

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

RECIBIDO

PROYECTO DE LEY N°
13141/2025-CR RU 2117496

07 NOVIEMBRE 2025 05:25 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: EBOHORQUEZ

PROYECTO DE LEY QUE HABILITA LA LIBRE DESAFILIACIÓN Y LA DEVOLUCIÓN FACULTATIVA DE LOS APORTES AL FONDO DE VIVIENDA MILITAR DEL EJÉRCITO – FOVIME Y AL FONDO DE VIVIENDA DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ – FOVIPOL, COMO MEDIDA DE JUSTICIA SOCIAL ANTE LA CRISIS ECONÓMICA Y LA DEFICIENTE GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS FONDOS

Los Congresistas de la República, integrantes del **GRUPO PARLAMENTARIO PODEMOS PERÚ** que suscriben, a iniciativa del congresista **JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS**, en ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de leyes que le confiere los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Perú en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

FORMULA LEGAL

LEY QUE HABILITA LA LIBRE DESAFILIACIÓN Y LA DEVOLUCIÓN FACULTATIVA DE LOS APORTES AL FONDO DE VIVIENDA MILITAR DEL EJÉRCITO – FOVIME Y AL FONDO DE VIVIENDA DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ – FOVIPOL, COMO MEDIDA DE JUSTICIA SOCIAL ANTE LA CRISIS ECONÓMICA Y LA DEFICIENTE GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS FONDOS

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto **habilitar la libre desafiliación y autorizar la devolución facultativa de los aportes realizados por el personal militar y policial al Fondo de Vivienda Militar del Ejército – FOVIME y al Fondo de Vivienda de la Policía Nacional del Perú – FOVIPOL, como medida excepcional de justicia social y equidad contributiva**, frente a la imposibilidad de alcanzar el acceso efectivo a una vivienda y a la coyuntura de **crisis económica, recesión nacional y deficiente administración institucional de los fondos de vivienda**.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente Ley tiene por finalidad **restituir el derecho de libre disposición de los recursos personales aportados** por el personal militar y policial, reconociendo el carácter patrimonial de los mismos y **garantizando su devolución total junto con los intereses generados**, en los casos en que el aportante decida voluntariamente retirarse del sistema o no haya sido beneficiado por los programas habitacionales de los fondos.

Artículo 3. Modificación de la Ley N.º 24686

Modifícanse los artículos 3 y 22 de la **Ley N.º 24686**, *Ley que crea en cada instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial*, en los siguientes términos:

"Artículo 3.- Recursos financieros del Fondo de Vivienda Militar y Policial

- a) *El aporte del personal militar y policial tendrá carácter **facultativo**, aplicable únicamente a quienes voluntariamente deseen afiliarse o permanecer afiliados a los fondos de vivienda correspondientes, siempre que no cuenten con vivienda o terreno propio.*
- b) *Los demás recursos previstos en la ley mantendrán su destino exclusivo a los fines habitacionales establecidos."*

"Artículo 22.- Libre desafiliación y devolución facultativa de aportes

*El personal militar y policial podrá solicitar, de manera libre y voluntaria, su **desafiliación** del Fondo de Vivienda Militar del Ejército – FOVIME o del Fondo de Vivienda de la Policía Nacional del Perú – FOVIPOL.*

*La desafiliación confiere el derecho a la **devolución total de los aportes personales realizados**, junto con los intereses generados, conforme a la **tasa de referencia del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)** o, en su defecto, la **tasa promedio del sistema financiero nacional**.*

*Los fondos correspondientes deberán atender la solicitud en un plazo máximo de **ciento ochenta (180) días hábiles**, bajo responsabilidad administrativa, civil y penal de los funcionarios encargados.*

*En caso de fallecimiento del aportante, el derecho a la devolución se transmitirá a sus **herederos forzosos**, previa acreditación mediante declaración jurada y documentos simples, sin requerir trámite judicial o notarial adicional.*

La desafiliación no generará sanción, penalidad ni pérdida de derechos adquiridos."

Artículo 4. Procedimiento simplificado de devolución

El procedimiento de devolución se tramita a **solicitud de parte**, de manera presencial o virtual, bajo el principio de celeridad administrativa.

La solicitud **suspende automáticamente el descuento por planilla** desde el mes siguiente a su presentación.

Los fondos deberán implementar un **mecanismo digital de atención y seguimiento** a las solicitudes, otorgando **trato preferente** a los aportantes en situación de retiro, a los mayores de 65 años o a quienes acrediten enfermedad grave.

Artículo 5. Reglamentación

El **Ministerio de Defensa** y el **Ministerio del Interior**, en el ámbito de sus competencias, aprueban mediante **decreto supremo conjunto** el reglamento para la aplicación de la presente Ley en un plazo no mayor de **sesenta (60) días calendario**, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL ÚNICA

UNICA. - El derecho a solicitar la devolución de aportes podrá ejercerse dentro del **plazo de doce (12) meses** contados desde la publicación del reglamento respectivo, prorrogable por igual período mediante decreto supremo, en atención a causas de interés público o social debidamente motivadas.

Lima, 06 de noviembre del 2025

Congreso de la República

José Alberto Arriola Tueros
Congresista

Congresista Darwin Espinoza Vargas

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCION

El presente Proyecto de Ley propone establecer un **régimen especial de libre desafiliación y devolución facultativa de aportes** al Fondo de Vivienda Militar del Ejército (FOVIME) y al Fondo de Vivienda de la Policía Nacional del Perú (FOVIPOL), con el objetivo de **restablecer la libre disposición** de recursos de naturaleza salarial aportados durante años por el personal militar y policial. La iniciativa responde a una **realidad constatada**: una franja significativa de aportantes no ha accedido efectivamente a vivienda ni a soluciones habitacionales, pese a descuentos obligatorios y expectativas legítimas creadas por el propio ordenamiento jurídico (Ley N.º 24686 y sus modificatorias)¹. En ese sentido, se plantea una **salida ordenada y transparente**, que permita al aportante **desafilarse voluntariamente y recuperar el 100% de sus aportes con intereses objetivos**, preservando la sostenibilidad institucional de los fondos.

La propuesta se sustenta en razones de **justicia social y equidad contributiva** en un contexto de **desaceleración y recesión económica**, donde la liberación de liquidez hacia los hogares militares y policiales constituye una medida de alivio razonable y focalizada. Se reconoce además un **déficit de efectividad** del sistema vigente: si bien la Ley N.º 31826 (12.07.2023)² introdujo mejoras relevantes —entre ellas, la **devolución al pasar al retiro** y el **plazo máximo de seis meses** para atenderla—, no habilitó el **derecho de salida durante la actividad o disponibilidad** ni definió **tasas objetivas** para la restitución, manteniendo espacios de discrecionalidad que es necesario corregir.

En el plano **congresal**, existe trayectoria y consenso acumulado sobre la necesidad de **voluntariedad del aporte y mecanismos claros de devolución**. El Dictamen de la Comisión de Defensa Nacional (periodo 2022) recayó sobre múltiples iniciativas que convergían en ese propósito, evidenciando la **madurez del debate** y la viabilidad técnica de una reforma con enfoque de derechos y responsabilidad fiscal.

¹ Ley N.º 24686, *Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial* (El Peruano, 1987).

² Ley N.º 31826, *Ley que modifica la Ley 24686 respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del Fondo de Vivienda Militar y Policial*, publicada en *El Peruano*, 12 de julio de 2023

En la misma línea, el **PL 5916/2023-CR** (Bellido)³ propuso, de manera expresa, la **libre desafiliación y devolución facultativa** mediante la modificación de los artículos 3(a) y 22 de la Ley N.º 24686, lo que ofrece una **base legislativa concreta** para el diseño normativo aquí planteado.⁴

De forma complementaria, el **PL 12863/2025-CR** (Gutiérrez)⁵ propone un **régimen extraordinario de devolución para FOVIPOL**, incorporando parámetros de interés referenciados al **BCRP** y **plazos abreviados**, insumos útiles para delimitar criterios objetivos de cálculo y atención.

Desde la perspectiva **administrativa y sectorial**, el **D.S. N.º 003-2025-DE** (27.06.2025)⁶ aprobó el **Reglamento de la Ley N.º 24686**⁷, precisando procedimientos de aportes, créditos y devolución al retiro. Sin embargo, el marco reglamentario **no habilita la desafiliación voluntaria, no fija tasas uniformes** (referenciadas al BCRP o promedio bancario) para las devoluciones y **no incorpora un procedimiento digital preferente** para pensionistas y mayores de 65 años; vacíos que este proyecto busca **llenar con claridad normativa y exigibilidad efectiva**.

La necesidad de la reforma se vuelve **imperativa** frente a los **problemas de gobernanza y gestión** reportados en FOVIPOL, incluyendo **pagos anticipados indebidos** por obras inconclusas, **contrataciones irregulares**, **inversiones no permitidas** y **adquisiciones sobrevaloradas**, además de una notoria **falta de transparencia** y señales de **déficit de liquidez** para atender devoluciones. Estos hechos, ventilados por **órganos de control** y medios de comunicación, han deteriorado la **confianza** de los aportantes y evidencian riesgos de **integridad pública** que afectan la finalidad social del sistema (la vivienda), reforzando la **legitimidad** de un **derecho de salida** y un **mecanismo objetivo de devolución**.

En el plano **constitucional**, el proyecto se enmarca en la tutela de la **propiedad** (art. 70), la **libertad de contratar y de iniciativa privada** (arts. 58 y 59) y la **protección de**

³ <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MT13NzE5/pdf>

⁴ Tribunal Constitucional del Perú, *Expediente N.º 08445-2013-AA/TC — Victor Hugo Tafur Rengifo vs. FOVIPOL* (sentencia que reconoce el derecho de desafiliación voluntaria y devolución de aportes)

⁵ <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzM2MjMy/pdf>

⁶ Decreto Supremo N.º 003-2025-DE, *Reglamento actualizado de la Ley 24686*, publicado el 27 de junio de 2025 (*El Peruano*).

⁷ Decreto Supremo N.º 091-DE/CCFFAA, *Reglamento de la Ley N.º 24686* (diciembre de 1993).

derechos fundamentales (art. 2). Doctrinariamente, la **justicia conmutativa** y la **confianza legítima** justifican la **restitución patrimonial** cuando la contraprestación esperada (acceso a vivienda) no se produce en un plazo razonable (cfr. Rawls, *A Theory of Justice*; Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*; Dworkin, *Law's Empire*). La **proporcionalidad** exige, además, que la devolución se realice con **intereses objetivos** y en **plazos perentorios**, de modo que el remedio sea **idóneo, necesario y estrictamente equilibrado**.

En términos de **política pública**, la medida **no demanda recursos del Tesoro Público**, pues se financia con **recursos propios** de los fondos; y su **impacto agregado** en liquidez de los hogares contribuye a la **reactivación del consumo** sin comprometer la estabilidad macroeconómica. Asimismo, al incorporar **transparencia activa** (publicación trimestral de estados financieros, cartera de inversiones y tasas de atención) y **mecanismos de control** (Contraloría, auditoría externa, trazabilidad digital), el proyecto **eleva los estándares de gobernanza** y **reduce la litigiosidad**, con beneficios institucionales y sociales de mediano plazo.

Finalmente, el proyecto **no desnaturaliza** la finalidad de FOVIME y FOVIPOL: quien **desea permanecer** en el sistema, puede hacerlo bajo reglas mejoradas; pero quien **no desea seguir aportando** —por razones económicas, personales o porque opta por una alternativa habitacional distinta— **podrá desafiliarse y recuperar sus recursos**. En suma, se trata de una **corrección normativa focalizada**, que reconoce un **derecho de salida**, **fortalece la rendición de cuentas** y **restablece la equidad** entre aporte y beneficio, alineada con el **interés público** y las **mejores prácticas** comparadas en sistemas de vivienda y ahorro social.

II. ANTECEDENTES

1. Creación y evolución legal de los fondos de vivienda militar y policial

El **Fondo de Vivienda Militar y Policial** tiene su origen en la **Ley N.º 24686⁸**, promulgada el **30 de junio de 1987**, que dispuso la creación, en cada instituto de las

⁸ **Ley N.º 24686**, *Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial* (El Peruano, 1987).

Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, de un fondo destinado a **financiar, construir, adquirir o mejorar viviendas para el personal militar y policial.**

Su espíritu original era eminentemente **social y previsional**, buscando compensar los bajos ingresos de la carrera castrense y policial mediante el acceso a un techo propio. El diseño inicial, sin embargo, estableció un régimen **obligatorio de aportes**, administrado por cada fondo institucional:

- **FOVIME** (Ejército del Perú),
- **FOVIMAR** (Marina de Guerra del Perú),
- **FOVIMFAP** (Fuerza Aérea del Perú), y
- **FOVIPOL** (Policía Nacional del Perú).

Durante más de tres décadas, este esquema ha enfrentado críticas por su **escasa eficacia** y por los **problemas estructurales de gestión**, derivados de la falta de transparencia, discrecionalidad en la adjudicación de proyectos y ausencia de control financiero efectivo.

2. Intentos de reforma y primeros proyectos de ley (2019–2022)

A lo largo de los últimos periodos congresales, distintas bancadas han presentado **iniciativas de reforma** para introducir mecanismos de **devolución de aportes y libre desafiliación**, considerando que los fondos se han convertido, en la práctica, en **cuentas cerradas** sin retorno real para los aportantes.

Entre las primeras iniciativas destacaron:

- **Proyecto de Ley N.º 2485/2021-CR**, que planteó la devolución de aportes a personal militar y policial **no beneficiado** por los fondos, advirtiendo sobre la **desnaturalización del fin habitacional** y la **inactividad de los programas** de construcción .
- **Proyecto de Ley N.º 1707/2021-CR**, que propuso la **voluntariedad del aporte**, argumentando que el descuento obligatorio resultaba inconstitucional por vulnerar el derecho de propiedad del trabajador (artículo 70 de la Constitución).
- **Proyecto de Ley N.º 3685/2022-CR**, que buscaba autorizar la **devolución excepcional** para policías en retiro, sustentando la necesidad de reactivar la economía de las familias policiales afectadas por la pandemia.

Estas iniciativas, acumuladas en el **dictamen de la Comisión de Defensa Nacional y Orden Interno (2022)**⁹, coincidieron en un punto sustantivo: **restituir el carácter voluntario del aporte y garantizar la devolución íntegra de los fondos no utilizados.**

3. Modificación legal mediante la Ley N.º 31826 (12 de julio de 2023)¹⁰

Como resultado parcial de ese debate, el Congreso aprobó la **Ley N.º 31826**, publicada el **12 de julio de 2023** en *El Peruano* (Dispositivo Legal N.º 2413688-1), que modificó los artículos 3, 4, 5, 10, 20, 21, 22 y 25 de la Ley N.º 24686.

Entre sus principales innovaciones destacan:

- Reducción del **aporte obligatorio** de 5% a 3% de la remuneración consolidada.
- Reconocimiento del **aporte estatal del 2%**, aplicable tanto al personal activo como pensionista.
- Incorporación del derecho a **solicitar devolución total de aportes al pasar al retiro**, cuando el afiliado no haya sido beneficiado por programas habitacionales, con un plazo máximo de **seis meses** para su entrega.
- Mandato de adecuación reglamentaria en **60 días calendario** por los Ministerios de Defensa e Interior.

Pese a su aprobación, la ley **no reguló la libre desafiliación durante la actividad**, ni estableció **tasas objetivas de devolución** (vinculadas al BCRP o al sistema financiero), manteniendo la discrecionalidad en la gestión de intereses. Tampoco incluyó mecanismos de **trazabilidad digital** ni un régimen de prioridad etaria o por enfermedad.

En consecuencia, la norma representó **un avance limitado**, dejando **vacíos sustanciales** que hoy justifican la propuesta de una **reforma complementaria** que habilite la **desafiliación voluntaria con devolución facultativa**.

4. Reglamentación vigente: Decreto Supremo N.º 003-2025-DE (27 de junio de 2025)¹¹

⁹ Dictamen conjunto de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, recaído en los Proyectos de Ley N.ºs 052/2021-CR, 1080/2021-CR, 1151/2021-CR, 1707/2021-CR, 1779/2021-CR, 2485/2021-CR y 3685/2022-CR, sobre la modificación de la Ley N.º 24686

¹⁰ **Ley N.º 31826**, *Ley que modifica la Ley 24686 respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del Fondo de Vivienda Militar y Policial*, publicada en *El Peruano*, 12 de julio de 2023

¹¹ **Decreto Supremo N.º 003-2025-DE**, *Reglamento actualizado de la Ley 24686*, publicado el 27 de junio de 2025 (*El Peruano*)

El **Decreto Supremo N.º 003-2025-DE**, refrendado por los Ministros de Defensa e Interior, aprobó el **Reglamento de la Ley N.º 24686**.

El texto reglamentario sistematizó las funciones de los fondos y definió los **procedimientos de devolución de aportes** al personal que pasa al retiro, fijando un plazo de **seis meses** y una **tasa interna aprobada por el Directorio**. No obstante, este reglamento omitió:

- La **desafiliación durante la actividad o disponibilidad**.
- La **tasa de interés objetiva** vinculada a estándares financieros nacionales.
- La **priorización de pensionistas** y grupos vulnerables.
- La **digitalización obligatoria** de los procedimientos administrativos.

Por tanto, el reglamento **no resolvió la problemática estructural**, limitándose a reglamentar la devolución posterior al retiro, sin atender el derecho de libre disposición de los recursos aportados ni las recomendaciones de los órganos de control sobre transparencia y gobernanza.

5. Problemas detectados en la gestión institucional (caso FOVIPOL)¹²

La **Contraloría General de la República**, mediante informes de control específicos, detectó múltiples **irregularidades administrativas y financieras** en la gestión de **FOVIPOL**, entre ellas:

- **Pagos anticipados indebidos** por más de **S/ 34 millones** a empresas constructoras por proyectos inconclusos.
- **Contrataciones sin sustento técnico y selección irregular de desarrolladores inmobiliarios**, generando perjuicio económico.
- **Inversiones no autorizadas en la Bolsa de Valores de Lima**, contraviniendo lo dispuesto en la Ley N.º 24686.
- **Compra sobrevalorada** de un terreno en Piura por **S/ 21 millones**, pese a ser zona inundable y de menor valor real, en presunto beneficio de la entidad financiera Caja Raíz (posteriormente intervenida por la SBS).

¹² Contraloría General de la República (2024). *Informe de auditoría sobre la gestión del Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL)*.

— Identifica deficiencias de control interno, conflictos de interés y carencia de auditorías financieras regulares.

- **Falta de transparencia** en los estados financieros, ausencia de auditorías externas y **déficit presupuestal** proyectado para 2026, lo que compromete la devolución de aportes.

Estas deficiencias fueron reconocidas públicamente por el **Ministerio del Interior**¹³, que dispuso medidas de control interno y la intervención de los órganos de supervisión. En el ámbito parlamentario, la **Comisión de Defensa Nacional** —presidida por el congresista **Alfredo Azurín Loayza (SP)**— realizó sesiones especiales del **Grupo de Trabajo Fondo de Vivienda Militar y Policial**, donde se concluyó que FOVIPOL **"no ha cumplido con su finalidad"**, y se exhortó a su **reforma estructural** o eventual **desactivación**, ante la pérdida de legitimidad institucional.

En palabras del propio congresista Azurín, citadas en *El Peruano* y en el portal del Congreso:

"Corrupción y falta de coraje para afrontar los problemas ocurridos en el interior del Fondo de Vivienda Militar y Policial son las causantes de los justos reclamos de los policías que aportaron sus recursos para conseguir una vivienda" (Sesión del Grupo de Trabajo FOVIPOL, Congreso de la República, agosto de 2024).

Asimismo, asociaciones representativas como la **Asociación Unida del Personal en Retiro de la PNP** y el **Instituto de Defensa Legal Policial (INDELEP)** han reiterado que, si una entidad "no cumple con su finalidad, debe desaparecer", exigiendo la devolución de aportes más intereses.

La **Defensoría de la Policía**, por su parte, ha sostenido que, de acuerdo con la ley, corresponde la **devolución de aportes con intereses** a todos los aportantes no beneficiados, aplicando tasas menores a las de los créditos del Fondo Mi Vivienda Policial, pero **objetivas y auditables**.

6. Fundamentación constitucional y social acumulada

¹³ Ministerio del Interior – Oficina de Control Institucional (OCI FOVIPOL, 2024). *Informe de situación administrativa del Fondo de Vivienda Policial*.

Los antecedentes legislativos, normativos y de control demuestran una **tensión estructural** entre la finalidad habitacional original del sistema y la **ineficiencia de su administración**.

Desde una lectura constitucional, esta tensión afecta los derechos a la **propiedad**, al **patrimonio personal** y a la **igualdad ante la ley**, configurando una **obligación sin beneficio** que desnaturaliza el principio de **proporcionalidad contributiva**.

En el plano social, la pérdida de confianza en los fondos ha generado una **crisis moral y económica** en miles de familias militares y policiales, que perciben los descuentos como un **gravamen injusto**.

La devolución de los aportes —con intereses razonables y control de transparencia— no solo corrige una inequidad histórica, sino que fortalece la **legitimidad del Estado** frente a sus servidores uniformados.

III. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

1. Naturaleza del problema

El sistema de fondos de vivienda militar y policial, diseñado originalmente para promover el acceso a una vivienda digna, ha evolucionado en las últimas décadas hacia un modelo **financieramente rígido y administrativamente ineficiente**, que **no garantiza la contraprestación efectiva** de los aportes realizados por sus afiliados.

En particular, el **Fondo de Vivienda Militar del Ejército (FOVIME)** y el **Fondo de Vivienda de la Policía Nacional del Perú (FOVIPOL)** se han convertido en estructuras con **poca transparencia, baja rentabilidad y escasa capacidad operativa**, lo que ha generado desconfianza y malestar entre los aportantes activos, en disponibilidad y en retiro.

El problema central se resume en una **asimetría entre la obligación de aportar y el beneficio obtenido**: miles de aportantes han cumplido con sus contribuciones durante años, sin acceder a vivienda, crédito habitacional o devolución de su dinero. Esa **falla estructural del sistema** vulnera el principio constitucional de **justicia conmutativa**, según el cual toda contribución o prestación debe implicar una contraprestación proporcional y verificable.

2. Problemas institucionales y de gestión

a) Falta de transparencia financiera y administrativa

Los fondos de vivienda operan bajo un régimen **autónomo pero opaco**, sin rendición de cuentas efectiva ni control ciudadano.

La **Contraloría General de la República**¹⁴ ha identificado reiteradamente deficiencias en el manejo contable y en la ejecución de proyectos, incluyendo:

- **Pagos indebidos o anticipados por más de S/ 34 millones** a constructoras por obras no concluidas ni entregadas.
- **Ausencia de auditorías externas periódicas** y carencia de balances auditados públicamente.
- **Inversiones no autorizadas** en instrumentos bursátiles, contraviniendo la finalidad habitacional del fondo.
- **Compra irregular de terrenos sobrevalorados**, como el caso del terreno de Piura adquirido por **S/ 21 millones**, pese a ser un área inundable y de menor valor real.

Estos hallazgos fueron recogidos en informes de control institucional y difundidos en medios de prensa¹⁵ como *El Peruano*, *Gestión*, *RPP Noticias* y *La República*, que alertaron sobre un **"déficit de transparencia y riesgo de colapso financiero del FOVIPOL"**.

La **falta de información pública** sobre el monto total administrado, el rendimiento de las inversiones y el uso de los aportes constituye una vulneración del principio de **publicidad y control ciudadano** previsto en el artículo 31 de la Constitución.

b) Ineficiencia operativa y mala gestión institucional

FOVIPOL y FOVIME presentan una **baja ejecución de proyectos** y un **alto nivel de morosidad interna** en créditos otorgados, sumado a retrasos en la entrega de viviendas, paralización de obras y sobre costos injustificados. Según la **Oficina de Control Institucional (OCI)**, varios proyectos se ejecutaron **sin estudios técnicos**

¹⁴ **Contraloría General de la República (2024).** *Informe de auditoría sobre la gestión del Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL).*

— Identifica deficiencias de control interno, conflictos de interés y carencia de auditorías financieras regulares.

¹⁵ **Diario El Comercio (2024):** "Aportantes policiales exigen devolución del 5 % descontado por FOVIPOL sin entrega de viviendas".

RPP Noticias (2023): "Congreso aprueba modificar la Ley 24686 para permitir la devolución de aportes a militares y policías retirados".

Revista Caretas (2022): "Los fondos dormidos del FOVIME y FOVIPOL: más de S/ 2,000 millones sin ejecutar en programas habitacionales".

La República (2025): "FOVIPOL en la mira: denuncian ineficiencias administrativas y falta de rendición de cuentas en fondos habitacionales militares".

Diario Oficial El Peruano (2025): "Decreto Supremo N.º 003-2025-DE reglamenta los fondos de vivienda militar y policial".

aprobados ni presupuestos realistas, lo que derivó en la pérdida de recursos y en la imposibilidad de cumplir con los objetivos de vivienda social.

Además, la **rotación constante de directores y funcionarios** debilita la continuidad institucional y abre espacios para la discrecionalidad en las decisiones financieras.

La **corrupción interna** también ha sido reconocida públicamente. Durante una sesión del **Grupo de Trabajo Fondo de Vivienda Militar y Policial** (Congreso de la República, 2024), el congresista **Alfredo Azurín Loayza** señaló que:

"La corrupción y la falta de coraje para afrontar los problemas ocurridos en el interior del FOVIPOL son las causas de los justos reclamos de los policías que aportaron sus recursos para conseguir una vivienda."
(Sesión de la Comisión de Defensa Nacional, agosto 2024 – Diario de los Debates).

c) Inseguridad jurídica del aportante y vulneración de derechos

El actual marco normativo —Ley N.º 24686, modificada por la Ley N.º 31826— no reconoce el **derecho de desafiliación voluntaria** ni garantiza una **tasa de interés objetiva** en la devolución de aportes.

En consecuencia, el aportante **queda cautivo en el sistema**, incluso cuando existen razones justificadas (necesidad económica, enfermedad, traslado, o falta de resultados en los programas habitacionales).

Desde una perspectiva jurídica, esto representa una vulneración de los derechos fundamentales a la **propiedad privada** (art. 70 de la Constitución) y a la **libertad de contratación y disposición de los bienes** (art. 62). La **obligatoriedad perpetua del aporte** se traduce, en la práctica, en una **afectación ilegítima del patrimonio personal**, sin compensación ni beneficio tangible.

El **Tribunal Constitucional**, en fallos como el **Exp. N.º 02879-2011-PA/TC (Caso FOVIPOL)**, ha establecido que los aportes con carácter previsional o habitacional **mantienen naturaleza patrimonial privada**, por lo que su restitución es exigible cuando el fin del fondo no se cumple o su administración es deficiente. Este criterio reafirma que **no existe justificación constitucional para retener indefinidamente los aportes** si no se cumple el objetivo de vivienda.

3. Problemas financieros y sociales

a) Déficit de liquidez y riesgo de sostenibilidad

Informes internos del Ministerio del Interior y de la propia Contraloría advierten que **FOVIPOL carece de presupuesto suficiente** para atender las devoluciones ordenadas por mandato judicial, proyectando un **déficit financiero para el año 2026**. Esta situación afecta directamente a los suboficiales en retiro, quienes representan el grupo más vulnerable y mayoritario entre los aportantes.

b) Afectación a la economía familiar

El descuento mensual del 3% sobre la remuneración consolidada representa una carga significativa en el contexto de **recesión económica nacional y aumento del costo de vida**. El aporte, que inicialmente buscaba constituir un ahorro programado, se ha convertido en un **gravamen forzoso** que reduce el ingreso disponible sin beneficio concreto, afectando la capacidad de pago y el bienestar de las familias policiales y militares.

c) Crisis de confianza institucional

La acumulación de denuncias por **corrupción, pagos irregulares e inversiones ilegales** ha deteriorado la percepción pública sobre la administración de los fondos.

Según notas periodísticas del portal *Gestión* (2024) y reportes de la *Contraloría*, la ciudadanía asocia hoy a FOVIPOL con **inestabilidad, falta de control y opacidad**, generando un clima de **indignación y pérdida de legitimidad** institucional.

En ese contexto, el **Congreso de la República** tiene la responsabilidad de restablecer la confianza mediante una norma que **garantice transparencia, equidad y libre disposición patrimonial**, asegurando la devolución efectiva de los aportes a quienes opten por retirarse.

4. Síntesis del problema estructural

El sistema actual presenta una triple crisis:

1. **Crisis de legitimidad jurídica:** el carácter obligatorio del aporte y la imposibilidad de desafiliarse violan derechos constitucionales.
2. **Crisis de gestión:** corrupción, opacidad y ausencia de rendición de cuentas.
3. **Crisis de eficacia social:** falta de resultados tangibles en vivienda y desprotección del aportante.

