



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

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 113/2016-CR y OTROS, CON TEXTO SUSTITUTORIO QUE PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 24686, LEY QUE CREA EN CADA INSTITUTO DE LAS FUERZAS ARMADAS Y FUERZAS POLICIALES EL FONDO DE VIVIENDA MILITAR Y POLICIAL, CON LA FINALIDAD DE MODERNIZAR LA ESTRUCTURA DEL FONDO.”

COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

PRE DICTAMEN 2017/2018

Señor Presidente:

Han sido remitidos para estudio y dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, de conformidad con el Artículo 107 de la Constitución Política del Perú, los siguientes proyectos de ley:

- **Proyecto de Ley 113/2016-CR**, presentado por el congresista Carlos Ricardo Bruce Montes De Oca, que propone una “**Ley que establece como voluntario aporte a los fondos de vivienda militar y policial**”.
- **Proyecto de Ley 463/2016-CR**, presentado por el congresista Yonhy Lescano Ancieta, que propone una “**Ley que modifica el artículo 4 de la Ley 24686, Ley que crea en cada instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial**”.
- **Proyecto de Ley 1192/2016-CR**, presentado por el congresista Osías Ramírez Gamarra, que propone una “**Ley que modifica el artículo 3 de la Ley 24686 y ordena la devolución de los aportes en favor de los aportantes al Fondo de Vivienda Militar Policial**”.
- **Proyecto de Ley 1616/2016-CR**, presentado por el congresista Miguel Antonio Castro Grández, que propone una “**Ley que modifica los artículos 3, inciso a), y 22 de la Ley 24686, que crea en cada instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial**”.
- **Proyecto de Ley 2040/2017-CR**, presentado por el congresista Javier Velásquez Quesquén, que propone una “**Ley que moderniza el Fondo de Vivienda Militar y Policial**”.
- **Proyecto de Ley 2572/2017-CR**, presentado por el congresista Octavio Salazar Miranda, que propone una “**Nueva Ley de administración de los fondos de vivienda militar policial**”.

En la xxxxxx **Sesión Ordinaria** de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas celebrada el xxxxxx del 2017, expuesto y debatido el dictamen fue aprobado por **XXXX** de los señores congresistas presentes, con el voto a favor de los señores congresistas: (...).

Con la licencia de los señores congresistas (...).

I. SITUACIÓN PROCESAL

I.1 Antecedentes

El **Proyecto de Ley 113/2016-CR**, ingresó a trámite documentario el 23 de agosto de 2016 y a esta Comisión el día 01 de septiembre del mismo año. Conforme al Decreto de Oficialía Mayor fue derivado a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas como primera comisión dictaminadora y, a la Comisión de Vivienda y Construcción, como segunda comisión.

El **Proyecto de Ley 463/2016-CR**, ingresó a trámite documentario el 21 de octubre de 2016 y a esta Comisión el día 03 de noviembre del mismo año. Conforme al Decreto de Oficialía Mayor fue derivado a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas como única comisión dictaminadora.

El **Proyecto de Ley 1192/2016-CR**, ingresó a trámite documentario el 06 de abril de 2017 y a esta Comisión el día 11 del mismo mes y año. Conforme al Decreto de Oficialía Mayor fue derivado a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas como primera comisión dictaminadora, y a la Comisión de Vivienda y Construcción, como segunda comisión.

El **Proyecto de Ley 1616/2016-CR**, ingresó a trámite documentario el 28 de junio de 2017 y a esta Comisión el día 05 de julio del mismo año. Conforme al Decreto de Oficialía Mayor fue derivado a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas como primera comisión dictaminadora y, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, como segunda comisión.

El **Proyecto de Ley 2040/2017-CR**, ingresó a trámite documentario el 20 de octubre de 2017 y a esta Comisión el día 23 del mismo mes y año. Conforme al Decreto de Oficialía Mayor fue derivado a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas como única comisión dictaminadora.

El **Proyecto de Ley 2572/2017-CR**, ingresó a trámite documentario el 15 de marzo de 2017 y a esta Comisión el día 21 del mismo mes y año. Conforme al Decreto de Oficialía Mayor fue derivado a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas como única comisión dictaminadora.

I.2 Opiniones solicitadas

- **Proyecto de Ley 113/2016-CR.** Se solicitó opinión técnica:

✓ **Ministerio de Defensa**

Mediante oficio N° 104/2016-2017-CDNOIDA-CR, de fecha 12 de setiembre del 2016, dirigida al señor Jorge Nieto Montesinos, Ministro de Defensa, recibida el 14 del mismo mes y año. Se ha recibido opinión que califica de **INVIABLE** el proyecto.

✓ **Ministerio del Interior**

Mediante oficio N° 105/2016-2017-CDNOIDA-CR, de fecha 12 de setiembre del 2016, dirigido al señor Carlos Basombrío Iglesias, Ministro del Interior, recibida el 14 del mismo mes y año. Se ha recibido opinión que califica de **INVIABLE** el proyecto.

✓ **Ministerio de Economía y Finanzas**

Mediante oficio N° 106/2016-2017-CDNOIDA-CR de fecha 12 de setiembre del 2016, dirigido al señor Alfredo Thorne Vetter, ex Ministro de Economía y Finanzas, recibida el 14 del mismo mes y año. Se ha recibido opinión que **OBSERVA** el proyecto.

✓ **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**

Mediante oficio N° 107/2016-2017-CDNOIDA-CR de fecha 12 de setiembre del 2016, dirigido a la señora María Soledad Pérez Tello de Rodríguez, ex Ministra de Justicia y Derechos Humanos, recibida el 15 del mismo mes y año. Se ha recibido opinión que **OBSERVA** el proyecto.

✓ **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**

Mediante oficio N° 108/2016-2017-CDNOIDA-CR de fecha 12 de setiembre del 2016, dirigido al señor Edmer Trujillo Mori, Ministro del Vivienda, Construcción y Saneamiento, recibida el 16 del mismo mes y año. Se ha recibido opinión declarándose **NO COMPETENTE** para pronunciarse sobre el proyecto.

✓ **Fondo de Vivienda de la Marina de Guerra del Perú**

Mediante oficio N° 109/2016-2017-CDNOIDA-CR de fecha 12 de setiembre del 2016, dirigido al señor Néstor Núñez del Prado Gómez, Director Ejecutivo del Fondo de Vivienda de la Marina de Guerra del Perú, recibida el 21 del mismo mes y año. Se ha recibido opinión que califica de **INVIABLE** el proyecto.

✓ **Presidente del Consejo Directivo del Fondo de Vivienda Policial**

Mediante oficio N° 110/2016-2017-CDNOIDA-CR de fecha 12 de setiembre del 2016, dirigido al señor Pedro Aranda Arévalo, Presidente del Consejo Directivo del Fondo de Vivienda Policial, recibida el 26 del mismo mes y año. No se ha recibido opinión sobre el proyecto.

✓ **Fondo de Vivienda Militar de las Fuerzas Armadas del Perú**

Mediante oficio N° 111/2016-2017-CDNOIDA-CR de fecha 12 de setiembre del 2016, dirigido al señor Luis Rodríguez Bandach, Director Ejecutivo del Fondo de Vivienda Militar FAP, recibida el 16 del mismo mes y año. Se ha recibido opinión que califica de **INVIABLE** el proyecto.

- **Proyecto de Ley 463/2016-CR.** Se solicitó opinión técnica:

- ✓ **Ministerio de Economía y Finanzas**

Mediante oficio N° 646 P.O./2016-2017-CDNOIDA-CR de fecha 27 de febrero del 2017, dirigido al señor Alfredo Thorne Vetter, ex Ministro de Economía y Finanzas, recibida el 02 de marzo del mismo año. Se ha recibido opinión que **OBSERVA** el proyecto.

- ✓ **Ministerio de Defensa**

Mediante oficio N° 647 P.O./2016-2017-CDNOIDA-CR de fecha 27 de febrero del 2017, dirigido al señor Jorge Nieto Montesinos, Ministro de Defensa, recibida el 03 de marzo del mismo año. Se ha recibido opinión que califica como **INVIABLE** el proyecto.

- ✓ **Ministerio del Interior**

Mediante oficio N° 648 P.O./2016-2017-CDNOIDA-CR de fecha 27 de febrero del 2017, dirigido al señor Carlos Basombrío Iglesias, Ministro del Interior, recibida el 03 de marzo del mismo año. No se ha recibido opinión sobre el proyecto

- **Proyecto de Ley 1192/2016-CR.** Se solicitó opinión técnica:

- ✓ **Ministerio del Interior**

Mediante oficio N° 837-2016-2017/CDNOIDALCD-CR de fecha 10 de mayo del 2017, dirigido al señor Carlos Basombrío Iglesias, Ministro del Interior, recibida el 19 del mismo mes y año. No se ha recibido opinión sobre el proyecto

- ✓ **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**

Mediante oficio N° 838-2016-2017/CDNOIDALCD-CR de fecha 10 de mayo del 2017, dirigido a la señora María Soledad Pérez Tello de Rodríguez, Ministra de Justicia y Derechos Humanos, recibida el 19 del mismo mes y año. No se ha recibido opinión sobre el proyecto

- ✓ **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**

Mediante oficio N° 839-2016-2017/CDNOIDALCD-CR de fecha 10 de mayo del 2017, dirigido al señor Edmer Trujillo Mori, Ministro del Vivienda, Construcción y

Saneamiento, recibida el 19 del mismo mes y año. Se ha recibido opinión declarándose **NO COMPENTE** sobre el proyecto

✓ **Fondo de Vivienda Militar de las Fuerzas Armadas del Perú**

Mediante oficio N° 840-2016-2017/CDNOIDALCD-CR de fecha 10 de mayo del 2017, dirigido al señor Luis Rodríguez Bandach, Director Ejecutivo del Fondo de Vivienda Militar FAP, recibida el 19 del mismo mes y año. Se ha recibido opinión que califica como **INVIABLE** el proyecto.

✓ **Fondo de Vivienda de la Marina de Guerra del Perú**

Mediante oficio N° 842-2016-2017/CDNOIDALCD-CR de fecha 10 de mayo del 2017, dirigido al señor Néstor Núñez del Prado Gómez, Director Ejecutivo del Fondo de Vivienda de la Marina de Guerra del Perú, recibida el 19 del mismo mes y año. Se ha recibido opinión que califica de **INVIABLE** el proyecto

• **Proyecto de Ley 1616/2016-CR.** Se solicitó opinión técnica:

✓ **Ministerio del Interior**

Mediante oficio N° 012-2017-2018-CDNOIDALCD/CR de fecha 17 de agosto del 2017, dirigido al señor Carlos Basombrío Iglesias, Ministro del Interior, recibida el 23 del mismo mes y año. No se ha recibido la opinión correspondiente.

✓ **Ministerio de Economía y Finanzas**

Mediante oficio N° 013-2017-2018-CDNOIDALCD/CR de fecha 18 de agosto del 2017, dirigido al señor Fernando Zavala Lombardi, Ministro de Economía y Finanzas, recibida el 22 del mismo mes y año. No se ha recibido la opinión correspondiente.

• **Proyecto de Ley 2040/2016-CR.** Se solicitó opinión técnica:

✓ **Ministerio del Interior**

Mediante oficio N° 376-2017-2018-CDNOIDALCD/CR de fecha 24 de octubre del 2017, dirigido al señor Carlos Basombrío Iglesias, Ministro del Interior, recibida el 24 del mismo mes y año. No se ha recibido la opinión correspondiente.

✓ **Ministerio de Economía y Finanzas**

Mediante oficio N° 374-2017-2018-CDNOIDALCD/CR de fecha 24 de octubre del 2017, dirigido a la señora Claudia Cooper Fort, Ministra de Economía y Finanzas, recibida el 24 del mismo mes y año. No se ha recibido la opinión correspondiente.

✓ **Ministerio de Defensa**

Mediante oficio N° 375-2017-2018-CDNOIDALCD/CR de fecha 24 de octubre del 2017, dirigido al señor Jorge Nieto Montesinos, Ministro de Defensa, recibida el 24 del mismo mes y año. No se ha recibido la opinión correspondiente.

• **Proyecto de Ley 2572/2016-CR.** Se solicitó opinión técnica:

✓ **Ministerio del Interior**

Mediante oficio N° 1045-2017-2018-CDNOIDALCD/CR de fecha 03 de abril del 2018, dirigido al señor Mauro Medina Guimaraes, Ministro del Interior, recibida el 04 del mismo mes y año. No se ha recibido la opinión correspondiente.

✓ **Ministerio de Economía y Finanzas**

Mediante oficio N° 1047-2017-2018-CDNOIDALCD/CR, de fecha el 03 de abril del 2018, dirigido al señor David Tuesta Cárdenas, Ministro de Economía y Finanzas, recibido el 04 del mismo mes y año. No se ha recibido la opinión correspondiente.

✓ **Ministerio de Defensa**

Mediante oficio N° 1046-2017-2018-CDNOIDALCD/CR de fecha 03 de abril del 2018, dirigido al señor José Huertas Torres, Ministro de Defensa, recibida el 05 del mismo mes y año. No se ha recibido la opinión correspondiente.

El Presidente de la Comisión, Congresista Javier Velásquez Quesquén, para la elaboración de su proyecto de ley, solicitó la siguiente información:

✓ **Fondo de Vivienda Policial - FOVIPOL**

Mediante oficio N° 224-2017-2018-CDNOIDAYLCD/CR de fecha 27 de setiembre del 2017, dirigido al señor Lucas Núñez Córdova, Gerente General FOVIPOL, recibida el 03 de octubre del mismo año.

✓ **Fondo de Vivienda del Ejercito - FOVIME**

Mediante oficio N° 245-2017-2018-CDNOIDAYLCD/CR de fecha 02 de octubre del 2017, dirigido al señor Orlando Gallegos Gonzales, Director Ejecutivo del Fondo de Vivienda del Ejercito - FOVIME, recibida el 03 de octubre del mismo año.

I.3 Opinión e información recibidas

- **Proyecto de Ley 113/2016-CR, que propone una “Ley que establece como voluntario aporte a los fondos de vivienda militar y policial”**

➤ **Ministerio del Interior**

La Comisión recibió, el 15 de agosto del 2017, el Oficio N° 795-2017/IN/DM, remitido por el Ministro del Interior, Carlos Basombrío Iglesias, conteniendo los siguientes documentos:

- Oficios N° 1566-2017-SECEJE PNP/UNITRADOCTC y N° 3953-2017-SECEJE PNP/UNITRADOCTC elaborados por el Jefe de la Unidad de Trámite Documentario de la Secretaria Ejecutiva de la Policía Nacional del Perú, mediante el cual adjunta el Informe N° 03-2017-DIREAP DIRBIE PNP, el Informe N° 20-2017-DIREAP PNP/DIRBIE-DIVFOVIPOL.COAS y el anexo N° 01.
- Informe N° 000998-2017/IN/OGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio del Interior.

✓ **Dirección de Bienestar de la Policía Nacional del Perú**

Mediante el Informe N° 03-2017-DIREAP DIRBIE PNP, de fecha 17 de febrero de 2017, la Dirección de Bienestar, sostiene que la propuesta del proyecto de ley N° 113-2016/CR: a) contraviene las normas supranacionales, que protegen el Derecho a la vivienda digna, específicamente numeral 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, entre otros instrumentos internacionales; b) contraviene el artículo 1 de la Constitución Política, en lo que respecta a la vida digna, además el artículo 12 que establece la intangibilidad de los fondos; c) vulnera el artículo 38 del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, la cual le atribuye al fondo de Vivienda Policial, la facultad exclusiva y esencial del otorgamiento de una vivienda digna al personal policial, entre otros.

✓ **Dirección de Bienestar y Apoyo al Policía**

Mediante el Informe N° 20-2017-DIREAP PNP/DIRBIE-DIVFOVIPOL.COAS, de fecha 19 de junio de 2017, la Dirección de Bienestar y Apoyo al Policía, absuelve un cuestionario con dieciséis interrogantes formuladas por los congresistas miembros de los proyectos de ley N° 113/2016-CR, 463/2016-CR, y 1192/2016-CR.

✓ **Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio del Interior**

Mediante el Informe N° 000998-2017/IN/OGAJ, de fecha 27 de junio de 2017, la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio del Interior, sostiene que la propuesta contenida en el Proyecto de Ley N° 113/2016-CR, **no es viable** en atención a la opinión técnica emitida

por el Fondo de Vivienda Policial de la Dirección de Bienestar de la Policía Nacional del Perú.

Por lo expuesto, se emite una opinión que califica como **INVIABLE** de la iniciativa legislativa.

➤ **Ministerio de Defensa**

La Comisión recibió, el 31 de mayo del 2017, el Oficio N° 579-2017-MINDEF/DM, remitida por el Ministro de Defensa, Jorge Nieto Montesinos, conteniendo el Informe Legal N° 614-2017-MINDEF/OGAJ, elaborado por la Jefa de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Defensa, el cual recoge las opiniones de la Dirección General de Recursos Humanos, el Ejército del Perú, Fuerza Aérea del Perú y la Marina de Guerra del Perú:

✓ **Dirección General de Recursos Humanos**

Mediante Oficio N° 1072-2017-DGRRHH/DIPEM, elaborado por el Director General de Recursos Humanos, quien sostiene que: a) se tratan de fondos intangibles, enfocados a dar solución al problema de vivienda del personal militar, b) existen aportantes que no pueden acceder temporalmente a los beneficios que otorgan los fondos por su falta de liquidez y al sobreendeudamiento, c) se trata de un fondo de tipo solidario, d) es falso que permitirá una cantidad de libre disposición para que se utilice de acuerdo a sus necesidades a quien se desafilie, e) la desafiliación generaría una descapitalización y comprometería seriamente la sostenibilidad de los fondos, afectando futuros créditos hipotecarios a otorgarse para la construcción de vivienda y paralizaría la ejecución de los proyectos que actualmente vienen desarrollándose e imposibilitaría proyectos futuros, y f) se correría el riesgo de perder el aporte del 2% que le corresponde al Estado.

✓ **Ejército del Perú**

Sostiene que la modificación de los artículos 1 y 3 de la Ley de creación de los fondos de vivienda de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, tendría un impacto social negativo en el personal aportante de ese órgano ejecutor, considerando la baja capacidad crediticia del personal militar, lo cual imposibilita el acceso a un endeudamiento en el mercado financiero nacional, dificultando así la solución al problema de vivienda en el personal militar. Asimismo, perjudicaría la situación económica financiera del fondo a corto plazo, repercutiendo en el cumplimiento de los compromisos contractuales asumidos por el fondo que se encuentra en el Plan estratégico de la institución.

✓ **Fuerza Aérea del Perú**

Sostiene que: a) se provocará la desafiliación de gran parte del personal aportante, b) el Fondo de Vivienda de la Fuerza Aérea del Perú (FOVIMFAP) perdería el aporte del Estado, por lo cual se incrementaría el déficit de recursos para llevar adelante futuros proyectos de vivienda, y c) el FOVIMFAP se vería obligado a incrementar la tasa de interés por los créditos hipotecarios que solicita el aportante, con lo cual ya no habría diferencia con el sistema de banca privada.

✓ **Marina de Guerra del Perú**

Mediante Oficio N° G.500-4957, elaborado por el Director Ejecutivo del Fondo de Vivienda de la Marina de Guerra del Perú, quien sostiene que: a) si el aporte es individual y no colectivo, no se podría mantener la actual escala de préstamos, además estas se reducirían considerablemente, causando un perjuicio más que un beneficio, b) se produciría una desafiliación masiva de aportantes y la solicitud inmediata de la devolución de lo aportado, también se dejaría de percibir el aporte del 2% del Estado, comprometiendo así la sostenibilidad del fondo, y c) opina que el fondo debe tener carácter obligatorio y colectivo.

