



PERÚ

Ministerio del Interior



Firmado digitalmente por
HERNANDEZ CARRIZALES Pedro
Antonio FAU 20131366966 soft
Cargo: Secretario General
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15.04.2026 11:19:38 -05:00

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

San Isidro, 15 de Abril del 2026

OFICIO N° 001496-2026-IN-SG-PCR

Señora

KAROL IVETT PAREDES FONSECA

Presidente

Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno,
Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas
Congreso de la República

Presente.-

Asunto : Se cumple con emitir opinión respecto al Proyecto de Ley N°
13833/2025-CR.

Referencia : a) Oficio N° 1142-2025-2026-CDNOIDALCD/CR (28ENE2026)
b) Informe N° 000843-2026-IN-OGAJ (10ABR2026)
c) Proveído N° 004850-2026-IN-GA (14ABR2026)

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarla cordialmente, y por especial encargo del señor Ministro del Interior, en atención al documento de la referencia a), mediante el cual, solicitó opinión técnica respecto al Proyecto de Ley N° 13833/2025-CR, *Ley que establece mecanismos de transparencia y autoriza la devolución de intereses cobrados indebidamente en los Fondos de Vivienda Policial y Militar.*

Al respecto, a través de la referencia b), la Oficina General de Asesoría Jurídica del Sector Interior, cumple con remitir opinión respecto al Proyecto de Ley N° 13833/2025-CR, documentación que se adjunta para conocimiento y fines pertinentes.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi consideración.

Atentamente,

Documento Firmado Digitalmente
PEDRO ANTONIO HERNANDEZ CARRIZALES
Secretario General
Secretaría General
Ministerio del Interior

(PAHC/macm)

cc.: Gabinete de Asesores

N° Exp: 2026-0006377

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Interior, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.mininter.gob.pe/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: **ILBKR7J**





Lima, 28 de enero de 2026

Oficio N° 1142- 2025-2026–CDNOIDALCD/CR

Señor
VICENTE TIBURCIO ORBEZO
Ministro del Interior
Presente.-

Asunto: **Solicita opinión técnica sobre el Proyecto
de Ley N° 13833-2025-CR**

De mi especial consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo cordialmente y, a la vez, solicitarle la opinión técnica de su representada sobre el Proyecto de Ley N° 13833-2025 - CR, que plantea la **“Ley que establece mecanismos de transparencia y autoriza la devolución de intereses cobrados indebidamente en los fondos de vivienda policial y militar”**.

El link para acceder al texto del mencionado Proyecto de Ley es el siguiente:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/13833>

Este pedido se formula de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 69 y 70 del Reglamento del Congreso de la República.

Hago propicia la ocasión para expresarle las muestras de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/01/2026 15:05:35-0500

KAROL IVETT PAREDES FONSECA
Presidente
**Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno,
Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas**

Cc. Comandancia General de la Policía Nacional del Perú

KPF/ycd



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

San Isidro, 10 de Abril del 2026

INFORME N° 000843-2026-IN-OGAJ

A : **PEDRO ANTONIO HERNANDEZ CARRIZALES**
Secretario General
Secretaría General

De : **LUISA HERMINIA CUEVA OBANDO**
Directora General
Oficina General de Asesoría Jurídica

Asunto : Opinión legal respecto del Proyecto de Ley N° 13833/2025-CR,
"Ley que establece mecanismos de transparencia y autoriza la
devolución de intereses cobrados indebidamente en los Fondos
de Vivienda Policial y Militar".

Referencia : a) Oficio N° 1142-2025-2026-CDNOIDALCD/CR
b) Memorando N° 000145-2026-IN-VSP
c) Memorando N° 000620-2026-IN-OGAF
d) Oficio N° 1414-2026-CG PNP/SECEJE-DIRGED0C-
DIVTDR-DEPTRD0C.
e) Memorando N° 000860-2026-IN-OGPP.

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención a los documentos de la referencia, a fin de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante los documentos a) de la referencia, la señora congresista de la República Karol Ivett Paredes Fonseca Presidenta de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la Republica solicita al Ministerio del Interior, emita opinión técnica respecto del Proyecto de Ley N° 13833/2025-CR, "Ley que establece mecanismos de transparencia y autoriza la devolución de intereses cobrados indebidamente en los Fondos de Vivienda Policial y Militar".
- 1.2 Por medio del documento b) de la referencia, el Despacho Viceministerial de Seguridad Pública remite a esta Oficina General de Asesoría Jurídica, el Informe N° 000090-2026-IN-VSP-DGSD-DDF del 06 de febrero del 2026 formulado por la Dirección de Derechos Fundamentales de la Dirección General de Seguridad Democrática, conteniendo la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13833/2025-CR.
- 1.3 Con el documento c) de la referencia, la Oficina General de Administración y Finanzas remite a la Oficina General de Asesoría Jurídica, el Informe N° 000072-2026-IN-OGAF-OCO del 18 de marzo del 2026 formulado por la Oficina de Contabilidad y el Informe N° 000127-2026-IN-OGAJ-OTE del 18 de marzo del





2026 elaborado por la Oficina de Tesorería, conteniendo las opiniones sobre el proyecto de ley citado en el numeral 1.1 de los antecedentes del presente informe.

- 1.4 A través del documento d) de la referencia, la Dirección de Gestión Documental de la Policía Nacional del Perú remite al Secretario General del Ministerio del Interior, el Oficio N° 000251-2026-EMGPNP/PNP del 27 de marzo del 2026 formulado por el Estado Mayor General de la Policía Nacional del Perú adjuntando la Hoja de Opinión N° 00042-2026-EMG-PNP/DIRIDI-DIVDAP/PNP del 20 de marzo del 2026 formulado por la Dirección de Investigación y Desarrollo del Estado Mayor General de la Policía Nacional del Perú, el Informe Legal N° 065-2026-CG-PNP-SECEJE/DIRBAP-FOVIPOL0AJU del 21 de febrero del 2026 elaborado por la Dirección de Bienestar y Apoyo al Policia – Fondo de Vivienda de la Policía Nacional del Peru de la Secretaria Ejecutiva de la PNP, el Informe n° 000183-2026-DIRASJUR-DIVDJPNP/PNP del 19 de marzo del 2026 formulado por la División de Desarrollo Jurídico y Proyectos Normativos de la Dirección de Asesoría Jurídica de la PNP, conteniendo las opiniones de proyecto de ley materia de analisis.
- 1.5 Por medio del documento e) de la referencia la Oficina General de Planeamiento remite a esta Oficina General de Asesoría Jurídica, el Informe N° 000666-2026-IN-OGPP-OP del 08 de abril del 2026 formulado por la Oficina de Presupuesto, conteniendo la opinión sobre el proyecto de ley citado en el numeral 1.1 de los antecedentes del presente informe.

II BASE LEGAL

- 2.1 Constitución Política del Perú.
Reglamento del Congreso de la República.
- 2.2 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 2.3 Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior y modificatorias.
- 2.4 Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.
- 2.5 Resolución Ministerial N° 1520-2019-IN, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.

