



PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL CARÁCTER FACULTATIVO DEL APOORTE AL FONDO DE VIVIENDA, Y DISPONE LA DEVOLUCIÓN DE APORTES AL PERSONAL MILITAR Y POLICIAL QUE NO ACCEDA AL FONDO

El Grupo Parlamentario PODEMOS PERÚ, a iniciativa del congresista **GUIDO BELLIDO UGARTE**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente ley:

LEY QUE ESTABLECE EL CARÁCTER FACULTATIVO DEL APOORTE AL FONDO DE VIVIENDA, Y DISPONE LA DEVOLUCIÓN DE APORTES AL PERSONAL MILITAR Y POLICIAL QUE NO ACCEDA AL FONDO

Artículo 1. – Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar los artículos 3°, 22° y 25° e incorporar el artículo 22-A respecto de la Ley N° 31826 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, a fin de establecer el carácter facultativo de los aportes al Fondo de Vivienda Militar y Policial y disponer la devolución de aportes al personal militar y policial que no acceda a ser beneficiado con cualquiera de las modalidades que otorga el Fondo.

Artículo 2°. - Modificación del artículo 3° de la Ley N° 31826 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

Se modifica el artículo 3° de la Ley N° 31826 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, en los términos siguientes:

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

- a) El aporte **facultativo** del personal Militar y Policial en las situaciones de actividad y Disponibilidad que no cuente con vivienda o terreno propio, así

*como del personal Militar y Policial en situación de Retiro con goce de pensión.
(...)"*

Artículo 3°. - Modificación del artículo 22° de la Ley N° 31826 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

Se modifica el artículo 22° de la Ley N° 31826 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, en los términos siguientes:

"Artículo 22.- Como regla general, 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.

Para el caso del personal militar y policial pensionable que, al pasar a la situación de retiro no haya 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 personal militar y policial en situación de actividad o disponibilidad que decida cesar su aporte al Fondo de Vivienda Militar y Policial podrá solicitar la devolución de los aportes realizados. Para ello, deberá presentar una solicitud administrativa de desistimiento, trámite que tendrá un plazo límite de aprobación de 30 días.

Para ambos casos, el plazo máximo para la devolución efectiva de los fondos más los intereses, una vez ingresada la solicitud, es de 3 meses".

Artículo 4°. - Modificación del artículo 25° de la Ley N° 31826 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

Se modifica el artículo 22° de la Ley N° 31826 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, en los términos siguientes:

Artículo 25.- El Fondo descontará y retendrá con cargo a las remuneraciones, pensiones o beneficios sociales, las sumas que deban abonar por concepto de préstamo al Fondo, únicamente, del personal policial y militar, en actividad, disponibilidad y retiro que se afilie voluntariamente al Fondo y autorice el descuento correspondiente. Este descuento se aplica con prioridad sobre cualquier obligación del personal policial y militar, salvo los ordenados por disposición legal".

Artículo 5°. – Incorporación del artículo 22-A° de la Ley N° 24686, Crean en cada instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el fondo de vivienda militar y policial

Incorpórese el artículo 22-A° a la Ley N° 24686 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 procedimiento de desafiliación y devolución de fondos de vivienda inicia con la presentación de la solicitud y finaliza con la entrega de los fondos de vivienda más intereses al beneficiario. Dicho plazo no puede exceder de 4 meses, bajo responsabilidad administrativa de los funcionarios encargados.

La solicitud administrativa de desafiliación se hace ante los titulares del Organismo Especial de Vivienda Militar y Policial, la cual deberá ser atendida en el plazo máximo de 15 días hábiles con la aprobación, observación o desaprobación cuando el solicitante haya sido beneficiado con el fondo de vivienda.

De existir necesidad de levantar alguna observación a la solicitud, se concederá un plazo de 15 días hábiles. El levantamiento de observaciones debe ser atendido por el Organismo Especial de Vivienda Militar y Policial responda, en un plazo máximo de 15 días hábiles.

Ante la aprobación de la solicitud se tendrá un plazo máximo de 30 días hábiles para la entrega efectivas del total de fondos más intereses del solicitante.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. Reglamentación

El Poder Ejecutivo adecuará el Reglamento de los Fondos de Vivienda Militar y Policial, aprobado por el Decreto Supremo N° 091-DE-CCFFAA, a las modificaciones dispuestas en la presente ley en un plazo de sesenta días calendario contados a partir de su entrada en vigor.

Lima, 28 de febrero del 2025

GUIDO BELLIDO UGARTE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. ANTECEDENTES

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, en la sentencia N° 1215/2024, obrante en el Expediente N° 03634-2023-PA/TC, ha declarado fundada la demanda de devolución de los aportes descontados por concepto de FOVIPOL, más el pago de intereses legales en favor de Julio Nehemías Goñe Carhuaz, en su condición de agente de la Policía Nacional del Perú, en situación de retiro. Decisión esta que se tomó en atención a la Ley N° 31826, publicada el 12 de julio de 2023, mediante la cual se modificó el artículo 22° de la Ley N° 24686, Crean en cada instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el fondo de vivienda militar y policial, de la siguiente manera:

"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".

De esta manera, se ha realizado un avance significativo para el personal policial y militar en situación de retiro que, desde su egreso aporta mensualmente al Fondo de Vivienda, al que muchas veces, jamás puede ser acreedor. Sin embargo, la Ley N° 24686, que regula el fondo de vivienda militar y policial, aun requiere de mejoras y ello debido a que, en la misma sentencia se alega en su fundamento 5) que:

"5. Es claro que la participación del actor en dicho fondo se ha dispuesto por mandato legal para cumplir un fin social (realización del programa de vivienda para el personal militar y policial); por tanto, no puede considerarse que su incorporación haya vulnerado su derecho de asociación, por lo que este extremo de la demanda debe ser desestimado".

Decisión que no toma en cuenta la realidad del personal policial y militar, el cual muchas veces, jamás accede a los beneficios de este fondo pese a los descuentos mensuales que se hace a su remuneración. Es en virtud de ello que, la presente iniciativa legislativa pretende plantear una fórmula legal que

restablezca los derechos laborales del personal policial y militar, en cuanto a la intangibilidad y libre disposición de la remuneración, entre otros que están debidamente protegidos por la Constitución Política del Perú.

A la fecha, no existe antecedente legislativo respecto del mismo tema.

1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El Fondo de Vivienda militar y policial fue creado con el objetivo de brindar acceso a créditos hipotecarios a los miembros de las fuerzas armadas y la Policía Nacional del Perú, para facilitar la adquisición de viviendas. Sin embargo, en su modalidad obligatoria, el fondo no ha logrado responder de manera efectiva a las realidades diversas y complejas de todos sus miembros.

Y es que, en la práctica se observan diversas realidades económicas, familiares y personales. Mientras que algunos necesitan acceder al crédito para adquirir una vivienda, otros pueden tener otras alternativas de financiamiento o simplemente no requieren del fondo en determinado momento. A más de las anteriores situaciones se encuentran aquellos que necesitando dicho acceso no pueden por estar impedidos, o porque el crédito al que acceden es insuficiente para cubrir la adquisición de un inmueble, en sus 5 modalidades diferentes:

- 1ra Modalidad: Compra de vivienda o terreno
- 2da Modalidad: Cancelación de hipoteca
- 3ra Modalidad: Compra de inmueble a futuro
- 4ta Modalidad: Mejoramiento de vivienda
- 5ta Modalidad: Ampliación de préstamo

De acuerdo con el abogado Jesús Paul Poma Zamudio, en su artículo de *FOVIPOL. Desafiliación y devolución de aportes*, refiere que, de acuerdo con data manejada en la institución de la PNP, *"aproximadamente el 60% de los policías en actividad registran descuentos por mandatos judiciales de procesos de alimentos en sus planillas"*.

El Tribunal Constitucional refiere en la sentencia Plenaria N° 225/2022, obrante en el Expediente N° 03463-2021-PA/TC, fundamentos 5, 6 y 7 que

"5. (...) Empero, los descuentos forzosos realizados en la remuneración de un oficial de la PNP, como aportes a Fovipol, constituyen una afectación arbitraria a su derecho fundamental a la propiedad, pues vulnera la intangibilidad de su remuneración".

6. En efecto, no existe justificación constitucional válida para confiscar parte de la remuneración mensual del recurrente y destinarla a un fondo de vivienda. Hacerlo, anula la facultad del recurrente de disponer de parte de su remuneración.

7. Siendo así, correspondería, en ejercicio de la facultad contemplada en el segundo párrafo del artículo 138° de la Constitución, inaplicar al caso concreto del actor el citado artículo 3, inciso "a" de la Ley N° 24686, en la parte que le obliga a aportar, siendo irrelevante a la fecha se encuentre o no en situación de retiro, en la medida que se acredite que, en ningún momento, solicitó realizar aportes al aludido fondo".

Lo que quiere decir que, si bien es cierto, el descuento del fondo de vivienda militar y policial obedece a un mandato legal para cumplir un fin social (realización del programa de vivienda para el personal militar y policial), no puede ser justificación suficiente para referir que no vulnera derechos fundamentales como el de la propiedad, libertad de asociación.

Por el contrario, el artículo 138° de la Constitución refiere en su segundo párrafo que:

Artículo 138.- Administración de Justicia. Control difuso La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes.

En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior

En esta segunda parte se introduce el concepto de "control difuso", que hace referencia a la capacidad que tienen los jueces de revisar si una norma es compatible con la Constitución. Es decir, si un juez se encuentra con un conflicto entre una norma constitucional y una norma legal, debe preferir la norma constitucional. Cuestión que se aplica en el presente caso, debido a los múltiples derechos fundamentales que vulnera y por el cual se justifica su inconstitucionalidad, tales como el derecho de propiedad que, de acuerdo con la Constitución (artículo 70°), no solo comprende los bienes materiales tangibles que una persona posee, sino también los derechos económicos que resultan de su trabajo, como su remuneración, del cual se desprende otro derecho fundamental que es la intangibilidad de la remuneración.

Y es que, se debe tomar en cuenta que, el salario es una contraprestación por el trabajo prestado, y al ser la remuneración parte integral del patrimonio

personal de los trabajadores, este derecho se encuentra protegido bajo el principio de intangibilidad de la remuneración, previsto en el artículo 24° de la misma Constitución. Este principio se fundamenta en la protección del trabajador y en el respeto a su propiedad, evitando que cualquier tipo de descuento no consentido o no previsto en la ley sea efectuado de forma arbitraria.

Por otro lado, de acuerdo con la última modificatoria de la Ley N° 24686 se establece un período de 6 meses para la devolución de los fondos al personal militar y policial en situación de retiro, dejando de lado al personal activo y en situación de disponibilidad, cuestión que resulta injusta, toda vez que se este fondo condiciona y limita el derecho de propiedad y libre disponibilidad de los ingresos de un trabajador: el derecho a la propiedad es inviolable, por ende, cualquier argumento que restrinja ello, resulta inconstitucional.

Ahora, la norma, actualmente no hace referencia al procedimiento de la desafiliación y devolución de fondos de vivienda, solo establece un plazo de 6 meses, el cual resulta muy extenso, ello en atención a que de acuerdo a información del FOVIPOL, por ejemplo, este es un fondo intangible, por ende su disponibilidad debe ser inmediata.

En consecuencia, se hace necesario introducir reformas que permitan una mayor flexibilidad y que respeten las decisiones individuales de los policías en cuanto a su participación en el fondo, así como su desafiliación y devolución inmediata de los fondos hasta ahora recaudados.

1.3. SITUACIÓN ACTUAL

Se describe una serie de derechos que la obligatoriedad del fondo de vivienda vulnera:

1. Derecho a la propiedad: El derecho de propiedad, en su esencia, está consagrado en el artículo 70° de la Constitución Política del Perú, que establece que **"la propiedad es inviolable"** y que **"nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de ley"**. Este derecho implica la facultad que tienen las personas de disponer de su patrimonio y de sus bienes de manera libre y sin injerencias arbitrarias. En el contexto de las relaciones laborales, este derecho se extiende a la **intangibilidad de la remuneración**; es decir, el salario que percibe un trabajador no puede ser objeto de descuentos no autorizados, ya que constituye una parte fundamental de su propiedad y sustento.

En el caso específico del personal policial y militar, que está sujeto a normativas especiales debido a la naturaleza de sus funciones, la **disposición de un descuento obligatorio sobre su remuneración**, que no cuente con el debido consentimiento del afectado, transgrede el

derecho de propiedad de estos, ya que se les priva de una parte de su salario.

2. **Intangibilidad de la remuneración:** La **intangibilidad de la remuneración** se refiere a la prohibición de que el salario del trabajador sea **rebajado, deducido o intervenido de manera injustificada** o sin el consentimiento del trabajador. Este principio garantiza que el trabajador reciba íntegramente el monto que se le ha pactado por su labor, asegurando la estabilidad económica de su hogar y su bienestar personal. Es decir, la remuneración se considera **un derecho de propiedad** que no puede ser vulnerado sin una justificación legal. Para el caso en concreto su vulneración se hace efectiva con este descuento no se hace en virtud de la aceptación del afiliado, cuando habiéndose hecho el descuento, el afiliado no puede tener acceso por impedimentos como los descuentos legales por procesos judiciales, entre otros.
3. **Derecho a la Autonomía Financiera:** Todos los ciudadanos, incluidos los miembros de las fuerzas del orden, tienen derecho a decidir sobre el uso de sus recursos y la gestión de su futuro financiero. La obligatoriedad de aportar al fondo de vivienda limita esta libertad de elección, imponiendo una decisión que no siempre corresponde a las necesidades o deseos de cada policía.
4. **Equidad y Justicia:** Es fundamental que aquellos miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú que no deseen acceder al fondo no se vean perjudicados por aportes que no les serán útiles. Permitir la devolución de los aportes realizados hasta el momento genera un sistema más justo y equitativo, garantizando que los recursos sean utilizados únicamente por quienes realmente los necesiten y deseen.