Por lo expuesto, se emite una opinión que califica como **INVIABLE** la iniciativa legislativa.

➤ **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**

La Comisión recibió, el 14 de diciembre del 2016, el Oficio N° 1735-2016-VIVIENDA/DM, remitida por el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Edmer Trujillo Mori, conteniendo los siguientes documentos:

- Informe N° 299-2016/VIVIENDA/VMVU-DGPPVU de la dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo, por el cual hace suyo el Informe N° 596-2016-DGPPVU/DEPPVU y concluye que la propuesta resulta no viable.
- Informe N° 596-2016-DGPPVU/DEPPVU de la Dirección de Ejecución de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo. Mediante este informe se sostiene que el proyecto no es viable en tanto no se sustenta en un informe técnico financiero.
- Informe N° 432-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo. Por el cual hace suyo el Informe Técnico Legal N° 054-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-MAET-JHA, el cual concluye que la propuesta no es viable.

- Informe Técnico Legal N° 054-2016-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-MAET-JHA, de la Dirección de Vivienda. Considera al proyecto como no viable, toda vez que en la exposición de motivos no se han analizado las consecuencias de la propuesta de modificación del aporte obligatorio al Fondo de vivienda militar y policial por un aporte voluntario, considerando que, de aprobarse dicho fondo, éste dejará de percibir los aportes equivalentes al 5% de las remuneraciones o pensiones, lo que le ocasionaría un déficit no previsto.
- Informe N° 1042-2016-VIVIENDA/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Vivienda. Se sugiere que: a) en el artículo 1 de la propuesta no se incluya que el aporte al Fondo de Vivienda Militar y Policial será voluntario, b) con la modificación del literal “h” del artículo 3 de la Ley N° 24686 se desnaturaliza la finalidad del fondo, dado que no es una entidad de crédito sino que pretende solucionar problemas de vivienda, c) se realice una regulación expresa sobre la contribución equivalente al 2% de las remuneraciones pensionables, d) se debe evaluar el cambio de carácter del fondo de colectivo a individual, e) se sugiere que se señale en el proyecto las medidas que se adoptarían para que el fondo de Vivienda Militar y Policial pueda continuar cumpliendo con compromisos asumidos con flujos futuros, entre otros. Por ello, se concluye que el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento no es competente para emitir opinión respecto al proyecto.

Por lo expuesto, concluye que el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento **NO ES COMPETENTE** para emitir opinión respecto del proyecto.

➤ **Ministerio de Economía y Finanzas**

La Comisión recibió, el 16 de noviembre del 2016, el oficio N° 1943-2016-EF/10.01 remitido por el ex Ministro de Economía y Finanzas, Alfredo Thorne Vetter, al cual anexa el Informe N° 121-2016-EF/50.04 elaborado por la Dirección General de Presupuesto Público.

Sostiene que: a) respecto del aporte que efectúa el Estado, no se ha dispuesto que este sea solamente sobre el personal que voluntariamente se dedica a aportar, con lo que se estaría generando que el aporte del Estado sea por el total del personal en actividad y en retiro de las fuerzas armadas y fuerzas policiales, a pesar que dicho universo no es beneficiario de los fondos de vivienda, lo cual puede generar que a futuro dicho personal reclame que se le otorgue los recursos que el Estado ha aportado por cada uno de ellos, b) no se determina el monto de recursos con los que cuenta el fondo y si estos permitirían atender la demanda de devolución de los fondos aportados, en caso sea requerido por el personal que decida no aportar al fondo.

Por lo expuesto, emite opinión que **OBSERVA** el proyecto.

➤ **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**

La Comisión recibió, el 18 de octubre del 2016, el oficio N° 2518-2016-JUS/SG remitido por la ex Ministra de Justicia y Derechos Humanos, María Soledad Pérez Tello, al cual anexa el Informe N° 122-2016-JUS/GA elaborado por el Gabinete de Asesores.

Sostiene que: a) la propuesta no tiene línea de base a partir de la cual se pueda sostener que la obligatoriedad de los aportes constituye una razón que afecta el fondo y a su vez, a sus afiliados, b) la descripción de la problemática obliga a una reformulación en cuanto a la gestión del fondo, ante los casos de corrupción detectados por la Contraloría, c) no existe un estudio actuarial que permita definir la verdadera situación del fondo, su proyección en el tiempo para determinar el nivel de aumento o disminución de aportantes y beneficiarios, así como para determinar las decisiones que se deben adoptar a fin de mejorar la actual situación del fondo, reformular su naturaleza o para cerrar sus operaciones, si fuera inevitable.

Por lo expuesto, emite opinión que **OBSERVA** el proyecto.

- **Proyecto de Ley 463/2016-CR, presentado por el congresista Yonhy Lescano Ancieta, que propone una “Ley que modifica el artículo 4 de la Ley 24686, Ley que crea en cada instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial”**

➤ **Ministerio de Defensa**

La Comisión recibió, el 12 de mayo del 2017, el oficio N° 470-2017-MINDEF/DM, remitido por el Ministro de Defensa, Jorge Nieto Montesinos, al cual anexa el Informe Legal N° 757-2017-MINDEF/OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica.

Sostiene que: a) el ejército recomienda la no viabilidad de la modificación del artículo 4 de la Ley N° 24686, con la finalidad de tener mayores recursos económicos para la construcción de mega proyectos en el corto plazo, lo cual redundará en beneficio de la familia militar aportante; b) la Marina recomienda mantener el porcentaje de aporte del personal militar y policial del 5% y el aporte del Estado del 2% a los fondos de vivienda militar y policial, con la finalidad de garantizar la sostenibilidad económica financiera de los fondos de vivienda militar y policial, por lo que para esta institución la propuesta no resulta viable, c) la fuerza aérea concluye que la reducción del 5% al 3% del aporte no es conveniente, visto que habría una considerable reducción del ingreso por aportes del personal Militar FAP, lo cual generaría una

disminución en el otorgamiento del crédito hipotecario y el desarrollo de programas de vivienda, por lo que también opina por la inviabilidad.

Por lo expuesto, emite opinión que califica como **INVIABLE** el proyecto.

➤ **Ministerio de Economía y Finanzas**

La Comisión recibió, el 20 de abril del 2017, el oficio N° 863-2017-EF/10.01 remitido por el ex Ministro de Economía y Finanzas, Alfredo Thorner Vetter, al cual anexa el Informe N° 100-2017-EF/50.04 elaborado por la Dirección General de Presupuesto Público.

Sostiene que: (i) La exposición de motivos no efectúa sustentación técnica alguna que justifique la reducción del porcentaje de aporte del personal militar y policial, del 5% al 3 % y solo se limita a efectuar una reseña del marco normativo y la finalidad del fondo, (ii) no se demuestra que la tasa propuesta de 3% sea una tasa de equilibrio, (iii) el impacto financiero para los fondos de vivienda, por la disminución de la tasa de aporte, provocaría la reducción de la recaudación de aportes en 68 millones de soles. (iv) no se encuentra sustentito alguno que demuestre técnicamente la viabilidad económica y financiera de la propuesta, entre otros. Por lo que tanto la Dirección General de Presupuesto Público y la Dirección General del Gestión de Recursos Publico, formulan observación sobre la propuesta

Por lo expuesto, emite opinión que **OBSERVA** el proyecto.

- **Proyecto de Ley 1192/2016-CR, presentado por el congresista Osías Ramírez Gamarra, que propone una “Ley que modifica el artículo 3 de la Ley 24686 y ordena la devolución de los aportes en favor de los aportantes al Fondo de Vivienda Militar Policial”**

➤ **Ministerio de Defensa**

La Comisión recibió, el 28 de agosto del 2017, el oficio N° 1143-2017-MINDEF/DM, remitido por el Ministro de Defensa, Jorge Nieto Montesinos, al cual anexa el Informe Legal N° 1294-2017-MINDEF/OGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Defensa, el cual recoge las opiniones del Ejército del Perú, Fuerza Aérea del Perú y la Marina de Guerra. Veamos a continuación las siguientes opiniones:

✓ **Ejército del Perú**

Sostiene que a) la devolución del monto a sus aportantes no será la herramienta necesaria para solucionar sus problemas de vivienda ya que terminarán endeudándose en el mercado financiero con tasas elevadas y cuotas mensuales que afectarían su canasta básica

familiar, b) los aportes del fondo son intangibles y constituyen recursos financieros que permiten ofrecer beneficios, siendo su misión solucionar el problema de vivienda de sus aportantes, no pudiendo aplicar la devolución de aportes con rentabilidad o intereses, ya que el fondo buscar dar un beneficio colectivo y no individualizado a intereses personales, que afectarían los proyectos que vienen desarrollándose a favor de la familiar militar aportante.

✓ **Fuerza Aérea del Perú**

Sostiene que ello: a) afectaría los intereses de los 6,926 aportantes de la fuerza aérea que aún no han sido beneficiados con créditos hipotecarios para dar solución a su problema de vivienda, b) truncaría el desarrollo de proyectos de vivienda que fueron iniciados para beneficiar a 260 aportantes a fin que puedan acceder a un bien inmueble digno y seguro para su familia, c) tendrán que recurrir a las instituciones financieras privadas, d) no habiéndose previsto la devolución de aportes en las normas legales de su creación, no es aplicable un proyecto de ley que desestabilice los fines para los cuales fueron creados, e) originaría una descapitalización que impediría el cumplimiento de los fines para los que fue creado.

✓ **Marina de Guerra del Perú**

Mediante Oficio N° G.500-4957, elaborado por el Director Ejecutivo del Fondo de Vivienda de la Marina de Guerra del Perú, quien sostiene que: a) de aprobarse el proyecto no podría realizarse la devolución de aportes en forma retroactiva, b) su aprobación reduciría considerablemente la escala de préstamos y los ingresos por dicho concepto, incrementando la demanda insatisfecha de aportantes, que ocasionaría la búsqueda de financiamiento a través del sistema financiero en condiciones desventajosas y algunos ni calificarían, c) se daría la pérdida en adición del aporte del Estado (2%) del personal que solicite la devolución de aportes obligatorios, d) comprometería seriamente la sostenibilidad del Fondo y el mantenimiento de los beneficios que se otorga al personal aportante y e) recomienda la continuidad del aporte del personal naval con carácter obligatorio.

Por lo expuesto, emite opinión que declara **INVIABLE** el proyecto.

➤ **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**

La Comisión recibió, el 15 de agosto del 2017, el Oficio N° 252-2017-VIVIENDA/DM, remitida por el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Edmer Trujillo Mori, conteniendo el Informe N° 1225-2017-VIVIENDA-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica.

Sostiene que: a) los alcances del proyecto de ley no se encuentran en el ámbito de competencia de nuestro sector, b) quienes deberían pronunciarse con el Ministerio de Defensa y del Interior; y, c) no se cumple con lo señalado en el Manual de Técnica Legislativa.

Por lo expuesto, concluye que el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento **NO ES COMPETENTE** para emitir opinión respecto al proyecto.

➤ **Ministro de Economía y Finanzas**

La Comisión recibió, el 15 de agosto del 2017, el oficio N° 1624-2017-EF/10.01 remitido por el Ministro de Economía y Finanzas, Fernando Zavala Lombardi, al cual anexa el Informe N° 184-2017-EF/50.04 elaborado por la Dirección General de Presupuesto Público.

Sostiene que: a) de aprobarse lo establecido en la propuesta se generará la reducción de los recursos del Fondo de Vivienda Militar y Policial, lo que podría afectar la sostenibilidad económica y financiera del mismo, b) en el proyecto no se precisa el monto de recursos con los que cuenta dicho fondo a fin de determinar que la aplicación de las medidas propuestas no afectaría la sostenibilidad económica y financiera, c) la propuesta puede generar la demanda de recursos adicionales al Estado.

Por lo expuesto, emite opinión que **OBSERVA** el proyecto.

➤ **Otras opiniones recibidas**

La Comisión recibió, el 17 de octubre del 2017, el oficio N° 0062-2017-2018-ORG/CR remitido por el Congresista Osías Ramírez Gamarra, quien adjunta información valiosa y pertinente respecto al proyecto en análisis y anexa los siguientes informes:

- Oficio N° 2127-2016-EF/10.01
- Informe N° 406-DGRRHH/DIPEM
- Oficio N° 385-2017-MINDEF/DM
- Oficio N° 1366-2017-OPPEC-OM-CR
- Oficio N° 823-2016-2017-CEBFIF/CR
- Oficio N° 027-2017-MINDEF/DM
- Oficio N° 00293-2017-CG/DC

- **Proyecto de Ley 1616/2016-CR, presentado por el congresista Miguel Antonio Castro Grández, que propone una “Ley que modifica los artículos 3, inciso a), y 22 de la Ley 24686, que crea en cada instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial”**

➤ **Opiniones ciudadanas**

La Comisión recibió, el 28 de agosto del 2017, el Oficio N° 2280-2017-OPPEC-OM-CR, remitido por la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano conteniendo las siguientes opiniones:

✓ Opiniones a favor

- a) Señor Nazario Orellana Andia: “muy bueno este proyecto porque incluye la devolución de los aportes a los que fueron favorecidos con algún producto ofrecido por los fondos de vivienda, ya que el favorecido al obtener su préstamo u otro producto, sigue pagando sus aportes obligatorios al fondo de vivienda (...)”
 - b) Señor Daniel Pino Aquehua: “los aportes que efectuamos obligatoriamente a ese fondo de nuestros reducidos sueldos, ya han perdido su poder adquisitivo desde 1997 en que empezamos a aportar, asimismo las inversiones realizadas por dicho se encuentran ubicados y recuperables, porque se debita de los sueldos o pensiones del beneficiario (...)”
 - c) Señor Marcos Díaz Gutiérrez: “no está muy claro con respecto de los que aportaron voluntariamente y que cuando pasaron a retiro no pudieron conseguir el beneficio de Fovipol en razón que no calificaban.”
- **Proyecto de Ley 2040/2016-CR, presentado por el congresista Javier Velásquez Quesquén, que propone una “Ley que moderniza el Fondo de Vivienda Militar y Policial”**

➤ **Fondo de Vivienda de la Policía Nacional - FOVIPOL**

La Comisión recibió, el 10 de octubre del 2017, el Oficio N° 101-2017-SECEJE PNP-DIRBAP/DIVFOVIPOL-COAS, remitida por el Gerente General de FOVIPOL, Lucas Núñez Córdova, conteniendo el Informe N° 37-2017-SECEJE PNP-DIRBAP/DIVFOVIPOL-COAS, de fecha 09 de octubre del 2017, el cual señala:

- a) Respecto a cuánto asciende el acumulado mensual, que se aplica al sueldo y a las pensiones del personal de la policía destinado al Fondo de Vivienda - FOVIPOL: sostiene que, aplicando el 5% de descuentos de

aportes a 107,151 aportantes, se tiene que, por personal en actividad, el acumulado es de 11,073,231.88; por personal en retiro el acumulado es de 647,626.21; y, por personal sobreviviente es de 6,129.25. En total, el acumulado mensual asciende a una suma total de 11,726,987.34 soles.

- b) Respecto de a cuánto asciende el acumulado a la fecha del Fondo de Vivienda de la Policía Nacional del Perú, sostiene que el FOVIPOL cuenta con un total acumulado por aportes del 5% de enero al mes de agosto de 2017 de S/. 91,722,319.49 soles
- c) Respecto a cuánto son los policías beneficiados con una vivienda: sostiene que el FOVIPOL, entre el periodo 1992 - 2001, adjudicó mediante sorteo público 5,123 viviendas y desde el 2002 hasta septiembre del 2017, ha otorgado 29,422 préstamos, que, sumado a las adjudicaciones, hace un total de 34,545 efectivos policiales beneficiados, con una vivienda propia.
- d) Respecto de cuantas personas de la policía mantienen proceso judicial para lograr la devolución de sus aportes al Fondo de Vivienda -FOVIPOL: sostiene que, a la fecha, el Fondo de Vivienda Policial – FOVIPOL, cuenta con 60 peticiones de Devolución de Aportes Judicializadas.

➤ **Fondo de Vivienda del Ejército - FOVIME**

La Comisión recibió, el 09 de octubre del 2017, el Oficio N° 432/S-11.C.9/19.00, remitido por el Director Ejecutivo del Fondo de Vivienda del Ejército - FOVIME, conteniendo la información solicitada respecto de los siguientes temas:

- a) Aportes acumulados por mes del 5% del ORES FOVIME
- b) Aportes acumulados a la fecha del 5% del ORES FOVIME
- c) Los beneficiados del fondo, con una vivienda hasta la fecha
- d) Procesos judicializados por devolución de aportes

II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

- **Proyecto de Ley 113/2016-CR**, presentado por el congresista Carlos Ricardo Bruce Montes De Oca, que propone una “**Ley que establece como voluntario aporte a los fondos de vivienda militar y policial**”

Propone modificar el artículo 1 y el inciso a) del artículo 3 de la Ley N° 24686 a fin de establecer el carácter voluntario de los aportes a los Fondos de Vivienda Militar y Policial.

Establece que los aportantes que hayan sido beneficiarios de los referidos fondos, de manera previa a la vigencia de la ley, no estarán obligados al pago mensual de los aportes, correspondiéndoles cumplir con sus obligaciones según el beneficio al que hayan accedido.

Finalmente, propone que el Poder Ejecutivo tiene un plazo no mayor de 30 días, a partir de la entrada en vigencia de la ley, para adecuar el Reglamento de los Fondos de Vivienda Militar y Policial.

- **Proyecto de Ley 463/2016-CR**, presentado por el congresista Yonhy Lescano Ancieta, que propone una “**Ley que modifica el artículo 4 de la Ley 24686, Ley que crea en cada instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial**”

Propone modificar el artículo 4 de la Ley 24686, en los siguientes términos:

“Artículo 4. El aporte a que se refiere los incisos a) y h) del artículo anterior, será el 3% de la remuneración consolidada del personal de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.”

En ese sentido, se produce el cambio de remuneración pensionable a remuneración consolidada y se propone una reducción del aporte del 5% al 3%. Finalmente, propone que el Poder Ejecutivo debe adecuar, en un plazo de 45 días, el Reglamento del Fondo de Vivienda Militar y Policial.

- **Proyecto de Ley 1192/2016-CR**, presentado por el congresista Osías Ramírez Gamarra, que propone una “**Ley que modifica el artículo 3 de la Ley 24686 y ordena la devolución de los aportes en favor de los aportantes al Fondo de Vivienda Militar Policial**”

Propone modificar el artículo 3 de la Ley N° 24686, con la finalidad de establecer la devolución del aporte obligatorio cuando el efectivo militar o policial en actividad, en situación de disponibilidad o en situación de retiro prueba, de manera indubitable, que no ha sido favorecido con un producto financiero creado por el Fondo. Se propone que la devolución sea sobre el aporte principal y los intereses.

Establece que, los efectivos militares y policiales que hayan adquirido un bien inmueble sin el apoyo del Fondo, tienen derecho a solicitar sus aportes individuales más los intereses acumulados a la fecha de la devolución de sus aportes. Al respecto, se precisa que no tienen derecho a la devolución de los aportes quienes se hubiesen beneficiado de algún producto del Fondo.

Finalmente, se dispone que el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa tienen un plazo de 60 días contados a partir de la entrada en vigencia de la ley para publicar el Reglamento del trámite para la devolución de los aportes facultativos a los que tienen derecho los efectivos militares y policiales de los institutos armados del Perú.

- **Proyecto de Ley 1616/2016-CR**, presentado por el congresista Miguel Antonio Castro Grández, que propone una “**Ley que modifica los artículos 3, inciso a), y 22 de la Ley 24686, que crea en cada instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial**”

Propone modificar los artículos 31 inciso a) y 22 de la Ley N° 24686, a fin de establecer la voluntariedad del pago del aporte de personal militar y policial al Fondo de Vivienda Militar del Ejército - FOVIME, al Fondo de Vivienda Militar de la Marina - FOVIMAR, al Fondo de Vivienda Militar de la Fuerza Aérea - FOVIMFAP y al Fondo de Vivienda Policial - FOVIPOL, así como establecer la devolución de los aportes que, de forma obligatoria, los fondos anteriormente señalados cobraron en cumplimiento de las normas modificadas.

Propone la devolución al personal militar y policial de los aportes que, obligatoriamente, fueron descontados de sus remuneraciones a favor de los Fondos de Vivienda Militar y Policial, debiendo devolverse el total actualizado de los aportes descontados de sus remuneraciones, siempre y cuando demuestren que, hasta la fecha de vigencia de la presente norma modificatoria, no hayan resultado favorecidos con alguno de los beneficios derivados del destino de los recursos del Fondo.

Establece que el personal militar y policial que obligatoriamente aportó a los Fondos de Vivienda Militar y Policial, conforme a las normas señaladas en el primer párrafo del presente artículo y que no haya resultado favorecido con alguno de los beneficios de su Fondo respectivo, podrá optar por continuar aportando voluntariamente a dicho Fondo, no procediendo la devolución de sus aportes.

Dispone que en un plazo no mayor a sesenta (60) días, cada uno de los organismos especiales de los institutos de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, con la participación de los Ministerios de Defensa e Interior, elaborará la lista de los beneficiarios para la devolución de aportes, conforme lo señalado en el artículo 3° de la presente Ley, la cual deberá ser publicada en un plazo no mayor de treinta (30) días contados desde la fecha de su elaboración.

- **Proyecto de Ley 2040/2017-CR**, presentado por el congresista Javier Velásquez Quesquén, que propone una “**Ley que moderniza el Fondo de Vivienda Militar y Policial**”

Propone modernizar el Fondo de Vivienda Militar y Policial, a fin de establecer el carácter voluntario de los aportes, permitir la libre desafiliación de los aportantes y regular la devolución de los aportes a quienes se retiren del Fondo sin haber recibido alguno de sus beneficios.

Establece que el Personal Militar y Policial tiene derecho a desafiliarse del Fondo de Vivienda, para lo cual deberá expresar su voluntad por escrito. Esta disposición no es aplicable para quienes se hayan beneficiado de algún producto del Fondo de Vivienda, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

Asimismo, dispone que el Personal Militar y Policial que se desafilie del Fondo de Vivienda, tiene derecho a la devolución de los aportes que, de manera obligatoria, fueron descontados de su remuneración. Al respecto, establece que no tienen derecho a la devolución de los aportes quienes que se hayan beneficiado con algún producto del Fondo de Vivienda, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

En ese sentido, propone modificar los artículos 2, 3, 4, 10 y 22 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.

- **Proyecto de Ley 2572/2017-CR**, presentado por el congresista Octavio Salazar Miranda, que propone una “**Nueva Ley de administración de los fondos de vivienda militar policial**”.

Esta iniciativa legislativa propone modernizarla ley 24686, para esto propone:

“(…) excepcionalmente los aportantes que soliciten algún beneficio de préstamo o adjudicación de vivienda por razón de salud debidamente acreditado no puedan acceder al mismo, dejarán de aportar obligatoriamente a dicho Fondo de Vivienda, consecuentemente no se les descontaría el aporte en su boleta de remuneración y deberá realizarse la devolución de los aportes.”

En la exposición de motivos sustentan que su propuesta busca mejorar la efectividad, sostenibilidad y superar las limitaciones que enfrentan los fondos de vivienda, resalta que los recursos financieros de los fondos tienen calidad de intangibles y solo pueden ser utilizados para los fines que establece la ley; otro aspecto nuevo de la propuesta es que los beneficiados con una vivienda o un préstamo, una vez cancelados la totalidad de estos pueden solicitar una ampliación de los mismo para mejorar su vivienda.

Finalmente debemos referir que la propuesta cuenta con 22 artículos, cinco disposiciones complementarias y transitorias y una disposición derogatoria.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley N° 24686, Crean en cada instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el fondo de vivienda militar y policial
- Ley N° 27743, Ley que modifica el artículo 3 de la Ley del Fondo de Vivienda Militar y Policial
- Ley N° 27801, Ley que modifica el Régimen Legal del Fondo de Vivienda Militar y Policial

- Ley N° 29625, Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo
- Ley N° 27801, Ley que modifica el Régimen Legal del Fondo de Vivienda Militar y Policial
- Decreto Legislativo N° 732, Modifican varios artículos de la Ley N° 24686
- Decreto Supremo N° 091-DE-CCFFAA, Aprueban el Reglamento de los Fondos de Vivienda Militar y Policial

IV. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

4.1. Análisis Jurídico Constitucional

a) Ley de creación del Fondo de Vivienda

Mediante Ley N° 24686, del 17 de junio de 1987, se creó, en cada instituto de las Fuerzas Armadas y Policiales, un Fondo de Vivienda con la finalidad de garantizar acceso a la vivienda propia para el personal militar y policial en situación de actividad, disponibilidad y retiro con goce de pensión. Así, tal como se encuentra establecido en su artículo 1:

“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.”¹

Por consiguiente, en cada instituto armado, se constituyeron los siguientes fondos:

- Fondo de Vivienda Militar del Ejército - FOVIME
- Fondo de Vivienda Militar de la Marina - FOVIMAR
- Fondo de Vivienda Militar de la Fuerza Aérea - FOVIMFAP
- Fondo de Vivienda Policial - FOVIPOL

Las características principales del Fondo de Vivienda Militar y Policial, en virtud de la Ley N° 24686, son las siguientes:

¹ El artículo 1 actual es resultado de la modificación realizada en virtud del Decreto Legislativo N° 732 del 12 de noviembre de 1991. La versión original del artículo 1 establecía lo siguiente: “Créase en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, con la finalidad de llevar a cabo Programas de Vivienda para el Personal Militar y Policial en las situaciones de actividad, disponibilidad y retiro con goce de pensión.”

- Carácter intangible del Fondo para los fines no previstos en la ley (artículo 2)
- Recursos financieros constituidos por: (artículos 3 y 4)
 - 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 (5% de la remuneración pensionable);
 - La contribución obligatoria del Estado (2% de la remuneración pensionable);
 - El producto de la venta de los inmuebles que se construyan o adquieran con los recursos del fondo;
 - Los intereses que perciban de sus depósitos;
 - Los valores que se emitan en la forma y condiciones que las leyes sobre la materia establecen;
 - Los créditos internos o externos que obtenga el Fondo;
 - Las donaciones y transferencias recibidas a título gratuito;
 - El aporte voluntario de quienes tienen terreno y desean construir casco habitable; y,
 - Los bienes raíces transferidos a título oneroso al Fondo.
- Recursos del Fondo destinados a: (artículo 10)
 - La construcción o adquisición de viviendas, cascos habitables y/o terrenos destinados al personal aportante que no cuente con vivienda propia; y,
 - El otorgamiento de préstamos al personal militar y policial para ampliación y/o reparación de vivienda; o, para la construcción de casco habitable sobre terreno propio.
- Oportunidad y forma de acceder a los productos del Fondo: (artículo 14 y 15)
 - Sorteo para comprar una vivienda construida o adquirida por el Fondo, con financiamiento a largo plazo (cuota de amortización establecida bajo el sistema de vivienda de interés social);

- Obtención de préstamo, para ampliación y/o reparación de vivienda; o, para la construcción de casco habitable sobre terreno propio;
- De obtenerse una vivienda o un préstamo, no se podrá intervenir nuevamente en un sorteo u obtener un préstamo.
- Exclusión del Fondo una vez que se ha cancelado el monto de la vivienda o préstamo respectivo (artículo 22). En caso de fallecimiento del titular, el cónyuge supérstite o hijos continúan en el Fondo con los mismos derechos.
- La administración y gestión del Fondo a cargo de cada instituto armado. (artículo 7)

b) En fondo creado en el marco de la Constitución de 1979

El Fondo de Vivienda Militar y Policial es un sistema de aportación basado en la solidaridad y su creación se contextualiza dentro de los fines del Estado social y el régimen económico previstos en la Constitución de 1979, la cual establecía, respecto del derecho de acceso a la vivienda:

*“Artículo 10. Es derecho de la familia contar con una **vivienda decorosa**.*

***Artículo 18. El Estado atiende preferentemente** las necesidades básicas de la persona y de su familia en materia de alimentación, **vivienda** y recreación. La ley regula la utilización del suelo urbano, de acuerdo al bien caimán y con la participación de la comunidad local. El Estado **promueve la ejecución de programas públicos** y privados de **urbanización y de vivienda**. El Estado **apoya y estimula a las cooperativas, mutuales y en general a las instituciones de crédito hipotecario para vivienda y los programas de autoconstrucción y alquiler venta**. Concede aliciente y exoneraciones tributarias a fin de abaratar la construcción. Crea las condiciones para el otorgamiento de créditos a largo plazo y bajo el interés.”* (el resaltado es nuestro)

En esa misma línea, corresponde señalar que, los Fondos de Vivienda Militar y Policial, coexistían con otros fondos y programas estatales de promoción de acceso a la vivienda, tales como: (i) el Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI, creado mediante el Decreto Ley N° 22591, de fecha 30 de junio de 1979 y que tuvo como finalidad, atender de manera progresiva, la necesidad de vivienda de los trabajadores, en función a sus ingresos; y, (ii) la creación del Banco de Materiales, mediante Ley N° 23220, de fecha 28 de septiembre de 1980.

c) El fondo en el marco de la Constitución de 1993

Debemos tener en cuenta que, **si bien la Constitución de 1993 reconoce que el Estado peruano es un Estado social, en lo que respecta a su régimen económico, establece que el Estado tiene un rol subsidiario en la economía en el contexto de una economía social de mercado;** así tenemos:

“Artículo 58. Economía Social de Mercado

*La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una **economía social de mercado**. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.*

(...)

