

**COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO,
DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS**

Dictamen de insistencia de la autógrafa observada por la Presidenta de la República, recaída en los Proyectos de Ley N° 52/2021-CR, 1080/2021-CR, 1151/2021-CR, 1707/2021-CR, 1779/2021-CR, 2485/2021-CR, 3685/2022-CR y 3759/2022-CR, por el que se propone la Ley que modifica la Ley 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del Fondo.

**COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO
ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS**

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2022-2023

DICTÁMEN

Señor Presidente



Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, las observaciones de la señora Presidenta de la República a la Autógrafa de Ley recaída en los Proyectos de Ley N° 052/2021-CR, 1080/2021-CR, 1151/2021-CR, 1707/2021-CR, 1779/2021-CR, 2485/2021-CR, 3685/2022-CR y 3759/2022-CR, mediante la cual se propone la Ley que modifica la Ley 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del Fondo.

Después del análisis y debate correspondientes, la Comisión acordó por **MAYORÍA** de los presentes, en su Vigésimo Segunda Sesión Ordinaria, celebrada el 12 de junio de 2023, aprobar el presente dictamen de **insistencia**, con los votos a favor de los congresistas Diego Bazán Calderón, Tania Ramírez García, Alfredo Azurín Loayza, Carlos Alva Rojas, Patricia Chirinos Venegas, José Cueto Aservi, Roberto Kamiche Morante, Juan Carlos Lizarzaburu Lizarzaburu, Jeny López Morales, Pedro Martínez Talavera, Jorge Montoya Manrique, Segundo Montalvo Cubas, Vivian Olivos Martínez, Héctor Valer Pinto y Alex Paredes; sin votos en contra; y, con la abstención del congresista Roberto Chiabra León. Con la licencia/justificación de inasistencia del congresista Américo Gonza Castillo.

Asimismo, en la misma sesión se aprobó por **UNANIMIDAD** de los congresistas presentes la autorización para la ejecución de los acuerdos sin esperar el trámite de aprobación del acta; con los votos a favor de los congresistas Diego Bazán Calderón, Tania Ramírez García, Alfredo Azurín Loayza, Carlos Alva Rojas, Roberto Chiabra León, Patricia Chirinos Venegas, José Cueto Aservi, Roberto Kamiche Morante, Juan Carlos Lizarzaburu Lizarzaburu, Jeny López Morales, Pedro Martínez Talavera, Jorge Montoya Manrique, Segundo Montalvo Cubas, Vivian Olivos Martínez, Roberto Sánchez Palomino, Héctor Valer Pinto y Alex Paredes.

I. SITUACIÓN PROCESAL

Los Proyectos de Ley Nos. 052/2021-CR, 1080/2021-CR, 1151/2021-CR, 1707/2021-CR, 1779/2021-CR, 2485/2021-CR, 3685/2022-CR y 3759/2022-CR, fueron presentados en el Área de Trámite y Digitalización de Documentos entre los meses de marzo y julio de 2022, habiendo sido decretados a la Comisión de Defensa Nacional,



**COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO,
DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS**

Dictamen de insistencia de la autógrafa observada por la Presidenta de la República, recaída en los Proyectos de Ley N° 52/2021-CR, 1080/2021-CR, 1151/2021-CR, 1707/2021-CR, 1779/2021-CR, 2485/2021-CR, 3685/2022-CR y 3759/2022-CR, por el que se propone la Ley que modifica la Ley 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del Fondo.

Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas para su estudio y dictamen correspondiente.

En la Quinta Sesión Extraordinaria de la Comisión del periodo 2022-2023, celebrada el 14 de diciembre de 2022, se aprobó el dictamen por MAYORÍA de los congresistas presentes con un texto sustitutorio recaído en los proyectos de ley bajo análisis.

Posteriormente, la Junta de Portavoces en su sesión del 7 de marzo de 2023, acordó la ampliación de agenda del Pleno del Congreso de la República; siendo debatido en esta instancia el 12 de abril de 2023, donde se aprobó en primera votación, siendo exonerado de la segunda votación en la misma sesión.

La Autógrafa de Ley fue enviada al Poder Ejecutivo el 15 de mayo de 2023, siendo observada el 5 de junio último, a través del Oficio N° 177-2023-PR, suscrito por la Presidenta de la República y el Presidente del Consejo de Ministros.

Esta iniciativa fue nuevamente decretada a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, como única comisión dictaminadora, donde se recibió el 5 de junio de 2023.

II. MARCO NORMATIVO

2.1. Marco Nacional

- ✓ Constitución Política del Perú.
- ✓ Reglamento del Congreso de la República.
- ✓ Ley 24686, Ley que crea en cada instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial.
- ✓ Ley 27743, que modifica el inciso a) del artículo 3° de la Ley N° 24686 - Ley de creación de los Fondos de Vivienda Militar y Policial.
- ✓ Ley N° 27801 - Ley que modifica el régimen legal del Fondo de Vivienda Militar y Policial.
- ✓ Ley N° 29625, Ley de devolución del dinero del FONAVI a todos sus aportantes.

III. CONTENIDO DE LA AUTÓGRAFA DE LEY

La autógrafa de ley establece lo siguiente:

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:**

**LEY QUE MODIFICA LA LEY 24686, LEY QUE CREA EN CADA INSTITUTO DE LAS
FUERZAS ARMADAS Y FUERZAS POLICIALES EL FONDO DE VIVIENDA MILITAR Y**

Dictamen de insistencia de la autógrafa observada por la Presidenta de la República, recaída en los Proyectos de Ley N° 52/2021-CR, 1080/2021-CR, 1151/2021-CR, 1707/2021-CR, 1779/2021-CR, 2485/2021-CR, 3685/2022-CR y 3759/2022-CR, por el que se propone la Ley que modifica la Ley 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del Fondo.

POLICIAL, RESPECTO DE LA GESTIÓN DE LOS APORTES Y DE LOS APORTANTES DEL FONDO

Artículo único. Modificación de los artículos 3, 4, 5, 10, 20, 21, 22 y 25 de la Ley 24686, Ley que Crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial

Se modifican los artículos 3, literal d); 4; 5; 10; 20; 21; 22 y 25 de la Ley 24686, Ley que Crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, en los términos siguientes:

“Artículo 3. Constituyen recursos financieros del Fondo de Vivienda Militar y Policial los siguientes:

[...]

d) Los intereses que perciban de sus depósitos y los que se generen por las operaciones en cualquiera de las modalidades que ofrecen los Fondos de Vivienda Militar Policial.

[...]

“Artículo 4. El aporte a que se refieren los incisos a) y h) del artículo anterior, será el 2 % de la remuneración consolidada pensionable del personal de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional”.

“Artículo 5. El aporte del Estado a que se refiere el inciso b) del artículo 3, será el 2% de la remuneración consolidada pensionable del personal en actividad y retiro de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales, el cual será incluido en los respectivos presupuestos anuales”.

“Artículo 10. Los recursos del Fondo serán destinados al personal militar y policial pensionable en los siguientes casos:

[...]

“Artículo 20. Cada uno de los fondos de vivienda gestiona en el sistema financiero préstamos con tasas preferenciales, para la ejecución de los programas de vivienda de cada Instituto del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior”.

“Artículo 21. En forma conjunta o independientemente, cada Instituto de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y el Banco Central de Reserva, quedan facultados para gestionar la provisión de recursos extraordinarios nacionales o extranjeros, destinados al cumplimiento de los fines de la presente Ley”.

“Artículo 22. 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 por las operaciones del Fondo, el cual tiene un plazo máximo de tres meses para devolver los fondos solicitados”.