III ANÁLISIS

De la competencia de la Oficina General de Asesoría Jurídica

- 3.1 De conformidad con lo previsto en el artículo 35 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, aprobado por Resolución Ministerial N° 1520-2019-IN, la Oficina General de Asesoría Jurídica es el órgano responsable y competente para asesorar en materia legal, absolver consultas jurídicas y emitir opinión o recomendaciones en asuntos de carácter jurídico a la Alta Dirección, así como a los demás órganos del Sector Interior.
- 3.2 El literal e) del artículo 36 del mismo texto normativo, establece que es función de la Oficina General de Asesoría Jurídica, emitir opinión jurídica legal sobre los proyectos de ley y demás normas y dispositivos que son materia de competencia del Sector Interior, cuando le sean requeridos.





- 3.3 En cumplimiento de las disposiciones antes señaladas, se procede a emitir pronunciamiento respecto del Proyecto de Ley N° 13833/2025-CR, "Ley que establece mecanismos de transparencia y autoriza la devolución de intereses cobrados indebidamente en los Fondos de Vivienda Policial y Militar".

De la competencia y funciones del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional del Perú

- 3.4 En relación a las competencias del Ministerio del Interior, debe considerarse las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior¹, las cuales establecen que este ejerce competencia exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público. Asimismo, en el artículo 5 de la citada norma se establece las funciones rectoras y específicas de competencia del Ministerio del Interior, en materia de orden interno y orden público, concordado con las funciones establecidas en el artículo 3 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, aprobado por Resolución Ministerial N° 1520-2019-IN, funciones que se sujetan a la Constitución y a la Ley.
- 3.5 A su vez, conforme al Decreto Legislativo N° 1267, la Policía Nacional del Perú constituye una institución del Estado dependiente del Ministerio del Interior, que ejerce competencia funcional y exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público; y competencia compartida en materia de seguridad ciudadana. En el marco de estas, se presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad; se garantiza el cumplimiento de las leyes, la seguridad del patrimonio público y privado; previene, investiga y combate la delincuencia y el crimen organizado; vigila y controla las fronteras.

Situación del Proyecto de Ley

- 3.6 De acuerdo con la información registrada en el portal institucional del Congreso de la República, la señora congresista de la República Isabel Cortez Aguirre, en ejercicio de su iniciativa legislativa contemplado en los artículos 107° de la Constitución Política del Perú, así como lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentó el Proyecto de Ley.
- 3.7 El Proyecto de Ley N° 13833/2025-CR, "Ley que establece mecanismos de transparencia y autoriza la devolución de intereses cobrados indebidamente en los Fondos de Vivienda Policial y Militar", fue decretado por la Oficialía Mayor a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República, para su estudio y dictamen correspondiente. Actualmente el proyecto de ley se encuentra pendiente de estudio en la referida Comisión.

¹ Norma que establece la naturaleza jurídica, el ámbito de competencia, la estructura orgánica básica y las competencias y funciones del Ministerio del Interior.





Sobre el Proyecto de Ley N° 13833/2025-CR

3.8 El Proyecto de Ley N° 13833/2025-CR, "Ley que establece mecanismos de transparencia y autoriza la devolución de intereses cobrados indebidamente en los Fondos de Vivienda Policial y Militar", cuenta con seis (6) artículos, los cuales se detallan a continuación:

- El artículo 1 de la propuesta normativa tiene por objeto establecer el marco legal y el procedimiento para la devolución de intereses indebidamente cobrados por los Fondos de Vivienda Militar Policial por los préstamos otorgados a los miembros de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas, sin estar expresamente autorizados, previo a la Ley 31826. Así como garantizar la transparencia en la administración de los recursos de los Fondos de Vivienda Militar – Policial, en el marco de lo establecido en la Ley N° 24686 y sus modificatorias

- El artículo 2 sobre la finalidad, es Garantizar la transparencia en la administración de los recursos de los Fondos de Vivienda Militar – Policial, en el marco de lo establecido en la Ley N° 24686 y sus modificatorias, en beneficio de la familia policial y militar.

- El artículo 3 sobre el ámbito de aplicación, la presente propuesta está dirigida para todo el personal de las fuerzas armadas y Policía Nacional del Perú en situación de actividad y en situación de retiro, que hayan sido beneficiado por cualquiera de las modalidades que ofrecen los Fondos de Vivienda Militar Policial, previo de la vigencia de la ley 31826, periodo en el cual no estuvo permitido el cobro del concepto de intereses o cualquier comisión directa.

- El artículo 4 sobre la devolución de intereses indebidamente cobrados, la propuesta normativa autoriza a los Fondos de Vivienda Policial y Militar realizar la devolución de los montos percibidos por concepto de intereses cobrados o cualquier comisión aplicada de forma indebida en los créditos o préstamos de vivienda otorgados al personal policial y militar en situación de actividad y retiro, intereses no habilitados para ser cobrados conforme lo establecido en la Ley 24686, previo de la vigencia de la ley 31826.

- El artículo 5 sobre el procedimiento de solicitud de devolución de intereses indebidamente cobrados es el siguiente:

- a. Los aportantes presentarán la solicitud en un plazo no mayor de treinta (30) días calendarios posteriores a la vigencia del reglamento de la presente ley.
- b. En un plazo no mayor de sesenta (60) días calendarios, el Fondo de Vivienda Militar y Policial, deberán abonar los montos percibidos por concepto de intereses cobrados o cualquier comisión aplicada, al personal policial y militar en situación de actividad y retiro que fueron beneficiarios de las modalidades de préstamo que ofrece el fondo.

- El artículo 6 sobre los mecanismos de transferencia y de información a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradora Privadas de Fondos de



Pensiones – SBS, la propuesta señala que, las instituciones comprendidas en la Ley 24686 – Fondos de Vivienda Militar y Policial, deberán remitir semestralmente a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradora Privadas de Fondos de Pensiones – SBS, información relativa al número de aportes al Fondo de Vivienda de su respectiva institución, así como información de los montos percibidos por concepto de intereses cobrados o cualquier comisión aplicada a los créditos o préstamos de vivienda otorgados al personal policial y militar.

- 3.9 La Exposición de Motivos de la propuesta normativa, señala que el principio de legalidad constituye la columna vertebral del Estado de Derecho, actuando como una salvaguarda de la libertad individual frente al arbitrio del poder. Este principio garantiza que la actuación estatal se someta a normas previas y establecidas, constituyendo un límite fundamental contra la arbitrariedad y el abuso de poder. Exige que todo castigo o medida administrativa esté tipificado previamente en una ley escrita y vigente, prohibiendo la retroactividad desfavorable y protegiendo los derechos ciudadanos
- 3.10 Asimismo, el proyecto normativo es justificando, que con la presente propuesta se busca el respecto a la finanza familiar, la justificación financiera para la familia policial, debido que los préstamos a los cuales los efectivos no solo de la policía nacional del Perú, sino de todas las fuerzas armadas, son realizados para garantizar un techo y calidad de vida para sus respectivas familias. El préstamo realizado es una forma de fortalecer los sueños y el cobijo de los hijos, dignificando a la persona a través de la casa propia.
- 3.11 Agrega además el legislador en la exposición de motivos que, con la presente propuesta se propone el marco legal y el procedimiento para la devolución de intereses indebidamente cobrados por los Fondos de Vivienda Militar Policial por los préstamos otorgados a los miembros de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas, sin estar expresamente autorizados, previo a la Ley 31826. Así como garantizar la transparencia en la administración de los recursos de los Fondos de Vivienda Militar – Policial, en el marco de lo establecido en la Ley N° 24686 y sus modificatorias. Se establecen los plazos para la presentación de la solicitud por parte del aportante, así como el plazo legal para que el Fondo de Vivienda realice la devolución de los intereses cobrados indebidamente.

Opinión de la Policía Nacional del Perú

- 3.12 Mediante el Informe Legal N° 065-2026-CG-PNP-SECEJE/DIRBAP-FOVIPOL0AJU la Dirección de Bienestar y Apoyo al Policia – Fondo de Vivienda de la Policía Nacional del Peru de la Secretaria Ejecutiva de la PNP, emite opinión señalando lo siguiente:

"(...)

Respecto al proyecto de ley propuesto

El Proyecto de Ley N° 13833-2025-CR tiene como objeto establecer el marco legal y el procedimiento para la devolución de intereses indebidos, cobrados por los Fondos de Vivienda Militar y Policial, por el concepto de los prestamos otorgados a los miembros de Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas; toda vez que tales intereses no están expresamente autorizados. Asimismo, proponer garantizar la transparencia en la administración de los recursos de los Fondos.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

De esta manera, el Proyecto de Ley tiene como finalidad facilitar la transparencia en la administración de los recursos de los Fondos de Vivienda Militar y Policial. Para ello, se pretende realizar la devolución de los montos percibidos por concepto de intereses cobrados o cualquier comisión aplicada de forma indebida en los créditos o préstamos de vivienda otorgados al personal policial y militar en situación de actividad y retiro, previo a la vigencia de la Ley N° 31826, periodo en el cual no estuvo permitido el cobro del concepto de intereses.

Asimismo, a fin de otorgarle mecanismos de transparencia, la legisladora propone que las instituciones comprendidas en la Ley N° 24686, deberán remitir semestralmente a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradora Privadas de Fondos de Pensiones - SBS, información relativa al número de aportes, así como información de los montos percibidos por concepto de intereses cobrados o cualquier comisión aplicada a los créditos.

No obstante, es menester indicar que el Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL) expresa su desacuerdo con el proyecto legislativo que contempla la figura de la devolución de los intereses cobrados por los préstamos otorgados a los administrados; toda vez que, el mencionado proyecto generará efectos negativos en la estabilidad y sostenibilidad de los fondos destinados a solucionar la contingencia social de vivienda de los miembros de la Policía Nacional, conforme se fundamenta a continuación:

Exposición de motivos que pretende justificar la propuesta de ley

El proyecto de Ley N° 13833-2025-CR fundamenta su propuesta el siguiente argumento "La normativa originaria que reguló el Fondo de Vivienda Militar Policial – Ley N° 24686 no estableció en ninguno de sus extremos que el personal de la Policía Nacional del Perú o de las Fuerzas Armadas que accedería a un préstamo o adquiriera una vivienda a través

El proyecto de Ley N° 13833-2025-CR fundamenta su propuesta bajo el siguiente argumento: "La normativa originaria que reguló el Fondo de Vivienda Militar Policial - Ley N° 24686 no estableció en ninguno de sus extremos que el personal de la Policía Nacional del Perú o de las Fuerzas Armadas que accediera a un préstamo o adquiriera una vivienda a través de dicho Fondo se encontrara obligado al pago de intereses sobre el capital otorgado." "(...) los Fondos de Vivienda Militar Policial han venido aplicando de manera sistemática el cobro de intereses a todos los préstamos y modalidades de beneficios concedidos al personal policial y militar, sin que exista habilitación legal expresa que sustente dicha exigencia, vulnerando el principio de legalidad que rige la actuación de la administración pública".

Asimismo, la legisladora precisa que "el reglamento no puede crear obligaciones ni cargas económicas no previstas en la ley, menos aun tratándose de aportantes a un fondo de naturaleza social y previsional"; por lo que, los cobros realizados por concepto de intereses a los créditos otorgados carecen de respaldo legal, siendo indebidos y consecuentemente, resultaría válido realizar la devolución íntegra de los montos cobrados en favor del personal militar y policial.

Por último, la propuesta legislativa indica que, "para garantizar la transparencia, se propone que las instituciones comprendidas en la Ley N° 24686, deberán remitir semestralmente a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradora de Fondo de Pensiones - SBS, información relativa al número de aportes al Fondo de Vivienda de su respectiva institución, así como información de los montos percibidos por concepto de intereses cobrados a los créditos otorgados".

Observaciones realizadas al proyecto de ley

En atención a los fundamentos expuestos para sustentar el Proyecto de Ley mencionado, se encuentra diversos hechos objetables que serán materia de análisis en el presente informe, siendo imperativo resguardarnos a través de la normatividad que regula a los Fondos de Vivienda y el desempeño que ha venido demostrando al transcurrir de los años.

De la exposición de motivos, no se ha tomado en consideración el impacto que acarrearía la publicación del mencionado Proyecto de Ley, puesto que solamente se ha limitado a indicar que el cobro de intereses por los créditos otorgados en las diferentes modalidades de préstamo no estuvieron regulados en la normativa que crea a los Fondos de Vivienda Militar y Policial, sin tener en consideración de la alteración que generaría la figura de la devolución de los intereses generados





por los beneficios otorgados, toda vez que se reduciría a márgenes mínimos los recursos financieros de los Fondos Militares y Policiales. En ese sentido, es evidente que no se ha realizado una correcta verificación de la norma, más cuando no existe un análisis económico-financiero que sustente la viabilidad de su propuesta de la devolución de los intereses sin que esto genere un perjuicio a los recursos de los Fondos.

Sobre la devolución de los intereses por los préstamos otorgados

La pretensión propuesta por la legisladora respecto al íntegro del interés pagado por el administrado por el concepto de los créditos otorgados por préstamos en las diferentes modalidades y por adjudicaciones de inmuebles realizados, se limita a indicar que aquella disposición no se encuentra amparada en la Ley N° 24686, normativa primigenia que regula la creación de los Fondos de Vivienda Militar y Policial.

Al respecto, es imperativo indicar que, aquel argumento planteado por la legisladora es completamente erróneo y carece de total veracidad; toda vez que, el literal d) del artículo 3° de la Ley N° 24686 publicada el 20 de junio de 1987 establece lo siguiente:

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

(...)

d) Los intereses que perciba de sus depósitos"

Posteriormente, con la publicación de la Ley N° 31826 publicada el 12 de julio de 2023, se modifica el literal d) del artículo 3° de la Ley N° 24686 de la siguiente manera:

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

Asimismo, es menester indicar que, el Decreto Supremo N° 003-2025-DE de fecha 27 de junio de 2025, el cual aprueba el Reglamento de la Ley N° 24686 en consideración de las modificatorias realizadas por la Ley N° 31826, regula en el artículo 14° lo siguiente:

"Artículo 14.- Recursos Financieros del Fondo Constituyen recursos financieros del Fondo:

14.3 La rentabilidad obtenida por la inversión de sus recursos, bajo los conceptos siguientes:

a) Los intereses que perciban de sus depósitos, operaciones financieras y los que se generen por las operaciones en cualquiera de las modalidades que ofrece el Fondo".

En ese sentido, es evidente que el concepto de cobro de intereses por los préstamos otorgados en sus diferentes modalidades y por adjudicación, se encontraba plenamente regulado en la Ley N° 24686, Ley de creación de los Fondos de Vivienda Military Policial, en virtud de que dicha normativa autoriza expresamente la recaudación de recursos mediante mecanismos de financiamiento, en proyección a intereses generados por el crédito capital, el tiempo y la tasa preferencial a los efectivos policiales, por ser una institución de carácter social y solidario.

