



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03957-2022-PA/TC
JUNÍN
ISIDRO BURGA GONZALES

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 25 días del mes de febrero de 2024, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Pacheco Zerga, Monteagudo Valdez y Hernández Chávez, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Isidro Burga Gonzales contra la Resolución 10¹, del 1 de agosto de 2022, emitida por la Sala Civil Permanente de Huancayo de la Corte Superior de Justicia de Junín, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

El 28 de octubre de 2021, don Isidro Burga Gonzales interpuso demanda de amparo² contra el Fondo de Vivienda Policial (Fovipol). Solicitó lo siguiente: [i] que se realice la devolución total de los descuentos indebidos realizados en su remuneración en forma mensual desde que fue incorporado de manera ilegal al Fondo de Vivienda Policial; y [ii] que se condene a la demandada a asumir los costos del proceso. Alegó la vulneración a sus derechos a las libertades de asociación y sindical; así como a la intangibilidad de la remuneración.

Sostuvo que el Fovipol, por más de 27 años ha venido descontando de manera mensual una cuota de S/ 273.37, desde mayo de 1991 hasta la actualidad. No obstante, este descuento es ilegal en tanto vulnera la intangibilidad de la remuneración, debido a que el recurrente tiene la condición de comandante PNP en situación de retiro. Asimismo, indicó que el artículo 3 de la Ley 24686, que crea en cada instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el fondo de vivienda militar y policial, estableció que el aporte es obligatorio para el personal policial en situación de actividad y disponibilidad, pero no lo es para el personal policial en situación de retiro cuya aportación es facultativa. A pesar de ello, el fondo hace caso omiso a esta situación y de forma ilegal sigue efectuando los descuentos no autorizados. Adicionalmente,

¹ Folio 371

² Folio 29



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03957-2022-PA/TC
JUNÍN
ISIDRO BURGA GONZALES

refirió que nunca dio su conformidad para ser afiliado a este fondo, por ello su incorporación es irregular.

Auto admisorio

Mediante Resolución 1, del 25 de noviembre de 2021³, el Segundo Juzgado Especializado en lo Civil de Huancayo admitió a trámite la demanda.

Contestación de la demanda

La apoderada legal del Fovipol, mediante escrito del 22 de diciembre de 2021⁴, formuló la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Señaló que el recurrente administrativamente solicitó la exoneración del Fovipol y la devolución de sus aportes, petición que actualmente se encuentra en trámite y está pendiente de ser resuelta, por lo que no se agotó la vía previa. Asimismo, refiere que de la revisión del Sistema Informático SIFO-FOVIPOL, se advierte que el demandante ha sido beneficiado por el fondo en el 2007, con una adjudicación en el Programa de Vivienda Chorrillos, y el 2 de marzo de 2021 se le otorgó un préstamo en la modalidad de ampliación-construcción o mejoramiento de vivienda, que se encuentra vigente y viene siendo cancelado mes a mes por el demandante. Añadió que el recurrente suscribió la autorización de descuento de aportes y de préstamo correspondiente, por ello no puede alegar la vulneración a algún derecho constitucional, dado que dio su consentimiento.

Resoluciones de primera instancia

Mediante Resolución 3, del 11 de enero de 2022⁵, el Segundo Juzgado Especializado en lo Civil de Huancayo de la Corte Superior de Justicia de Junín desestimó la excepción deducida por el demandante. Asimismo, a través de la Resolución 5, del 25 de febrero de 2022⁶, declaró infundada la demanda de amparo, al considerar que el Fovipol no es una persona jurídica que tenga la condición de asociación, sino un fondo creado por un mandato legislativo, sujeto a la administración de un organismo especial, que forma parte de la Policía Nacional del Perú. En ese sentido, no se trata de una persona jurídica conformada por una pluralidad de sujetos dispuestos a asociarse, por lo que no

³ Folio 39

⁴ Folio 295

⁵ Folio 327

⁶ Folio 331



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03957-2022-PA/TC
JUNÍN
ISIDRO BURGA GONZALES

existe vulneración alguna del derecho del recurrente a desvincularse de una asociación. Además, se estableció que no se advierte que el demandante, a la fecha, venga sufriendo descuentos ilegales que vulneren la intangibilidad de su remuneración de personal en situación retiro, en la medida en que autorizó a la demandada a realizar las gestiones correspondientes para ejecutar los descuentos por concepto de aporte y cuota de préstamo.

Sentencia de segunda instancia

A través de la Resolución 10, del 1 de agosto de 2022, la Sala Superior revisora confirmó la sentencia de primera instancia apelada por similares fundamentos. Asimismo, se estableció que para que el recurrente logre su exclusión del Fovipol y el cese del descuento de los aportes mensuales, de manera previa debe cumplir con cancelar el monto del préstamo obtenido; por lo que, mientras esté pendiente de pago dicho préstamo no cabe su exclusión de la organización demandada.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El recurrente, solicitó lo siguiente: [i] que se realice la devolución total de los descuentos indebidos realizados en su remuneración en forma mensual desde que fue incorporado de manera ilegal al Fondo de Vivienda Policial, y [ii] que se condene a la demandada a asumir los costos del proceso. Alegó la vulneración a sus derechos a la libertad de asociación y a la intangibilidad de la remuneración.
2. Aunque de la descripción del texto de la demanda, se alega la vulneración de los derechos a la asociación y libertad sindical, 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 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 libertad sindical, sino desde la perspectiva de los derechos a la propiedad y a la remuneración.
3. Este principio estuvo recogido en el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, en estos términos “el órgano



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03957-2022-PA/TC
JUNÍN
ISIDRO BURGA GONZALES

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 la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en la cual, como se ha reseñado se reconoce la figura del iura novit curia.