“Artículo 25. El Fondo debe descontar y retener con cargo a las remuneraciones, pensiones o beneficios sociales del personal policial y militar, en actividad, disponibilidad y retiro las sumas que deban abonar por concepto de préstamo al Fondo. La solicitud de descuento solo puede ser revocada con autorización del respectivo Fondo.

Dictamen de insistencia de la autógrafa observada por la Presidenta de la República, recaída en los Proyectos de Ley N° 52/2021-CR, 1080/2021-CR, 1151/2021-CR, 1707/2021-CR, 1779/2021-CR, 2485/2021-CR, 3685/2022-CR y 3759/2022-CR, por el que se propone la Ley que modifica la Ley 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del Fondo.

Este descuento se aplica con prioridad sobre cualquier obligación del personal policial y militar, salvo los ordenados por disposición legal".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación del reglamento

El Poder Ejecutivo, con el refrendo del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior, adecúa a lo dispuesto en esta ley, el reglamento de los fondos de vivienda militar y policial, aprobado por el Decreto Supremo 091-DE-CCFFAA, en el plazo máximo de sesenta días calendario contados a partir de la vigencia de la presente ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. Modificación de la Ley 27801, Ley que modifica el Régimen Legal del Fondo de Vivienda Militar y Policial

Se modifica la segunda disposición complementaria, transitoria y final de la Ley 27801, Ley que modifica el Régimen Legal del Fondo de Vivienda Militar y Policial, en los términos siguientes:

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES

[...]

Segunda. Administración y funcionamiento

Por excepción para los gastos operativos, administrativos y de mantenimiento el Fondo de Vivienda Militar y Policial, utilizará un monto no mayor del 0.35 % del total de los recursos financieros indicados en el Artículo 3 de la Ley 24686, modificada por el Decreto Legislativo 732, y en el Artículo 2 de la presente Ley. Para su funcionamiento el Fondo utilizará la infraestructura administrativa de la Dirección de Economía y aquellas que sean necesarias en cada instituto armado y en la Policía Nacional".

IV. OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO

Las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo se transcriben textualmente a continuación.

Sobre la reducción de aportes al Fondo

La Autógrafa ocasionará una menor captación de aportes para los Fondos de Vivienda, por cinco razones:

- a) Disminución del aporte del personal policial y militar.*
- b) Disminución del aporte del Estado.*
- c) Exoneración de aportes al personal policial y militar con préstamo hipotecario vigente.*
- d) Devolución de aportes con intereses.*
- e) Disminución del monto por mantenimiento del Fondo.*

Al respecto, la menor captación de aportes generará que los Fondos no puedan contar con el flujo necesario de recursos para atender las necesidades de viviendas del personal militar aportante.

La propuesta de disminución de aportes de personal de 5% a 2%, prevista en la modificación del artículo 4 de la Ley N° 24686, tiene un impacto directo en un 60% de los

**COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO,
DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS**

Dictamen de insistencia de la autógrafa observada por la Presidenta de la República, recaída en los Proyectos de Ley N° 52/2021-CR, 1080/2021-CR, 1151/2021-CR, 1707/2021-CR, 1779/2021-CR, 2485/2021-CR, 3685/2022-CR y 3759/2022-CR, por el que se propone la Ley que modifica la Ley 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del Fondo.

ingresos de los Fondos de Vivienda Militar y Policial; en consecuencia, los colocarían en una posición deficitaria neta anual de fondos, ya que los recursos colocados en préstamos por los Fondos de Vivienda Militar y Policial se encuadran dentro de su estructura financiera de la institución y constituye cuentas por cobrar y no capital o flujo líquido inmediatamente disponible. En ese sentido, generará un impacto económico de S/ 8,602,926 de forma mensual, es decir, el Fondo dejará de percibir ese monto de forma mensual y un equivalente de S/ 103,235,108 de forma anual. Ese importe anual significa una reducción importante en el nivel de liquidez del Fondo.

Al respecto, los aportes obligatorios a los Fondos de Vivienda Militar y Policial permiten a estos Fondos cumplir con su finalidad; esto es, contribuir a dar solución al problema de vivienda propia del personal militar y policial aportante. Una vez que este personal ha adquirido un préstamo, la continuidad del aporte obligatorio permite a cada Fondo disponer de recursos económicos para poder atender las necesidades de vivienda del personal militar y policial que aún no ha sido atendido con un préstamo, determinándose con ello que la naturaleza jurídica del aporte obligatorio durante el periodo de vigencia del préstamo es para cumplir una finalidad solidaria.

De prosperar la propuesta, obligará a los Fondos de Vivienda reducir las escalas de préstamos, elevar las tasas de interés, presupuestar menos prestamos en el año o no ejecutar proyecto de vivienda multifamiliares.

Sobre el particular, para poder establecer una reducción del aporte obligatorio se deberá tener previamente un estudio técnico o matemático actuarial que determine que la reducción del aporte obligatorio y voluntario del personal militar, significará una reducción de las brechas existentes respecto de la falta de vivienda propia de los aportantes.

Con la captación del aporte obligatorio del personal militar al 5% y la continuidad de la misma durante el plazo del préstamo, se permite a los Fondos de Vivienda Militar y Policial el otorgamiento de créditos hipotecarios bajo las siguientes ventajas:

- a. No se solicita cuota inicial para adquirir una vivienda o terreno.*
- b. Las escalas de préstamo permiten al personal militar subalterno obtener un préstamo de sus Fondos para cancelar el 100% del valor de la vivienda.*
- c. Los préstamos se otorgan a 35 años.*
- d. Las tasas de interés efectiva anual (TEA) no supera el 3.5%.*
- e. Las tasas de interés de costo efectivo anual (TCEA) de los fondos se encuentran entre un 4.20% a un 4.50%.*
- f. Cuotas de pago accesibles comparándolas con el sector financiero.*
- g. Los Fondos de Vivienda ofertan vivienda de proyectos propios a un costo por debajo del valor de mercado (sin fines de lucro).*

*Por su parte, propuesta de dejar sin efecto el aporte mensual del personal que tiene descuento por crédito vigente con Fondo, previsto en la **modificación del artículo 22 de la Ley N° 24686**, generará un impacto económico de S/ 3,047,712 de forma mensual, es decir, FOVIPOL dejará de percibir ese monto de forma mensual y un equivalente de S/ 21,333,985 de forma anual. Ese importe anual significa una reducción importante en el nivel de liquidez del Fondo.*

**COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO,
DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS**

Dictamen de insistencia de la autógrafa observada por la Presidenta de la República, recaída en los Proyectos de Ley N° 52/2021-CR, 1080/2021-CR, 1151/2021-CR, 1707/2021-CR, 1779/2021-CR, 2485/2021-CR, 3685/2022-CR y 3759/2022-CR, por el que se propone la Ley que modifica la Ley 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del Fondo.

Establecer como regla de aportes, solo hasta que se haya obtenido el préstamo, generará tratos desiguales entre aportantes, en razón a que el personal militar y policial aportante con pocos años de aportes y que logre obtener un préstamo, aportará menos que el personal militar y policial aportante con mayor cantidad de años de aporte.

Del mismo modo, existirán tratos desiguales entre aportantes con préstamos. Los aportantes con préstamos antes de la entrada en vigencia de la autógrafa de Ley, habrán tenido condición de aportante obligatorio durante todos los años que dura o ha durado su préstamo, mientras que los nuevos aportantes que obtengan un préstamo luego de la entrada de vigencia de la Autógrafa de Ley, dejarán de aportar.