Sin menoscabo de desnaturalizar la esencia de los Fondos de Vivienda Military Policial, toda operación crediticia implica necesariamente la existencia de una contraprestación por el uso del capital, siendo el interés un elemento esencial y accesorio del contrato de mutuo con interés. Por tanto, al facultar al Fondo para otorgar préstamos y recuperar los recursos colocados, la ley reconoce expresamente la posibilidad de pactar intereses, ya que de lo contrario se desnaturalizaría la figura financiera y se pondría en riesgo la sostenibilidad del propio Fondo.

Por otro lado, la legisladora atribuye que los aportes realizados al Fondo de Vivienda Policial en particular, constituye una "naturaleza social y previsional". Esta apreciación es totalmente errónea ya que los fondos intangibles no son de materia pensional por tener un destino específico establecido por la normativa que los regula, es es, posibilitar el acceso a una vivienda; por lo que, no generan





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

aportes al sistema de pensiones policiales, ni son considerados para el cálculo de beneficios pensionarios.

Ante ello, puede afirmarse que el cobro de intereses no constituye una práctica discrecional ni carente de fundamento legal, sino una facultad expresamente prevista y normativamente estructurada dentro de la Ley de creación del Fondo de Vivienda Policial, orientada a garantizar la recuperación de los recursos públicos y la viabilidad financiera del sistema, descartando la supuesta vulneración al principio de legalidad ni la capacidad financiera de la familia policial, al ser un concepto de pago asumido y suscrito por la manifestación de voluntades.

En consecuencia, los intereses percibidos no representan un cobro indebido ni arbitrario, sino la ejecución legítima de una facultad expresamente prevista en el literal d) el artículo 3o de la Ley N° 24686 y sus posteriores modificatorias. Su devolución implicaría desconocer actos jurídicos válidamente celebrados, afectar derechos adquiridos, vulnerar el principio de seguridad jurídica que rige las relaciones contractuales financieras y vulnerar el principio de irretroactividad ya que una nueva Ley no puede aplicarse a situaciones, hechos o relaciones que ocurrieron antes de su entrada en vigencia, la cual es reconocida constitucionalmente y basada en la "Teoría de los Hechos Cumplidos" la cual sostiene que, "cada norma jurídica debe aplicarse a los hechos que ocurran durante su vigencia, es decir, bajo su aplicación inmediata".

Sobre la propuesta de informar la cantidad de aportes a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP-SBS

La pretensión propuesta por la legisladora respecto a remitir semestralmente a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP - SBS un informe semestral sobre el número de aportes al Fondo de Vivienda Policial y los montos percibidos por concepto de intereses cobrados por los prestamos otorgados a fin de garantizar transparencia, carece de una viabilidad administrativa por desconocer la naturaleza tanto del Fondo como de la Superintendencia.

*El hecho de pretender derivar información de los estados financieros a la SBS corresponde un desconocimiento de la esencia del Fondo de Vivienda Policial, toda vez que, éste fue creado como un Fondo destinado exclusivamente a administrar aportes y recursos con la finalidad específica de facilitar el acceso a vivienda de la personal policial. Aquella aseveración se sostiene a través del fundamento 4 de la **sentencia recaída en el expediente N° 00585- 2020-PA/TC** donde el Tribunal Constitucional explica que:*

"En efecto, el FOVIPOL no es una persona jurídica de derecho privado constituida por una pluralidad de personas dispuestas a asociarse sino un fondo creado por Ley sujeto a la administración de un Organismo Especial que forma part de la propia PNP (cfr. Artículo 7 de la Ley 24686, modificada por el Decreto Legislativa 732) (...)"

El Fondo de Vivienda Policial no opera en el mercado financiero abierto, no capta recursos del público en general, no realiza intermediación financiera ni desarrolla actividades típicas del sistema financiero como colocaciones comerciales, captación de depósitos o administración de productos bancarios, el objeto institucional es cerrado, sectorial y finalista. Los aportes que se perciben del Fondo son conceptos de pago obligatorio por los efectivos policiales derivadas por mandato legislativo, siendo un organismo especial dentro de la estructura de la Policía Nacional del Perú.

Por otro lado, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) ejerce supervisión sobre empresas que integran el sistema financiero, el sistema de seguros y el sistema privado de pensiones, conforme a su ley orgánica. Su competencia se circunscribe a entidades que realizan actividad financiera regulada y que forman parte de dichos sistemas; en tanto, la supervisión no se extiende automáticamente a cualquier entidad que administre recursos, sino únicamente a aquellas que encuadren en la definición legal de empresa del sistema financiero o entidad bajo su ámbito normativo.

Es menester expresar que el FOVIPOL no es una empresa del Estado por recibir aportes privados de los efectivos policiales, esto es, no cumple con las características que establece el artículo 4° del Decreto Legislativo N° 1031, Decreto Legislativo que promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado, esto es, no está organizada bajo la forma de sociedades anónimas ni se sujeta a la Ley General de Sociedades.





Por lo tanto, el FOVIPOL al tener un régimen legal especial y naturaleza de fondo con finalidad social específica, se rige por su propia normativa de creación y funcionamiento. De esta manera, se evidencia que su naturaleza jurídica no se cataloga como banco, financiera, caja, aseguradora ni AFP. En consecuencia, no se configura el supuesto habilitante que permitiría a la SBS ejercer supervisión directa, siendo plenamente inejecutable la propuesta impulsada por la legisladora debido que carece de sustento jurídico respecto a la naturaleza de las entidades involucradas y su gestión administrativa.

Sobre las observaciones a la normativa propuesta en el Proyecto de Ley n° 13833-2025-CR

"Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene como establecer el marco legal y el procedimiento para la devolución de intereses indebidamente cobrados por los Fondos de Vivienda Militar Policial por los préstamos otorgados a los miembros de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas, sin estar expresamente autorizados, previo a la Ley 31826. Así como garantizar la transparencia en la administración de los recursos de los Fondos de Vivienda Militar - Policial, en el marco de lo establecido en la Ley N° 24686 y sus modificatorias".

Posición Técnica - Legal:

La publicación de la Ley N° 24686 de fecha 20 de junio de 1987, en el literal d) del artículo 3° se reguló debidamente el cobro de los intereses por los préstamos otorgados estableciéndose de manera clara la facultad del Fondo para otorgar financiamiento bajo determinadas condiciones financieras, dentro de las cuales se incluye necesariamente la aplicación de intereses como elemento esencial de toda operación crediticia. Dicha regulación no solo habilitaba el cobro, sino que fijaba los parámetros, criterios o lineamientos bajo los cuales debían determinarse las tasas, asegurando que su aplicación no quedara al arbitrio discrecional de la autoridad.

Es imperante indicar que los intereses forman parte de la estructura financiera del Fondo, siendo integrados a su patrimonio, destinados a la sostenibilidad operativa, reinvertidos en nuevos créditos o aplicados al cumplimiento de sus fines institucionales. Pretender su devolución supondría desarticular el equilibrio financiero del sistema y generar un impacto presupuestario.

En caso de aprobarse el presente Proyecto de Ley, la restitución generalizada de intereses requeriría la revisión individual de contratos perfeccionados, el recalcule retroactivo de obligaciones ya extinguidas y la afectación de recursos comprometidos, lo cual no solo resulta técnicamente inviable, sino jurídicamente improcedente.

Por todo lo anterior, la propuesta de devolver los intereses cobrados no solo carece de sustento normativo, sino que además es una medida impracticable en términos operativos y financieros, configurándose como una iniciativa imposible de ejecutar dentro del marco legal vigente.

"Artículo 3.- Ámbito de Aplicación

La presente ley es de aplicación para todo el personal de las fuerzas armadas y Policía Nacional del Perú en situación de actividad y en situación de retiro, que hayan sido beneficiado por cualquiera de las modalidades que ofrecen los Fondos de Vivienda Militar Policial, previo de la vigencia de la ley 31826, periodo en el cual no estuvo permitido el cobro del concepto de intereses o cualquier comisión directa".

Posición técnica – legal:

La imposibilidad de aplicar la retroactividad de la Ley es un principio fundamental del derecho conocido como el principio de irretroactividad, siendo su objetivo garantizar la seguridad jurídica, la confianza de los ciudadanos en el ordenamiento legal y evitar la aplicación de normas que puedan perjudicar a las personas por actos que realizaron bajo un marco legal anterior. En ese sentido, una ley nueva no puede aplicarse a situaciones, hechos o relaciones que ocurrieron antes de su entrada en vigencia.

La aplicación retroactiva de las normas podría generar una gran incertidumbre sobre las condiciones del pago de intereses por crédito otorgado previamente establecidas. Este principio se deriva del reconocimiento de que las instituciones pueden actuar con la certeza de que sus conductas, cuando





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

son legítimas bajo una norma vigente, no serán posteriormente ilegalizadas ni modificadas por leyes que entren en vigor después.

La imposibilidad de aplicar la retroactividad se convierte no solo en una cuestión técnica del derecho, sino también en un mecanismo que garantiza el respeto a la justicia, la equidad y la confianza en la aplicación de la ley. Por ello, las leyes deben tener efectos solo sobre situaciones y hechos ocurridos contextualmente, asegurando que los derechos adquiridos y las relaciones jurídicas previas se mantengan inalterados. Este principio es, por tanto, una piedra angular para el funcionamiento ordenado y justo de la sociedad.

"Artículo 4.- Devolución de intereses indebidamente cobrados

Autorícese a los Fondos de Vivienda Policial y Militar realizar la devolución de los montos percibidos por concepto de intereses cobrados o cualquier comisión aplicada de forma indebida en los créditos o préstamos de vivienda otorgados al personal policial y militar en situación de actividad y retiro, intereses no habilitados para ser cobrados conforme lo establecido en la Ley 24686, previo de la vigencia de la ley 31826".

Posición Técnica - Legal:

Es imperativo mencionar que, el FOVIPOL no es un fondo personal o patrimonial, sino un instrumento destinado a cubrir una necesidad social colectiva, en este caso, el acceso a la vivienda para los efectivos policiales. Permitir la devolución de los montos por concepto de intereses por los créditos otorgados contravendría su propósito social, que es el de garantizar igualdad de oportunidades en el acceso a la vivienda a través de beneficios crediticios o inmobiliarios. Este cambio desvirtuaría la finalidad del fondo, alejándose de su propósito original de cumplir con un fin social y solidario, modificando su naturaleza y, a su vez, pondría en peligro la estabilidad, sostenibilidad y efectividad del FOVIPOL.

Debe señalarse que los intereses aplicados a los préstamos otorgados sí fueron objeto de regulación expresa en la Ley de creación del Fondo, la cual estableció el marco jurídico que habilita su cobro, así como los parámetros y condiciones bajo los cuales debían determinarse, cumpliéndose con el principio de legalidad toda vez que, la actuación de la Administración se fundamenta en la normativa jurídica que la regula, cumpliendo con las exigencias de Ley.

Por tanto, al encontrarse el cobro de intereses debidamente previsto en el marco normativo aplicable, no puede sostenerse que exista vulneración al principio de legalidad como lo indica la legisladora; por el contrario, la aplicación de dichos intereses se realizó en estricto apego a la norma por ser considerados como recursos financieros del Fondo de Vivienda Policial, dentro de las facultades expresamente conferidas por la Ley.

"Artículo 6. Mecanismos de transparencia y de información a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradora Privadas de Fondos de Pensiones-SBS

Las instituciones comprendidas en la Ley 24686 - Fondos de Vivienda Policial, deberán remitir semestralmente a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradora Privadas de Fondos de Pensiones SBS, información relativa al número de aportes al Fondo de Vivienda de su respectiva institución, así como información de los montos percibidos por concepto de intereses cobrados o cualquier comisión aplicada a los créditos o préstamos de vivienda otorgados al personal policial y militar.

Posición Técnica - Legal:

Como se ha mencionado anteriormente, el Fondo de Vivienda Policial no es una empresa del sistema financiero ni realiza intermediación financiera en los términos previstos por la normativa bancaria. Es un fondo con régimen legal especial, creado con una finalidad concreta y sectorial, la cual es administrar aportes para facilitar el acceso a vivienda del personal policial. Por lo que, imponer un esquema de supervisión propio del mercado financiero no solo sería jurídicamente improcedente, sino también técnicamente inadecuado, porque aplicaría estándares diseñados para empresas de intermediación financiera a un fondo administrativo de finalidad social específica.

Autorizar que la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradora Privadas de Fondos de Pensiones - SBS supervise al FOVIPOL implicaría desconocer la coherencia del diseño institucional del Estado. La distribución de competencias responde a criterios funcionales, permitiendo que cada





órgano supervise aquello que la ley le ha asignado. Alterar esa distribución sin reforma legal expresa generaría inseguridad jurídica, superposición de competencias y potencial conflicto entre entidades.

Finalmente, a efectos de emitir nuestras opiniones técnicas - legales, concluimos que la redacción del proyecto de Ley revela vacíos conceptuales y ausencia de rigor técnico. Esta falta de fundamentación integral no solo debilita la coherencia interna de la iniciativa, sino que además pone de manifiesto un enfoque orientado a generar expectativas inmediatas sin considerar los efectos estructurales, la seguridad jurídica ni la sostenibilidad del sistema. En tal sentido, resulta indispensable advertir que una propuesta legislativa sin soporte doctrinal ni normativo suficiente, presentada como solución rápida a demandas sociales complejas, comprometería seriamente el equilibrio y la racionalidad del ordenamiento jurídico de los Fondos de Vivienda que han coadyuvado a solucionar la contingencia social de vivienda para los efectivos policiales. (...)"

3.13 A través del Informe N° 000183-2026-DIRASJUR-DIVDJPNP/PNP la División de Desarrollo Jurídico y Proyectos Normativos de la Dirección de Asesoría Jurídica de la PNP, emite opinión expresando lo siguiente:

(...)

Sobre el particular, el numeral 72.1 del artículo 72 del Decreto Supremo N° 012-2025-IN, Reglamento del D. Leg. N° 1267, establece que la DIRECCIÓN DE ASESORÍA JURÍDICA de la Policía Nacional del Perú tiene las funciones siguientes: "Es el órgano de asesoramiento responsable de asesorar en consultas jurídicas, emitir opinión y recomendaciones en asuntos de carácter jurídico al Alto Mando y demás órganos de la Policía Nacional del Perú; así como, emitir pronunciamiento respecto de la legalidad de actos remitidos para su opinión;". Asimismo, el numeral 8 de citado artículo expresamente señala que es función de la Dirección de Asesoría UR Jurídica de la Policía Nacional del Perú "Emitir opinión jurídica sobre los proyectos de Ley y demás normas y dispositivos que son materia de competencia de la Policía Nacional del Perú;".

Que, respecto a la iniciativa legislativa, se advierte que busca establecer el marco legal y el procedimiento para la devolución de intereses indebidamente cobrados por los Fondos de Vivienda Militar y Policial por los préstamos otorgados a los miembros de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas, sin estar expresamente autorizados, prio a la Ley 31826.

Que, obra el Informe Legal N° 065-2026-CG-PNP-SECEJE/DIRBAP- FOVIPOL.OAJU de fecha 21FEB2026, mediante el cual la Asesoría Jurídica - FOVIPOL PNP, concluye que:

4.1 La devolución de los intereses cobrados por el concepto de préstamos otorgados en sus diferentes modalidades y adjudicaciones realizadas, resulta jurídicamente improcedente; toda vez que, dichos montos fueron pagados con fundamento en una disposición legal vigente que regulaba expresamente su aplicación como parte inherente de las operaciones de crédito autorizadas al Fondo. De esta manera, se evidencia que no se trata de cobros indebidos ni carentes de sustento normativo, sino de prestaciones válidamente pactadas y exigidas conforme al marco legal aplicable.

4.2 Ordenar la devolución de intereses cobrados implicaría desconocer actos jurídicos válidos, afectar la seguridad jurídica, contravenir la legalidad que rige la actuación de la autoridad y vulnerar el principio de irretroactividad de la Ley; en consecuencia, carecería de fundamento legal cualquier pretensión orientada a la devolución de los intereses legítimamente percibidos.

4.3 La pretensión de someter al FOVIPOL a la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP SBS no solo carece de sustento normativo, sino que vulnera principios estructurales del Derecho Administrativo, derivados a la legalidad, competencia, especialidad y respeto a la naturaleza jurídica de las entidades, debiendo priorizarse la coherencia jurídica e institucional a efectos de un desarrollo de la función legislativa.

4.4 La evidente falta de rigor conceptual y técnico en la redacción del proyecto de ley, revela una iniciativa carente de sustento doctrinal y normativo que prioriza respuestas inmediatas sobre la solidez del ordenamiento jurídico respecto a la irretroactividad; en tanto, afectaría la





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

sostenibilidad del sistema y el equilibrio de los Fondos de Vivienda que históricamente han contribuido a atender las necesidades habitacionales de los efectivos policiales.

4.5 La implementación normativa debe ser concebida desde un análisis objetivo, técnico e integral, orientado a largo plazo y encaminado a fortalecer la gestión, la transparencia y la sostenibilidad del Fondo que coadyuve al acceso de vivienda a través de créditos por debajo del promedio habitual de la banca financiera, sin comprometer su función social.

Al respecto, el artículo 166 de nuestra Constitución Política establece que "La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras.

Además, se tiene que la Ley N° 24686 Ley de Creación en cada instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Policial y sus modificatorias dispone lo siguiente:

Artículo 1.- Créase en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional el Fondo de Vivienda Militar y Policial, con la finalidad de contribuir a dar solución al programa de vivienda propia para el Personal Militar y Policial en las situaciones de Actividad, Disponibilidad y Retiro con goce de pensión, dándose preferencia al personal que ha quedado lisiado y en estado de invalidez, así como a sus deudos".

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

(...)

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

En ese sentido, como es de verse, a través de dicho dispositivo legal se creó el Fondo de Vivienda Policial, como organismo especial, que básicamente su fin es dar solución y contribuir a que los miembros de dicho fondo, puedan obtener una vivienda digna, lo cual refleja que efectivamente es un fondo destinado a suplir las deficiencias o carencias de los efectivos policiales que no podían acceder a un vivienda digna y va dirigido a efectivos policiales aportantes en situación de Actividad, Disponibilidad y Retiro.

En consecuencia, de acuerdo a la norma que regula el Fondo de Vivienda Policial, se tiene que, los intereses percibidos no representan un cobro indebido ni arbitrario, y pretender la devolución de dichos intereses implicaría desconocer actos jurídicos válidamente celebrados, afectar el principio de seguridad jurídica que rigen a las relaciones contractuales financieras, lo cual guarda relación con lo señalado por la Oficina de Asesoría Jurídica del Fondo de Vivienda Policial de la Policía Nacional del Perú, aunado a ello, podría afectar la sostenibilidad del sistema y el equilibrio de dicho fondo que está destinado a brindar la obtención de una vivienda digna a sus miembros.

En ese contexto luego de analizar y verificar el Proyecto de Ley N° 13833/2025-CR, "Ley que establece mecanismos de transparencia y autoriza la devolución de intereses cobrados indistintamente los Fondos de Vivienda Policial y Militar", teniendo en cuenta los fundamentos y dispositivos legales antes citados, dicho proyecto normativo resulta no viables. (...)"

3.14 Con la Hoja de Opinión N° 00042-2026-EMG-PNP/DIRIDI-DIVDAP/PNP la Dirección de Investigación y Desarrollo del Estado Mayor General de la Policía Nacional del Perú, emite opinión señalando lo siguiente:

(...)

Con Informe N° 000183-2026-DIRASJUR-DIVDJPN/PNP de fecha 19 de marzo del 2026, la DIVDJPN PNP, presenta la siguiente conclusión:

(...)

Al respecto, el artículo 166 de nuestra Constitución Política establece que "La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras."

Además, se tiene que la Ley N° 24686, Ley de creación en cada instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar Policial y sus modificatorias dispone lo siguiente:

Artículo 1.- Créase que cada instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, con la finalidad de contribuir a dar solución al programa de vivienda propia para el Personal Militar y Policial en las situaciones de Actividad, Disponibilidad y Retiro con goce de pensión, dándose preferencia personal que ha quedado lisiado y en estado de invalidez, así como a sus deudos". (...)

(...)

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

(...)

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

(...)

En ese sentido, como es de verse, a través de dicho dispositivo legal se creó el Fondo de Vivienda Policial, como organismo especial, que básicamente su fin es dar solución y contribuir a que los miembros de dicho fondo, puedan obtener una vivienda digna, lo cual refleja que efectivamente es un fondo destinado a suplir las deficiencias o carencias de los efectivos policiales que no podían acceder a un vivienda digna y va dirigido a efectivos policiales aportantes en situación de Actividad, Disponibilidad y Retiro.

En consecuencia, de acuerdo a la norma que regula el Fondo de Vivienda Policial, se tiene que, los intereses percibidos no representan un cobro indebido ni arbitrario, y pretender la devolución de dichos intereses implicaría desconocer actos jurídicos válidamente celebrados, afectar el principio de seguridad jurídica que rigen a las relaciones contractuales financieras, lo cual guarda relación con lo señalado por la Oficina de Asesoría Jurídica del Fondo de Vivienda Policial de la Policía Nacional del Perú, aunado a ello, podría afectar la sostenibilidad del sistema y el equilibrio de dicho fondo que está destinado a brindar la obtención de una vivienda digna a sus miembros.

