Proyecto de Ley N°.....6251/2023-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA | 200 Bicentenario

PEDRO EDWIN MARTÍNEZ TALAVERA
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
26 OCT. 2023
RECIBIDO
Firma: ____ Hora: 5:00pm

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 24686 QUE CREA EN CADA INSTITUTO DE LAS FUERZAS ARMADAS Y FUERZAS POLICIALES EL FONDO DE VIVIENDA MILITAR Y POLICIAL.

El congresista de la República que suscribe, **PEDRO EDWIN MARTÍNEZ TALAVERA**, con la facultad prevista en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, concordante con el artículo 22° inciso c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República;
Ha dado la siguiente Ley:

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

Artículo 1. Objeto
El objeto de la ley es la modificación de la Ley 24686 que crean en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el fondo de vivienda militar y policial, que el aporte sea de forma voluntario y cuando no haya sido beneficiados con los fondos de vivienda, se encuentren en retiro o pasen a retiro los aportantes sean devueltos el cien por ciento de los aportes realizados.

Artículo 2. Modificación
Modifíquense el artículo 22 de la Ley 24686 que crean en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el fondo de vivienda militar y policial, en los términos siguientes:

> **Artículo 22.- El personal militar y policial, será voluntario del aporte al Fondo de Vivienda que se crea por la presente Ley, el personal militar y policial que se les aplico el descuento al fondo de vivienda militar y policial que haya sido beneficiado o no con algún tipo de préstamo del mismo y se encuentre en la condición de retirado o al pasar a la situación de retiro podrá solicitar el integro de sus aportes más los intereses generados hasta el momento de la devolución debiendo realizar hasta un periodo no mayor a los seis meses una vez publicada la presente ley.**

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

UNICA: Adecuación del Reglamentación

El poder ejecutivo mediante el Ministerio de Defensa y Ministerio del Interior, adecuaran el Reglamento en el plazo no mayor a 30 días, para el aporte facultativo y la devolución o reembolso de los aportes al fondo de vivienda militar y policial.

Lima, octubre 2023.

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: MARTINEZ TALAVERA Pedro Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/10/2023 15:49:23-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **30** de **OCTUBRE** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6251/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1.DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La iniciativa legislativa pretende la mofícación de la ley que crean en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el fondo de vivienda militar y policial, de que el aporte al fondo vivienda sea de forma facultativo y los que aportaron desde el inicio o ingreso a la institución a laborar la devolución de la totalidad del aporte principal mas los intereses generados a la fecha de solicitud de devolución.

La ley N° 24686 que crean en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, publicado en 20 de julio de 1987, con la finalidad de contribuir a dar solución al programa de vivienda propia para el Personal Militar y Policial en las situaciones de Actividad, Disponibilidad y Retiro con goce de pensión, dándose preferencia al personal que ha quedado lisiado y en estado de invalidez, así como a sus deudos. Por ello se crearon en cada institución el Fondo de Vivienda de la Policía Nacional del Perú – FOVIPOL, Fondo de Vivienda de la Marina – FOVIMAR, Fondo de Vivienda de la Fuerza Aérea del Perú – FOVIMFAP y Fondo de Vivienda Militar del Ejercito – FOVIME, quienes administran los fondos aportados de forma obligatoria por el personal militar. Sin opción a la devolución de los años de aporte por considerarse los Fondos de carácter intangible.

Es un organismo especial que se encuentra dentro de la estructura orgánica de la Policía Nacional del Perú creado por la Ley 24686 del 17 de junio de 1987 y su modificatoria mediante Decreto Legislativo 732 del 08 de noviembre de 1991 y en la que se establece que las aportaciones tendrían carácter intangible. Asimismo, dentro de la ley que le dio creación, se estipulaba que el aporte debería ser obligatorio para todo el personal que careciera de vivienda propia, así como para propietarios de terrenos a los cuales se les debería otorgar préstamo para la construcción de sus viviendas, lo cual nunca se cumplió; además, la ley contemplaba que el aporte se daba en forma obligatoria a todo el personal policial y que debería ser el equivalente al 5% de las remuneraciones pensionables de cada uno y que el Estado aportaría el equivalente al 2% de las remuneraciones pensionables del personal policial.

En sus inicios, el Fondo otorgaba adjudicaciones (de terrenos, viviendas, departamentos y estacionamientos) al personal policial que estaba aportando (previa verificación de boleta de pago y/o de planilla) mediante un sorteo (los ganadores del sorteo debían pagar una cuota inicial).