*De otro lado, la propuesta de devolución a los aportantes retirados sin beneficio, incluyendo intereses, prevista en la **modificación del artículo 22 de la Ley N° 24686**, tiene 02 posibles impactos, que dependerá si la ley tiene aplicación retroactiva o no. De tener aplicación retroactiva, esta generará un impacto de S/ 282,712,841 para el caso de la devolución de los aportes realizados en el pasado. En caso no tener un impacto retroactivo solo tendrá el impacto de las devoluciones del personal que se retire posteriormente a la aprobación y publicación de la Ley, este impacto ascenderá a S/ 40,572 de forma mensual y un equivalente de S/ 486,864 de forma anual. Ese importe anual significa una reducción importante en el nivel de liquidez del Fondo.*

Sobre el particular, no podría realizarse la devolución de aportes en forma retroactiva dado que los recursos económicos se encuentran colocados en préstamos hipotecarios y adquisición de terrenos para la ejecución de proyectos de vivienda multifamiliares.

Cabe indicar que los Fondos de Vivienda no tienen fines de lucro; en tal sentido, la tasa de intereses que aplica a los préstamos hipotecarios solo considera una tasa que cubra la inflación anual, con la finalidad de evitar la pérdida de poder adquisitivo y resguardar el patrimonio de los Fondos; por lo tanto, al aplicarse una tasa de intereses a la devolución de los aportes, se generará una descapitalización de los Fondos.

Entonces, no se debe de considerar una tasa de interés, toda vez que préstamos que otorgan de los Fondos de Vivienda (en sus diversas modalidades) no tienen un retomo enfocado a capitalizar los aportes recibidos. Sin perjuicio de ello, de prosperar la propuesta de autógrafa, no debe de considerarse el pago de intereses; o en su defecto, una tasa de interés inferior a la que cobra por los préstamos que otorga a sus aportantes, al no tener los fondos un criterio de capitalización de los recursos que se otorgan en préstamos.

De acuerdo al texto de la autógrafa, los Fondos de Vivienda deberán de establecer cuentas individuales de aportes, así como una rentabilidad por cada cuenta, estableciendo una reserva técnica para devolución de aportes. Ello exigiría que cada Fondo pueda tener la facultad de establecer una tasa de interés activa para los aportes pendientes de devolver y una tasa pasiva para los créditos hipotecarios, generándose una distorsión en las funciones y fines de los Fondos de Vivienda militar y policial.

Asimismo, se debe de brindar un plazo razonable a los Fondos de Vivienda, superior a los tres meses, para que estos puedan realizar las programaciones de devolución.

*Asimismo, con la **propuesta de modificación de la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27801**, se reduce el porcentaje de los*

**COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO,
DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS**

Dictamen de insistencia de la autógrafa observada por la Presidenta de la República, recaída en los Proyectos de Ley N° 52/2021-CR, 1080/2021-CR, 1151/2021-CR, 1707/2021-CR, 1779/2021-CR, 2485/2021-CR, 3685/2022-CR y 3759/2022-CR, por el que se propone la Ley que modifica la Ley 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del Fondo.

recursos financieros del Fondo para los gastos operativos, administrativos y de mantenimiento del Fondo, del 0.5% al 0.35%; no obstante, no se ha demostrado la sostenibilidad del Fondo como consecuencia de la citada reducción.

No se tiene pronunciamiento respecto a si la reducción de los gastos operativos, administrativos y de mantenimiento el Fondo de Vivienda Militar y Policial, generaría un perjuicio a los Fondos de Vivienda, no se verifica que ello cuente con opinión favorable por parte de las Instituciones Armadas y de la Policía Nacional del Perú; motivo por el cual se recomienda mantener el porcentaje establecido actualmente en la Ley N° 27801.

Los impactos anteriormente mencionados afectarían significativamente a la liquidez del Fondo, lo que tendría efectos negativos muy altos en la operatividad, dado que se contará con menos liquidez para el otorgamiento de los créditos durante este año y los siguientes, lo cual afectaría significativamente el cumplimiento de los objetivos gerenciales para el año 2023 y no permitirá poder atender a más administrados en los años venideros.

Como consecuencia de las modificaciones antes señaladas, y de acuerdo al estudio matemático actuarial llevado a cabo por la Marina, como consecuencia de reducción del aporte, devolución de aportes con intereses y dejar de aportar una vez obtenido un préstamo), los Fondos de Vivienda tendrían que elevar la TEA al 7.98% para todos los préstamos (vigentes y los nuevos); caso contrario, los Fondos de Vivienda empezarían a descapitalizarse, lo que no generaría impedimentos para atender las solicitudes de préstamos para el personal militar y policial aportante.

Por lo señalado, la Autógrafa de Ley no resulta acorde con las disposiciones establecidas en el Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, así como las leyes de equilibrio financiero del presupuesto de cada año, en la medida que la estabilidad de la ejecución del presupuesto del sector público se sustenta en la observancia de las disposiciones que regulan el manejo presupuestal y dentro del crédito presupuestal autorizado, como así lo prevé el principio de equilibrio presupuestario y la fase de ejecución presupuestal, reguladas en los artículos 2 y 34 del citado Decreto Legislativo, en los términos siguientes:

"Artículo 2. Principios

2.1 Adicionalmente a los principios de la Administración Financiera del Sector Público y los del Derecho Público en lo que resulte aplicable, el Sistema Nacional de Presupuesto Público se rige por los siguientes principios:

1. Equilibrio presupuestario: Consiste en que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto **estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente.**
(...)"

"Artículo 34. Exclusividad y limitaciones de los Créditos Presupuestarios

34.1 El crédito presupuestario se destina, exclusivamente, a la finalidad para la que haya sido autorizado en los presupuestos, o la que resulte de las modificaciones presupuestarias aprobadas conforme al presente Decreto Legislativo.

34.2 **Las disposiciones legales y reglamentarias, los actos administrativos y de administración, los contratos y/o convenios así como cualquier actuación de las Entidades, que generen gasto deben supeditarse, de forma estricta, a los créditos presupuestarios autorizados, quedando prohibido que dichos actos condicionen su aplicación a créditos presupuestarios mayores o adicionales a los establecidos en los Presupuestos,** bajo sanción de nulidad de la autoridad competente, y sujetos a responsabilidad civil, penal y administrativa del Titular de la Entidad y de la persona que autoriza el acto. Dichos actos administrativos o de administración no son eficaces.
(...)"

Dictamen de insistencia de la autógrafa observada por la Presidenta de la República, recaída en los Proyectos de Ley N° 52/2021-CR, 1080/2021-CR, 1151/2021-CR, 1707/2021-CR, 1779/2021-CR, 2485/2021-CR, 3685/2022-CR y 3759/2022-CR, por el que se propone la Ley que modifica la Ley 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del Fondo.

En efecto, la Ley N° 31639, Ley de equilibrio financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, en los sub numerales 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la citada Ley, establecen lo siguiente:

"Artículo 2. Estabilidad presupuestaria

(...)

2.2 Durante el Año Fiscal 2023, las entidades señaladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, deben cumplir con las siguientes reglas:

(...).

3. En todo dispositivo legal que autorice gastos no previstos en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, se debe especificar el financiamiento, bajo sanción de ineficacia de los actos que se deriven de la aplicación de los dispositivos legales.
4. Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, y un análisis de costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo-beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo."

En tal virtud, teniendo en cuenta que la Autógrafa de Ley afecta la administración del Fondo que se financia en parte con aportes del Estado, los mismos que provienen de recursos aprobados en el presupuesto público, y en tanto se ha previsto la devolución de aportes y sus respectivos intereses, dando con ello un destino diferente al Fondo, advertimos que la mencionada autógrafa no guarda coherencia con las disposiciones de índole presupuestal previstas en el marco normativo vigente, a través del cual se limita el uso de recursos públicos en materias distintas a las que ha sido aprobada en la ley anual de presupuesto.