Artículo 60. Pluralismo Económico

*El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa. Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar **subsidiariamente** actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal.”* (el resaltado es nuestro)

Para clarificar el tema recordemos que el Tribunal Constitucional en la sentencia del Exp. N° 0008-2003-AI/TC, ha sido establecido:

*“...a diferencia de la Constitución de 1979, que no establecía claramente la subsidiariedad de la intervención de los poderes públicos en la economía, la actual Constitución prescribe expresamente en su artículo 60° que “[...] Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional [...]”. Se consagra así, el “**principio de subsidiariedad**” de la actuación del Estado en la economía, y se plantea el reconocimiento de la existencia de una función supletoria del Estado ante las imperfecciones u omisiones de los agentes económicos, en aras del bien común.”* (el resaltado es nuestro)

De esta manera, el Tribunal Constitucional enfatiza en la referida sentencia que la intervención del Estado en el campo económico, **no sólo no debe coartar la libre iniciativa de los particulares, sino que, por el contrario, debe garantizar la expansión de la misma, así como de los derechos esenciales de la persona humana.** Por ello, al amparo de la Constitución de 1993 también han sido creados fondos y programas sociales de vivienda, tales como el Fondo Mi Vivienda² y Techo Propio³, en los años 1998 y 2002, respectivamente. No obstante, una particularidad

² Creado mediante Ley N° 26912 del 15 de enero de 1998.

³ Creado mediante Resolución Ministerial N° 054-2002-VIVIENDA.

de estos fondos y programas **es su carácter voluntario**. Además, ambos incorporan la participación del sector privado. Ello tiene concordancia con los principios y derechos del régimen económico reconocidos en la Constitución de 1993 tales como la libre competencia (artículo 61), la libertad de contratar (artículo 62) y la protección al consumidor (artículo 65).

4.2. Análisis sobre la estructura del Fondo

La Comisión considera que los cambios producidos en el régimen económico en la Constitución Política del Perú de 1993, generan que sea necesario actualizar la estructura del Fondo de Vivienda Militar y Policial en aquellos supuestos en los que éste no ha respondido a los fines inicialmente previstos, a fin que los aportes en estos casos **sean realizados de manera voluntaria y así se permita que los aportantes puedan tomar la decisión de desafiliarse del fondo, en caso no hayan recibido algunos de los beneficios previstos en el mismo**. En consecuencia, esta nueva estructura permitirá generar los incentivos necesarios para que mejore la gestión de los fondos, en aquellos supuestos en los que no ha funcionado adecuadamente.

Actualmente, la estructura de los fondos de vivienda militar y policial, es notorio de acuerdo a las cifras que analizaremos que la Policía Nacional del Perú a través de su FOVIPOL, no está generando los beneficios esperados por sus aportantes. Así, frente a la reducción obligatoria del 5% de la remuneración mensual del personal, la probabilidad efectiva de constituirse como beneficiario de una vivienda, terreno o préstamo, ha sido solamente de, aproximadamente, el 30% del número total de aportantes. A este hecho debe añadirse que, debido al incremento de alternativas de acceso a la vivienda y de adquisición de préstamos, las personas tienen diversas opciones en el mercado, según su capacidad económica, para adquirir una vivienda o terreno u obtener un préstamo. Es así que, a los diversos programas y fondos voluntarios de vivienda constituidos por el Estado, existen alternativas en el sector privado y financiero. Ergo **tal y como se encuentra estructurado FOVIPOL, ha dejado de ser un mecanismo que aumenta las posibilidades de acceso a la vivienda y más bien se constituye como un límite a la posibilidad de disponer libremente de la remuneración**. Es importante también resaltar que, un elemento que ha afectado el funcionamiento de los referidos fondos de vivienda, ha sido la gestión deficiente e incluso cuestionada de los mismos a lo largo del tiempo.

Ante la deficiencia de este fondo y la imposibilidad de que se les devuelvan sus aportes sin haber recibido beneficio alguno, es que diversos beneficiarios recurrieron al órgano jurisdiccional ordinario y al Tribunal Constitucional, originando pronunciamiento positivo sobre que este debe ser voluntario y sobre la devolución, que amerita análisis para nuestro estudio.

a) Pronunciamiento de la Corte Suprema sobre los aportes al fondo:

Al respecto, la **Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema se ha pronunciado sobre la admisibilidad de un pedido de devolución de aportes.** Así, en la Casación N° 1053-2008, del 19 de agosto de 2008, **se estableció, en relación con el Fondo de Vivienda Policial - FOVIPOL, que debía procederse a la devolución de los descuentos mensuales de aquel aportante que se retire voluntariamente del fondo sin haber recibido beneficio alguno del mismo:**

*“... no cabe sino concluirse que tal carácter intangible sustentado esencialmente en la solidaridad y el beneficio colectivo termina siendo relativizado cuando se afecta de modo tan ostensible al particular integrante de dicho colectivo, razón por la cual **no se puede considerar el pedido de devolución de aportes del recurrente un fin no previsto en la Ley pues por el contrario ha sido la administración la que no ha orientado su actuación en relación al demandante al logro de la finalidad que para el Fondo señala el artículo 1 de la Ley N° 24686, siendo que razonar de manera contraria a lo establecido por las instancias de mérito importaría promover el ejercicio abusivo de un derecho, proscrito por el artículo 103 de la Constitución, dejando de aplicar la justicia al caso concreto e impidiendo el acceso a la tutela jurisdiccional efectiva.**”⁴ (el resaltado es nuestro)*

b) Pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre los aportes al fondo:

Asimismo, el **Tribunal Constitucional se ha pronunciado respecto de los fondos de vivienda,** antes demandas presentadas solicitando la devolución de aportes. En efecto, en el Expediente N° 451-2002-AA/TC, el Tribunal Constitucional sostuvo, en relación con el Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL), lo siguiente:

*“(...) **no existe disposición legal alguna que impida la devolución de los aportes efectuados por el recurrente desde el mes de abril de 1998 al Fondo de Vivienda Policial, máxime, si estos fueron descontados de su pensión en forma arbitraria e ilegal.**”⁵ (las negritas son nuestras)*

En consecuencia, el Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda de Amparo y ordenó a la Dirección Ejecutiva del FOVIPOL y a la Caja de Pensiones Militar Policial que exoneren al recurrente de los descuentos que, por concepto de vivienda, habían cargado a su pensión y que le devuelvan los aportes. De igual manera, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado con la finalidad de proteger los derechos de los ex aportantes del FONAVI. Así, en la sentencia del Exp. N°0007-2012-PI/TC, sostuvo que una devolución individual puede justificarse **“por la necesidad de devolver aportes que fueron sustraídos del patrimonio de los**

⁴ Casación N° 1053-2008, del 19 de agosto de 2008. Fundamento Sétimo.

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 451-2002-AA/TC.

trabajadores, sin cumplir con la finalidad preestablecida por el fondo”.⁶ Por ello, el Tribunal Constitucional ha enfatizado que es importante que los aportes realizados a los fondos de vivienda, puedan verse traducidos en beneficios, **pues, de lo contrario, se estaría generando un supuesto de confiscación de la propiedad individual.**

c) Legislación Internacional sobre el carácter voluntario de los aportes al fondo:

Es importante sostener que, el carácter voluntario de los aportes tiene también un fundamento en los tratados internacionales ratificados por el Estado peruano, tales como:

- **El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**, el cual establece, respecto del derecho a la vivienda:

“Artículo 11.

*1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y **vivienda** adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada **en el libre consentimiento.**”* (el resaltado es nuestro)

- **El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;** ha establecido en su Observación General N° 4⁷, que el derecho a una vivienda adecuada, no puede considerarse de manera aislada de los demás derechos humanos y que, por lo tanto, el pleno disfrute del derecho a elegir la residencia y de participar de la toma de decisiones, es fundamental para realizar y mantener el derecho a una vivienda adecuada para todos los grupos de la sociedad. Asimismo, el Comité establece, sobre el lugar de la vivienda:

*“f) Lugar. **La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo**, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la*

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 0007-2012-PI/TC.

⁷ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES. Observación General 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Sexto período de sesiones (1991). Fundamento 9.

proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.”⁸ (el resaltado es nuestro)

d) Tratamiento en otros países

Es importante mencionar que, **en países como Chile**, el Estado ha previsto la constitución **de fondos de vivienda voluntarios**. En efecto, el Reglamento del “Fondo de Ahorro Habitacional para el personal de Carabineros de Chile” de 1981, establece que:

*“Artículo 2. Para el cumplimiento de sus fines, se crea un sistema de ahorro que, para los efectos del presente decreto, se denominará “Fondo de Ahorro Habitacional”, y que se formará con las cotizaciones del personal de la Institución que ingrese **voluntariamente** a él.*

Artículo 5. (...)

*El personal en actual servicio que **no desee participar del sistema**, deberá expresar su voluntad por escrito.*

*En cuanto al personal que ingresa a la Institución, **deberá expresar su voluntad** de pertenecer o no al sistema, al momento de su nombramiento o contratación.”*

e) La Confiscatoriedad del Fondo

La comisión considera que para analizar el carácter confiscatorio del Fondo debemos revisar la sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, en el Expediente N° 00007-2012-AI/TC:

*“Asimismo, en la temprana STC 0001-1999-PI, se estableció que **los actos que desconocieran el deber de destinar los recursos del FONAVI a asegurar el beneficio directo de los aportantes, constituiría una conducta “confiscatoria”, “puesto que se desconocería la consecuencia jurídica en virtud de la cual el Estado consideró válida su actividad recaudadora** tomando una parte de las riquezas de los particulares; en otras palabras, se desconocería la finalidad a la que estaba designada la recaudación del FONAVI”.*⁹

En efecto, el principio de no confiscatoriedad tiene tanto una dimensión cualitativa y una cuantitativa. Así, la confiscatoriedad cualitativa se configura cuando los recursos recaudados no se destinan a los fines previstos que justifiquen dicha actividad recaudatoria. Por ello, si la finalidad de la creación de un fondo de vivienda, que implica el aporte obligatorio de 5% de la remuneración mensual, es el acceso a la vivienda de sus aportantes y, solamente el 30% se beneficia del mismo,

⁸ *Ibíd.* Fundamento 8 f).

