



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 181/2024

EXP. N.º 04852-2022-PA/TC
LIMA
JUAN ALEJANDRO RONCAL
VALERA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 23 días del mes de febrero de 2024, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro 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 Juan Alejandro Roncal Valera contra la Resolución 21¹, de fecha 22 de setiembre de 2022, emitida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 17 de julio de 2020, don Juan Alejandro Roncal Valera interpuso demanda de amparo² contra el Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL), el procurador público del Ministerio del Interior y el director de Recursos Humanos de la Policía Nacional del Perú. Solicitó lo siguiente: [i] su exclusión como asociado de FOVIPOL; y [ii] la devolución de los descuentos realizados a su remuneración desde el mes de setiembre de 2019, fecha en que se le otorgó un préstamo para adquirir una vivienda.

Alegó la vulneración de sus derechos a la libertad de asociación y a la intangibilidad de la remuneración. Sostuvo que se le otorgó un préstamo para adquirir un inmueble en septiembre de 2019, para lo cual autorizó un descuento desde dicha fecha a efectos de pagar el préstamo. Sin embargo, desde aquella fecha dicho cobro contiene la cuota mensual del préstamo y, además, la cuota por aportes a la demandada, concepto que no está amparado por ley y no ha sido autorizado por él, lo cual merma gravemente sus ingresos. Agregó que con fecha 11 de febrero de 2020 solicitó su exclusión como asociado y la devolución de los aportes descontados el setiembre de 2019, pedido que le fue denegado.

¹ Foja 355.

² Foja 10.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04852-2022-PA/TC
LIMA
JUAN ALEJANDRO RONCAL
VALERA

Mediante Resolución 1, de fecha 3 de agosto de 2020³, el Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima admitió a trámite la demanda.

El FOVIPOL, mediante escrito de fecha 29 de octubre de 2020⁴, contestó la demanda y solicitó que sea declarada infundada. Señaló que esta institución está autorizada por ley para recibir los aportes de sus miembros y que, además, la ley ha calificado sus fondos como intangibles para fines no previstos por la Ley 24686. Adujo que los aportes son obligatorios para el personal policial en actividad, siempre que no cuente con vivienda propia; y que la mencionada ley ha regulado que el personal policial quedará excluido del aporte una vez que haya cancelado el monto de la vivienda o préstamo respectivo. En lo que respecta al derecho de asociación, sostuvo que el FOVIPOL no es una asociación, en tanto ha sido creado por ley; que, en cualquier caso, puede pedir su exclusión siempre que acredite contar con vivienda y no tener deuda pendiente.

La Procuraduría Pública del Ministerio del Interior (Mininter), mediante escrito de fecha 26 de enero de 2021⁵, contestó la demanda, dedujo las excepciones de incompetencia por razón de la materia y de falta de agotamiento de la vía administrativa; y solicitó que sea declarada improcedente o infundada. Señaló que el 11 de febrero de 2020 el recurrente presentó su solicitud de devolución de aportes y exclusión del FOVIPOL; que, no obstante ello, el 6 de julio de 2020 presentó un escrito dando por agotada la vía administrativa sin tener en cuenta que los plazos administrativos se encontraban suspendidos desde el 13 de marzo de 2020 hasta el 11 de junio de 2020, conforme lo dispusieron los Decretos de Urgencia 026-2020, 29-2020 y 87-2020, razón por la cual no se agotó la vía previa. Además, recordó que el FOVIPOL es un fondo de carácter social creado por Ley 24686; que, por ende, no es una asociación y que los aportes son obligatorios por imperio de la referida ley, por lo que no procede la devolución que solicita.

Mediante Resolución 14, de fecha 15 de setiembre de 2021⁶, el Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima declaró infundadas las excepciones propuestas y saneado el proceso. A través de la Resolución 15,

³ Foja 14.

⁴ Foja 82.

⁵ Foja 172

⁶ Foja 275.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04852-2022-PA/TC
LIMA
JUAN ALEJANDRO RONCAL
VALERA

de fecha 17 de setiembre de 2021⁷, declaró infundada la demanda de amparo, al considerar que el recurrente de manera voluntaria se benefició con un préstamo por parte de FOVIPOL, el cual aún se encuentra pendiente de pago, por lo que no puede ser excluido de dicho fondo.