Además, resulta oportuno tener en cuenta que no se ha cuantificado los gastos que supondría la implementación de la Autógrafa de Ley en relación a la reducción del monto de aportación a los Fondos de Vivienda y exclusión del aporte correspondiente, así como la devolución de los aportes a dicho Fondo; por lo que, no resulta posible determinar que no generará mayor egreso al Tesoro Público.

De generarse un mayor gasto para el Estado, como consecuencia de la reducción de aportes al Fondo y de las devoluciones que prevé la Autógrafa, incluyendo intereses, previo estudio matemático actuarial que así lo determine, se estaría vulnerando el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, el cual establece que: "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto".

Entonces, para poder mantener las condiciones actuales que otorgan los Fondos de Vivienda, el aporte obligatorio y voluntario del personal militar y policial podría reducirse al 4% de la remuneración consolidada, siendo obligatorio además que cada prestatario debe aportar un mínimo de 30 años; lo que permitirá a cada Fondo de Vivienda devolver aportes sin intereses; y a su vez, considerar una TEA de 5.5% para todos los préstamos hipotecarios.

Sobre el destino de los recursos del Fondo

La precisión en la redacción que se propone incorporar en el artículo 10 de la Ley N° 24686, respecto a que los recursos del Fondo serán destinados al personal militar y policial "pensionable", podría generar interpretaciones contradictorias para la captación de la contribución del Estado, captación del aporte obligatorio y voluntario del personal militar y el derecho que tienen todos los aportantes de acceder a un préstamo.

Dictamen de insistencia de la autógrafa observada por la Presidenta de la República, recaída en los Proyectos de Ley N° 52/2021-CR, 1080/2021-CR, 1151/2021-CR, 1707/2021-CR, 1779/2021-CR, 2485/2021-CR, 3685/2022-CR y 3759/2022-CR, por el que se propone la Ley que modifica la Ley 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del Fondo.

Sobre la remuneración consolidada pensionable

La Autógrafa introduce, en las **modificatorias de los artículos 4 y 5 de la Ley N° 24686**, el término "REMUNERACIÓN CONSOLIDADA PENSIONABLE", el cual no está contemplado en los Decretos Legislativos N° 1132, Decreto Legislativo que aprueba la nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú, y N° 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del personal militar y policial.

Entonces, debido a que la normativa vigente vinculada a los ingresos aplicables al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú y al régimen de pensiones del personal militar y policial no establece una definición de remuneración consolidada pensionable, se recomienda que el aporte se realice en base a un porcentaje de la remuneración pensionable, tal como actualmente está considerado en la Ley N° 24686.

Sobre la afectación al derecho a la remuneración

Con respecto a la **modificación del artículo 25 de la Ley N° 24686**, esta transgrede normas de carácter laboral, al establecer restricciones a los beneficios sociales y otros del personal militar y policial de los Fondos de Vivienda. Cabe mencionar que cualquier descuento y retención debe ser autorizada por el trabajador; asimismo, dicho descuento no puede realizarse sobre la totalidad de la remuneración.

Sobre la vulneración al sistema financiero

La implícita autorización para que los Fondos cobren intereses a los aportantes, dispuesta por la modificatoria del artículo 22 de la Ley N° 24686, transgrede los artículos 1,2,7,9,11 y la definición de "intermediación financiera" de la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, puesto que establece de facto un sistema de ahorro y colocaciones de créditos para el personal militar y policial y por ende, una nueva "sistémica financiera de ahorro y crédito" en los Fondos de Vivienda, que no está contemplada en la Ley N° 24686, pero que además, es exclusivo para las entidades del Sistema Financiero y Bancario y de Seguros, según la citada Ley N° 26702 y que para ello requiere autorización expresa de la Superintendencia de Banca y Seguros.

Textos alternativos

Considerando todo lo anterior, se proponen los siguientes textos alternativos sobre las **modificatorias de los artículos 4, 5, 10 y 22 de la Ley N° 24686**, dispuestas por la Autógrafa de Ley:

"Artículo 4. El aporte a que se refiere los incisos a) y h) del artículo anterior, será el 4% de la remuneración consolidada de personal de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional."

"Artículo 5. El aporte del Estado a que se refiere el inciso b) del artículo 3, será el 2% de la remuneración consolidada del personal en actividad y retiro de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales, el cual será incluido en los respectivos presupuestos anuales."

Dictamen de insistencia de la autógrafa observada por la Presidenta de la República, recaída en los Proyectos de Ley N° 52/2021-CR, 1080/2021-CR, 1151/2021-CR, 1707/2021-CR, 1779/2021-CR, 2485/2021-CR, 3685/2022-CR y 3759/2022-CR, por el que se propone la Ley que modifica la Ley 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del Fondo.

"Artículo 10. Los recursos del Fondo serán destinados al personal militar y policial aportante, en los siguientes casos:

[...]

"Artículo 22.- El personal militar y policial, queda excluido del aporte al Fondo de Vivienda que se crea por la presente Ley, una vez que haya aportado una cantidad de 30 años de aportes. Asimismo, el personal militar y policial pensionable, al pasar a la situación de retiro sin haber sido beneficiado por el fondo, puede solicitar un préstamo de vivienda con garantía hipotecario a su respectivo Fondo de Vivienda sin necesidad de seguir aportando o solicitar la devolución del total de sus aportes sin intereses, conforme a la disponibilidad de los recursos con los que tiene cada Fondo de Vivienda. La atención de las solicitudes de devolución de aportes deberá realizarse en un plazo máximo de dos años."

Asimismo, se sugiere mantener sin modificaciones el artículo 25 de la Ley N° 24686 y la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27801. Finalmente, no se tienen observaciones sobre los demás extremos de la Autógrafa de Ley.

V. ANÁLISIS DE LAS OBSERVACIONES

El artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República, referido a las observaciones formuladas por el Presidente de la República a las autógrafas de Ley, establece lo siguiente:

"Al emitir el dictamen sobre una autógrafa observada, la comisión tiene las siguientes alternativas:

- a) **Dictamen de allanamiento:** cuando la Comisión acepta todas las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y modifica el texto originario de la autógrafa según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación y, a la vez, sin alterar, ni en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.*
- b) **Dictamen de insistencia:** cuando la comisión rechaza total o parcialmente las observaciones del Presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa. Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando, habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.*
- c) **Nuevo proyecto:** cuando, dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso, la comisión incorpora en el texto originario de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones por propia iniciativa, sin considerar las observaciones del Poder Ejecutivo. Asimismo, se configura también este supuesto cuando:*
 - 1. Se aceptan las observaciones del Poder Ejecutivo, pero se incorporan nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones sea respecto del fondo o de la forma.*
 - 2. Se insiste en el texto originario de la autógrafa, pero se incorporan normas o disposiciones de forma o de fondo, no relacionadas con las observaciones del Poder Ejecutivo."*

Como regla general, sobre la votación en el Pleno del Congreso de estas observaciones a las autógrafas de ley, Giovanni Forno Flórez refiere que:

"El dictamen recaído en la autógrafa de ley observada requiere, para su aprobación, el voto de la mitad más uno del número legal de miembros del

**COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO,
DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS**

Dictamen de insistencia de la autógrafa observada por la Presidenta de la República, recaída en los Proyectos de Ley N° 52/2021-CR, 1080/2021-CR, 1151/2021-CR, 1707/2021-CR, 1779/2021-CR, 2485/2021-CR, 3685/2022-CR y 3759/2022-CR, por el que se propone la Ley que modifica la Ley 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del Fondo.

Congreso (61¹ congresistas), conforme a las disposiciones del artículo 108 de la Constitución. Sin embargo, en la práctica, esta votación calificada se aplica sólo a la insistencia. En el caso de allanamiento, se ha interpretado que, al aceptar el Congreso las observaciones del Poder Ejecutivo, y habiendo coincidencia entre ambos Poderes del Estado, no existe una "reconsideración" propiamente dicha, en los términos expresados en el referido artículo constitucional y, por tanto, la votación para la aprobación de éstas es la de mayoría simple.

Tanto la ley aprobada por insistencia como la aprobación por allanamiento no requieren de segunda votación y su promulgación corresponde al Presidente del Congreso.

Cuando la Comisión opta por modificar el texto legal de la autógrafa de ley observada que no han sido cuestionadas, la votación que se requiere en el Pleno para su aprobación es la mayoría simple. Aprobado dicho texto, éste deberemitirse al Poder Ejecutivo para que se pronuncie nuevamente, esta vez sobre los aspectos no observados de la autógrafa que han sido modificados; porconsiguiente, el Presidente de la República puede formular nuevas observaciones." (FORNO FLOREZ, Giovanni, Procedimiento Parlamentario en el Perú. En Derecho Parlamentario. Serie de Cuadernos de Capacitación Parlamentaria. Primera Edición, Marzo 2016. Pág. 230).

De la revisión de la observación formulada por el Presidente de la República, consideramos lo siguiente:

OBSERVACIÓN 1: SOBRE LA REDUCCIÓN DE APORTES AL FONDO

La primera observación formulada por el Poder Ejecutivo señala que la propuesta normativa generará una menor captación de aportes, lo cual ocasionaría que los Fondos no cuenten con los recursos suficientes para atender las necesidades de viviendas del personal militar y policial aportante.

Este extremo de la observación la sustenta en cinco aspectos en concreto. El primero está relacionado con la propuesta de modificación del artículo 4 de la Ley que autoriza la creación de los fondos de vivienda militar y policial, en el cual se plantea reducir el aporte del personal militar y policial del 5% al 2%.

Al respecto, cabe precisar que, esta Comisión, al plantear la mencionada disminución de aportes, tomó en consideración que, la Ley que autoriza la creación de los fondos de vivienda militar y policial, hace expresa referencia a que el cálculo del aporte se realiza sobre la base de la remuneración pensionable, lo cual hasta la fecha no ha sido modificada en la precitada norma, pese a que, el Decreto Legislativo N° 1132,

¹ 61 congresistas está referido al texto anterior de 120 congresistas; al incrementarse a 130 congresistas se requiere de 66 congresistas.

Dictamen de insistencia de la autógrafa observada por la Presidenta de la República, recaída en los Proyectos de Ley N° 52/2021-CR, 1080/2021-CR, 1151/2021-CR, 1707/2021-CR, 1779/2021-CR, 2485/2021-CR, 3685/2022-CR y 3759/2022-CR, por el que se propone la Ley que modifica la Ley 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del Fondo.

publicado el 9 de diciembre de 2012, en su octava disposición complementaria final, establece que, en adelante, los mencionados aportes se realicen sobre la base de la remuneración consolidada.

Esta disposición, en la práctica generó que la recaudación de los fondos por este concepto se incremente de manera significativa; sin embargo, tal como fue precisado en el dictamen que dio origen a la Autógrafa de Ley, no se dispuso la disminución de la tasa de aportación, generando el descontento y malestar del personal militar y policial, principalmente, en aquellos que no son beneficiarios del fondo y los que al pasar a la situación de retiro no les han sido devueltos sus aportes.

Nos reafirmamos sobre la necesidad de reducir el porcentaje de aportes del personal militar y policial. No obstante, consideramos que se debe tomar en cuenta los argumentos vertidos al respecto por el Poder Ejecutivo, pues ha señalado que la propuesta colocaría en una posición deficitaria al fondo, reduciendo su nivel de liquidez, toda vez que los recursos colocados en préstamos constituyen cuentas por cobrar, es decir, no es capital inmediatamente disponible; asimismo, ha sostenido que, la propuesta obligaría a los fondos de vivienda a presupuestar menos préstamos al año o no ejecutar proyectos de vivienda multifamiliares, así como, elevar las tasas de interés, lo cual no es nuestro propósito.

El propio Ejecutivo ha señalado la posibilidad de que el aporte del personal militar y policial a los fondos de vivienda pueda reducirse al 4% de la remuneración consolidada, a fin de mantener las condiciones actuales que otorgan los mismos.

Con la propuesta formulada por el Poder Ejecutivo de reducir los aportes, se evidencia que esto no afectaría en los extremos señalados en la observación, por ello nos allanamos aumentando el porcentaje de descuento, fijándolo en 3%; siendo el texto sustitutorio el siguiente:

“Artículo 4. El aporte a que se refiere los incisos a) y h) del artículo anterior, será el 3% de la remuneración consolidada del personal de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional”.

El **segundo** aspecto que el Poder Ejecutivo menciona como causal de reducción de aportes a los fondos de vivienda es, según su criterio, la “diminución del aporte al Estado”. Sobre el particular, debemos precisar que, la iniciativa legislativa propuesta no disminuye esta contribución, sino por el contrario, la aclara, toda vez que la redacción actual del artículo 5 de la Ley que autoriza la creación de los fondos de vivienda militar y policial, comprende dos porcentajes, lo cual podría generar confusión sobre su aplicación.

El **tercer** aspecto que, según la Presidenta de la República, reduciría los aportes a los fondos de vivienda es la propuesta de modificación del artículo 22 de la Ley que autoriza la creación de los fondos de vivienda militar y policial, específicamente, el primer párrafo, pues se plantea que el personal militar y policial deje de aportar al fondo

Dictamen de insistencia de la autógrafa observada por la Presidenta de la República, recaída en los Proyectos de Ley N° 52/2021-CR, 1080/2021-CR, 1151/2021-CR, 1707/2021-CR, 1779/2021-CR, 2485/2021-CR, 3685/2022-CR y 3759/2022-CR, por el que se propone la Ley que modifica la Ley 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del Fondo.

de vivienda correspondiente cuando haya sido beneficiado con una de las modalidades que otorga el fondo. Al respecto, el Ejecutivo señala que esta propuesta impactaría en la liquidez del fondo, debido a que la naturaleza jurídica del aporte obligatorio durante la vigencia del préstamo es para cumplir una finalidad solidaria que permite a cada fondo disponer de recursos económicos para poder atender las necesidades de vivienda del personal militar y policial que aún no ha sido atendido con un préstamo.

Para la formulación de la propuesta aprobada por el Pleno del Congreso de la República, se tomó en consideración que, según la actual redacción del artículo 22, aquel personal militar y policial que por ejemplo acceda a un préstamo del fondo de vivienda, asume la obligación de realizar hasta tres pagos por diferentes conceptos; estos son, el pago de las cuotas mensuales por 35 años correspondiente al capital prestado, el pago de los intereses correspondientes al capital y el pago de los aportes obligatorios al fondo.

