



Sala Segunda. Sentencia 1215/2024

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03634-2023-PA/TC

LIMA

JULIO NEHEMIÁS GOÑE CARHUAZ

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 16 días del mes de setiembre de 2024, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse y Domínguez Haro, con la participación del magistrado Hernández Chávez, en reemplazo del magistrado 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 Julio Nehemías Goñe Carhuaz contra la Resolución 11<sup>1</sup>, de fecha 3 de agosto de 2023, emitida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda en el extremo referido a la devolución de sus aportes desde la fecha en que dejó de descontárselos.

### ANTECEDENTES

Con fecha 19 de mayo de 2022, don Julio Nehemías Goñe Carhuaz interpuso demanda de amparo<sup>2</sup> contra el Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL) y el procurador público del Ministerio del Interior. Solicitó lo siguiente: [i] su desafiliación o exclusión del FOVIPOL; [ii] la devolución de los descuentos realizados a su remuneración desde el 1 de enero de 2006 hasta el 1 de febrero de 2022; [iii] el pago de costas y costos procesales.

Alegó la vulneración de su derecho a la libertad de asociación e intangibilidad de la remuneración. Refirió que desde su egreso de la Escuela de Suboficiales de la Policía Nacional del Perú —1 de enero de 2006— se le ha venido descontando mensualmente un monto a favor de la demandada a pesar de que nunca solicitó pertenecer a FOVIPOL ni autorizó el descuento de sus remuneraciones. Manifestó que con fecha 19 de noviembre de 2021<sup>3</sup> presentó su solicitud de devolución de aportes, la cual fue desestimada mediante la Carta 099-2022-FOVIPOL-GF, de fecha 31 de enero de 2022<sup>4</sup>;

<sup>1</sup> Foja 200.

<sup>2</sup> Foja 35.

<sup>3</sup> Foja 3.

<sup>4</sup> Foja 7.





**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03634-2023-PA/TC

LIMA

JULIO NEHEMIÁS GOÑE CARHUAZ

que desde el 1 de febrero de 2022 pasó a la situación de retiro y que desde entonces se suspendió la retención de aportes; que, apelada la denegatoria<sup>5</sup>, mediante Resolución de Gerencia General 061-2022/FOVIPOL-CG, de 30 de marzo de 2022<sup>6</sup>, se declaró infundada su apelación; que la retención se efectuó desde el 1 de enero de 2006 hasta el 1 de febrero de 2022, y que nunca fue beneficiado con préstamos ni otro tipo de beneficios.

Mediante Resolución 1, de fecha 8 de junio de 2022<sup>7</sup>, el Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima admitió a trámite la demanda.

La Procuraduría Pública del Ministerio del Interior (Mininter), con fecha 17 de junio de 2022<sup>8</sup>, contestó la demanda, dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia y solicitó que la demanda sea declarada improcedente o infundada. Adujo que el FOVIPOL es un fondo de carácter social creado por la Ley 24686, con la finalidad de ejecutar programas de vivienda para el personal militar y policial, y que, por tanto, no tiene la calidad de asociación; que, de acuerdo con el artículo 2 de la referida ley, el fondo es intangible y que, por ende, los aportes son obligatorios para el personal que no cuente con vivienda por imperio de la referida ley, por lo que no procede la devolución que solicita. Asimismo, precisó que el actor no cuenta con un inmueble de su propiedad y que ser posesionario no es lo mismo que ser propietario.

El FOVIPOL, con fecha 27 de junio de 2022<sup>9</sup>, dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente. Alegó 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

---

<sup>5</sup> Foja 9.

<sup>6</sup> Foja 14.

<sup>7</sup> Foja 47.

<sup>8</sup> Foja 60.

<sup>9</sup> Foja 127.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03634-2023-PA/TC

LIMA

JULIO NEHEMIÁS GOÑE CARHUAZ

pedir su exclusión siempre que acredite contar con vivienda y no tener deuda pendiente.

Mediante Resolución 5, de fecha 31 de agosto de 2022<sup>10</sup>, el Juzgado de primera instancia declaró infundadas las excepciones propuestas y saneado el proceso. A través de la Resolución 6, de fecha 31 de agosto de 2022<sup>11</sup>, declaró fundada la demanda y ordenó la exclusión del recurrente, así como la devolución de aportes desde que egresó de la Escuela de Suboficiales de la Policía Nacional del Perú más el pago de intereses. Argumentó que la demandada no ha acreditado la inscripción del demandante, por lo que se advierte que el actor ingresó a FOVIPOL sin su consentimiento expreso, y que, del mismo modo, con las resoluciones emitidas se le denegó su libertad de separarse.

La Sala superior competente, mediante Resolución 11, de fecha 3 de agosto de 2023<sup>12</sup>, confirmó la apelada en el extremo referido a excluir al recurrente del FOVIPOL, pero revocó el extremo que considera la fecha de devolución, por lo que ordenó que se le devolvieran los aportes desde el 19 de noviembre de 2021, fecha en que presentó su solicitud de desafiliación. La Sala consideró que la intervención en la esfera patrimonial del recurrente era desproporcionada y que se trataba de una especie de colaboración obligatoria para el autofinanciamiento de quienes no contaran con vivienda propia. Estimó que se vulneró el derecho de asociarse tanto para ingresar como para salir del FOVIPOL, máxime si no se acreditó que el recurrente tuviera préstamo o vivienda para que se lo obligara a seguir perteneciendo al Fondo.