La Sala superior competente, mediante Resolución 21, de fecha 22 de setiembre de 2022⁸, confirmó la apelada por similares fundamentos.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El recurrente, solicitó además de los costos procesales, lo siguiente: [i] su exclusión como asociado de FOVIPOL; y [ii] la devolución de los descuentos realizados a su remuneración desde el mes de setiembre de 2019, fecha en que se le otorgó un préstamo para adquirir una vivienda.

Alegó la vulneración a sus derechos a la libertad de asociación y a la intangibilidad de la remuneración.

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 PNP⁹. Por otro lado, conforme a lo prescrito por el inciso a del artículo 3 de la Ley 24686, que crea el FOVIPOL, modificado por la sexta disposición complementaria, transitoria y final de la Ley 27801, constituyen recursos financieros de dicho fondo los siguientes: “El aporte obligatorio del personal Militar y Policial en las situaciones de Actividad y Disponibilidad que no cuente con vivienda o terreno propio, con excepción del personal Militar y Policial en situación de Retiro con goce de pensión cuya aportación será facultativa”¹⁰.

⁷ Foja 278.

⁸ Foja 355.

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

¹⁰ Cfr. Sentencia 225/2022, emitida en el Expediente 3463-2021-PA/TC, fundamento 4, Sentencia 421/2021, recaída en el Expediente 00585- 2020-PA/TC, fundamento 4.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04852-2022-PA/TC
LIMA
JUAN ALEJANDRO RONCAL
VALERA

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. 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 del 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.
5. Ahora bien, el texto del artículo 22 de la Ley 24686, vigente a la fecha del pedido de suspensión y devolución de aportes de fecha 17 de febrero de 2020¹¹, 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”.
6. No obstante, el artículo 22 de la Ley 24686 ha sido modificado por el artículo único de la Ley 31826, publicada el 12 de julio de 2023, estableciendo actualmente lo siguiente:

El personal militar y policial, queda excluido del aporte al Fondo de Vivienda que se crea por la presente Ley, una vez que haya sido beneficiado con cualquiera de las modalidades que otorga el Fondo. Asimismo, el personal militar y policial pensionable, al pasar a la situación de retiro sin haber sido beneficiado por el Fondo, puede solicitar la devolución del total de sus aportes, más los intereses generados, que serán inferiores a los que cobra el Fondo por los préstamos a sus aportantes; el cual tiene un plazo máximo de seis meses para devolver los fondos solicitados.
7. De dicho enunciado normativo claramente se entiende que el aporte del FOVIPOL dejó de ser obligatorio para el personal que se ha beneficiado

¹¹ Foja 3.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04852-2022-PA/TC
LIMA
JUAN ALEJANDRO RONCAL
VALERA

de dicho fondo desde la fecha en que entró en vigencia la referida modificatoria, esto es, desde el 13 de julio de 2023

8. 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 aceptación del trabajador conforme a lo dispuesto por la Ley 9463. Tal reducción puede efectuarse a través de un descuento aceptado por el trabajador¹².
9. En el caso que nos ocupa, no es un asunto controvertido el hecho de que el recurrente ha solicitado un préstamo a la demandada, pues así lo ha reconocido en la demanda¹³ y también se advierte del contrato de mutuo que obra en autos¹⁴, en donde se constituye una hipoteca a favor de la demandada, así como la autorización de descuento al recurrente.
10. En ese sentido, se aprecia que los descuentos correspondientes para el pago respectivo, tanto del aporte como de la cuota del crédito hipotecario al que accedió a través del FOVIPOL, estuvieron vigentes antes de la modificatoria efectuada por la Ley 31826. Aquí, cabe precisar que el actor accedió a un beneficio del FOVIPOL conforme a lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley 24686, antes de su modificatoria, tiempo en el cual el pago de las aportaciones aún resultaba obligatorio para el personal que contaba con un beneficio. Por ello, aun cuando solicitó el cese de los descuentos de aportes el 17 de febrero de 2020¹⁵, su denegatoria no supone una lesión al derecho invocado.
11. Sin perjuicio de lo antes expuesto, este Tribunal hace notar que, desde la fecha de vigencia de la Ley 31826, el recurrente no tiene la obligación legal de continuar con los aportes del FOVIPOL. Por tanto, de considerarlo pertinente, tiene expedito su derecho para solicitar el cese de los descuentos en caso de que estos se siguieran efectuando a pesar de la vigencia de la Ley 31826.

¹² 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.

¹³ Foja 11.

¹⁴ Foja 151

¹⁵ Foja 3.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04852-2022-PA/TC
LIMA
JUAN ALEJANDRO RONCAL
VALERA

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.

**GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH**

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO