Proyecto Ley N°...../2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
03 JUL 2024
RECIBIDO
Firma 4:30pm

LEY QUE PRECISA LA APLICACIÓN EN EL TIEMPO DE LA LEY Nº 31826, QUE MODIFICA LA LEY Nº 24686, LEY QUE CREA EN CADA INSTITUTO DE LAS FUERZAS ARMADAS Y FUERZAS POLICIALES EL FONDO DE VIVIENDA MILITAR Y POLICIAL

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario **RENOVACIÓN POPULAR**, a iniciativa del Congresista **DIEGO ALONSO FERNANDO BAZÁN CALDERÓN**, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley:

I. FORMULA NORMATIVA

El Congreso de la República ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE PRECISA LA APLICACIÓN EN EL TIEMPO DE LA LEY Nº 31826, QUE MODIFICA LA LEY Nº 24686, LEY QUE CREA EN CADA INSTITUTO DE LAS FUERZAS ARMADAS Y FUERZAS POLICIALES EL FONDO DE VIVIENDA MILITAR Y POLICIAL

Artículo 1.- Objeto de la Ley
El objetivo de la presente ley es precisar la aplicación en el tiempo del artículo 22 de la Ley Nº 24686, Ley que crea en cada instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, modificada por la Ley Nº 31826.

Artículo 2.- Aplicación en el tiempo
El artículo 22 de la Ley Nº 24686, modificada por la Ley Nº 31826, referido a la devolución de los aportes al personal militar y policial cuando ocurra el pase al retiro y no haya sido beneficiado por el Fondo, se aplica a todo el personal militar y policial que haya pasado al retiro, sin excepción.

La devolución a que se refiere el artículo 22 de la Ley Nº 24686 se aplica incluso al personal militar y policial que pasó al retiro con anterioridad a la dación de la Ley Nº 31826, de conformidad con el principio de no discriminación.

Artículo 3.- Prohibición de limitar la devolución

Se encuentra prohibido condicionar, mediante la aprobación de normas infralegales, la devolución de aportes dispuesta por el artículo 22 de la Ley Nº 24686 a otras que no se encuentren establecidas de manera explícita en la Ley.

Artículo 4.- Cálculo de los intereses generados

Para el cálculo de los intereses generados a los que se refiere el artículo 22 de la Ley Nº 24686, se utiliza una metodología aprobada por el Ministerio de Defensa, la que toma como base a la tasa de interés pasiva promedio en moneda nacional de las empresas bancarias.

Asimismo, el cálculo de los intereses se realiza con una periodicidad mensual, desde el primer aporte acreditado y sobre el monto correspondiente, y así sucesivamente, hasta la fecha en que se apruebe la solicitud de devolución.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Adecuación de la reglamentación

El Poder Ejecutivo adecúa el Reglamento a lo dispuesto en esta ley, en el plazo máximo de quince (15) días calendario contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Lima, junio de 2024

DIEGO ALONSO FERNANDO BAZÁN CALDERÓN
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDOVA LOBATON Maria Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/07/2024 10:03:52-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN CALDERON Diego Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/07/2024 10:57:19-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZEBALLOS APONTE Jorge Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/07/2024 12:40:39-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CICCIA VASQUEZ Miguel Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/07/2024 15:42:57-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/07/2024 09:04:02-0500

Firmado digitalmente por: MUÑANTE BARRIOS Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/07/2024 11:22:40-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MUÑANTE BARRIOS Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/07/2024 11:23:08-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Identificación del problema

El 12 de julio del 2023 se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley Nº 31826, Ley que modifica la ley 24686, ley que crea en cada instituto de la 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. Mediante esta Ley se modificó, entre otros, el artículo 22 de la Ley 24686, referido a la devolución de los aportes, el cual queda redactado de la siguiente manera:

Ley Nº 24686	Ley Nº 31826
Artículo 22.- El personal militar y policial, quedará excluido del aporte al Fondo de Vivienda que se crea por la presente Ley, una vez que haya cancelado el monto de la vivienda o préstamo respectivo.	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 decir, desde la dación de la referida Ley Nº 31826, se autorizó de manera expresa la devolución de los fondos del Fondo de Vivienda Militar y Policial, al personal que hubiera pasado a situación de retiro sin haber sido beneficiado por el fondo; esto es, sin que haya recibido el beneficio de la vivienda o un préstamo asociado al mismo. En tal sentido, en la medida que la Ley Nº 31825 abría la posibilidad legal de solicitar la devolución de los aportes, era necesario modificar el Reglamento a efectos de desarrollar, con mayor detalle y amplitud, el procedimiento en mención.