Por lo tanto, no resulta razonable exigir que, una vez que el personal militar y policial haya sido beneficiado, continúe aportando al fondo de vivienda, puesto que a partir de ese momento empezará a pagar el préstamo propiamente dicho y la tasa de interés del mismo. En razón de ello, se colige que, a medida que el personal militar y policial vaya cumpliendo con el pago del préstamo al cual accedió, el fondo irá aumentando y los aportes realizados por éste, en su momento, hasta que accede al beneficio, servirán para atender las necesidades de vivienda de aquellos que aún no han sido atendidos con un préstamo. Además, es necesario tomar en cuenta que, un gran porcentaje de los aportantes no acceden a ningún beneficio, tal como se evidencia de lo señalado en el dictamen aprobado en la comisión, ya que únicamente el 25% no califica para acceder a alguna de las modalidades de préstamo que ofrecen los fondos; por lo que, dichos aportes también pueden coadyuvar a los fines de la norma, por lo menos hasta que dicho personal pase a la situación de retiro y solicite la devolución de lo que aportó estando en actividad.

El argumento sostenido por el Poder Ejecutivo respecto a que la propuesta generará tratos desiguales entre los aportantes, no tiene mayor sustento, pues si bien la modificación propuesta varía los años de aportes del personal militar y policial en función de si este accedió o no a uno de los beneficios que otorga el fondo de vivienda, la propuesta busca corregir un aspecto que a todas luces resulta incoherente, esto es, seguir aportando conjuntamente con las cuotas e intereses del préstamo.

En ese sentido, la propuesta del Ejecutivo de que el personal militar y policial aporte al fondo de vivienda como mínimo 30 años, no resulta amparable, ya que ello no tiene sustento que lo justifique; por lo que la comisión no acoge esta observación y recomienda insistir en este extremo de la proposición legal observada.

El cuarto aspecto que, en palabras de la Presidenta de la República, generaría la reducción de los aportes al fondo de vivienda, es el segundo párrafo que se propone incorporar al artículo 22 de la ley materia de modificación, en el cual se plantea la

Dictamen de insistencia de la autógrafa observada por la Presidenta de la República, recaída en los Proyectos de Ley N° 52/2021-CR, 1080/2021-CR, 1151/2021-CR, 1707/2021-CR, 1779/2021-CR, 2485/2021-CR, 3685/2022-CR y 3759/2022-CR, por el que se propone la Ley que modifica la Ley 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del Fondo.

posibilidad de que el personal que a partir de la fecha pasa a la situación de retiro y que no haya accedido a un beneficio, pueda solicitar la devolución de sus aportes y los intereses generados por los mismos. En este extremo, el Ejecutivo señala que la eventual aplicación de la propuesta significaría una reducción importante en el nivel de liquidez del Fondo, cuyo monto variaría dependiendo si la ley tiene aplicación retroactiva o no, en el primer caso sería mayor que la segunda.

Al respecto, debemos precisar que la propuesta normativa no tendría por qué impactar en la liquidez del fondo, puesto que, el personal militar y policial sólo podría solicitar la devolución de sus aportes cuando pase a la situación de retiro, es decir, cuando haya cumplido su ciclo laboral que, mayoritariamente ocurre a partir de los 30 años en adelante. Por lo tanto, durante todo el tiempo que el personal militar y policial se encuentre en actividad, el fondo puede contar con sus aportes para financiar los beneficios de aquellos que califiquen para tal efecto; y, cuando el personal pase al retiro y requiera la devolución de sus aportes, simultáneamente ingresarán a la carrera nuevos oficiales y suboficiales que aportará al mencionado fondo, incrementándose el mismo. En adición a este aspecto solo se devolvería el aporte correspondiente al titular, mas no lo aportado por el Estado, el que continuaría como capital del fondo.

Debe tenerse en cuenta además que los aportes al fondo de los beneficiarios no son considerados como cuota inicial, ni forman parte del pago del préstamo cuotas y menos son devueltos; por ello, mientras mas colocaciones tenga el fondo más recursos va a tener y menos devoluciones tendrá que realizar.

Asimismo, es necesario tener en cuenta que, el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, dispone que *la ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos*. Esto significa que, ante la aprobación de la ley propuesta, sólo aquel personal militar y policial que pase a la situación de retiro desde la vigencia de norma, tendrá el derecho de solicitar la devolución de sus aportes realizados al fondo.

De otro lado, el Ejecutivo señala que, para efectos de la devolución, no debe considerarse el pago de intereses, pues los fondos de vivienda no tienen fines de lucro; además, los préstamos que otorgan estos fondos no tienen un retorno enfocado a capitalizar los aportes recibidos.

Al respecto, se debe tomar en consideración que, con el transcurrir de los años, el valor del dinero se devalúa, pierde su poder adquisitivo, razón por la cual, el monto total aportado al fondo de vivienda no tendrá el mismo valor cuando el personal militar y policial reclame la devolución de sus aportes; por lo tanto, resulta razonable que se devuelva no sólo el aporte realizado sino también los intereses del mismo.

No obstante, teniendo en cuenta la sugerencia del Poder Ejecutivo respecto a que la tasa de interés a devolver debe ser inferior a la que el fondo cobra por los préstamos

Dictamen de insistencia de la autógrafa observada por la Presidenta de la República, recaída en los Proyectos de Ley N° 52/2021-CR, 1080/2021-CR, 1151/2021-CR, 1707/2021-CR, 1779/2021-CR, 2485/2021-CR, 3685/2022-CR y 3759/2022-CR, por el que se propone la Ley que modifica la Ley 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del Fondo.

que otorga a sus aportantes, esta Comisión recomienda estimar la mencionada propuesta, con lo cual, la fórmula legal quedaría redactada en los siguientes términos:

Artículo 22. *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”.

Es importante señalar que, si bien la fórmula propuesta considera dos años para la devolución de los aportes, conforme a su disponibilidad; estamos considerando un aumento en el plazo de devolución, de tres meses a seis meses, por ello se ha reformulado el artículo tal como proponemos en el párrafo anterior.

El **quinto** aspecto que el Poder Ejecutivo refiere que reduce los aportes del fondo, es la propuesta de modificación de la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27801, pues reduce el porcentaje de los recursos financieros destinados a solventar los gastos operativos, administrativos y de mantenimiento del fondo del 0.5% al 0.35%.

En el análisis técnico del dictamen que dio origen a la Autógrafa del Ley observada, se indicó el motivo por el cual se planteó la mencionada propuesta, en aquella oportunidad se hizo referencia a que el capital del fondo de vivienda viene incrementándose significativamente a raíz de que el cálculo de los aportes ya no se realiza sobre la base de la remuneración pensionable sino sobre la consolidada.

Este hecho, definitivamente, también ha generado el aumento del monto de los recursos destinados para los gastos operativos, administrativos y de mantenimiento de los fondos, sin que hasta la fecha, los administradores de los mismos hayan realizado un estudio actuarial que demuestre cuál ha sido el impacto económico que ha generado el mencionado cambio desde su implementación, es decir, a cuánto ascendía dicha cifra antes del mes de diciembre de 2012 y después de aquella fecha.

Por lo tanto, el argumento de que no se ha demostrado la sostenibilidad del fondo de vivienda como consecuencia de la reducción propuesta, no tiene mayor sustento, pues correspondía al Poder Ejecutivo ilustrar matemáticamente que la mencionada reducción pondría en riesgo la liquidez del fondo.

Es importante observar que, la reducción de los mencionados gastos contribuirá necesariamente a incrementar el fondo en 0.15%, para evitar así su desfinanciación; además debemos recordar que para el funcionamiento del fondo se cuenta con la infraestructura administrativa de la Dirección de Economía y aquellas que sean necesarias en cada instituto armados y en la Policía Nacional. Adicionalmente es

Dictamen de insistencia de la autógrafa observada por la Presidenta de la República, recaída en los Proyectos de Ley N° 52/2021-CR, 1080/2021-CR, 1151/2021-CR, 1707/2021-CR, 1779/2021-CR, 2485/2021-CR, 3685/2022-CR y 3759/2022-CR, por el que se propone la Ley que modifica la Ley 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del Fondo.

importante observar que, desde el año 2013 los recursos del fondo se vienen incrementando, lo que incide positivamente en los gastos de administración.