Por ello, se requiere una **intervención legislativa directa** que otorgue a los aportantes el derecho a **desafiliarse libremente y recuperar sus recursos**, sin sanciones ni dilaciones, garantizando la transparencia de los fondos y su reestructuración bajo principios de eficiencia y control público.

IV. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

1. Fundamentación constitucional

El sustento jurídico central de esta propuesta se encuentra en el **principio de protección del derecho de propiedad**, reconocido en el **artículo 70 de la Constitución Política del Perú**, según el cual "el derecho de propiedad es inviolable" y "nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada".

Los aportes que realizan los efectivos militares y policiales al FOVIME y FOVIPOL son **recursos de naturaleza patrimonial privada**, derivados del salario, y por tanto constituyen **propiedad individual** de cada aportante.

La imposición de descuentos obligatorios y la imposibilidad de desafiliación —sin beneficio tangible o sin devolución— constituye una **limitación desproporcionada e irrazonable** del derecho de propiedad, al no existir una contraprestación efectiva ni justificación de interés público que lo sustente.

El **Tribunal Constitucional** ha reconocido en diversas sentencias (como los **Expedientes N.º 02879-2011-PA/TC** y **N.º 00153-2017-PA/TC**) que los aportes previsionales o habitacionales mantienen su **carácter privado y recuperable** cuando la finalidad del fondo no se cumple.

Asimismo, ha señalado que la administración pública no puede "**enriquecerse sin causa justa**" a costa del patrimonio del trabajador o del pensionista, principio derivado de la **doctrina de la restitución patrimonial**.

Por tanto, el reconocimiento legal del derecho a la **libre desafiliación y devolución facultativa** no es una concesión discrecional del Estado, sino la **reafirmación de un derecho constitucional** preexistente, vinculado a la propiedad, a la libertad contractual y al principio de justicia.

2. Fundamentación social

En el plano social, la propuesta responde a un reclamo histórico de los **militares y policías en actividad y retiro**, quienes, pese a años de aportes obligatorios, **no han accedido a una vivienda ni a la devolución de su dinero**. El Estado tiene la obligación de **restablecer la confianza** en sus instituciones, y ello

requiere corregir inequidades que han deteriorado la relación entre los aportantes y los fondos de vivienda.

La **crisis económica nacional**, reconocida por el propio Ejecutivo, ha reducido el poder adquisitivo y la estabilidad de los hogares, por lo que la devolución de aportes representa una **medida de alivio financiero directo**, sin costo fiscal y con alto impacto social.

Estos recursos —de naturaleza privada— al ser devueltos, **reactivan el consumo y la economía local**, fortaleciendo el bienestar familiar y reduciendo tensiones en los sectores castrense y policial.

De acuerdo con cifras del **Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)**, cerca del **48% de los efectivos policiales y militares** en situación de actividad no poseen vivienda propia, mientras que el **67% de los aportantes en retiro** nunca ha recibido beneficio alguno del fondo.

Esta desigualdad evidencia la **ineficacia del sistema** y refuerza la necesidad de habilitar una **vía de restitución voluntaria** que devuelva justicia y dignidad a los aportantes.

3. Fundamentación económica y administrativa

Desde una perspectiva económica, la medida **no genera gasto público**, pues los fondos de devolución se financian con **recursos propios del FOVIME y FOVIPOL**, administrados en fideicomiso.

Por el contrario, el efecto macroeconómico es **positivo**, ya que la devolución de aportes libera liquidez hacia hogares que destinan dichos recursos a consumo, pago de deudas o inversión en vivienda alternativa, impulsando la economía interna.

Administrativamente, la norma propone un **procedimiento digital simplificado**, con suspensión inmediata del descuento por planilla y plazo máximo de **180 días hábiles** para la devolución, garantizando **celeridad, trazabilidad y transparencia**. Asimismo, se establece la **responsabilidad administrativa, civil y penal** de los funcionarios que incumplan los plazos o retengan indebidamente los fondos, reforzando los principios de **eficacia administrativa y responsabilidad pública** previstos en la **Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N.º 27444)**.

De esta forma, la propuesta **corrige tres fallas estructurales**:

a) la falta de mecanismos de salida,

- b) la ausencia de una tasa de interés objetiva y auditada, y
- c) la opacidad en la gestión financiera de los fondos.

4. Fundamentación doctrinaria y jurídica

La doctrina jurídica contemporánea refuerza la legitimidad de la devolución patrimonial en casos donde el fin del aporte no se materializa:

- **John Rawls**, en *A Theory of Justice* (1971), sostiene que los sistemas contributivos deben basarse en la **reciprocidad justa**: ningún individuo debe contribuir sin posibilidad de obtener el bien o servicio esperado.
- **Agustín Gordillo**, en su *Tratado de Derecho Administrativo* (Tomo III), subraya que la administración pública no puede "**retener aportes obligatorios que pierden su causa y finalidad**, pues ello constituye enriquecimiento indebido del Estado".
- **Ronald Dworkin**, en *Law's Empire* (1986), argumenta que la legitimidad de las instituciones públicas deriva de la **consistencia moral** de sus reglas, lo que implica ajustar los sistemas cuando producen resultados inequitativos o desproporcionados.

Aplicando estos principios, el presente proyecto **restaura la correspondencia moral y jurídica entre el aporte y el beneficio**, evitando que los fondos se conviertan en estructuras de retención indefinida sin finalidad social efectiva.

5. Fundamentación política y ética pública

Desde el punto de vista político, el proyecto reafirma el compromiso del **Congreso de la República** con los principios de **transparencia, justicia social y equidad contributiva**, en favor del personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú.

En un contexto en el que los casos de **corrupción y mala administración en FOVIPOL** han sido evidenciados por la **Contraloría General de la República**, esta ley constituye una **respuesta institucional legítima** frente a la pérdida de confianza ciudadana.

El **Grupo de Trabajo "Fondo de Vivienda Militar y Policial"**, presidido por el congresista **Alfredo Azurín Loayza**, concluyó que los fondos "**no han cumplido con su finalidad original**" y que resulta necesario **replantear su estructura y reglas**, a fin de evitar que el sacrificio económico de los aportantes sea en vano (*Diario de los Debates del Congreso, sesión de agosto de 2024*).

La presente iniciativa **recoge ese espíritu fiscalizador y reformador**, traduciéndolo en un marco legal viable, técnico y justo.

6. Fundamentación ética y de política pública

El proyecto se sustenta en el principio de **equidad intergeneracional y moral administrativa**: el Estado no puede exigir aportes perpetuos sin garantizar resultados tangibles.

El reconocimiento de la **libre desafiliación** y la **devolución con intereses objetivos** responde a una exigencia de ética pública, que busca **restablecer la confianza y legitimidad** de las instituciones encargadas de administrar fondos sociales.

En el contexto de recesión y crisis fiscal, el proyecto es además **prudente y responsable**, pues **no traslada costos al Tesoro Público** ni compromete recursos del presupuesto nacional.

Por el contrario, introduce **mecanismos de autorregulación, control y sostenibilidad**, permitiendo que los fondos continúen operando con transparencia y bajo supervisión, mientras los aportantes deciden libremente permanecer o retirarse.

7. Síntesis de la justificación

En síntesis, la presente iniciativa:

- Repara una **injusticia estructural** que afecta a miles de policías y militares.
- Restaura el principio constitucional de **propiedad y libre disposición de recursos privados**.
- Complementa la Ley N.º 31826 y su reglamento, llenando sus vacíos sobre desafiliación y tasas objetivas.
- Fortalece la transparencia, el control y la responsabilidad institucional.
- Promueve justicia social sin generar gasto fiscal.
- Constituye una **reforma moral y administrativa**, en línea con el interés público y el Acuerdo Nacional.

V. MARCO NORMATIVO

1. Constitución Política del Perú¹⁶

¹⁶ Constitución Política del Perú (1993), artículos 2, 58, 59 y 70.

El marco constitucional que respalda la presente iniciativa se encuentra en los siguientes artículos:

- **Artículo 2, inciso 16:** reconoce el derecho de toda persona a la **propiedad y herencia**, así como a disponer libremente de sus bienes.
- **Artículo 58:** establece que la iniciativa privada es libre y se ejerce en una economía social de mercado, lo cual incluye el derecho de los trabajadores a administrar su patrimonio personal.
- **Artículo 59:** dispone que el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y empresa, lo que implica la libertad de los ciudadanos para decidir sobre el destino de sus aportes.
- **Artículo 70:** consagra el **derecho de propiedad** como inviolable, prohibiendo la privación o retención de bienes sin causa de necesidad pública y sin compensación justa.
- **Artículo 43:** impone al Estado el deber de garantizar el principio de **legalidad, transparencia y rendición de cuentas** en la gestión de recursos públicos y privados administrados por entidades estatales.
- **Artículo 65:** ordena la **protección del consumidor y usuario**, aplicable por analogía a los aportantes de fondos públicos, quienes son titulares de derechos económicos frente al Estado administrador.

Estos preceptos constitucionales configuran el sustento de la **libre desafiliación** y la **devolución facultativa de aportes**, en tanto garantizan la autonomía patrimonial y la protección frente a la administración ineficiente o corrupta de los recursos personales.

2. Ley N.º 24686 – Ley que crea en cada instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial¹⁷

Promulgada el **30 de junio de 1987**, esta norma establece la estructura y el objeto de los fondos de vivienda de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú. Entre sus disposiciones relevantes se encuentran:

- **Artículo 1:** crea los fondos de vivienda en cada instituto de las FF.AA. y la PNP.

¹⁷ Ley N.º 24686, *Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial* (El Peruano, 1987).

- **Artículo 2:** define que los fondos se destinan exclusivamente a programas habitacionales.
- **Artículo 3:** establece los **recursos financieros**, incluyendo los aportes obligatorios del personal activo y en disponibilidad.
- **Artículo 22:** regula la **devolución de aportes**, originalmente limitada a casos de fallecimiento o retiro definitivo, sin reconocer el derecho de desafiliación durante la actividad.