En los años 2000, se continuó con las adjudicaciones y se comenzaron a otorgar préstamos, para pagar la cuota inicial para adquirir casa propia, que iban desde los 2000 hasta los 4000 dólares americanos aproximadamente. Para ello, el personal policial era primeramente calificado a través de su boleta de pago (verificándose el monto de descuentos que tenían y su grado).

Alrededor del año 2006 se dejaron de realizar adjudicaciones, y por acuerdo del directorio se realizaron nuevas modificaciones en los procedimientos y requisitos para la obtención de préstamos que se llevarían a cabo hasta el año 2017. Asimismo, los préstamos se otorgaban en función de las aportaciones que el personal policial había efectuado. Además, en ese tiempo, los montos de los prestamos oscilaban entre 6 a 15 veces más del aporte que ya se descontaba al personal policial y esto también se dio mediante la calificación de su boleta de pago y en función del grado que tenía dicho personal.

En julio de 2017 se aprobó una nueva escala de préstamo en función al grado del personal policial. Los principales requisitos para que dicho personal obtenga el préstamo son: (i) nivelar sus aportes desde que egresaron de la escuela de oficiales o suboficiales hasta la fecha en la que soliciten el préstamo y, (ii) ser socios activos. En el caso del personal en retiro, se requiere que se nivelen desde cuando estaban en situación de actividad, y en caso no hayan estado aportando, que se vuelvan a reinscribir.

El 15 de octubre mediante acta N° 567 en sesión de directorio se aprobó la nueva escala de préstamo mediante resolución N°10-2018 SECEJE PNP/DIRBAPDIVFOVIPOL de esa misma fecha. Asimismo, se realizó la guía de ampliación de préstamos para construcción o mejoramiento de la vivienda.

Que, mediante Ley 31826, publicado en fecha 12 de julio de 2023, modifico a la Ley primigenia N° 24686, donde establece en el artículo 22°, que el personal militar y policial, queda excluido del aporte al Fondo de Vivienda que se crea por la presente Ley, una vez que haya sido beneficiado con cualquiera de las modalidades que otorga el Fondo. Asimismo, el personal militar y policial pensionable, al pasar a la situación de retiro sin haber sido beneficiado por el Fondo, puede solicitar la devolución del total de sus aportes, más los intereses generados, que serán inferiores a los que cobra el Fondo por los préstamos a sus aportantes; el cual tiene un plazo máximo de seis meses para devolver los fondos solicitados. Cuando en las propuestas legislativas se propuso la devolución de los aportes en su totalidad al personal que paso a retiro y a la fecha son pensionistas, el cual no se tomo en cuenta en el dictamen final, solo permitiendo la devolución a los servidores que pases a retiro.

Marco Normativo

- Constitución Política del Perú
- Reglamento del Congreso de la Republica
- Ley 24686 Crean en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el fondo de vivienda militar y policial.
- Decreto Supremo N° 091. Reglamento de los Fondos de Vivienda Militares y Policiales.
- Ley 31826 que modifica la Ley 24686 Crean 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.

Problemas de los aportes obligatorios

Conforme lo dispone el artículo 22 de la Ley N° 24686, que el personal militar y policial, queda excluido del aporte al Fondo de Vivienda que se crea por la presente Ley, una vez que haya sido beneficiado con cualquiera de las modalidades que otorga el Fondo. Asimismo, el personal militar y policial pensionable, al pasar a la situación de retiro sin haber sido beneficiado por el Fondo, puede solicitar la devolución del total de sus aportes, más los intereses generados, que serán inferiores a los que cobra el Fondo por los préstamos a sus aportantes Siendo el aporte obligatorio del personal en actividad, disponibilidad para la adquisición de vivienda o terreno propio, se les descuenta de sus haberes mensuales y a pasar a retiro luego de haber cumplido los servicios prestados a la nación, estos aportes no son recuperados por los aportantes o servidores.

Habiendo sufrido el descuento por años de sus remuneraciones mensuales, y no beneficiándose con el programa de la adquisición de vivienda o terreno, son privados de la devolución.

Mas aun la nueva ley que modifica, no dispone la devolución de los que pasaron a retiro o se encuentre en condición de pensionistas, perjudicándose y sin poder recuperar el aporte de muchos años.

