Firmado digitalmente por:
HANDA VARGAS DE PRETEL Miriam FAU
20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 28/11/2025 18:21:20-0500

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1793/2025

EXP. N.º 01270-2025-PC/TC
LIMA
ANA MARÍA SANTA CRUZ
GUTIÉRREZ VDA. DE QUISPE

Firmado digitalmente por:
DOMINGUEZ HARO Helder FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 28/11/2025 11:21:15-0500

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 24 días del mes de noviembre de 2025, 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 doña Ana María Santa Cruz Gutiérrez Vda. de Quispe contra la Resolución 2, de fecha 16 de mayo de 2024[1], expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que confirmó la apelada y declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 14 de diciembre de 2022, doña Ana María Santa Cruz Gutiérrez Vda. de Quispe interpuso demanda de cumplimiento contra el ministro del Interior y la Dirección de Bienestar de la Policía Nacional del Perú (PNP)[2], subsanada mediante escrito del 25 de enero de 2023[3]. Solicitó que se adjudique y entregue a su favor un inmueble del Programa Mi Vivienda, Techo Propio u otro proyecto de desarrollo de viviendas financiado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en estricto cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 23964, el Decreto Supremo 037-84-VC, el Decreto Ley 25964, el Decreto Supremo 003-93-PRES, y de conformidad con la R.D. 049-2011-DIRBIE PNP/Sec. [sic], de fecha 24 de octubre de 2011.

Sostuvo que es viuda de un policía fallecido en cumplimiento de su deber, tal como se acredita con la R.D. 6556-DIRREHUM-PNP, de fecha 12 de agosto de 2010, y que por ello le corresponde la asignación de una vivienda en aplicación de las normas invocadas en su petitorio. Indicó que los funcionarios de la PNP, de forma arbitraria, le han denegado el acceso a este

[1] Foja 182.
[2] Foja 86.
[3] Foja 105.

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.° 1412, Decreto Supremo N.° 029-2021-PCM y la Directiva N.° 002-2021-PCM/SGTD.
URL: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/01270-2025-AC.pdf

Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICSE Luis Gustavo FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 28/11/2025 16:36:46-0500

Firmado digitalmente por:
OCHOA CARDICH Cesar Augusto FIR
06626828 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 28/11/2025 11:57:17-0500

beneficio, vulnerando así sus derechos a la seguridad social, al debido proceso, a la motivación de las resoluciones, a la igualdad ante la ley, así como los principios de razonabilidad, proporcionalidad y legalidad.

El Primer Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 2, de fecha 2 de mayo de 2023[4], admitió a trámite la demanda.

Con fecha 15 de mayo de 2023, la Procuraduría Pública a cargo del sector Interior dedujo la excepción de falta de legitimidad para obrar pasiva y contestó la demanda[5] solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Señaló que su representada no forma parte de la relación jurídica material que se desprende de lo narrado por la actora en su demanda, ya que la adjudicación de vivienda peticionada se enmarca en el programa habitacional construido por la Empresa Nacional de Edificaciones (Enace) con recursos del Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi). Sin perjuicio de ello, indicó que lo solicitado es un imposible jurídico, pues los recursos del Fonavi se encuentran en proceso de devolución, por lo que no existe un mandato vigente.

El juzgado de primera instancia, mediante Resolución 6, de fecha 18 de diciembre de 2023[6], declaró infundada la excepción deducida e improcedente la demanda, al considerar que la adjudicación de vivienda solicitada por la recurrente no es automática, sino que está supeditada a una serie de procedimientos que debe adoptar el Estado para su realización, por lo que su ejecución está sujeta a controversia compleja.

La sala superior revisora, mediante Resolución 2, de fecha 16 de mayo de 2024[7], confirmó la apelada, por considerar que no existe un mandato incuestionable y de obligatorio cumplimiento de adjudicación de una vivienda, toda vez que este se encuentra supeditado a una serie de acciones por parte del Estado.

FUNDAMENTOS

[4] Foja 107.
[5] Foja 136.
[6] Foja 158.
[7] Foja 182.

Delimitación del petitorio

1. La presente demanda tiene por objeto que se adjudique a la accionante un inmueble del Programa Mi Vivienda, Techo Propio u otro proyecto de desarrollo de viviendas financiado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en cumplimiento de la Ley 23964, el Decreto Supremo 037-84-VC, el Decreto Ley 25964 y el Decreto Supremo 003-93-PRES; y de conformidad con la R.D. 049-2011-DIRBIE PNP/Sec., de fecha 24 de octubre de 2011.