En ese contexto luego de analizar y verificar el Proyecto de Ley N° 13833/2025-CR, "Ley que establece mecanismos de transparencia y autoriza la devolución de intereses cobrados indebidamente en los Fondos de Vivienda Policial y Militar", teniendo en cuenta los fundamentos y disposiciones legales antes citados, dicho proyecto normativo resulta no viable.

CONCLUSIÓN

Conforme a lo expuesto líneas supra, esta Dirección de Asesoría Jurídica PNP, OPINA: Que, el Proyecto de Ley N° 13833/2025-CR, "Ley que establece mecanismos de transparencia y autoriza la devolución de intereses cobrados indebidamente en los Fondos de Vivienda Policial y Militar, resulta no viable, en base a los fundamentos señalados.

OPINION

Por los fundamentos expuestos, y en mérito a la opinión técnica emitida por los órganos competentes de la PNP; esta División de Diagnóstico y Análisis Prospectivo de la Dirección de Investigación y Desarrollo Institucional del Estado Mayor General PNP, OPINA: Que, el Proyecto de Ley N° 13833-2025-CR, "Ley que establece mecanismos de transparencia y autoriza la devolución de intereses cobrados indebidamente en los Fondos de Vivienda Policial y Militar", resultando NO VIABLE en tanto propone la devolución de intereses que fueron legítimamente percibidos por el Fondo de Vivienda Policial en el marco de la Ley Ley N.° 24686, la cual reconoce expresamente a dichos intereses que fueron legítimamente percibidos por el Fondo, descartandose así cualquier carácter indebido o arbitrario; en ese sentido, la iniciativa desconoce actos jurídicos válidamente celebrados y vulnera los principios esenciales con la legalidad, la seguridad jurídica y la irretroactividad de la ley, generando un grave precedente en las relaciones contractuales. Asimismo, la medida afectaría directamente la sostenibilidad económica del fondo y comprometería su finalidad social de facilitar el acceso a vivienda digna al personal policial en actividad, disponibilidad y retiro, al debilitar su estructura financiera. De igual forma, la pretensión de someter al FOVIPOL a la supervisión de la Superintendencia de Banca Seguros y AFP carece de sustento normativo y contraviene los principios de competencia y especialidad administrativa, al no considerar su naturaleza jurídica particular. Finalmente, el proyecto evidencia deficiencias técnicas y falta de rigor en su formulación, al no evaluar de manera integral sus implicancias jurídicas, económicas e institucionales, lo que



podría generar efectos adversos en el equilibrio del sistema de fondos de vivienda amilitar y policial. (...)

Oficina General de Planificación y Presupuesto

- 3.15 Mediante el Informe N° 000666-2026-IN-OGPP-OP la Oficina de Presupuesto de la Oficina General de Planificación y Presupuesto, emite opinión manifestando lo siguiente:

(...)

De acuerdo a la opinión técnica realizada por Policía Nacional del Perú, el Proyecto de Ley es no viable, debido a que la presente iniciativa legal desconoce actos jurídicos válidamente celebrados y vulnera principios como la legalidad, la seguridad jurídica y la irretroactividad de la ley. En ese sentido, la medida afectaría la sostenibilidad económica del fondo y su finalidad social. Del mismo modo, la propuesta de someter al FOVIPOL a la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP carece de sustento normativo. Por último, el proyecto presenta deficiencias técnicas al no evaluar integralmente sus implicancias jurídicas, económicas e institucionales.

Al respecto, esta Oficina de Presupuesto en el marco de sus competencias y desde un enfoque estrictamente presupuestal, identifica observaciones emitidas por parte de la Policía Nacional del Perú que impiden la viabilidad de la propuesta, por lo que emite opinión técnica no favorable respecto al Proyecto de Ley N° 13833-2025-CR, en marco del artículo 42 y el literal h) del artículo 43 del ROF MININTER. (...)

Opinión Legal de la Oficina General de Asesoría Jurídica

- 3.16 El pedido de opinión sobre la iniciativa legislativa trasladada por la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República, se enmarca en los artículos 75° y 76° inciso 2) del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los congresistas de la República a formular pedidos de informes para el desarrollo de sus funciones.
- 3.17 El Proyecto de Ley N° 13833/2025-CR, "Ley que establece mecanismos de transparencia y autoriza la devolución de intereses cobrados indebidamente en los Fondos de Vivienda Policial y Militar", se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido por el artículo 107² de la Constitución Política del Perú, a los congresistas de la República.
- 3.18 De acuerdo al artículo 166 de la Constitución Política del Perú, se dispone que la Policía Nacional del Perú tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras; es decir, están enmarcadas a sus actividades y funciones que realiza la Policía Nacional conforme a la Constitución.
- 3.19 Asimismo, el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1266, el Ministerio del Interior ejerce competencia exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden

²

Iniciativa Legislativa

Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.

También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a Ley.



público; y ejerce competencia compartida en materia de seguridad ciudadana, de acuerdo a Ley.

Entre las funciones rectoras del Ministerio del Interior se encuentra "garantizar, mantener y restablecer el orden interno, el orden público y la seguridad ciudadana en el marco de sus competencias; prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado; prevenir, investigar y combatir la delincuencia; así como vigilar y controlar las fronteras, a través de la Policía Nacional del Perú"; y como funciones específicas resaltan:

- Coordinar con la Policía Nacional del Perú las acciones necesarias de intervención policial para garantizar el orden interno, el orden público y la seguridad ciudadana de acuerdo a las políticas establecidas.

3.20 El Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú establece en su artículo 1 que la Policía Nacional del Perú "(...) ejerce competencia funcional y exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público; competencia compartida en materia de seguridad ciudadana; y en el marco de las mismas presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantiza el cumplimiento de las leyes, la seguridad del patrimonio público y privado; previene, investiga y combate la delincuencia común y organizada y el crimen organizado; vigila y controla las fronteras. Entre sus funciones se encuentran³ :

- Mantener la paz y la convivencia social pacífica, garantizando la seguridad, tranquilidad y orden público
- Garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado
- Garantizar los derechos de las personas y la protección de sus bienes, privilegiando de manera especial a la población en riesgo, vulnerabilidad y abandono, incorporando los enfoques de derechos humanos, género e interculturalidad en sus intervenciones
- Prevenir, combatir, investigar y denunciar la comisión de delitos y faltas previstos en el Código Penal y leyes especiales
- Prevenir y combatir la delincuencia común, organizada y el crimen organizado, mediante acciones de sensibilización social, operaciones policiales e investigaciones de delitos comunes y de alta complejidad; inclusive en el entorno digital o ciberespacio

3.21 Ahora bien, la propuesta normativa tiene por objeto establecer el marco legal y el procedimiento para la devolución de intereses indebidamente cobrados por los Fondos de Vivienda Militar Policial (en adelante el Fondo) por los préstamos otorgados a los miembros de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas, sin estar expresamente autorizados, previa a la Ley 31826. Así como garantizar la transparencia en la administración de los recursos de los Fondos de Vivienda Militar – Policial, en el marco de lo establecido en la Ley N° 24686 y sus modificatorias.