En su configuración actual, la ley mantiene un régimen **obligatorio de aportes**, lo que contraviene el principio de libre disposición del patrimonio, así como la posibilidad de optar por mecanismos alternativos de vivienda o ahorro.

3. Ley N.º 31826 (12 de julio de 2023) - Ley que modifica la Ley N.º 24686 respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del fondo¹⁸

Esta ley, promulgada el **12 de julio de 2023** y publicada en *El Peruano* bajo el Dispositivo N.º 2413688-1, introdujo las siguientes reformas

31826-LEY:

- Reduce el **aporte obligatorio** de 5% a **3%** sobre la remuneración consolidada.
- Establece un **aporte estatal adicional del 2%**.
- Reconoce el derecho a **solicitar devolución de aportes** al pasar al retiro, en caso de no haber sido beneficiado con crédito o vivienda.
- Fija un **plazo máximo de seis meses** para atender la solicitud.
- Encarga al Poder Ejecutivo aprobar el reglamento en un plazo de 60 días calendario.

Si bien esta ley representó un avance en términos de equidad contributiva, **no abordó** aspectos fundamentales como la **desafiliación voluntaria** durante la actividad, la **tasa de interés objetiva** ni la **publicación de información financiera**. Por tanto, la presente iniciativa **complementa y perfecciona** el marco legal existente, cerrando los vacíos normativos detectados tras la implementación de la Ley N.º 31826.

¹⁸ Ley N.º 31826, *Ley que modifica la Ley 24686 respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del Fondo de Vivienda Militar y Policial*, publicada en *El Peruano*, 12 de julio de 2023

4. Decreto Supremo N.º 003-2025-DE (27 de junio de 2025) - Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 24686¹⁹

Este decreto, refrendado por los Ministros de Defensa y del Interior, constituye la reglamentación vigente de los fondos habitacionales militares y policiales. Entre sus disposiciones más relevantes se incluyen:

- La confirmación del **aporte obligatorio del 3%** de la remuneración consolidada.
- La definición del **procedimiento de devolución** al personal en retiro, con un plazo máximo de seis meses.
- La asignación de facultades amplias al **Directorio de los Fondos** para fijar tasas de interés y criterios de priorización.

Sin embargo, el reglamento **no regula la desafiliación durante la actividad o disponibilidad, no establece parámetros objetivos de interés (BCRP o sistema financiero) y no incluye mecanismos digitales de trámite**, lo que perpetúa la rigidez y la opacidad del sistema.

De este modo, la propuesta legislativa resulta **plenamente compatible y complementaria**, al introducir mecanismos que fortalecen la transparencia y la eficacia de gestión.

5. Normas complementarias y conexas

- **Ley N.º 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General:** aplica principios de celeridad, simplicidad y eficacia en la tramitación administrativa, los cuales se incorporan expresamente en el artículo 4 de la presente iniciativa.
- **Ley N.º 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** sustenta la obligación de publicar información financiera y presupuestal de los fondos, en aras de la rendición de cuentas.
- **Decreto Legislativo N.º 1440 – Ley del Sistema Nacional de Presupuesto Público:** delimita los recursos propios de los organismos públicos, confirmando

¹⁹ Decreto Supremo N.º 003-2025-DE, *Reglamento actualizado de la Ley 24686*, publicado el 27 de junio de 2025 (*El Peruano*).

que los fondos FOVIME y FOVIPOL operan fuera del presupuesto del Tesoro Público.

- **Ley N.º 28175 – Ley Marco del Empleo Público:** impone a las entidades públicas el deber de transparencia y probidad en el manejo de aportes laborales.

6. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

La jurisprudencia nacional refuerza los fundamentos de esta propuesta:

- **Exp. N.º 02879-2011-PA/TC (Caso FOVIPOL):** el TC reconoció la naturaleza **privada y patrimonial** de los aportes de los efectivos policiales y ordenó la devolución con intereses en caso de incumplimiento de la finalidad del fondo.
- **Exp. N.º 00016-2020-PI/TC (Fondo de Pensiones):** establece que los recursos provenientes del trabajo mantienen **carácter de propiedad individual** hasta su aplicación efectiva, y que el legislador puede disponer su devolución en contextos de necesidad o injusticia material.
- **Exp. N.º 002-2005-AI/TC:** reconoce la **proporcionalidad y razonabilidad** como límites a la intervención del Estado sobre los derechos patrimoniales de los trabajadores.

Estos precedentes confirman que los aportes administrados por fondos públicos, pero de origen laboral no pierden su condición de **propiedad individual**, y que su devolución no constituye una liberalidad, sino una **obligación jurídica derivada del principio de justicia conmutativa**.

7. Doctrina y estudios relevantes

- **Rawls, John (1971).** *A Theory of Justice*. Harvard University Press. — Fundamenta el principio de **reciprocidad justa** y la legitimidad de la redistribución cuando los sistemas producen desigualdad sin retorno.
- **Gordillo, Agustín (2013).** *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. — Advierte que la Administración no puede retener aportes sin causa final, pues ello constituye **"enriquecimiento sin causa del Estado"**.
- **Dworkin, Ronald (1986).** *Law's Empire*. Harvard University Press. — Expone el deber moral del Estado de ajustar las reglas a la equidad y la confianza legítima de los ciudadanos.

- **De la Puente, José Luis** (2019). *Derecho Constitucional Económico Peruano*. Gaceta Jurídica. — Señala que la afectación del derecho de propiedad sin beneficio directo ni compensación es inconstitucional.
- **Rosenkrantz, Carlos** (2021). *La justicia distributiva y la restitución patrimonial*. — Subraya que los fondos contributivos deben garantizar mecanismos de salida ante fallas estructurales.

8. Síntesis normativa

La presente iniciativa **no crea un nuevo régimen**, sino que **modifica la Ley N.º 24686 y complementa la Ley N.º 31826** para incorporar el **derecho de desafiliación y devolución voluntaria de aportes**, conforme a la Constitución, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y los principios de buena administración pública. Asimismo, se alinea con la política de **transparencia, ética y probidad en la gestión de fondos públicos y semipúblicos**, fortaleciendo la relación entre el Estado y sus servidores uniformados.

VI. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

1. Enfoque general del análisis

El presente Proyecto de Ley no crea un gasto público adicional ni implica modificaciones presupuestarias al Tesoro Nacional, dado que los fondos utilizados para la devolución de aportes corresponden **exclusivamente a recursos propios de FOVIME y FOVIPOL**, provenientes de aportes personales acumulados.

Por tanto, el **impacto fiscal es neutro** para el Estado, mientras que los **beneficios sociales y económicos** son significativos y sostenibles en el tiempo.

Este análisis se estructura sobre tres dimensiones principales:

- a) **Económica**, relativa a los efectos sobre el ingreso disponible y el consumo;
- b) **Social**, vinculada al bienestar de los hogares de militares y policías; y
- c) **Institucional**, relacionada con la eficiencia, transparencia y confianza pública en la administración de los fondos.

2. Costos de implementación

Los costos directos de implementación son **mínimos y absorbibles** por los propios fondos, e incluyen:

- **Ajustes administrativos internos** en FOVIME y FOVIPOL para procesar solicitudes digitales de desafiliación y devolución.
- **Adecuación del sistema informático** y creación de un portal de transparencia con trazabilidad en línea de los procedimientos.
- **Auditorías externas y control simultáneo de la Contraloría**, financiadas con el porcentaje destinado al control institucional (artículo 17 de la Ley N.º 27785).

Estos costos se compensan ampliamente por la reducción de **litigios judiciales y procesos administrativos complejos** que actualmente generan mayores gastos institucionales.

Por tanto, el costo marginal de la norma es bajo, y su aplicación puede ejecutarse sin necesidad de partidas presupuestarias adicionales.

3. Beneficios económicos

a) Incremento de la liquidez en los hogares

La devolución de aportes permitirá liberar recursos acumulados por más de 20 años de contribuciones, incrementando el **ingreso disponible** de los efectivos militares y policiales.

Según estimaciones basadas en los informes financieros de FOVIPOL y FOVIME (2024), el fondo acumulado supera los **S/ 1,800 millones**, de los cuales cerca del **60%** pertenece a aportantes activos y en disponibilidad.

La devolución parcial o total a solicitantes beneficiará inicialmente a unos **35,000 aportantes**, generando un flujo de recursos frescos de entre **S/ 300 y S/ 400 millones** en los primeros 12 meses.

b) Impacto en el consumo interno

El aumento del ingreso disponible genera efectos positivos inmediatos sobre el **consumo familiar y el comercio local**, principalmente en rubros como vivienda, salud, educación y bienes esenciales.

La teoría económica del multiplicador fiscal (Keynes, 1936) indica que cada sol inyectado al consumo puede generar entre **1.3 y 1.6 soles de valor agregado** en la economía doméstica, según datos del **Banco Central de Reserva del Perú (BCRP, Informe Anual 2024)**.

Por tanto, el efecto multiplicador estimado del proyecto sería de **S/ 500 a S/ 600 millones adicionales al PBI** durante el primer año de aplicación.

c) Reducción de litigios y carga judicial

La ausencia de mecanismos legales claros para la devolución de aportes ha originado múltiples procesos judiciales (acciones de amparo y demandas administrativas).

La implementación de un procedimiento expreso de desafiliación reducirá significativamente esta litigiosidad, disminuyendo los costos judiciales y administrativos para el Estado y los propios fondos.

4. Beneficios sociales

a) Mejora en la calidad de vida y bienestar familiar

La devolución de aportes permitirá a miles de aportantes **recuperar recursos patrimoniales** que podrán destinarse a la adquisición o mejora de vivienda, pago de deudas, atención médica o educación.

Esto tiene un **impacto directo en el bienestar familiar** y contribuye al cumplimiento del **artículo 10 de la Constitución**, que reconoce la seguridad social como derecho orientado al bienestar integral.

b) Fortalecimiento de la confianza institucional

La transparencia en la gestión de los fondos y la devolución efectiva de aportes fortalecerán la **confianza del personal uniformado en el Estado**, hoy afectada por denuncias de corrupción e irregularidades en FOVIPOL.

La mejora en la percepción institucional también contribuirá a elevar la moral del personal y a reducir la conflictividad interna y las protestas gremiales.

c) Equidad contributiva

La norma corrige una situación de injusticia estructural: miles de aportantes obligados a contribuir sin beneficio.

La devolución voluntaria con intereses objetivos garantiza un trato equitativo y devuelve legitimidad al sistema contributivo.

5. Beneficios institucionales y administrativos

- **Transparencia y control:** La ley obliga a los fondos a publicar estados financieros trimestrales y cartera de inversiones, cumpliendo los estándares de la **Ley de Transparencia (Ley N.º 27806)**.

- **Digitalización:** Se implementa un sistema electrónico de seguimiento y atención de solicitudes, conforme a la **Política Nacional de Gobierno Digital (D.S. N.º 029-2021-PCM)**.
- **Eficiencia administrativa:** Al simplificar los procedimientos y fijar plazos perentorios (180 días hábiles), se garantiza la celeridad y la rendición de cuentas.
- **Control concurrente:** La norma promueve la supervisión simultánea de la Contraloría, previniendo nuevos actos de corrupción o mala gestión.

6. Evaluación de sostenibilidad

El proyecto establece mecanismos de **autofinanciamiento**, ya que la devolución se hará con cargo a los recursos propios de los fondos, sin recurrir al erario público.

Además, la **gradualidad de las devoluciones** (en armadas o cronogramas progresivos) asegura que la liquidez de los fondos no se vea afectada de manera abrupta.

La propuesta también incorpora **criterios de prioridad social**:

- Pensionistas y mayores de 65 años.
- Aportantes con enfermedades graves o terminales.
- Familias monoparentales o con discapacitados a cargo.

Ello permite conciliar la equidad con la sostenibilidad financiera, en línea con el principio de **solidaridad social y justicia distributiva** del artículo 59 de la Constitución.

7. Balance general del impacto

Dimensión	Costo estimado	Beneficio estimado	Resultado
Económica	Ajustes administrativos internos (bajo)	+S/ 500–600 millones de estímulo al consumo interno	Positivo
Social	Nulo (autofinanciado)	Mejora del bienestar de 35,000 familias	Positivo
Institucional	Bajo (auditorías y sistemas digitales)	Transparencia y reducción de corrupción	Positivo
Fiscal	Nulo	No afecta el Tesoro Público	Neutro
Jurídico	Nulo	Fortalece derechos patrimoniales	Positivo

En conclusión, los **beneficios sociales, económicos e institucionales superan ampliamente los costos de implementación**, consolidando un impacto neto positivo para el Estado y los aportantes.

El proyecto contribuye a la **reactivación económica, la equidad social y la transparencia institucional**, pilares esenciales del **Acuerdo Nacional** y de los compromisos del Perú en materia de gobernanza pública.

VII. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

1. Coherencia con el ordenamiento jurídico vigente

El presente Proyecto de Ley es **plenamente compatible con el marco constitucional y legal vigente**, dado que **no crea un nuevo régimen contributivo**, sino que **modifica y complementa disposiciones específicas de la Ley N.º 24686** y su reglamento aprobado por el **Decreto Supremo N.º 003-2025-DE**, a fin de incorporar la **libre desafiliación y la devolución facultativa de aportes** como derechos de los aportantes.

La iniciativa no contradice ninguna norma de rango superior ni infringe principios de jerarquía normativa, y se alinea con los **principios constitucionales de legalidad, proporcionalidad y protección patrimonial**, reconocidos por el **Tribunal Constitucional** en los casos **Exp. N.º 02879-2011-PA/TC** y **Exp. N.º 00016-2020-PI/TC**.

Asimismo, respeta el **principio de unidad de materia**, al concentrar su contenido en una sola finalidad normativa: **regular el derecho de libre desafiliación y devolución voluntaria de aportes en los fondos habitacionales de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional**.

2. Relación con la Ley N.º 24686 y la Ley N.º 31826

La presente norma **no deroga**, sino que **modifica parcialmente los artículos 3 y 22 de la Ley N.º 24686**, fortaleciendo la estructura institucional de los fondos y su relación con los aportantes.

En ese sentido:

- La **Ley N.º 24686** se mantiene como el marco general de creación y funcionamiento de los fondos de vivienda.

- La **Ley N.º 31826 (2023)**, que introdujo la devolución al retiro, se complementa mediante la ampliación del derecho a **desafiliarse en actividad o disponibilidad**, con la garantía de devolución de aportes e intereses.
- La presente iniciativa **no contraviene ni sustituye** lo dispuesto en la Ley N.º 31826, sino que la **perfecciona**, cerrando vacíos normativos identificados durante su implementación, conforme al principio de **armonía legislativa** previsto en el artículo 109 del Reglamento del Congreso de la República.

De esta forma, la propuesta **no genera duplicidad normativa**, sino **coherencia estructural** dentro del régimen legal de vivienda militar y policial.

3. Vinculación con normas reglamentarias vigentes

El **Decreto Supremo N.º 003-2025-DE** —que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 24686— establece procedimientos internos para devolución de aportes al personal que pasa al retiro, pero **no contempla** la desafiliación voluntaria ni las devoluciones durante la actividad.

Por tanto, la promulgación de la presente ley **exigirá una modificación reglamentaria complementaria** mediante **decreto supremo conjunto** del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior, en un plazo máximo de **60 días calendario**, para adecuar los procedimientos administrativos, digitales y financieros a las nuevas disposiciones.

Este mandato se encuentra expresamente previsto en el **artículo 5 del proyecto**, por lo que su implementación será automática y ordenada, sin generar conflicto normativo.

4. Compatibilidad con el régimen económico y financiero del Estado

El proyecto **no afecta las competencias ni los principios del Sistema Nacional de Presupuesto, Tesorería ni Endeudamiento**, regulados por el **Decreto Legislativo N.º 1440**, ni interfiere con la normativa del **Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)** ni con la **Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)**.

La referencia a la **tasa de interés promedio del sistema financiero o la tasa de referencia del BCRP** tiene carácter **orientador**, no regulatorio, y busca garantizar transparencia y equidad en el cálculo de la devolución de aportes.

Asimismo, la norma **no genera gasto público**, ni requiere asignaciones presupuestarias adicionales, por lo que **no necesita informe favorable del MEF** conforme al artículo 75 del Reglamento del Congreso, manteniendo un impacto **fiscal neutro**.

5. Armonización con otras leyes sectoriales

El proyecto se encuentra alineado con los siguientes cuerpos normativos:

- **Ley N.º 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General:** refuerza los principios de simplicidad, celeridad y eficacia administrativa que sustentan el procedimiento de devolución digital.
- **Ley N.º 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** garantiza la publicación de los estados financieros y balances de los fondos, fortaleciendo la rendición de cuentas.
- **Ley N.º 28175 – Ley Marco del Empleo Público:** establece el deber de probidad y transparencia en el manejo de aportes laborales.
- **Ley N.º 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República:** habilita el control simultáneo de las devoluciones y fiscalización de los recursos restituidos.
- **Ley N.º 29733 – Ley de Protección de Datos Personales:** aplicable al procedimiento digital de devolución y al manejo de información de los aportantes.

En consecuencia, la propuesta **refuerza la aplicación transversal** de estos cuerpos normativos, mejorando la gobernanza y la transparencia institucional.

6. Efectos directos de la vigencia de la norma

La promulgación de esta ley producirá efectos inmediatos en los siguientes aspectos:

1. **Reconocimiento del derecho de libre desafiliación:** el personal militar y policial podrá retirarse voluntariamente de los fondos de vivienda, con restitución de sus aportes.
2. **Garantía de devolución con intereses objetivos:** se uniformiza la metodología de cálculo (tasa BCRP o promedio financiero).
3. **Suspensión automática de descuentos por planilla:** una vez presentada la solicitud de desafiliación, se detienen los descuentos mensuales.
4. **Obligación de transparencia activa:** los fondos deberán publicar sus estados financieros trimestrales, inversiones y cronogramas de devoluciones.
5. **Procedimiento digitalizado:** se habilita un sistema electrónico de atención y seguimiento de solicitudes.

6. **Responsabilidad administrativa y penal:** se sanciona la omisión o retardo en la devolución conforme a la Ley N.º 30057 (Ley del Servicio Civil) y al Código Penal (art. 377º – omisión de actos funcionales).

7. Efectos indirectos y de armonización

- **Reducción de litigios judiciales:** la claridad normativa reducirá las acciones de amparo y procesos contenciosos administrativos.
- **Mejora de la gobernanza pública:** se promoverá una administración más eficiente y ética de los fondos.
- **Fortalecimiento de la confianza institucional:** los aportantes volverán a percibir al Estado como garante de sus derechos económicos y sociales.
- **Prevención de corrupción:** la trazabilidad digital y el control concurrente de la Contraloría contribuirán a erradicar malas prácticas detectadas en FOVIPOL.

8. Evaluación de la vigencia y modificaciones normativas requeridas

Una vez promulgada, la presente ley **entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano**, y el Poder Ejecutivo contará con **60 días** para adecuar el reglamento (D.S. 003-2025-DE) y los procedimientos internos.

No se requiere derogar otras normas, salvo disposiciones que se opongan expresamente a la presente ley.

Por tanto, la **vigencia de esta norma consolida la coherencia del sistema legal**, fortalece el principio de justicia social y garantiza el derecho de los aportantes a la **libre disposición de sus recursos patrimoniales**, sin alterar la estabilidad jurídica ni financiera del régimen de fondos habitacionales.

VIII. ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO

El derecho comparado permite identificar buenas prácticas internacionales en materia de **libertad de desafiliación, restitución de aportes y transparencia en la administración de fondos habitacionales** o de bienestar para el personal militar, policial y servidores públicos.

Los modelos más avanzados en la región demuestran que la devolución voluntaria y el control transparente de los fondos no solo **fortalecen la confianza institucional**, sino que también **reducen el riesgo de corrupción y litigiosidad**.

1. Chile: Fondo Habitacional de las Fuerzas Armadas (Capredena e Iperpol)²⁰

En Chile, los fondos habitacionales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros — administrados por la **Caja de Previsión de la Defensa Nacional (Capredena)** y el **Instituto de Previsión Social de Carabineros (Iperpol)**— operan bajo un régimen **autónomo, voluntario y transparente**.

El Decreto con Fuerza de Ley N.º 1 (2010, Ministerio de Defensa Nacional)²¹ establece que:

- Las aportaciones al fondo de vivienda **no son obligatorias**; el personal **puede afiliarse o desafilarse libremente**.
- Los aportes pueden **recuperarse en su totalidad con intereses**, en caso de retiro o renuncia voluntaria.
- Los fondos están sujetos a **auditorías externas anuales** y a la **fiscalización de la Contraloría General de la República de Chile**.

Este modelo ha permitido un manejo eficiente y ético de los recursos, evitando los conflictos judiciales observados en el Perú.

La autonomía de gestión y la trazabilidad pública del gasto constituyen **buenas prácticas replicables**.

Referencia: "Reglamento del Fondo Habitacional de Capredena", Diario Oficial de Chile, Ed. 2019.

Doctrina: M. Vergara (2021), *Transparencia y control en los sistemas previsionales militares*, Revista Chilena de Derecho Público.

2. Colombia: Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía (CAPROVIMPO)²²

En Colombia, la **Ley N.º 973 de 2005** crea la **Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía (CAPROVIMPO)**, estableciendo un modelo mixto de ahorro y crédito habitacional.

Su sistema incorpora elementos de **voluntariedad, transparencia y devolución de aportes**, regulados por el **Decreto 1520 de 2008** y posteriores modificaciones.

Los principios centrales del modelo colombiano son:

²⁰ "Reglamento del Fondo Habitacional de Capredena", Diario Oficial de Chile, Ed. 2019.

²¹ **Ministerio de Defensa (2023)**. *Memoria institucional sobre la aplicación de la Ley N.º 31826 y la operatividad de los Fondos de Vivienda Militar*.

²² Decreto 1520/2008, Ministerio de Defensa Nacional de Colombia.

- **Voluntariedad progresiva:** los nuevos afiliados pueden optar libremente por aportar o desafilarse.
- **Devolución automática:** el personal que no ha accedido a una vivienda puede solicitar la **devolución total de sus ahorros** al pasar a retiro.
- **Fiscalización pública:** el fondo se encuentra bajo supervisión de la **Contraloría General de la República** y la **Superintendencia Financiera de Colombia**.
- **Digitalización total de trámites:** CAPROVIMPO cuenta con un sistema electrónico de solicitudes y control en línea, garantizando trazabilidad.

El modelo colombiano demuestra que la **devolución de aportes y la libre desafiliación** no comprometen la sostenibilidad del fondo, siempre que existan controles financieros sólidos y una gestión técnica profesionalizada.

Referencia: Decreto 1520/2008, Ministerio de Defensa Nacional de Colombia.

Doctrina: L. Suárez Cárdenas (2017), *Gestión fiduciaria de fondos públicos en Colombia*, Universidad Nacional de Colombia.

3. México: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)²³

El INFONAVIT, creado por la **Ley Federal del Trabajo (1972)** y regulado actualmente por la **Ley del INFONAVIT (1992)**, es un modelo emblemático de **seguridad habitacional con derecho a devolución**.

En su artículo 37, la ley establece que:

- Los trabajadores que no utilicen su ahorro para adquirir vivienda tienen derecho a la **devolución de su subcuenta de vivienda**.
- La devolución se realiza **con los intereses generados**, conforme a las tasas de rendimiento anuales determinadas por el Banco de México.
- El proceso es **digital, gratuito y con trazabilidad bancaria completa**.

El INFONAVIT opera bajo un principio de **“propiedad social individual”**, es decir, los fondos son administrados colectivamente pero pertenecen individualmente a cada trabajador.

²³ Ley del INFONAVIT (México), Diario Oficial de la Federación, Reforma 2023.

Este principio coincide con el enfoque de la presente iniciativa peruana, que reconoce los aportes como **patrimonio individual y recuperable** del personal militar y policial.

Referencia: Ley del INFONAVIT (México), Diario Oficial de la Federación, Reforma 2023.

Doctrina: H. Olivares (2022), *La subcuenta de vivienda y los derechos patrimoniales del trabajador*, Revista Mexicana de Derecho Laboral.

4. España: Instituto de la Vivienda de las Fuerzas Armadas (INVIFAS)²⁴

En España, el **Real Decreto 1286/2010** regula el funcionamiento del **Instituto de la Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIFAS)**, que administra los programas de vivienda del personal militar.

El modelo español combina gestión inmobiliaria estatal con **aportaciones voluntarias** y un sistema de **restitución parcial** en caso de renuncia o jubilación.

El INVIFAS aplica los principios de:

- **Transparencia presupuestaria**, con publicación semestral de estados financieros.
- **Auditoría externa obligatoria**, conforme a la Ley General Presupuestaria.
- **Respeto al principio de voluntariedad contributiva**, lo que garantiza libertad y confianza entre los aportantes.

España adoptó además la figura de "**compensación por desafiliación anticipada**", que permite al militar renunciante recibir una devolución proporcional a sus aportes y al tiempo de servicio, constituyendo un modelo de equilibrio entre sostenibilidad y justicia individual.

Referencia: Real Decreto 1286/2010, Ministerio de Defensa de España.

Doctrina: J. M. Serrano (2020), *La transparencia en la gestión patrimonial militar en la Unión Europea*, Revista Española de Administración Pública.

5. Convergencia internacional y lecciones aplicables al Perú

Del análisis comparado se desprenden las siguientes conclusiones:

²⁴ Real Decreto 1286/2010, Ministerio de Defensa de España.

1. **Voluntariedad y libre desafiliación:** Chile, Colombia y España reconocen el derecho del aportante a retirarse voluntariamente sin sanción, garantizando la restitución de los fondos.
2. **Devolución con intereses:** México y Colombia aplican tasas objetivas basadas en indicadores financieros nacionales (Banco de México, Superintendencia Financiera).
3. **Transparencia activa:** todos los modelos incluyen publicación digital periódica de los estados financieros y auditorías externas obligatorias.
4. **Supervisión efectiva:** los fondos están sujetos a control de las entidades fiscalizadoras superiores o equivalentes (Contralorías).
5. **Digitalización:** la gestión electrónica es clave para reducir la corrupción y agilizar devoluciones.
6. **Equidad y justicia social:** los sistemas de restitución se sustentan en la protección del derecho patrimonial individual y en el principio de equidad contributiva.

Estos elementos demuestran que el **reconocimiento de la libre desafiliación y devolución facultativa en el Perú es técnica y jurídicamente viable**, coherente con los modelos regionales y alineado con los principios de transparencia, responsabilidad y justicia social reconocidos por organismos internacionales como la OCDE y la CEPAL.

6. Valor agregado del modelo peruano propuesto

El proyecto peruano **supera los vacíos actuales** al incorporar todos los principios de los modelos exitosos analizados:

- **Voluntariedad plena del aporte.**
- **Devolución íntegra con intereses objetivos.**
- **Trámite simplificado y digital.**
- **Transparencia y control concurrente.**
- **Sanciones por retención indebida.**

De esta forma, el modelo peruano proyectado se convierte en un **régimen moderno, justo y compatible con los estándares internacionales de buena administración pública.**

IX. CONCLUSIONES

1. Sobre el fundamento constitucional y jurídico

La presente iniciativa legislativa reafirma los **principios constitucionales de propiedad, libertad y justicia**, consagrados en los artículos 2, 58, 59 y 70 de la Constitución Política del Perú.

Los aportes realizados por el personal militar y policial a los fondos FOVIME y FOVIPOL **constituyen propiedad privada de naturaleza laboral**, por lo que el Estado tiene el deber jurídico y moral de **garantizar su restitución cuando la finalidad del fondo no se cumple** o cuando el aportante decide retirarse voluntariamente.

El **Tribunal Constitucional** ha sostenido, en reiterada jurisprudencia, que los fondos con origen en aportes laborales son patrimonios privados administrados por el Estado, y que **su retención indefinida vulnera el derecho a la propiedad y a la seguridad jurídica**.

La presente ley se enmarca en esa línea interpretativa, **no como una liberalidad política**, sino como la **materialización de un derecho constitucional preexistente**.

2. Sobre el fundamento social y ético

La norma responde a un reclamo justo y prolongado de miles de **militares y policías en actividad y retiro**, quienes han aportado durante años sin acceder a una vivienda ni recibir devolución alguna.

Esta situación ha generado **frustración social, pérdida de confianza institucional y deslegitimación** de los mecanismos de bienestar laboral.

Al habilitar la **libre desafiliación** y la **devolución facultativa**, el proyecto devuelve dignidad, justicia y respeto a los aportantes, especialmente a los **suboficiales y personal de menor rango**, históricamente más afectados por la deficiente administración de los fondos.

El proyecto también constituye una **medida de justicia social y equidad contributiva**, alineada con los principios del **Acuerdo Nacional**, al promover una redistribución justa de los recursos privados que fueron indebidamente inmovilizados por ineficiencias estructurales.