Análisis de procedencia de la demanda

5. Este Tribunal ha sostenido que el derecho a la remuneración, como todo derecho individual, social o económico, positivo o negativo, 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.
6. 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 trabajadores⁷.
7. 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.
8. Dicho esto, como se desarrollará más adelante, en rigor, siendo el Fovipol un fondo creado por ley, la presente controversia implica

⁷ Cfr. sentencia emitida en el expediente 04188-2004-AA/TC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03957-2022-PA/TC
JUNÍN
ISIDRO BURGA GONZALES

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 Constitucional⁸. Además, se debe tener presente que el recurrente en la actualidad tiene 72 años y 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 la remuneración 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.

Análisis de la controversia

9. 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.
10. Por tanto, no puede considerarse que, en el presente caso, se vulnere el derecho del recurrente a desvincularse de una asociación, dado 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 tal sentido, este extremo de la demanda debe ser desestimado.
11. Empero, los descuentos forzosos realizados en la remuneración de un oficial de la PNP, como aportes a Fovipol, constituyen una afectación

⁸ Artículo 3 del anterior código

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

¹⁰ Cfr. la 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 03957-2022-PA/TC
JUNÍN
ISIDRO BURGA GONZALES

arbitraria a su derecho fundamental a la propiedad, pues vulnera la intangibilidad de su remuneración.

12. En efecto, no existe justificación constitucional válida para confiscar parte de la remuneración mensual del recurrente y destinarla a un fondo de vivienda. Hacerlo, anula la facultad del recurrente de disponer de parte de su remuneración.
13. Siendo así, correspondería, en ejercicio de la facultad contemplada en el segundo párrafo del artículo 138 de la Constitución, inaplicar al caso concreto del actor el citado artículo 3, inciso a de la Ley 24686, en la parte que le obliga a aportar, siendo irrelevante a la fecha se encuentre o no en situación de retiro, **en la medida en que se acredite que, en ningún momento solicitó realizar aportes al aludido fondo.**
14. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, se aprecia que el 28 de enero de 2021, el recurrente ha autorizado el descuento por parte de la demanda por concepto de aporte de la Ley 24686 y por cuota de préstamo hipotecario/adjudicación¹¹.
15. Este dato revela que el actor tácitamente acudió al Fovipol e hizo uso de los fondos de éste al gestionar y obtener un préstamo para adquirir una vivienda.
16. En este punto, cabe analizar la disposición establecida en el artículo 22 de la Ley 24686, en su versión vigente a la fecha del pedido de suspensión y devolución de aportes del 15 de setiembre de 2021¹², la cual señalaba que *“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”*.
17. Al haberse beneficiado de la entidad demandada accediendo a un préstamo para vivienda, el actor tácitamente ha manifestado su voluntad de aportar al Fovipol y someterse a las normas que lo rigen.
18. Por lo tanto, mientras el actor todavía tenga una deuda con el Fovipol no es factible acceder a su requerimiento.

¹¹ Folio 291

¹² Folio 3



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03957-2022-PA/TC
JUNÍN
ISIDRO BURGA GONZALES

19. Ahora bien, actualmente, el artículo 22 de la Ley 24686 ha sido modificado por el artículo único de la Ley 31826, publicado el 12 de julio de 2023, cuyo texto señala 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”.
20. Teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 109 de la Constitución Política que señala 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: 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.
21. En ese sentido, se aprecia que el recurrente, al 28 de enero de 2021, autorizó el descuento correspondiente para el pago respectivo, tanto del aporte, como de la cuota del crédito hipotecario al que accedió a través del Fovipol, esto antes de la entrada en vigor de la Ley 31826. Antes de dicha fecha no ha cumplido con acreditar haber solicitado el cese de dicho descuento. 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 actualmente vigente, tiempo para el cual, aun el pago de las aportaciones resultaba obligatorio para el personal que contaba con un beneficio. Razón por la cual, aun cuando solicitó el cese de descuentos el 15 de septiembre de 2021¹³, su denegatoria no supone una lesión del derecho invocado.
22. Sin perjuicio de lo expuesto, este Tribunal aprecia que, desde la fecha de vigencia de la Ley 31826, el recurrente no tiene obligación legal de continuar con los aportes del Fovipol, razón por la cual, de considerarlo pertinente, tiene expedito su derecho para revocar la autorización

¹³ Folio 3



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03957-2022-PA/TC
JUNÍN
ISIDRO BURGA GONZALES

brindada sobre dicho descuento mediante la forma legal que considere pertinente.

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.

PACHECO ZERGA
MONTEAGUDO VALDEZ
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE PACHECO ZERGA