⁹ STC Exp. N° 00007-2012-AI/TC. Caso “FONAVI”.

estamos dentro de los alcances de este concepto de confiscatoriedad cualitativa, el cual es un principio reconocido en la Constitución¹⁰.

Por ello, teniendo en cuenta que el referido fondo tiene más de tres décadas de constituido, se puede colegir que una estructura de aportes voluntarios es económicamente viable y que, en tal medida, los proyectos de ley presentados tienen sustento constitucional y tiene un correlato en experiencias comparadas en la región. Ergo, la Comisión considera que debe permitirse la libre desafiliación de aquellos aportantes que no han sido beneficiarios de una vivienda o préstamo. Asimismo, que la decisión de formar parte del fondo de vivienda sea de carácter voluntario y ya no obligatorio, lo cual permitirá crear incentivos para que la gestión de los respectivos fondos sea más eficiente y tenga un mayor alcance en términos de cobertura.

4.3. Análisis de la estructura del Fondo de Vivienda de la Policía Nacional del Perú.

Actualmente, la estructura de los fondos de vivienda militar y policial, sobre todo, el de la **Policía Nacional del Perú (FOVIPOL)** no está generando los beneficios esperados por sus aportantes. Así, el fondo está estructurado como un **descuento obligatorio del 5% de la remuneración mensual del personal**, en el cual la probabilidad efectiva de constituirse como beneficiario de una vivienda, terreno o préstamo, ha sido solamente de, aproximadamente, 30% del número total de aportantes a lo cual debe añadirse la falta de transparencia en la información proporcionada a los aportantes y las denuncias por gestión deficiente. La premisa expuesta se basa en las cifras correspondientes al porcentaje de beneficiarios en la Policía Nacional del Perú.

En relación con las cifras relativas al Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL), éstas han sido proporcionadas por el Ministerio del Interior, a pedido de la Comisión de Defensa y se encuentran detallados en las siguientes tablas (contienen información a octubre del año 2017):

INFORMACIÓN GENERAL SOBRE EL FONDO

TOTAL ACUMULADO POR APORTES	S/. 91,722,319.49
NÚMERO DE APORTANTES	107,151.00
PETICIONES DE DEVOLUCIÓN DE APORTES	60 peticiones de devolución de aportes judicializadas

FUENTE: INFORME N° 47 – 2017-SECEJE PNP – DIRBAD/DIVFOVIPOL-COAS

¹⁰ Artículo 74 de la Constitución de 1993.- “(...) Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio. (...)”

PERSONAL APORTANTE BENEFICIADO

BENEFICIOS	PERÍODO	CANTIDAD	IMPORTE
ADJUDICACIONES	1992-2001	5,123	S/. 237,263,204.88
PRÉSTAMOS	2002-2017	29,422	S/. 1,074,922,406.91
TOTAL		34,545	S/. 1,312,185,611.79

FUENTE: INFORME N° 47 – 2017-SECEJE PNP – DIRBAD/DIVFOVIPOL-COAS

DESCUENTO DE APORTES DEL 5% DEL PERSONAL EN ACTIVIDAD, RETIRO Y SOBREVIVIENTES

CATEGORÍA	MONTO
ACTIVIDAD	S/. 11,073,231.88
RETIRO	S/. 647,626.21
SOBREVIVIENTES	S/. 6,129.25
TOTAL	S/. 11,726,987.00

FUENTE: INFORME N° 37 – 2017-SECEJE PNP – DIRBAD/DIVFOVIPOL-COAS

NÚMERO DE BENEFICIARIOS

CATEGORÍA	NÚMERO DE BENEFICIARIOS
ACTIVIDAD	25,711
RETIRO	8,333
DISPONIBILIDAD	144
SOBREVIVIENTES	101
TOTAL	34,289

FUENTE: INFORME N° 20 – 2017-SECEJE PNP – DIRBAD/DIVFOVIPOL-COAS

PRESTAMOS OTORGADOS DEL 2013 AL 15 DE JUNIO DE 2017

Año	2013	2014	2015	2016	2017
Número de Préstamos	536	686	624	1017	401

FUENTE: INFORME N° 20 – 2017-SECEJE PNP – DIRBAD/DIVFOVIPOL-COAS

Es así como se puede constatar que, de los 107,151 aportantes, el número de beneficiarios asciende a 34,289, lo cual representa el 32% del total de aportantes al Fondo.

A ello debe añadirse que la página web del Fondo de Vivienda Policial no cuenta con información adecuada para los aportantes. Así, esta se limita a presentar información sobre el marco legal y sobre los tipos de préstamos que ofrece.¹¹ Ello revela que no se ofrece garantías de transparencia a los aportantes. Cabe precisar que el Código de Protección y Defensa del Consumidor prevé, en el artículo V de su Título Preliminar, prevé lo siguiente:

“Artículo V. Principios

- 3. Principio de Transparencia.** *En la actuación en el mercado, los proveedores generan una plena accesibilidad a la información a los consumidores acerca de los productos o servicios que ofrecen. La información brindada debe ser veraz y apropiada conforme al presente Código.*
- 4. Principio de Corrección de la Asimetría.** *Las normas de protección al consumidor buscan corregir las distorsiones o malas prácticas generadas por la asimetría informativa o la situación de desequilibrio que se presente entre los proveedores y consumidores, sea en la contratación o en cualquier otra situación relevante, que coloquen a los segundos en una situación de desventaja respecto de los primeros al momento de actuar en el mercado.”*

Asimismo, con fecha 29 de enero de 2018 se realizó un evento organizado por la Comisión titulado “Análisis del Fondo de Vivienda Policial - FOVIPOL, con la finalidad de escuchar no solamente a los Congresistas proponentes de los proyectos de ley sobre la materia, sino también a los responsables de la administración del FOVIPOL y sobre todo de los aportantes que asistieran al evento. En ese sentido, los aportantes presentaron las siguientes observaciones, entre otras, al funcionamiento del Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL):

¹¹ <http://www.fovipol.gob.pe/>

- Que se precise el objeto del Fondo debido a que, desde hace unos años, se ha enfocado principalmente en el otorgamiento de préstamos, para los cuales no todos califican debido a las evaluaciones crediticias que se realizan y al requisito del seguro de desgravamen. Ello genera que determinados aportantes no puedan acceder a un préstamo, no obstante, lo cual deben seguir mensualmente aportando a un fondo del cual saben no recibirán ningún beneficio.
- Que se permita la desafiliación a quienes no califiquen para préstamos y a quienes no hubiesen obtenido ningún beneficio del fondo. En ese sentido, el porcentaje promedio de beneficiarios es de 30% beneficiarios lo cual genera que un 70% haya aportado el 5% de su remuneración mensual sin haber recibido alguno de los productos del fondo.
- Que exista mayor transparencia en el destino de los aportes y respecto de la gestión del fondo. Ello, en virtud a las denuncias y en la medida que la falta de transparencia aumenta la desconfianza respecto del correcto uso de los aportes. En ese sentido, se pide mayor supervisión y control, así como una mejora en la estructura de funcionamiento del fondo.

4.4. Análisis del contenido de las propuestas legislativas bajo estudio

Veamos las propuestas legislativas revisando los temas comunes a legislar:

a) Proyecto de Ley 113/2016-CR, presentado por el congresista Carlos Ricardo Bruce Montes De Oca, que propone una “Ley que establece como voluntario aporte a los fondos de vivienda militar y policial”

El proyecto propone modificar el artículo 1 y el inciso a) del artículo 3 de la Ley N° 24686 a fin de establecer el carácter voluntario de los aportes a los Fondos de Vivienda Militar y Policial. Al respecto, la Comisión, por los fundamentos expuestos *supra*, ampara parcialmente la propuesta contenida en el proyecto de establecer que los aportes al fondo sean voluntarios, sin embargo, con la finalidad de iniciar la modificación proponemos que esta se inicie por el FOVIPOL.

b) Proyecto de Ley 463/2016-CR, presentado por el congresista Yonhy Lescano Ancieta, que propone una “Ley que modifica el artículo 4 de la Ley 24686, Ley que crea en cada instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial”

El proyecto propone modificar el artículo 4 de la Ley 24686, en los siguientes términos: “Artículo 4. El aporte a que se refiere los incisos a) y h) del artículo anterior, será el 3% de la remuneración consolidada del personal de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.”

La Comisión considera que es viable amparar parcialmente la propuesta en tanto que tiene como finalidad **que se precise la base de cálculo para efectos de la determinación de los aportes, pero no se puede bajar el monto del aporte, porque no atendería la finalidad de la ley.**

c) Proyecto de Ley 1192/2016-CR, presentado por el congresista Osías Ramírez Gamarra, que propone una “Ley que modifica el artículo 3 de la Ley 24686 y ordena la devolución de los aportes en favor de los aportantes al Fondo de Vivienda Militar Policial”

El proyecto propone modificar el artículo 3 de la Ley N° 24686, con la finalidad de establecer la devolución del aporte obligatorio cuando el efectivo militar o policial en actividad, en situación de disponibilidad o en situación de retiro prueba, de manera indubitable, que no ha sido favorecido con un producto financiero creado por el Fondo. Se propone que la devolución sea sobre el aporte principal y los intereses.

La Comisión, por los fundamentos expuestos *supra*, considera que la propuesta es viable en el extremo que propone que los aportes al Fondo sean voluntarios. Asimismo, la propuesta de solicitar la devolución de los aportes en tanto no se haya recibido algún beneficio del fondo, es también jurídicamente viable; pero como lo hemos dicho iniciar la modificación por el FOVIPOL.

d) Proyecto de Ley 1616/2016-CR, presentado por el congresista Miguel Antonio Castro Grández, que propone una “Ley que modifica los artículos 3, inciso a), y 22 de la Ley 24686, que crea en cada instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial.”