3. Sobre el fundamento económico y administrativo

El análisis técnico demuestra que la iniciativa **no genera gasto fiscal** ni compromete recursos del Tesoro Público, al financiarse íntegramente con **recursos propios de los fondos**.

Por el contrario, la devolución de aportes **inyecta liquidez directa a la economía**

familiar y local, impulsando el consumo y la inversión privada en vivienda, educación y salud.

El proyecto además **moderniza la gestión administrativa**, incorporando la **digitalización de procedimientos**, la **suspensión automática de descuentos**, y la **obligación de publicar información financiera** trimestralmente.

Ello fortalecerá la **rendición de cuentas**, la **trazabilidad de los recursos** y el **control concurrente de la Contraloría General de la República**, asegurando la sostenibilidad y transparencia del sistema.

4. Sobre el fundamento normativo y de política pública

Esta iniciativa **modifica la Ley N.º 24686** y **complementa la Ley N.º 31826**, sin contradecir su contenido ni alterar su estructura, sino **perfeccionando el régimen habitacional militar y policial**.

Introduce los principios de **voluntariedad**, **transparencia**, **eficiencia** y **restitución patrimonial**, que hoy son estándares en las políticas públicas de bienestar social y seguridad laboral.

El proyecto también refuerza la aplicación de la **Ley N.º 27444 (Procedimiento Administrativo General)** y la **Ley N.º 27806 (Transparencia y Acceso a la Información Pública)**, garantizando que el ejercicio del derecho a la devolución sea **simple, rápido, gratuito y transparente**.

5. Sobre el fundamento comparado e internacional

El análisis de los modelos de **Chile, Colombia, México y España** demuestra que la libre desafiliación y la devolución voluntaria de aportes **son prácticas comunes y exitosas** en los sistemas de vivienda y previsión social.

Estos países aplican los principios de **propiedad individual**, **transparencia financiera**, **digitalización de procesos** y **control público**, elementos que el presente proyecto incorpora de manera integral.

Por tanto, la propuesta **alinea el sistema peruano con los estándares internacionales de buena administración pública**, fortaleciendo la imagen institucional de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, en coherencia con las recomendaciones de la **OCDE** y la **CEPAL** sobre transparencia y rendición de cuentas.

6. Sobre el impacto social y ético de la vigencia de la norma

La aprobación de esta ley tendrá un **impacto inmediato y positivo** en la moral y bienestar de miles de familias policiales y militares, quienes por décadas fueron postergadas.

La posibilidad de acceder a la devolución de sus aportes permitirá **restablecer la confianza y legitimidad de las instituciones** encargadas de administrar los fondos de vivienda.

Asimismo, el proyecto se constituye en un **acto de reparación moral e institucional**, reafirmando el compromiso del Congreso de la República con la **justicia social, la ética pública y la transparencia en la gestión de los recursos del Estado**.

7. Conclusión general

En síntesis, la aprobación del **Proyecto de Ley que habilita la libre desafiliación y la devolución facultativa de los aportes al Fondo de Vivienda Militar del Ejército – FOVIME y al Fondo de Vivienda de la Policía Nacional del Perú – FOVIPOL**, representa una **reforma de carácter estructural, moral y social**, que:

- **Repara una injusticia histórica** contra el personal policial y militar.
- **Restaura el principio de propiedad privada y libre disposición del patrimonio personal.**
- **Fortalece la transparencia, la eficiencia y la rendición de cuentas en la administración pública.**
- **Contribuye a la reactivación económica sin costo fiscal.**
- **Alinea el sistema peruano con las mejores prácticas internacionales.**

En consecuencia, esta iniciativa **constituye un acto de justicia social, moral y jurídica**, acorde con los valores constitucionales del Perú, la dignidad del servicio militar y policial, y el compromiso del Estado con la transparencia, la equidad y la protección del patrimonio de sus servidores.

X. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

1. Marco general

El **Acuerdo Nacional**, suscrito en 2002 entre el Estado, los partidos políticos y la sociedad civil, define los grandes objetivos de desarrollo y gobernabilidad del Perú. Sus **Políticas de Estado** buscan garantizar el bienestar ciudadano, fortalecer las instituciones y asegurar un crecimiento económico con equidad.

La presente iniciativa se vincula directamente con los **Ejes del Acuerdo Nacional** relativos a la **equidad social**, la **institucionalidad democrática**, la **eficiencia del Estado** y la **transparencia en la gestión pública**, pilares esenciales para la legitimidad y sostenibilidad del sistema político peruano.

2. Vinculación con los Ejes y Políticas de Estado

Eje I: Democracia y Estado de Derecho

- **Política de Estado N.º 2: Plena vigencia de los derechos fundamentales y de la dignidad de las personas.**

La ley propuesta reafirma el **derecho constitucional de propiedad y libre disposición de los recursos personales** de los aportantes a los fondos FOVIME y FOVIPOL, restituyendo un derecho vulnerado por décadas de gestión deficiente. Se garantiza la **seguridad jurídica** y la **igualdad ante la ley**, consolidando el Estado de Derecho y el respeto a la persona humana como fin supremo de la sociedad y del Estado (artículo 1 de la Constitución).

- **Política de Estado N.º 5: Gobierno eficiente, descentralizado y participativo.**

El proyecto impulsa la **modernización administrativa** mediante procedimientos digitales y transparentes, fortaleciendo la rendición de cuentas y la participación activa de los aportantes en la supervisión de sus fondos. De esta forma, se contribuye a un **Estado más eficiente, ágil y orientado al ciudadano**, en coherencia con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (D.S. N.º 004-2013-PCM).

Eje II: Equidad y Justicia Social

- **Política de Estado N.º 10: Acceso universal a una vivienda digna y servicios básicos.**

La devolución facultativa de aportes permitirá a miles de policías y militares destinar sus recursos a la adquisición o mejora de vivienda, **promoviendo el derecho humano a una vivienda adecuada**, reconocido en la **Agenda 2030** (ODS 11). Esta norma se convierte, por tanto, en una **herramienta redistributiva** que democratiza el acceso a los beneficios habitacionales.

- **Política de Estado N.º 11: Promoción del empleo digno y los derechos laborales.**

El proyecto reconoce el carácter **laboral y patrimonial** de los aportes, restituyendo la **autonomía del trabajador sobre su remuneración diferida**.

Además, refuerza el principio de **justicia contributiva**, al impedir que los aportes sean retenidos sin contraprestación, garantizando un trato igualitario entre los trabajadores del sector público y militar.

- **Política de Estado N.º 13: Acceso equitativo a los servicios de justicia.** Al establecer un procedimiento claro y administrativo de devolución, la norma **reduce la judicialización** de reclamos y evita que los aportantes deban recurrir a acciones de amparo costosas y prolongadas. De esta forma, se amplía el acceso a la justicia y se fortalece la **confianza en el Estado** como garante de los derechos económicos y sociales.

Eje III: Competitividad, Estado Eficiente y Transparente

- **Política de Estado N.º 26: Promoción de la ética, transparencia y erradicación de la corrupción.**

La ley incorpora mecanismos de **control concurrente y auditoría permanente** de la Contraloría General de la República, así como la **publicación obligatoria de estados financieros**, contribuyendo a erradicar las malas prácticas y actos de corrupción detectados en FOVIPOL.

La transparencia institucional refuerza la legitimidad del Estado y previene la captura política o económica de los fondos.

- **Política de Estado N.º 27: Gestión eficiente de los recursos del Estado.** Si bien los fondos FOVIME y FOVIPOL no forman parte del presupuesto público, su administración bajo principios de eficiencia y probidad fortalece el uso racional de los recursos.

La implementación de sistemas digitales y trazables permite un **control efectivo y en tiempo real**, reduciendo costos administrativos y riesgos de corrupción.

Eje IV: Estado y Gobernabilidad

- **Política de Estado N.º 34: Consolidación de la paz y fortalecimiento de la seguridad interna.**

El bienestar y la estabilidad económica del personal militar y policial constituyen **condiciones esenciales para la seguridad ciudadana y la gobernabilidad**.

Al restituir derechos y aliviar tensiones sociales dentro de estas instituciones, la ley **fortalece la moral institucional** y contribuye a consolidar la paz social, elemento clave para la gobernanza democrática.

3. Vinculación con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

La iniciativa también se encuentra alineada con los siguientes ODS adoptados por el Perú en el marco de la **Agenda 2030 de las Naciones Unidas**:

ODS	Objetivo Vinculado	Contribución del Proyecto
ODS 1	Fin de la pobreza	Devuelve recursos patrimoniales que fortalecen la economía familiar y reducen la vulnerabilidad.
ODS 8	Trabajo decente y crecimiento económico	Fortalece los derechos laborales y promueve la justicia contributiva.
ODS 10	Reducción de desigualdades	Corrige una asimetría histórica entre aportantes beneficiados y no beneficiados.
ODS 11	Ciudades y comunidades sostenibles	Facilita el acceso a vivienda y la reinversión de recursos en soluciones habitacionales.
ODS 16	Paz, justicia e instituciones sólidas	Promueve transparencia, control y rendición de cuentas en la gestión pública.

4. Conclusión del vínculo estratégico

La presente ley **fortalece el Estado social de derecho** y cumple con los compromisos asumidos en el **Acuerdo Nacional** al:

- Promover **equidad y justicia social** para el personal militar y policial.
- Garantizar la **eficiencia y transparencia en la gestión de recursos públicos y semipúblicos**.
- Fomentar un **Estado moderno, ético y participativo**, centrado en la persona y su dignidad.
- Contribuir a los **Objetivos de Desarrollo Sostenible**, en especial los vinculados a vivienda, trabajo digno y gobernanza institucional.

En consecuencia, la vigencia de esta norma **no solo corrige una deuda social pendiente**, sino que **reafirma el compromiso del Congreso de la República con el**

desarrollo inclusivo, la integridad pública y la protección efectiva de los derechos económicos de los peruanos que sirven a la Nación.