Requisito especial de la demanda

2. Para la procedencia del proceso de cumplimiento se requiere que el demandante, previamente y con documento de fecha cierta, haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo, y que la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los 10 días útiles siguientes a la presentación de la solicitud, de conformidad con el artículo 69 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

3. Al respecto, de la comunicación que obra en autos[8], recibida por la Dirección de Bienestar de la PNP el 18 de octubre de 2022[9], se aprecia que la actora solicitó el cumplimiento de la R.D. N° 049-2011-DIRBIE-PNP/Sec., lo cual también ha sido invocado en su petitorio. Siendo así, ha cumplido el requisito especial previsto en el artículo 69 del aludido código adjetivo al exigir el cumplimiento de dicho acto administrativo, por lo que dicho extremo será materia del presente pronunciamiento.

Análisis de la controversia

4. El artículo 200, inciso 6, de la Constitución establece que el proceso de cumplimiento procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, supuesto que ha sido previsto de forma similar en el artículo 65, inciso 1, del Nuevo Código Procesal Constitucional.

---

[8] Foja 9.
[9] Foja 10.

5. En el presente caso, se aprecia que mediante la Resolución Directoral 049-2011-DIRBIE-PNP/Sec, de fecha 24 de octubre de 2011[10], cuyo cumplimiento se pretende en autos, la Dirección de Bienestar de la PNP resolvió lo siguiente:

> **Artículo único**.- Declarar **ESTIMADA** la solicitud presentada por la señora Ana María SANTA CRUZ GUTIERREZ Viuda de QUISPE, por los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando supeditada la adjudicación de vivienda a las acciones que adopte el Estado sobre el particular[11]. [sic] (el énfasis es nuestro).

6. De la parte considerativa de esta resolución, se observa que el pedido de adjudicación de vivienda formulado por la accionante, en su condición de viuda de un policía fallecido en servicio, fue estimado al amparo de lo establecido en la Ley 23694 y su reglamento, que autorizó al Poder Ejecutivo la adjudicación de viviendas a los deudos de los miembros de la PNP y las Fuerzas Armadas que hayan fallecido en cumplimiento de su deber. Por otro lado, se precisó que el beneficio solicitado viene siendo gestionado a través de los programas de vivienda ejecutados por la empresa Enace. Así, si bien se estimó la petición administrativa de la actora, también se precisó en la parte resolutiva que la adjudicación de la vivienda quedaría supeditada a las acciones que adoptara el Estado sobre el particular.

7. En torno a este punto, la emplazada ha señalado que la ejecución de dicho mandato presenta dificultades, ya que está condicionado a que el programa habitacional sea construido por la empresa Enace con recursos del Fonavi; sin embargo, los aportes de este fondo se encuentran en devolución[12].

8. Al respecto, cabe traer a colación que, efectivamente, el artículo 2 de la Ley 23694 dispuso que el Poder Ejecutivo cancelará el valor de las viviendas a adjudicar a los deudos de los miembros de la PNP y las Fuerzas Armadas con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Vivienda; sin embargo, tal como como ha señalado este Tribunal, dicha

[10] Foja 7.
[11] Cfr. Foja 8.
[12] Cfr. Foja 140, punto 3.

norma carece materialmente de eficacia jurídica, ya que el Fonavi, institución que procuraba su financiamiento para la adquisición de viviendas, ha sido liquidado y sus fondos se encuentran en proceso de devolución a sus aportantes[13].

9. De lo expuesto se aprecia que la ejecución de la Resolución Directoral 049-2011-DIRBIE-PNP/Sec está condicionada al desarrollo de una serie de acciones por parte del Estado; no obstante, el cumplimiento de estas condiciones no ha sido acreditado en autos e incluso los recursos que financiarían la adjudicación de la vivienda peticionada se encuentran en proceso de devolución a los aportantes del Fonavi. Siendo así, al no advertirse la obligatoriedad ni incuestionabilidad del mandato cuya ejecución se pretende en autos, corresponde desestimar la demanda.

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] Cfr. Sentencia recaída en el Expediente 3870-2023-PA/TC, fundamento 5.