Derechos amprados frente a la obligatoriedad del aporte

- **Tribunal Constitucional:** Resolvió la devolución de los aportes obligados al Fondo de Vivienda Militar, Mediante el **Expediente N° 08445-2013-PA/TC**, en el **fundamento 7°.** Merituados los argumentos de las partes, así como las instrumentales obrantes en el expediente, este Tribunal considera legítima la pretensión del recurrente, habida cuenta que:

a) ha quedado acreditado que en ningún momento, solicitó ser incorporado como integrante de la emplazada. Por otro lado, conforme a lo prescrito por el inciso a) del artículo 3° de la Ley N° 24686, que crea el Fondo de Vivienda Militar y Policial, modificado por la Sexta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 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.

b) la demandada entiende que la condición de asociado es una consecuencia inmediata por el solo hecho de pertenecer a la Policía Nacional del Perú

c) Este Tribunal estima que aunque la emplazada tiene plenas facultades para organizarse de acuerdo a sus propios reglamentos y normas internas, de ninguna manera puede pretender legitimar sus conductas o prácticas contrarias a los derechos fundamentales de las personas, ni siquiera por el

hecho de encontrarse vinculada de alguna manera a una institución sustentada en principios de jerarquía y disciplina como la PNP.

d) Es pertinente precisar que las violaciones a los atributos fundamentales no se convalidan por el transcurso del tiempo, por el consentimiento de los agraviados, ni porque una norma legal lo disponga. De manera que la decisión de asociarse es libre y voluntaria.

e) Naturalmente y aunque este Tribunal no haya manifestado que tiene que desconocerse las diversas obligaciones que se hayan visto configuradas durante el periodo en el que el recurrente tuvo la condición de asociado, se entiende que aquellas existir desde el momento en que este último dejó constancia expresa decisión de que se proceda a su exclusión como aportante y la devolución de su uneración mensual, puesto que no prestó autorización para ello (desde el 5 de abril del 2011). Esto último resulta vital a los efectos de contabilizar el momento desde que el demandante no se encuentra obligado a realizar sus aportaciones. No es, pues, como parece entenderlo la demandada, que las obligaciones no son reembolsables, puesto que han sido efectuadas de acuerdo a ley en calidad de aportante. Por lo tanto, es su obligación devolver lo indebidamente retenido, dado que la condición del demandante no nació como producto de un acto voluntario.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo interpuesta por don Víctor Hugo Tafur Rengifo por vulneración del derecho de asociación.

2. Ordenar al Fondo de Vivienda Policial de la Policía Nacional del Perú (FOVIPOLPNP) que proceda a excluir al demandante de dicha organización.

3. Disponer que el Fondo de Vivienda Policial de la Policía Nacional del Perú (FOVIPOL-PNP) suspenda todo tipo de aporte que venga realizando el demandante como asociado, y devuelva lo indebidamente retenido, debiendo tomar como fecha de referencia para tal fin la solicitud del 5 de abril del 2011, con el abono de los costos y las costas del proceso.

Tribunal Constitucional: Resolvió la devolución de los aportes obligados al Fondo de Vivienda Militar, Mediante el **Expediente N° 02785-2017-PA/TC**, señala en el fundamento:

[..]

7°. Al respecto, y por razones vinculadas al principio de solidaridad, bien puede justificarse en determinadas ocasiones el establecimiento de aportes compulsivos, fijados por ley. Ello significa que la legitimidad de este tipo de aportes se encuentra vinculada a deberes constitucionales que recaen en todos los ciudadanos —y en cual los más privilegiados— con la finalidad de compensar situaciones de desventaja e inequidad estructural, o con la finalidad de distribuir

ciertas cargas sociales sobre la base de consideraciones altruistas (por ejemplo frente a desastres o contingencias sociales) o vinculadas con deberes especiales de protección.

8. Sin embargo, no siempre la exigencia legal de aportar a un fondo se basa claramente en este tipo de consideraciones. Siendo así, lo mejor es analizar más detalladamente la finalidad constitucional que justificaría la creación del fondo, si hubiese una, para realizar luego un examen sobre la proporcionalidad de la medida, y conocer mejor si el sacrificio patrimonial que ocurre en los aportantes se encuentra justificado constitucionalmente.