En ese orden de ideas, la Única Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 31826, dispuso que el Poder Ejecutivo en un plazo máximo de sesenta (60) días adecue el Reglamento respectivo aprobado mediante Decreto Supremo Nº 091-DE-CCFFAA. Tal como se expuso al inicio, la Ley Nº 31826 fue aprobada con fecha 12 de julio del 2023, por lo que el plazo para aprobar

la adecuación venció el 12 de setiembre de ese mismo año; sin embargo, a la fecha no se ha producido la referida adecuación.

No solamente no ha existido una falta de adecuación del Reglamento, sino que el Proyecto de Reglamento publicado en la página web del Ministerio de Defensa, y aprobado mediante Resolución Ministerial Nº 00230-2024-DE, del 12 de marzo del 2024, contiene disposiciones que claramente desnaturalizan el contenido original de la Ley, limitando el ámbito de aplicación y los sujetos beneficiarios, así como estableciendo disposiciones anti-técnicas en lo que se refiere al pago de intereses.

- **Limitación del ámbito de aplicación**

En lo que respecto al ámbito de aplicación de la devolución de aportes, el Proyecto de Reglamento establece de manera expresa en su artículo 13 lo siguiente:

> *"Artículo 13.- Devolución de aportes*
> *El personal militar y policial aportante que no haya obtenido un préstamo en cualquiera de las modalidades o no haya sido beneficiado con una vivienda por parte de su respectivo Fondo de Vivienda, tendrá derecho a la devolución de aportes, siempre y cuando se cumplan los requisitos siguientes:*
> *(...)*
> *a) Que, el personal militar y policial aportante, cuando pase a la situación de retiro, tenga derecho a una pensión de retiro.*
> *b) Que, al momento de pasar a la situación de retiro, haya obtenido la condición de aportante vigente con su respectivo Fondo de Vivienda.*
> ***c) Que, pase a la situación de retiro después de la entrada en vigencia de la Ley Nº 31826.***
> *d) Que, presente una solicitud de devolución de aportes después de haber pasado a la situación en retiro."*
>
> **[Énfasis agregado]**

Tal como se aprecia, el literal c) limita la aplicación de la devolución de los aportes al personal militar y policial que pase a la situación de retiro con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley Nº 31826, esto es, con posterioridad a julio del 2023. Tal limitación de la aplicación de la Ley resultada claramente desproporcionada e injustificada, y es discriminatoria para aquellas personas que hayan pasado a la situación de retiro antes de la promulgación de la Ley que habilita la devolución de los aportes y, habiendo aportado durante toda su vida laboral activa, no hayan percibido los beneficios establecidos en la Ley de creación del respectivo Fondo militar y policial.

Según la **Exposición de Motivos (pp. 14)** del Proyecto de Reglamento, la justificación de esta limitación estriba en que esta aplicación no se realice de manera retroactiva en virtud – según la referida Exposición- del artículo 109 de la Constitución Política del Perú. Al respecto es importante mencionar que la aplicación de las normas en el tiempo se encuentra contemplada en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, que establece 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".*

Esta disposición debe interpretarse en el sentido de que allí donde una relación jurídica válida es posible aplicar la consecuencia jurídica contenida en la Ley. En este caso, la relación jurídica es que **(1)** exista un personal militar o policial retirado, **(2)** haya realizado aportes al Fondo; **(3)** no haya sido beneficiado. Allí donde se reúnan estas condiciones, será de aplicación la consecuencia jurídica de devolución de fondos más los intereses respectivos. En consecuencia, decir que la Ley Nº 31826 solo se aplica para el personal retirado con posterioridad a la Ley es crear una situación discriminatoria.

Por estas razones, es necesario dictar una Ley que precise la aplicación en el tiempo de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Nº 24686.

- **Cálculo de los intereses**

El artículo 22 de la Ley Nº 24686 no solamente establece el derecho de los aportantes no beneficiarios de solicitar la devolución de sus aportes, sino que también establece que la devolución debe incluir el pago de los intereses correspondientes. Sin embargo, al ser una Ley que desarrolla las normas con un criterio de generalidad, omite precisar los criterios que deben incorporarse al momento de establecer la metodología para el cálculo de los referidos intereses, dejando esto para su posterior desarrollo en el Reglamento de la Ley.

Al respecto, una vez más, de una revisión del Proyecto de Reglamento publicado en la página web del Ministerio de Defensa, y aprobado mediante Resolución Ministerial Nº 00230-2024-DE, del 12 de marzo del 2024, se aprecia que la metodología contiene criterios imprecisos particularmente en lo que se refiere del momento del cálculo de los intereses. Al respecto, 14 del Proyecto de Reglamento establece de manera literal:

"Artículo 14.- Cálculo de intereses
Cada Fondo de Vivienda Militar y Policial deberá calcular la totalidad de aportes recaudados del personal militar y policial que solicite la devolución. ***A partir de la fecha de solicitud de devolución de aportes****, se calculará los intereses considerando una tasa de interés efectiva anualizada, la misma que deberá ser inferior a las tasas aplicadas a los préstamos hipotecarios, tasa de inflación, gastos operativos* ***y cualquier otro factor que afecte directamente el patrimonio de los Fondos****."*

[Énfasis agregado]

En lo que se refiere a esta disposición, el pago de intereses no puede calcularse desde la fecha de la presentación de solicitud de devolución de aportes, porque aquello, en la práctica, equivale a no reconocer el pago de intereses. La idea de la modificación del artículo 22 de la Ley Nº 24686 era devolver los aportes a las personas que contribuyeron pero no se beneficiaron de ninguna manera por el Fondo correspondiente. De tal manera que al no haberse cumplido con la finalidad, lo que correspondía era que se le devolviera el monto que aportó durante sus años de servicio. Y, para que el dinero no pierda valor en el tiempo, era necesario compensar este dinero con una tasa de interés.

Todo lo dicho anteriormente pierde sentido cuando el Reglamento plantea disposiciones que limitan el pago de intereses y, además, condiciona su cálculo a "cualquier factor que afecte directamente el patrimonio de los Fondos", lo que claramente es confiscatorio del patrimonio de los aportantes. En tal sentido, con la finalidad de garantizar el cálculo adecuado de los intereses, es necesario establecer algún criterio mínimo en la Ley.

2. Propuesta normativa

La propuesta normativa guarda relación directa con la problemática identificada y por ello plantea los siguientes puntos: (a) precisión de la aplicación en el tiempo; (b) prohibición de limitar la devolución de los aportes en normas infralegales; (c) precisar el cálculo del pago de intereses.

(a) Precisión de la aplicación en el tiempo

A efectos de corregir la aplicación en el tiempo se dispone establecer de manera expresa que la Ley incluye a todo el personal militar y policial que haya pasado al retiro sin excepción, y que no haya sido beneficiado. El texto legal planteado es el siguiente:

> **"Artículo 2.- Aplicación en el tiempo**
> El artículo 22 de la Ley Nº 24686, modificada por la Ley Nº 31826, referido a la devolución de los aportes al personal militar y policial cuando ocurra el pase al retiro y no haya sido beneficiado por el Fondo, se aplica a todo el personal militar y policial que haya pasado al retiro, sin excepción.
>
> La devolución a que se refiere el artículo 22 de la Ley Nº 24686 se aplica incluso al personal militar y policial que pasó al retiro con anterioridad a la dación de la Ley Nº 31826, de conformidad con el principio de no discriminación."

Adicionalmente, se establece de manera expresa que la aplicación de la Ley abarca a los casos vinculados al personal militar y policial que haya pasado al retiro incluso con anterioridad a la dación de la Ley Nº 31826. De esta manera se evita que mediante un Reglamento se generen situaciones discriminatorias prohibidas por la propia Constitución Política del Perú.

(b) Prohibición de limitar la devolución de los aportes en normas infralegales

El origen de este Proyecto de Ley es, por un lado, la falta de precisión de la Ley Nº 31826 al momento de modificar el artículo 22 de la Ley Nº 24686; y por otro, la falta de criterio del Proyecto de Reglamento para proponer normas que garanticen el cumplimiento de la finalidad de la Ley. Estos factores han contribuido a darle un espacio de discrecionalidad innecesario al Ministerio de Defensa, que ahora se materializa en propuestas inconstitucionales, que carecen de toda lógica y justificación.

Por ello, lo que se plantea es establecer expresamente en la Ley que está prohibido limitar el ámbito de aplicación de la Ley en normas infralegales, tal como se aprecia a continuación:

> *"Artículo 3.- Prohibición de limitar la devolución*
> *Se encuentra prohibido condicionar, mediante la aprobación de normas infralegales, la devolución de aportes dispuesta por el artículo 22 de la Ley Nº 24686 a otras que no se encuentre establecidas de manera explícita en la Ley."*

Según la referida norma propuesta, los requisitos que pueden incorporarse en el Reglamento, para la devolución de aportes, solo son aquellos expresamente establecidos en la Ley, no pudiendo ninguna norma infralegal ampliar el catálogo de requisitos ya establecido previamente.