3. Numerales 2), 5), 6), 8) y 9) del Artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú





- 3.22 Efecto, mediante el artículo 1 de la Ley N° 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial (en adelante la Ley), se crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional el Fondo de Vivienda Militar y Policial, con la finalidad de contribuir a dar solución al programa de vivienda propia para el Personal Militar y Policial en las situaciones de Actividad, Disponibilidad y Retiro con goce de pensión, dándose preferencia al personal que ha quedado lisiado y en estado de invalidez, así como a sus deudos" (Lo subrayado es nuestro).
- 3.23 Asimismo, el artículo 3 de la ley, señala que constituyen recursos financieros del Fondo de Vivienda Militar y Policial, entre otros: "(...) d) Los intereses que perciban de sus depósitos y los que se generen por las operaciones en cualquiera de las modalidades que ofrecen los Fondos de Vivienda Militar y Policial. (...)".
- 3.24 A su vez, el artículo 7 de la Ley, señala que para el funcionamiento del Fondo de Vivienda Militar y Policial, cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional creará un Organismo Especial encargado de la administración y ejecución de las acciones que son objeto del presente Decreto Legislativo, utilizando la infraestructura administrativa de la Dirección de Economía y de las que sean necesarias para el logro de sus fines"
- 3.25 Igualmente, el Organismo Especial de Vivienda Militar y Policial tendrá la finalidad de contribuir a la solución del problema de vivienda propia, planificando, administrando y ejecutando las acciones necesarias tendientes a este fin en cada Instituto; dependiendo directamente del Comando respectivo e integrado por representantes que señale su reglamento, conforme a lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley.
- 3.26 De igual manera, el artículo 9 de la Ley, la Dirección de Economía, o la que haga las veces, realizará las siguientes funciones:
- a) Gestionar, obtener o cautelar los recursos del Fondo de Vivienda Militar y Policial, estando facultado, a propuesta del organismo especial creado por la presente Ley a colocar los fondos correspondientes a las aportaciones del Estado en el Banco de la Nación y los otros en las Entidades Financieras más conveniente a sus intereses.
 - b) Mantener los recursos del Fondo de Vivienda Militar y Policial, para el financiamiento de los fines del presente Decreto Legislativo, que apruebe el Comando respectivo.
 - c) Contratar obligaciones de crédito nacionales y extranjeros, así como emitir y colocar los bonos que se hace mención en la Ley N°. 24686.
- 3.27 Por otra parte, el artículo 12 del Decreto Supremo N° 003-2025-DE, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 24686, Crean en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, regula la devolución de aportes, señalando textualmente:
- "(...) 12.1 El personal militar y policial pensionable que no haya sido beneficiado con cualquiera de las modalidades que otorga su respectivo Fondo, puede solicitar la devolución de sus aportes más los intereses generados a partir de la vigencia*





de la Ley N° 31826, siempre y cuando cumpla con los requisitos concomitantes siguientes:

- a) Que, sea personal militar y policial en situación de retiro con derecho a pensión.
- b) Que, el personal militar y policial aportante con derecho a pensión pase a la situación de retiro, a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 31826.
- c) Que, presente una solicitud escrita de devolución de aportes después de haber pasado a la situación de retiro, conforme al numeral 12.2 del presente artículo.

12.2 Para la devolución de aportes del personal militar y policial que pase al retiro por la causal de fallecimiento o por incapacidad permanente, aplican las normas comunes de derecho sucesorio o de representación de incapaces, según corresponda”.

- 3.28 En ese contexto normativo, el literal d) del artículo 3 de la Ley, regula debidamente el cobro de los intereses por los préstamos otorgados establecidos de manera clara la facultad del Fondo para otorgar financiamiento bajo determinadas condiciones financieras, dentro de las cuales se incluye necesariamente la aplicación de intereses como elemento esencial de toda operación crediticia. Dicha regulación no solo habilita el cobro, si no que fija los parámetros, criterios o lineamiento bajo los cuales debían determinarse las tasas, asegurando que su aplicación no quedara al arbitrio discrecional de la autoridad.
- 3.29 Además, los intereses forman parte de la estructura financiera del Fondo, siendo integrados a su patrimonio, destinados a la sostenibilidad operativa, reinvertidos en nuevos créditos o aplicados al cumplimiento de sus fines institucionales; por lo que, pretender su devolución supondría desarticular el equilibrio financiero del sistema y generar un impacto presupuestario.
- 3.30 Asimismo, el Fondo de Vivienda Policial no es una empresa del sistema financiero ni realiza intermediación financiera en los términos previstos por la normativa bancaria. Es un fondo con régimen legal especial, creado con una finalidad concreta y sectorial, la cual es administrar aportes para facilitar el acceso a vivienda del personal policial. Por lo que, imponer un esquema de supervisión propio del mercado financiero no solo sería jurídicamente improcedente, sino también técnicamente inadecuado, porque aplicaría estándares diseñados para empresas de intermediación financiera a un fondo administrativo de finalidad social específica.
- 3.31 Por otra parte, autorizar que la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradora Privadas de Fondos de Pensiones-SBS supervise al Fondo implicaría desconocer la coherencia del diseño institucional del Estado. La distribución de competencias responde a criterios funcionales, permitiendo que cada órgano supervise aquello que la ley le ha asignado. Alterar esa distribución sin reforma legal expresa generaría inseguridad jurídica, superposición de competencias y potencial conflicto entre entidades.
- 3.32 Contribuye a lo expuesto, lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la Sentencia N° 421/2021 emitido en el Expediente N° 00585-2020-PA/TC del 14 de abril del 2021, que en su numeral 4, establece que, el Fondo no es una persona jurídica de derecho privado constituida por una pluralidad de personas dispuestas a asociarse sino un fondo creado por Ley sujeto a la administración de un





Organismo Especial que forma parte de la propia PNP (cfr. artículo 7 de la Ley 24686, modificada por el Decreto Legislativo 732). Por otro lado, conforme a lo prescrito por el inciso a) del artículo 3 de la Ley 24686, que crea el Fondo, modificado por la sexta disposición complementaria, transitoria y final de la Ley 27801, constituyen recursos financieros de dicho fondo los siguientes: El aporte obligatorio del personal Militar y Policial en las situaciones de Actividad y Disponibilidad que no cuente con vivienda o terreno propio, con excepción del personal Militar y Policial en situación de Retiro con goce de pensión cuya aportación será facultativa”.

- 3.33 Teniendo en cuenta lo expuesto en los párrafos precedentes, el proyecto normativo devendría en inviable máxime si tenemos en cuenta que las Unidades y dependencia de la Policía Nacional del Perú ha emitido opinión expresando la inviabilidad del proyecto normativo materia de análisis.

IV. CONCLUSIÓN

Por lo anteriormente expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica considera que el Proyecto de Ley N° 13833/2025-CR, “Ley que establece mecanismos de transparencia y autoriza la devolución de intereses cobrados indebidamente en los Fondos de Vivienda Policial y Militar”, resulta **NO VIABLE**, conforme lo vertido en el presente documento, teniendo en consideración lo señalado en los numerales 3.16 al 3.33 del presente informe.

V. RECOMENDACIÓN

Se emite el presente Informe a fin de dar respuesta a la Presidencia de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República.

Es cuanto informo a usted.

Atentamente,

Documento Firmado Digitalmente
LUISA HERMINIA CUEVA OBANDO
Directora General
Oficina General de Asesoría Jurídica

(LHCO/gjmh/eeum).