9. En el presente caso, la finalidad del aporte obligatorio es "contribuir a dar solución al problema de vivienda propia, para el Personal Militar y Policial de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en situaciones de actividad, disponibilidad y retiro con goce de pensión" dándose preferencia al personal aportante "que ha quedado lisiado y en estado de invalidez, así como a sus deudos en caso de fallecimiento" (artículo 3 del Decreto Supremo N° 091-DE-CCFFAA, "Aprueban el Reglamento de los Fondos de Vivienda Militar y Policial" y artículo 1 de la Ley N.° 24686, "Ley que crea el Fondo de Vivienda Militar y Policial", Decreto Legislativo N° 732). Se evidencia, pues, que existe una finalidad inicialmente valiosa en la creación del fondo.

10. Sin embargo, aún está pendiente analizar si esta finalidad valiosa tendería a ser alcanzada legítimamente a través de la afiliación al Fovipol y el cobro compulsivo. Al respecto, la Ley N.° 24686 dispone "[e]l 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" (artículo 3.a). Así, en el caso de autos, los aportantes son los policías en situación de actividad o disponibilidad quienes no cuenten con una vivienda o un terreno.

11. Siendo así, y pese a la loable finalidad del fondo, se constata que los sujetos a quienes les toca financiarlo obligatoriamente son, precisa y exclusivamente, quienes se encuentran sin vivienda o sin terreno propio, con lo cual definitivamente no se cumple una finalidad principalmente solidaria, sino se trata de una especie de colaboración obligatoria para el autofinanciamiento.

12. En este contexto, este Tribunal considera que la satisfacción de la finalidad constitucional que persigue el fondo puede calificarse como de intensidad leve, y se constata, asimismo, que un similar estado de cosas podría alcanzarse de mejor forma a través de aportes voluntarios de los interesados o de ayudas públicas para los casos de desamparo (supuestos de invalidez y muerte). Con ello, este Colegiado estima que la intervención ocurrida en la esfera patrimonial del demandante, y más específicamente en su remuneración mensual, es desproporcionada, pues no se encontraba justificada la afiliación obligatoria al Fondo ni el aporte obligatorio.

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

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo interpuesta por don Henry Francisco

Trujillo Chávez, por vulneración del derecho de propiedad.

2. Ordenar al Fondo de Vivienda Policial de la Policía Nacional del Perú (FOVIPOLPNP) que proceda a excluir al demandante de dicha organización.
3. Disponer que el Fondo de Vivienda Policial de la Policía Nacional del Perú (FOVIPOL-PNP) suspenda todo tipo de aporte que venga realizando el demandante como asociado, y devuelva lo indebidamente retenido, debiendo tomar como fecha de referencia para tal fin la solicitud de fecha 26 de setiembre de 2013.
4. Ordenar al Fondo de Vivienda Policial de la Policía Nacional del Perú (FOVIPOLPNP) el pago de costos y costas procesales.

[...]

Frente a la negativa de la devolución de los aportes realizado, recurrieron ante el Poder Judicial donde mediante sentencia dispusieron la devolución de sus aportes obligatorios, donde los ex servidores que pasaron a retiro, solicitan la devolución de sus aportes.

Cuadro comparativo de la Ley Primigenia y propuesta legislativa:

Ley N° 24686, que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial.	Propuesta Legislativa modificatoria:
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	**Artículo 22.- El personal militar y policial, será voluntario del aporte al Fondo de Vivienda que se crea por la presente Ley, el personal militar y policial que se les aplico el descuento al fondo de vivienda militar y policial que haya sido beneficiado o no con algún tipo de préstamo del mismo y se encuentre en la condición de retirado o al pasar a la situación de retiro podrá solicitar el integro de sus aportes más los intereses generados hasta el momento de la devolución debiendo realizar hasta un periodo no mayor a los seis meses una vez publicada la presente ley.**

II. EFECTO DE LA NORMA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

La aprobación de la presente iniciativa modifica ley 24686, donde se busca la modificación del artículo 22°, para la devolución de los aportes realizados a los servidores que no

merecieron el apoyo o beneficio de los fines de la Ley, y de los que se encuentran en condición de retirados.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La aprobación de la norma propuesta y su aplicación no comporta ningún costo institucional ni financiero para el Estado, por su naturaleza perfectible, normativa y reivindicativa.

Los beneficios serán los efectivos de las Fuerzas Armadas y Policiales, que han aportado de sus remuneraciones mensuales de forma obligatoria al momento de ingresar a prestar los servicios hasta haber pasado a retiro luego de haber prestado año de servicio.

IV. VINCULACION CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL.

Esta iniciativa se relaciona con la Política del Estado del Acuerdo nacional, siguientes:

Primero Objetivo: Democracia y Estado de Derecho.
Política 17° Afirmación de la Economía de Mercado.