(c) Precisar el cálculo de los intereses

Finalmente, un aspecto importante a corregir se encuentra referido a la metodología del cálculo de intereses a que se refiere el artículo 22 de la Ley Nº 24686. Al respecto, lo que se plantea es simplemente establecer que el cálculo se realiza teniendo como base a la tasa de interés pasiva promedio en moneda nacional de las empresas bancarias. Esta información es perfectamente accesible mediante la consulta al Banco Central de Reserva del Perú y a la Superintendencia de Banca y Seguros. Por ello, cualquier metodología que se desarrolle a nivel de Reglamento, debe tener como base a la referida tasa.

Adicionalmente, se precisa que el cálculo de los intereses se realiza desde el primer aporte debidamente acreditado, y es a dicho monto al que se aplica la tasa de interés anual, pero calculado en periodos mensuales. Y así se procede con los aportes sucesivos. Estos intereses se calculan hasta la fecha en que se aprueba la devolución.

3. Relación con el Acuerdo Nacional

La iniciativa legislativa que se presenta se encuentra estrechamente relacionada con la política de Estado I: Democracia y Estado de Derecho, que contiene la política 5: **"Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes"**, que establece lo siguiente:

> "*Nos comprometemos a impulsar las acciones del Estado sobre la base de un planeamiento estratégico que oriente los recursos y concierte las acciones necesarias para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo, crecimiento y adecuada integración a la economía global.*
>
> *Con este objetivo el Estado: (a) impulsará la creación de un sistema nacional de planeamiento estratégico sectorial e institucional, con una clara fijación de objetivos generales y objetivos específicos que establezcan metas a corto, mediano y largo plazo, así como los indicadores de medición correspondientes;* ***(b) promoverá que la gestión gubernamental alcance los objetivos establecidos en los planes estratégicos, respaldada por un sistema de control del cumplimiento de los objetivos y las metas presupuestarias****; (c) garantizará el informe periódico de la gestión del Poder Ejecutivo, sobre el avance del cumplimiento de los objetivos trazados; y* ***(d) promoverá que los funcionarios públicos orienten su gestión hacia el logro de las metas establecidas y que sean permanentemente capacitados en el desarrollo de las habilidades y los atributos necesarios para alcanzarlos.***"

4. Análisis Costo - Beneficio

Los siguientes cuadros muestran los beneficios que se esperan con la aprobación de la propuesta, así como los costos vinculados al mismo:

a. Beneficios

SUJETO	EFECTO	SUSTENTO
Aportantes retirados no beneficiados	• Claridad con respecto a su calidad de beneficiarios.	La presente iniciativa legislativa genera el impacto inmediato de precisar el ámbito de aplicación de una disposición legal que habilita la devolución de aportes para aquellas personas que cumplieron con dar parte de su peculio al Fondo y no recibieron ningún beneficio.
Ministerio de Defensa	• Precisión de criterios claros para la adecuación de su Reglamento y procedimiento.	El Ministerio de Defensa, que se encarga de la elaboración del Reglamento, actualmente se enfrenta con un marco legal impreciso. Al no haber claridad, la propuesta de Reglamento opta por proponer criterios que cautelan en extremo la intangibilidad de los fondos, en desmedro de los aportantes ya retirados que no fueron beneficiarios. Una manera de facilitar su trabajo normativo es precisando el marco legal.

b. Costos

SUJETO	EFECTO	SUSTENTO
Aportantes activos	• Disminución de fondos disponibles en el respectivo Fondo de cada instituto armado.	La Ley dispone la devolución de los Fondos para aquellos aportantes que no fueron beneficiados en su momento; sin embargo, esta medida, justa y necesaria, reduce el nivel de

		fondos disponibles para el acceso a viviendas o préstamos asociados. Esto disminuye la cantidad de recursos disponibles para los aportantes activos.
Ministerio de Defensa	• Puesta a disposición del personal y recursos para realizar el cálculo de aportes y de los intereses.	El Ministerio de Defensa deberá destinar una importante cantidad de recursos para materializar la devolución de los Fondos, debido a que deberá aplicar un cálculo adecuado para garantizar el correcto pago de intereses para aquellos que soliciten la devolución.

5. Impacto de la norma en la legislación nacional

La presente iniciativa legislativa tiene como objetivo precisar la aplicación en el tiempo de la Ley Nº 31826, Ley que modifica la ley 24686, ley que crea en cada instituto de la 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. Al respecto, lo que se plantea básicamente es respetar lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, que establece 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"*.

En tal sentido, en aplicación del artículo 103 de la Constitución Política del Perú, se precisa que la Ley Nº 31826, que dispone la devolución de fondos del Fondo de Vivienda Militar y Policial, se aplica incluso a aquellas personas que hubieran pasado al retiro con anterioridad a la dación de la referida Ley.