.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El recurrente solicita que se le excluya como asociado y aportante de dicho fondo policial, y se proceda con la devolución de los descuentos indebidos realizados por dicho concepto, más el pago de costos y costas del proceso.
2. Alegó la vulneración de sus derechos a la libertad de asociación y a la intangibilidad de la remuneración, agravios que resultan relevantes en términos constitucionales y convierten al proceso de amparo en la vía idónea para pronunciarse sobre el fondo del asunto.

Análisis de la controversia

3. 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 PNP¹⁰. Por otro lado, conforme a lo prescrito por el inciso a) del artículo

⁹ Foja 186.

¹⁰ Cfr. artículo 7 de la Ley 24686, modificada por el Decreto Legislativo 732.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0824/2026

EXP. N. ° 04620-2024-PA/TC
LIMA
JUAN CESAR MEZA
JARAMILLO

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.

4. Es claro que la participación del recurrente en dicho fondo se ha dispuesto por mandato legal para cumplir un fin social (realización del programa de vivienda para el personal militar y policial); por tanto, no puede considerarse que su incorporación haya vulnerado su derecho de asociación, por lo que este extremo de la demanda debe ser desestimado.
5. Por otro lado, cabe precisar que, si bien la Ley 24686 ha creado la obligación legal de participar del FOVIPOL al personal militar y policial en actividad (en el caso de personal cesante su participación es facultativa), dicho mandato sólo es aplicable para el personal que carezca de una vivienda o terreno propio. Esta obligación fenece en caso de contar con un inmueble de su propiedad. Sin perjuicio de ello y en atención a lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley 27801, con posterioridad a la culminación de la obligación, su participación es únicamente voluntaria.
6. Ahora bien, el texto del artículo 22 de la Ley 24686, vigente a la fecha del pedido de exclusión y suspensión de aportes de fecha 25 de enero de 2023¹², 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”.
7. No obstante, la precitada disposición normativa ha sido modificada por el Artículo Único de la Ley 31826, publicada el 12 de julio de 2023, estableciendo actualmente lo siguiente:

“El personal militar y policial, queda excluido del aporte al Fondo de

¹¹ 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.

¹² Foja 7.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0824/2026

EXP. N. ° 04620-2024-PA/TC
LIMA
JUAN CESAR MEZA
JARAMILLO

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”.

8. De dicho enunciado normativo se desprende que el aporte del FOVIPOL dejó de ser obligatorio para el personal que se ha beneficiado de dicho fondo desde la fecha en que entró en vigencia la referida modificatoria, esto es, desde el 13 de julio de 2023.
9. Con relación a la presunta afectación del derecho a la intangibilidad de las remuneraciones, este Tribunal ha explicado en anteriores pronunciamientos que la reducción de la remuneración del trabajador es posible siempre que medie su aceptación, conforme a lo dispuesto por la Ley 9463. Tal reducción puede efectuarse a través de un descuento aceptado por el trabajador¹³.
10. En el presente caso, según el escrito de fecha 24 de enero de 2023 se aprecia que el accionante es un efectivo policial en situación de retiro¹⁴, que registra un préstamo otorgado por la suma de S/ 37,000.00, referido al producto nominado “Adquisición de vivienda a terceros o terrenos independizados”, con fecha de liquidación 29 de febrero de 2000 y financiado en 240 cuotas¹⁵, lo que acredita haber sido beneficiado con los programas del FOVIPOL.
11. Por otro lado, consta también en autos el Reporte de Ingresos por Pago de Aporte del accionante, el cual permite identificar descuentos por concepto del FOVIPOL desde mayo de 1991 a diciembre de 2022¹⁶.
12. En ese sentido, este colegiado no observa que, al 24 de enero de 2023, fecha en la que pidió su exclusión y suspensión de los aportes, o al 25

¹³ Cfr. Sentencias emitidas en los Expedientes 00020-2012-PI/TC, fundamentos 38 a 40; 00009-2004-PA/TC, fundamento 3; y 00818-2005-PA/TC, fundamento 6.

¹⁴ Foja 7.

¹⁵ Foja 54.

¹⁶ Foja 53.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 0824/2026

EXP. N. ° 04620-2024-PA/TC
LIMA
JUAN CESAR MEZA
JARAMILLO

de marzo de 2023, fecha en la que interpuso la presente demanda, la entidad emplazada haya continuado realizando los descuentos en desacato a la Ley 24686, modificada por la Ley 31826. Así las cosas, corresponde desestimar la demanda.

13. Finalmente, en cuanto a la devolución de los aportes, conviene resaltar que el artículo 22 de la Ley 24686, modificado por el Artículo Único de la Ley 31826, establece que el aportante deberá cumplir 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. Por consiguiente, habiendo acreditado que el actor sí accedió a un beneficio del programa debe desestimarse también este extremo demandado.

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.

DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH

PONENTE OCHOA CARDICH