Por consiguiente, esta comisión recomienda desestimar la observación formulada por el Ejecutivo e insistir con la fórmula legal propuesta mediante al Autógrafa de ley.

OBSERVACIÓN 2. SOBRE EL DESTINO DE LOS RECURSOS DEL FONDO

El Poder Ejecutivo señala que la propuesta de modificación del artículo 10 de la Ley que autoriza la creación de los fondos de vivienda militar y policial, podría generar interpretaciones contradictorias al emplear el término pensionable para referirse al personal militar y policial que puede acceder a uno de los beneficios que otorga el fondo de vivienda.

Sobre el particular, es necesario referir que, si bien es cierto, la finalidad de la propuesta es que el fondo pueda hacer efectivo el cobro total del préstamo otorgado al personal militar y policial, cierto es también que, sugiere que sólo aquellos que puedan acceder a una pensión, tienen derecho a los beneficios que otorga el fondo, considerando que ésta busca dar solución al problema de vivienda del personal en las situaciones de actividad, disponibilidad y retiro.

Este problema se debe a que el Decreto Legislativo 1132, formula precisión a los artículos 4 y 5, sin proponer la fórmula legal correspondiente.

En ese sentido, esta Comisión recomienda allanarse a la observación y en los términos de la propuesta del Ejecutivo, quedando redactado el artículo 10, de la siguiente manera:

***“Artículo 10. Los recursos del Fondo serán destinados al personal militar y policial aportante en los siguientes casos:
[...].”***

OBSERVACIÓN 3. SOBRE LA REMUNERACIÓN CONSOLIDADA PENSIONABLE

El Poder Ejecutivo advierte que la normativa vigente no contiene una definición de “remuneración consolidada pensionable”, término utilizado en la propuesta de modificación de los artículos 4 y 5 de la Ley que autoriza la creación de los fondos de vivienda militar y policial.

Al respecto, resulta oportuno señalar que, esta Comisión tiene pleno conocimiento que ni el decreto legislativo que regula los ingresos del personal militar y policial ni el que regula el régimen de pensiones de los mismos, comprende dentro de sus disposiciones una definición sobre “remuneración consolidada pensionable”.

La observación en remuneración consolidada pensionable de la página ocho de la observación, recomienda que el aporte se realice en base a un porcentaje de la

Dictamen de insistencia de la autógrafa observada por la Presidenta de la República, recaída en los Proyectos de Ley N° 52/2021-CR, 1080/2021-CR, 1151/2021-CR, 1707/2021-CR, 1779/2021-CR, 2485/2021-CR, 3685/2022-CR y 3759/2022-CR, por el que se propone la Ley que modifica la Ley 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del Fondo.

remuneración pensionable, pero en la fórmula legal recomendada en la página siguiente, propone el término **remuneración consolidada**, lo que evidencia inconsistencia en las observaciones propuestas.

Debe precisarse además que, como se señalara anteriormente, se ha formulado precisiones a los artículos 4 y 5, por lo que no se cuenta con un texto legal de los mismos. Tanto es así, que el propio ejecutivo propone la aprobación de las fórmulas legales de los mencionados artículos.

Por lo tanto, consideramos necesario aclarar ambos artículos, acogiendo las propuestas contenidas en la observación del poder ejecutivo, sustituyendo **remuneración consolidada pensionable**, por **remuneración consolidada**.

OBSERVACIÓN 4. SOBRE LA AFECTACIÓN AL DERECHO A LA REMUNERACIÓN

La penúltima observación efectuada corresponde al artículo 25 de la Autógrafa de ley, según la cual, la proposición normativa transgrede normas laborales al plantear autorizar descuentos a las remuneraciones, pensiones o beneficios sociales del personal militar y policial en situación de actividad o de retiro, con la finalidad de hacer efectivo el cobro del préstamo otorgado por el fondo.

Sobre el particular, esta Comisión considera la necesidad de precisar el artículo respecto a que cualquier descuento y retención debe ser autorizado por el trabajador expresamente; además que, en concordancia con el pronunciamiento del Tribunal Constitucional N° 192/2022, recaída en el Expediente N° 02220-2019-PA/TC, no es admisible descontar integrante la remuneración del personal militar y policial.

Asimismo, se considera de suma importancia el presente artículo, ya que permitirá que una mayor cantidad de policías y militares puedan acceder a lo beneficios del fondo, garantizando los descuentos de las remuneraciones o pensiones, evitando de esta manera que se incremente la cartera pesada.

Por lo tanto, esta Comisión recomienda allanarse a este extremo de la observación proponiendo el texto siguiente:

“Artículo 25. El Fondo debe descontar y retener con cargo a las remuneraciones, pensiones o beneficios sociales del personal policial y militar, en actividad, disponibilidad y retiro las sumas que deban abonar por concepto de préstamo al Fondo. La solicitud de descuento es autorizada por el beneficiario y solo puede ser revocada con autorización del respectivo Fondo.

Este descuento se aplica con prioridad sobre cualquier obligación del personal policial y militar, salvo los ordenados por disposición legal”.

OBSERVACIÓN 5. SOBRE LA PRESUNTA VULNERACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO

**COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO,
DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS**

Dictamen de insistencia de la autógrafa observada por la Presidenta de la República, recaída en los Proyectos de Ley N° 52/2021-CR, 1080/2021-CR, 1151/2021-CR, 1707/2021-CR, 1779/2021-CR, 2485/2021-CR, 3685/2022-CR y 3759/2022-CR, por el que se propone la Ley que modifica la Ley 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del Fondo.

La última observación señala que la modificación del artículo 22 de la Ley 24686, referido a la autorización para que los fondos cobren intereses a los aportantes, transgrede disposiciones establecidas en la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, puesto se estaría pretendiendo establecer de facto un sistema de ahorro y colocaciones de créditos para el personal militar y policial.

En principio, esta Comisión advierte de plano que, la precitada observación podría inducir a error, puesto que, la propuesta no pretende que el fondo cobre interés alguno a los aportantes, sino que éste devuelva los aportes y los intereses generados en el tiempo, previo cumplimiento de tres condiciones en concreto; el primero, que el personal militar y policial no haya sido beneficiario del fondo de vivienda, el segundo, que éste pase a la situación de retiro; y, el tercero, exista una solicitud expresa del personal.

Rechazamos el argumento de que se esté pretendiendo crear un sistema de ahorro y colocaciones de crédito. El aporte que realiza el personal militar y policial desde que ingresa a la carrera de oficiales y suboficiales tiene como única finalidad atender las necesidades de vivienda de sus aportantes; por lo tanto, en caso que dicho personal no acceda a ningún beneficio durante su actividad en el servicio, resulta evidente que el fondo le devuelva sus aportes si pasando al retiro decide no continuar aportando y solicite la devolución expresamente, pues de lo contrario, se le estaría privando injustificada y obligatoriamente de una parte de su remuneración, lo cual la normativa vigente no ampara.