El presente proyecto de ley busca promover un sistema más flexible, justo y equitativo para los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú, respetando sus derechos financieros y personales. La facultatividad en la participación del fondo de vivienda y la devolución de los aportes acumulados a quienes no deseen acceder al fondo representan un avance en la política de bienestar de los afiliados, contribuyendo a su autonomía, estabilidad económica y satisfacción personal.

Es, por lo tanto, fundamental que el Congreso de la República apruebe esta reforma, para garantizar un trato más justo, transparente y respetuoso con el personal militar y policial.

1.4. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

El presente Proyecto de Ley con las modificatorias de los artículos 3°, 22° y 25° y la incorporación del artículo 22-A a la Ley N° 24686 Crean en cada

instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el fondo de vivienda militar y policial, pretende hacer que la participación al fondo de vivienda militar y policial sea facultativa, a fin de que se respeten los derechos fundamentales de propiedad e intangibilidad de la remuneración y de esta manera promover la autonomía y responsabilidad financiera del personal militar y policial.

Asimismo, propone mejoras a la devolución de los aportes realizados hasta el momento a aquellos que no deseen hacer uso del fondo, considerando nivelar este derecho tanto al personal en actividad como el personal en situación de disponibilidad y retiro, estableciendo plazos más céleres en el caso de desafiliación y devolución del total de fondos hasta entonces recaudados.

De esta manera, el personal militar y policial no tendrá que recurrir a la vía judicial a través de una acción de amparo a fin de que sus derechos sean restablecidos, generando un gasto hasta por demás injusto.

1.5. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú
- Reglamento del Congreso
- Ley N° 24686, Crean en cada instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el fondo de vivienda militar y policial
- Decreto Supremo N° 091-DE-CCFFAA, Reglamento de los Fondos de Vivienda Militar y Policial

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no colisiona con ninguna norma constitucional, por el contrario, la misión de que el fondo de vivienda militar y policial sea facultativo y permita a los policías recuperar el dinero recaudado hasta el momento, se podría enmarcar dentro de principios de justicia, equidad y bienestar social para los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Los beneficios de la presente iniciativa legislativa son los siguientes:

1. Habrá mayor libertad de elección para los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú, ya que, al ser un fondo facultativo, el personal militar y policial tendrá la posibilidad de decidir si quieren o no formar parte del mismo, en función de sus necesidades personales y su situación financiera. Esto les da la libertad de optar por otros mecanismos de ahorro o inversión.

2. El fondo de vivienda tendrá resulta en un enfoque más flexible y personalizado.
3. Se eliminarán las cargas económicas obligatorias al personal militar y policial.
4. Se promoverá la devolución del fondo hasta entonces descontado más los intereses generados a aquellos que no quieran acceder a los beneficios de este fondo a a aquellos que se encuentren impedidos.
5. Se fomentará la responsabilidad financiera puesto que al ser facultativo, el personal militar y policial podrá evaluar y gestionar su propio ahorro para vivienda de manera más independiente, sin depender de una opción obligatoria que no siempre se adapta a sus necesidades.
6. Habrá mayor eficiencia en la administración del fondo de vivienda porque estará adaptada a afiliados que si podrán acceder a sus beneficios. Menos personas forzadas a participar implica que los recursos pueden ser mejor distribuidos entre aquellos que realmente tienen la intención de utilizarlo.
7. Habrá mayor satisfacción y confianza en la institución de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú al respetar la libertad de decisión de afiliación o no al fondo de vivienda.
8. Se reducirá la carga financiera obligatoria del personal militar y policial que no necesiten o no deseen acceder al fondo no tendrán que hacer aportes forzados, lo que contribuirá a su estabilidad económica.
9. Se fortalecerá la transparencia y la justicia con la devolución de los aportes a quienes no deseen participar en el fondo.

Por otro lado, este proyecto de ley no genera mayor gasto al erario nacional, en tanto que las devoluciones del fondo de vivienda tienen como fuente los descuentos mensuales hechos a los mismos trabajadores, por ende, derivan de su misma remuneración.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las políticas de Estado en función a la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2024-2025, contenida en RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO N° 006-2024-2025-CR, según se detalla:

OBJETIVO: II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL

Política de Estado: 11. PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES SIN DISCRIMINACIÓN, respecto al siguiente tema:

31. ACCIONES DEL ESTADO CONTRA LA DISCRIMINACIÓN Y LA INEQUIDAD SOCIAL.

OBJETIVO: IV. ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO

Política de Estado: 28. PLENA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LOS DERECHOS HUMANOS Y ACCESO A LA JUSTICIA E INDEPENDENCIA JUDICIAL, respecto al siguiente tema:

98. MODIFICACIÓN EN TRÁMITES LEGALES Y EN PROCEDIMIENTOS JUDICIALES Y PROCESOS ADMINISTRATIVOS.