## **FUNDAMENTOS**

### **Delimitación del petitorio**

1. Como puede verificarse de las resoluciones emitidas en primera y segunda instancia, la demanda ha sido estimada en parte, por lo que se ordenó al FOVIPOL la exclusión como asociado del demandante. Asimismo, la Sala declaró infundada la demanda respecto de la devolución de sus aportaciones desde la fecha en la que egresó de la Escuela de Suboficiales de la Policía Nacional del Perú.

---

<sup>10</sup> Foja 143.

<sup>11</sup> Foja 148.

<sup>12</sup> Foja 200.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03634-2023-PA/TC

LIMA

JULIO NEHEMIÁS GOÑE CARHUAZ

2. En su recurso de agravio constitucional<sup>13</sup>, el recurrente sostiene que su derecho a la asociación ha sido vulnerado al haber sido incorporado al Fondo y haberse efectuado descuentos sin su consentimiento desde que egresó de la Escuela de Suboficiales de la PNP. Por ello, considera que desde el 1 de enero de 2006 hasta el 1 de febrero de 2022 el mencionado derecho fundamental ha sido vulnerado.
3. En el escenario descrito, y en tanto el recurrente juzga que el pronunciamiento de segunda instancia no habría brindado tutela total a su derecho de asociación, ni atendido su pedido de devolución total de aportes, más el pago de intereses y costos procesales, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre dichos extremos.

### **Análisis de la controversia**

#### **Cuestiones previas**

4. 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<sup>14</sup>. 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”<sup>15</sup>.
5. Es claro que la participación del actor 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.

---

<sup>13</sup> Foja 225.

<sup>14</sup> Cfr. artículo 7 de la Ley 24686, modificada por el Decreto Legislativo 732.

<sup>15</sup> 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03634-2023-PA/TC

LIMA

JULIO NEHEMIÁS GOÑE CARHUAZ

6. Está acreditado en autos que al recurrente se le descontó el FOVIPOL de sus remuneraciones desde que egresó de la Escuela de Suboficiales, no obtuvo préstamo, no adquirió bien inmueble, no tiene deuda pendiente ni ha obtenido beneficio alguno durante el ejercicio de su actividad policial. Por tal motivo, impugnando la resolución de segundo grado, solicita la devolución de dichos aportes desde la fecha en que egresó de la Escuela de Suboficiales de la Policía Nacional del Perú, esto es, desde el 1 de enero de 2006.
7. Al respecto, 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 disponiendo 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.
8. Se advierte entonces que, habiéndose modificado el referido artículo 22 el 12 de julio de 2023, el *ad quem*, en su sentencia de fecha 3 de agosto de 2023, omitió emitir pronunciamiento sobre lo dispuesto en el texto vigente del antedicho artículo, en cuanto a su solicitud de devolución del total de sus aportes desde la fecha de egreso del recurrente de la escuela de formación más los intereses generados.
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<sup>16</sup>.
10. Como ya han explicado las instancias precedentes, la afiliación obligatoria del recurrente se produjo al egresar de la Escuela de Suboficiales de la Policía Nacional (1 de enero de 2006).
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

---

<sup>16</sup> Fojas 18 y 161.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03634-2023-PA/TC

LIMA

JULIO NEHEMIÁS GOÑE CARHUAZ

haber sido beneficiado por el Fondo puede solicitar la devolución del total de sus aportes más los intereses generados.

12. Se aprecia de la solicitud en instancia administrativa<sup>17</sup>, de su demanda<sup>18</sup> y del recurso de agravio<sup>19</sup> que 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, entendiéndose como “el total de sus aportes” el monto retenido desde el 1 de enero de 2006. Ahora bien, dado que el *ad quem* ya ha dispuesto la devolución de dichos aportes desde el 19 de noviembre de 2021 en adelante (y que tiene calidad de cosa juzgada), corresponde disponer tal devolución hasta el 18 de noviembre de 2021. En consecuencia, la demanda debe ser declarada fundada en este extremo, tomando en cuenta el periodo indicado.
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, conforme al artículo 103 de la Constitución, por lo que este debe ser determinado en la etapa de ejecución de sentencia.
14. Finalmente, corresponde condenar a la demandada al pago de los costos procesales, en aplicación del artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

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

#### HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda respecto de la vulneración al derecho a la asociación.
2. Declarar **FUNDADA** la demanda en los extremos referidos a la devolución de los aportes descontados por concepto de FOVIPOL, más el pago de intereses legales.

---

<sup>17</sup> Foja 3.

<sup>18</sup> Foja 35.

<sup>19</sup> Foja 225.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03634-2023-PA/TC

LIMA

JULIO NEHEMÍAS GOÑE CARHUAZ

3. **ORDENAR** al Fondo de Vivienda Policial que proceda con la devolución de los aportes descontados al actor desde el 1 de enero de 2006 hasta el 18 de noviembre de 2021, más el pago de los intereses conforme a lo expuesto en la presente sentencia.
4. **CONDENAR** a la parte emplazada al pago de los costos procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE  
DOMÍNGUEZ HARO  
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

**PONENTE GUTIÉRREZ TICSE**