El proyecto propone modificar los artículos 31 inciso a) y 22 de la Ley N° 24686, a fin de establecer la voluntariedad del pago del aporte del personal militar y policial al Fondo de Vivienda Militar del Ejército - FOVIME, al Fondo de Vivienda Militar de la Marina - FOVIMAR, al Fondo de Vivienda Militar de la Fuerza Aérea - FOVIMFAP y al Fondo de Vivienda Policial - FOVIPOL, así como establecer la devolución de los aportes que, de forma obligatoria, los fondos anteriormente señalados cobraron en cumplimiento de las normas modificadas.

La Comisión, por los fundamentos expuestos *supra*, ampara parcialmente la propuesta de devolución al personal militar y policial de los aportes que, obligatoriamente, fueron descontados de sus remuneraciones a favor de los Fondos de Vivienda Militar y Policial, en tanto no se haya recibido un beneficio derivado de los recursos del Fondo y preliminarmente a los de FOVIPOL.

Asimismo, la Comisión ampara parcialmente la propuesta que el personal militar y policial que obligatoriamente aportó a los Fondos de Vivienda Militar y Policial y que no haya resultado favorecido con alguno de los beneficios de su Fondo respectivo, pueda optar por retirarse del Fondo.

e) Proyecto de Ley 2040/2017-CR, presentado por el congresista Javier Velásquez Quesquén, que propone una “Ley que moderniza el Fondo de Vivienda Militar y Policial”

El proyecto propone modernizar el Fondo de Vivienda Militar y Policial, a fin de establecer el carácter voluntario de los aportes, permitir la libre desafiliación de los aportantes y regular la devolución de los aportes a quienes se retiren del Fondo sin haber recibido alguno de sus beneficios. En ese sentido, propone modificar los artículos 2, 3, 4, 10 y 22 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.

La Comisión, por los motivos expuestos *supra*, ampara parcialmente la propuesta de reconocer el derecho a afiliarse y desafiliarse del Fondo de Vivienda de manera voluntaria y en los términos propuestos por el proyecto. Asimismo, ampara la propuesta en el extremo que propone que policial que se desafilie tiene derecho a la devolución de los aportes en tanto no se haya beneficiado con algún producto del Fondo de Vivienda.

f) Proyecto de Ley 2572/2017-CR, presentado por el congresista Octavio Salazar Miranda, que propone una “Nueva Ley de administración de los fondos de vivienda militar policial”.

La propuesta de esta iniciativa legislativa es recogida en cuanto a lo establecido en su artículo 18, referido a la devolución de aportes, así mismo algunas propuestas han sido recogidas como la de los derechos de los aportantes, sobre el destino de los fondos entre otros temas.

V. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios.

La presente propuesta no irroga gastos adicionales al presupuesto nacional debido a que en tanto que la modernización del Fondo de Vivienda Militar y Policial se limita a establecer el carácter voluntario de los aportes al Fondo de Vivienda Militar y Policial y autorizar la libre desafiliación y la devolución de los aportes entregados, en la medida que no se haya recibido algún beneficio. Ello, con la finalidad de crear incentivos destinados a que el Fondo sea gestionado de manera eficiente y proporcione más viviendas y préstamos a los aportantes.



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

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 113/2016-CR y OTROS, CON TEXTO SUSTITUTORIO QUE PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 24686, LEY QUE CREA EN CADA INSTITUTO DE LAS FUERZAS ARMADAS Y FUERZAS POLICIALES EL FONDO DE VIVIENDA MILITAR Y POLICIAL, CON LA FINALIDAD DE MODERNIZAR LA ESTRUCTURA DEL FONDO.”

Finalmente, la Comisión, colige que la propuesta legislativa analizada no aumenta mayor gasto público debido a que corresponde a la administración y devolución de aportes de los mismos usuarios que no constituyen fondos del Estado.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70º del Reglamento del Congreso de la República, propone la **APROBACIÓN con TEXTO SUSTITUTORIO** del dictamen recaído en los Proyectos de Ley 113/2016-CR y otros, **CON TEXTO SUSTITUTORIO QUE PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 24686, LEY QUE MODIFICA LA LEY 24686, LEY QUE CREA EN CADA INSTITUTO DE LAS FUERZAS ARMADAS Y FUERZAS POLICIALES EL FONDO DE VIVIENDA MILITAR Y POLICIAL CON LA FINALIDAD DE MODERNIZAR LA ESTRUCTURA DEL FONDO”**

El Congreso de la República.

Ha dado la Ley siguiente:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE MODIFICA LA LEY 24686, LEY QUE CREA EN CADA INSTITUTO DE LAS FUERZAS ARMADAS Y FUERZAS POLICIALES EL FONDO DE VIVIENDA MILITAR Y POLICIAL CON LA FINALIDAD DE MODERNIZAR LA ESTRUCTURA DEL FONDO

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modernizar la estructura del Fondo de Vivienda **Militar y Policial**. Asimismo, tiene como finalidad establecer el carácter voluntario de los aportes, permitir la libre desafiliación de los aportantes y regular la devolución de los aportes a quienes se retiren del Fondo sin haber recibido alguno de sus beneficios, en los fondos correspondientes a la Policía Nacional del Perú.

Artículo 2. Modificación de los artículos 3, 4, 10, 13, 14 y 22 de la Ley 24686, Ley que crea en cada instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial

Modifíquese los artículos 3, 4, 7, 10, 13, 14 y 22 de la Ley 24686, Ley que crea en cada instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, en los siguientes términos:

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

- a. *El aporte obligatorio del personal militar en situaciones de actividad y disponibilidad que no cuente con vivienda o terreno propio. El Fondo de Vivienda Policial es voluntario, para el personal en situación de actividad que no cuente con vivienda o terreno propio;*

(...)

- h. *El aporte es voluntario inscribiéndose con documento indubitable de quienes tienen vivienda propia y desean acogerse al préstamo para fines de reparación, mejoramiento, ampliación o terminación de la misma; y de quienes, teniendo terreno propio, desean construir casco habitable;*

(...)

Artículo 4. *El aporte a que se refiere los incisos a) y h) del artículo anterior, será el 5% de la Remuneración consolidada del Personal de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.*

El personal de la Policía Nacional que desea ingresar o mantenerse en el Fondo de Vivienda para participar de sus aportes y de sus beneficios, debe expresar su voluntad por escrito de manera indubitable. Se mantienen en el Fondo los que cuenten beneficios o deudas con el mismo.

(...)

Artículo 10. *Los recursos del Fondo serán destinados a:*

- a) *La construcción de viviendas, cascos habitables y/o terrenos destinados al personal aportante comprendidos en el artículo 3, inciso a) que no cuenta con vivienda o terreno propio; y,*
- b) *Otorgar préstamos al personal Militar y Policial que aporta al fondo que cuentan con vivienda propia, para fines de construcción, mejoramiento, ampliación y/o terminación de la misma, o que cuenta con terreno propio, para fines de construcción de casco habitable.*
- c) *Otorgar préstamos al personal Militar y Policial que aporta al fondo para adquirir vivienda propia o terreno urbano; así como otorgar préstamo para la inicial de adquisición de primera vivienda o primer terreno urbano.*

(...)

Artículo 13.

13.1. El porcentaje de los recursos del Fondo que se destinen a aplicación del artículo 10, son determinados bianualmente por cada Organismo Especial de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional; correspondiéndole el 50% al inciso a del artículo 10 y se distribuye el otro 50% en los incisos b y c. Las inversiones se realizan en todo el territorio nacional y proporcionalmente entre el personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

13.2. Tiene preferencia el personal de aportantes que se encuentre en estado de invalidez, así como sus deudos en caso de fallecimiento, se reserva para este personal hasta el 5% del destino de los fondos establecidos en el artículo 10; en caso los solicitantes excedan al porcentaje establecido, se procede al sorteo entre ellos; la cancelación de las viviendas o préstamos lo realizan en las mismas condiciones que el resto de los aportantes.

Artículo 14.

14.1. El personal que contribuye al fondo tiene los derechos siguientes:

- a) Acogerse a todos los beneficios derivados del artículo 10 de la presente ley.**
- b) Obtener mediante sorteo, una vivienda construida o adquiridas por el Organismo Especial.**
- c) Para el caso del personal de la Policía Nacional, desafiliarse del fondo siempre y cuando no se encuentre acogido a los beneficios derivados del artículo 10 de la presente ley.**

14.2. Son obligaciones del personal aportante al Fondo:

- a) Aportar mensualmente al fondo el 5% de su remuneración consolidada o pensión.**
- b) Cumplir puntualmente con el pago de las cuotas mensuales de los préstamos recibidos.**
- c) Cumplir las disposiciones que regulen la utilización del Fondo de Vivienda de su respectivo instituto.**

(...)

Artículo 22.

22.1. *El personal militar y policial quedará excluido del aporte al Fondo de Vivienda que se crea por la presente Ley, una vez que haya cancelado el monto de la vivienda o préstamo respectivo.*

22.2. *El personal de la Policía Nacional que opte por retirarse voluntariamente del Fondo de Vivienda, tiene derecho a la devolución de sus aportes en tanto que no se haya beneficiado del mismo.*

(...)

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Comisión de programación devoluciones de aporte

El Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior nombra una comisión encargada de establecer:

- a) La relación de beneficiarios y monto de la devolución de los aportes realizados en por el personal de la Policía Nacional, que solicite su desafiliación del fondo de la presente ley.
- b) Elaborar un cronograma de pagos de devolución de aportes a cada uno de los beneficiarios que se desafilien a mérito de la presente ley; estableciendo como criterio la prioridad a los aportantes más antiguos que se retiren del fondo sin haber recibido beneficio alguno.

Segunda. Reglamentación

Los Ministerios del Interior y de Defensa tienen un plazo de 45 días, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para adecuar la reglamentación 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 lo que les corresponda.

Dese cuenta.

Sala de sesiones

Lima, junio de 2018.