Por las consideraciones expuestas, esta Comisión recomienda desestimar este extremo de la observación e insistir con la propuesta contenida en la Autógrafa de Ley.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, de conformidad con lo establecido en el artículo 79-B del Reglamento del Congreso de la República y el Acuerdo del Consejo Directivo N° 080-2003-2004/CONSEJO-CR, recomienda la **INSISTENCIA** de la Autógrafa observada por el Poder Ejecutivo recaída en los Proyectos de Ley Nos. 052/2021-CR, 1080/2021-CR, 1151/2021-CR, 1707/2021-CR, 1779/2021-CR, 2485/2021-CR, 3685/2022-CR y 3759/2022-CR, con el siguiente texto:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 24686, LEY QUE CREA EN CADA INSTITUTO DE LAS FUERZAS ARMADAS Y FUERZAS POLICIALES EL FONDO DE VIVIENDA MILITAR Y POLICIAL, RESPECTO DE LA GESTIÓN DE LOS APORTES Y DE LOS APORTANTES DEL FONDO

Dictamen de insistencia de la autógrafa observada por la Presidenta de la República, recaída en los Proyectos de Ley N° 52/2021-CR, 1080/2021-CR, 1151/2021-CR, 1707/2021-CR, 1779/2021-CR, 2485/2021-CR, 3685/2022-CR y 3759/2022-CR, por el que se propone la Ley que modifica la Ley 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del Fondo.

Artículo único. Modificación de los artículos 3, 4, 5, 10, 20, 21, 22 y 25 de la Ley 24686, Ley que Crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial

Se modifican los artículos 3, literal d); 4; 5; 10; 20; 21; 22 y 25 de la Ley 24686, Ley que Crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, en los términos siguientes:

“Artículo 3. Constituyen recursos financieros del Fondo de Vivienda Militar y Policial los siguientes:

[...]

d) Los intereses que perciban de sus depósitos y los que se generen por las operaciones en cualquiera de las modalidades que ofrecen los Fondos de Vivienda Militar Policial.

[...]

Artículo 4. *El aporte a que se refieren los incisos a) y h) del artículo anterior, será el 3 % de la remuneración **consolidada** del personal de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.*

Artículo 5. *El aporte del Estado a que se refiere el inciso b) del artículo 3, será el 2% de la remuneración **consolidada** del personal en actividad y retiro de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales, el cual será incluido en los respectivos presupuestos anuales.*

Artículo 10. *Los recursos del Fondo serán destinados al personal militar y policial **aportante** en los siguientes casos:*

[...].

Artículo 20. *Cada uno de los fondos de vivienda gestiona en el sistema financiero préstamos con tasas preferenciales, para la ejecución de los programas de vivienda de cada Instituto del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior.*

Artículo 21. *En forma conjunta o independientemente, cada Instituto de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y el Banco Central de Reserva, quedan facultados para gestionar la provisión de recursos extraordinarios nacionales o extranjeros, destinados al cumplimiento de los fines de la presente Ley.*

Artículo 22. *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***

**COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO,
DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS**

Dictamen de insistencia de la autógrafa observada por la Presidenta de la República, recaída en los Proyectos de Ley N° 52/2021-CR, 1080/2021-CR, 1151/2021-CR, 1707/2021-CR, 1779/2021-CR, 2485/2021-CR, 3685/2022-CR y 3759/2022-CR, por el que se propone la Ley que modifica la Ley 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del Fondo.

el Fondo por los préstamos a sus aportantes; el cual tiene un plazo máximo de seis meses para devolver los fondos solicitados

Artículo 25. El Fondo debe descontar y retener con cargo a las remuneraciones, pensiones o beneficios sociales del personal policial y militar, en actividad, disponibilidad y retiro las sumas que deban abonar por concepto de préstamo al Fondo. La solicitud de descuento **es autorizada por el beneficiario** y solo puede ser revocada con autorización del respectivo Fondo.

Este descuento se aplica con prioridad sobre cualquier obligación del personal policial y militar, salvo los ordenados por disposición legal".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación del reglamento

El Poder Ejecutivo, con el refrendo del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior, adecúa a lo dispuesto en esta ley, el reglamento de los fondos de vivienda militar y policial, aprobado por el Decreto Supremo 091-DE-CCFFAA, en el plazo máximo de sesenta días calendario contados a partir de la vigencia de la presente ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. Modificación de la Ley 27801, Ley que modifica el Régimen Legal del Fondo de Vivienda Militar y Policial

Se modifica la segunda disposición complementaria, transitoria y final de la Ley 27801, Ley que modifica el Régimen Legal del Fondo de Vivienda Militar y Policial, en los términos siguientes:

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES

[...]

Segunda. Administración y funcionamiento

Por excepción para los gastos operativos, administrativos y de mantenimiento el Fondo de Vivienda Militar y Policial, utilizará un monto no mayor del 0.35 % del total de los recursos financieros indicados en el Artículo 3 de la Ley 24686, modificada por el Decreto Legislativo 732, y en el Artículo 2 de la presente Ley. Para su funcionamiento el Fondo utilizará la infraestructura administrativa de la Dirección de Economía y aquellas que sean necesarias en cada instituto armado y en la Policía Nacional".

Dese cuenta
Sala virtual de Comisiones
Lima, 12 de junio de 2023



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Rosa FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2023 12:41:56-0500



Firmado digitalmente por:
BAZZO CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20181740128
soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2023 12:30:33-0500



Firmado digitalmente por:
AZURIN LOAYZA Alfredo FAU
20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2023 11:40:59-0500

**COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO,
DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS**

Dictamen de insistencia de la autógrafa observada por la Presidenta de la República, recaída en los Proyectos de Ley N° 52/2021-CR, 1080/2021-CR, 1151/2021-CR, 1707/2021-CR, 1779/2021-CR, 2485/2021-CR, 3685/2022-CR y 3759/2022-CR, por el que se propone la Ley que modifica la Ley 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del Fondo.



Firmado digitalmente por:
CUETO ASERVI Jose Ernesto
FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/08/2023 15:06:22-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/08/2023 13:12:34-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/08/2023 16:47:11-0500



Firmado digitalmente por:
MONTAYA MANRIQUE Jorge
Carlos FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/08/2023 18:14:44-0500



Firmado digitalmente por:
OLIVOS MARTINEZ Leslie
Vivian FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/08/2023 09:57:21-0500



Firmado digitalmente por:
LIZARZABURU LIZARZABURU
Juan Carlos Martin FAU
20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/08/2023 15:33:47-0500



Firmado digitalmente por:
ALVAROJAS Carlos Enrique
FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/08/2023 17:40:23-0500



Firmado digitalmente por:
MONTALVO CUBAS SEGUNDO
TORIBIO FIR 18855831 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/08/2023 16:12:02-0500



Firmado digitalmente por:
KAMICHE MORANTE Luis
Roberto FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/08/2023 17:14:53-0500



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/08/2023 16:38:58-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/08/2023 09:27:31-0500

Lima, 13 de junio de 2023

Oficio 0541-2022-2023-TERG-CR

Congresista.

Diego Alonso **BAZÁN CALDERÓN**.

Presidente de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas.

Presente. –

De mi especial consideración:

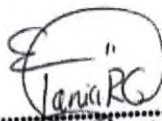
Por intermedio de la presente lo saludo y mediante la presente hago constar mi voto a favor del dictamen de insistencia de la autógrafa observada por la Presidenta de la República, recaída en los Proyectos de Ley 52/2021-CR, 1080/2021-CR, 1151/2021-CR, 1707/2021-CR, 1779/2021-CR, 2485/2021-CR, 3685/2022-CR y 3759/2022-CR, por el que se propone la Ley que modifica la Ley 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del Fondo.

Lamentablemente, problemas técnicos en la laptop, impiden que pueda firmar el dictamen de manera digital que se aprobó en la Vigésimo Primera Sesión Ordinaria, celebrada el 12 de junio de 2023.

Sin otro particular quedo de usted.

Cordialmente.




TANIA ESTEFANY RAMÍREZ GARCÍA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA