CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00815-2026-2031-CD
RU 63544-CD
10 NOVIEMBRE 2026 03:12 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 22 DE LA LEY N.° 24686, CON EL FIN DE GARANTIZAR LA DEVOLUCIÓN TOTAL Y EQUITATIVA DE LOS APORTES DEL FONDO DE VIVIENDA MILITAR Y POLICIAL PARA EL PERSONAL EN SITUACIÓN DE RETIRO.

Los integrantes del Grupo Parlamentario **RENOVACIÓN POPULAR** y a iniciativa del diputado de la República **JOSÉ ISIDRO BAELLA MALCA**, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 98 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan la siguiente proposición legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 22 DE LA LEY N.° 24686, CON EL FIN DE GARANTIZAR LA DEVOLUCIÓN TOTAL Y EQUITATIVA DE LOS APORTES DEL FONDO DE VIVIENDA MILITAR Y POLICIAL PARA EL PERSONAL EN SITUACIÓN DE RETIRO

Artículo 1. Objeto de la Ley.

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 22 de la Ley N.° 24686, Crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, a fin de garantizar la devolución total y equitativa de los aportes acumulados al personal militar y policial en situación de retiro que no haya sido beneficiario de las modalidades de vivienda o créditos del Fondo.

Artículo 2. Modificación del artículo 22 de la Ley N.° 24686, Crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial.

Se modifica el artículo 22 de la Ley N.° 24686, en los siguientes términos:

"El personal militar y policial, queda excluido del aporte al Fondo de Vivienda que se crea por la presente Ley, una vez que haya sido beneficiado con cualquiera de las modalidades que otorga el Fondo.

Por otro lado, el personal militar y policial ***que pase*** a la situación de retiro sin haber sido beneficiado por el Fondo ***tiene derecho a*** solicitar la devolución del total de sus aportes ***efectivos***, más los intereses generados, que ***son*** inferiores a los que cobra el Fondo por los préstamos a sus aportantes.

El derecho a la devolución alcanza a todo el personal en situación de retiro, con derecho a pensión o sin él, con prescindencia de la fecha en que se produjo su pase al retiro. El Fondo efectúa el reembolso en un plazo máximo de seis (6) meses, contados desde la presentación de la solicitud, con excepción del personal

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Firmado digitalmente por: BAELLA MALCA Jose Isidro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 2026/11/10 14:53:23-0500

comprendido en el régimen extraordinario de gradualidad regulado en la segunda disposición complementaria final de la presente ley*.*

En caso de fallecimiento del titular, el derecho a la devolución de los aportes se trasmite a sus sucesores, de conformidad con las normas de sucesiones del Código Civil. El reembolso correspondiente se efectúa a favor de los sucesores declarados, en estricta proporción a sus cuotas hereditarias legales*".*

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Adecuación reglamentaria.

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por los ministros de Defensa y del Interior, adecúa el reglamento de la Ley N.° 24686 a lo dispuesto en la presente ley dentro de los sesenta (60) días calendario contados a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

SEGUNDA. Régimen de gradualidad y cronograma de devolución progresiva.

El personal militar y policial en situación de retiro que no esté comprendido en los alcances de la Ley N.º 31826, Ley que modifica la Ley 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del fondo, y que no haya recibido la devolución de sus aportes, así como sus sucesores debidamente acreditados en caso de fallecimiento del titular, se sujetan a un cronograma de devolución progresiva elaborado por las entidades administradoras de cada Fondo.

La programación de los desembolsos para el personal sujeto al cronograma progresivo se supedita a los siguientes criterios obligatorios de prelación:

1. Titulares con enfermedades crónicas, graves o terminales debidamente acreditadas por el Ministerio de Salud, el Seguro Social de Salud o las sanidades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú; o, sus sucesores directos cuando dependan económicamente del causante y presenten dicha condición de salud al momento de la presentación de la solicitud de devolución.
2. Adultos mayores de ochenta (80) años o más, aplica para el titular o, en caso de fallecimiento, al cónyuge o conviviente supérstite debidamente reconocido conforme a ley.
3. Adultos mayores de sesenta y cinco (65) a setenta y nueve (79) años que cuenten con discapacidad debidamente acreditada ante el CONADIS, o que se encuentren en condición de vulnerabilidad social y económica certificada mediante los sistemas de focalización de hogares del Estado (aplica para el titular o, en caso de fallecimiento, al cónyuge o conviviente supérstite debidamente reconocido conforme a ley).
4. Adultos mayores de sesenta y cinco (65) a setenta y nueve (79) años que no cumplan con las condiciones del numeral anterior.
5. Demás casos, priorizados según la antigüedad de la fecha de pase a la situación de retiro.

El plazo total para la ejecución y liquidación de este cronograma extraordinario no puede exceder de cuatro (4) ejercicios fiscales, contados a partir del año siguiente de la vigencia de la presente ley.

El inicio de ejecución del cronograma no suspende, restringe ni posterga la tramitación ni el pago de las solicitudes ordinarias del personal que pase a retiro a partir de la vigencia de esta norma, las cuales se atienden de forma independiente.

TERCERA. Excepción al cronograma de devolución progresiva.

El personal que, a la fecha de entrada en vigor de la presente norma, haya iniciado o no el trámite de devolución de sus aportes al amparo de la Ley N.° 31826 queda exceptuado del cronograma de devolución progresiva previsto en la segunda disposición complementaria final. Dichas solicitudes continúan su tramitación preferente y las entidades administradoras de los Fondos deben efectuar el reembolso total en un plazo máximo de seis (6) meses, contado desde la fecha de presentación de la respectiva solicitud.

CUARTA. Estudio de sostenibilidad actuarial.

Las entidades administradoras de los Fondos de Vivienda Militar y Policial realizan un estudio de valuación actuarial en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

QUINTA. Financiamiento.

La programación presupuestaria de las devoluciones se financia exclusivamente con cargo a los recursos institucionales de los referidos Fondos, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público y salvaguardando el encaje técnico necesario para asegurar la continuidad de los créditos y viviendas del personal en actividad.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ROCHA GALLEGOS Roxana Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/11/2026 19:05:20-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAELLA MALCA Jose Isidro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/11/2026 17:30:17-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHANG APUY Felix See Hung FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/11/2026 10:18:26-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ROCHA GALLEGOS Roxana Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/11/2026 19:05:43-0500

JOSÉ ISIDRO BAELLA MALCA
DIPUTADO DE LA REPÚBLICA

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ARANDA VASQUEZ Christian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/11/2026 10:36:45-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MARTINEZ PAITAN Paola Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/11/2026 11:57:25-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CIPRIANI THORNE Javier Jose Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/11/2026 10:57:50-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: KRKLEC TORRES Frank FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/11/2026 11:38:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YONZ NUÑEZ Mady Veronica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/11/2026 12:13:23-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Planteamiento del problema público

El problema público central radica en la vulneración del derecho de propiedad y el principio de igualdad ante la ley de muchos miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú en situación de retiro y que no han gozado de ningún beneficio, quienes se encuentran impedidos de recuperar la totalidad de sus aportaciones acumuladas (más intereses) en los Fondos de Vivienda Militar y Policial, debido a una restricción arbitraria de carácter temporal establecida en el marco normativo vigente.

A través de la Ley N.° 31826 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N.° 003-2025-DE, el Estado peruano reconoció el derecho legítimo del personal militar y policial a solicitar la devolución de sus aportes si pasaban al retiro sin haber obtenido una vivienda o un crédito del fondo. Sin embargo, dicha normativa al no establecer una regla clara y expresa ha generado una severa distorsión en su aplicación por parte de la propia Administración al establecerse, vía una interpretación restrictiva del derecho a la devolución total de aportes más intereses, un límite temporal: solo beneficia a quienes pasaron a retiro a partir del 13 de julio de 2023.

El artículo 22 de la Ley N.° 24686, modificado por el artículo único de la Ley N.° 31826, prescribe que: "*(…) el personal militar y policial pensionable, al pasar a la situación de retiro sin haber sido beneficiado por el Fondo, puede solicitar la devolución del total de sus aportes, más los intereses generados, que será inferiores a los que cobre el Fondo por los préstamos a sus aportantes; el cual tiene un plazo máximo de seis meses para devolver los fondos solicitados*".

La reglamentación de dicho dispositivo legal recae en el artículo 12 del Decreto Supremo N.° 003-2025-DE al indicar lo siguiente: "*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 (…)*".

Como puede verificarse, las normas precitadas no fijan un límite temporal para la devolución de los aportes, situación que ha conllevado a que, los directivos de los Fondos de Vivienda Militar y Policial al resolver las distintas solicitudes de devolución efectúen una interpretación restrictiva considerando que, el derecho a la devolución solo es exigible a partir de la entrada en vigencia de la Ley N.° 31826, esto es, desde el 13 de julio del 2023.

Esto ha generado dos grupos de personas dentro de las Fuerzas Armadas y Policiales con los mismos deberes históricos, pero con distintos derechos económicos:

1. Los "beneficiados": aquellos retirados a partir del 13 de julio del 2023 que recuperan su dinero proveniente de sus aportes, con los respectivos intereses generados.
2. Los "excluidos": aquellos retirados antes del 13 de julio del 2023, cuyos aportes de toda una vida laboral quedan congelados o retenidos de forma permanente por los Fondos de Vivienda Militar y Policial (FOVIME, FOVIMAR, FOVIMFAP y FOVIPOL).

Es importante acotar que, a la fecha, los aportes a los Fondos de Vivienda Militar y Policial están compuestos de la siguiente forma:

- **Aporte del personal militar y policial:** 3% de la remuneración consolidada.
- **Aporte del Estado:** 2% de la remuneración consolidada.

Como puede advertirse, la causa del referido problema se debe principalmente al vacío y fragmentación legal advertido en la Ley N.° 31826 y su norma reglamentaria, al no prever un mecanismo de salida universal para todo el personal militar y policial que pasaba a la situación de retiro, independientemente de la fecha. El ordenamiento jurídico actual asume que, los derechos patrimoniales (aportes del personal) sobre los fondos privados de vivienda caducan o se restringen dependiendo exclusivamente de la fecha en que el personal militar o policial pasó a la situación de retiro.

Igualmente, la Ley N.° 31826 y su norma reglamentaria limita la devolución de los aportes a quienes tiene derecho a pensión, dejando afuera a un sector del personal militar y policial que pasan al retiro sin goce de pensión o bajo condiciones que les impiden a acceder a dicho beneficio, pero a quienes se les ha realizado descuentos de sus remuneraciones de manera mensual y no han gozado de ninguno de los beneficios de los Fondos de Vivienda, generando un clima de desigualdad y tratamiento discriminatorio.

Como consecuencias directas de esta problemática se ha podido identificar las siguientes:

a) **Afectación económica a una población vulnerable:** la gran mayoría de los afectados son adultos mayores en situación de retiro, cuyas pensiones suelen ser ínfimas o limitadas. Se les priva de un capital valioso que legítimamente les pertenece (descuentos realizados a sus remuneraciones) para afrontar la vejez o contingencias de salud y, de esta manera, mejorar su calidad de vida.
b) **Enriquecimiento indebido de la Administración:** los Fondos de Vivienda Militar y Policial continúan trabajando, invirtiendo y generando rentabilidad con el dinero de los exaportantes que nunca recibieron un beneficio.
c) **Alta conflictividad judicial y administrativa:** ante la negativa de los Fondos de Vivienda Militar y Policial de realizar la devolución de los aportes, miles de militares y policías se ven obligados a presentar solicitudes administrativas, interponer demandas contenciosas administrativas o de amparo, colapsando el sistema de justicia y generando costos de defensa legal para el propio Estado.

A la fecha, el problema público no puede ser resuelto por la vía administrativa, ya que los funcionarios o directivos de los Fondos de Vivienda Militar y Policial (FOVIME, FOVIMAR, FOVIMFAP y FOVIPOL) se encuentran sujetos o limitados a la redacción literal de la Ley N.° 31826 y su norma reglamentaria. Por tanto, resulta urgente e indispensable la intervención del Congreso de la República para brindar una solución a los derechos del personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú en situación de retiro que no ha sido beneficiado por los referidos Fondos.

La iniciativa legislativa no debe desconocer la legitimidad funcional ni el carácter solidario de los referidos Fondos, como tampoco calificar de ilegítimas las retenciones efectuadas al amparo de la legislación previa. La *ratio legis* original, orientada a tutelar el derecho a la vivienda digna del personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú, constituye un fin constitucionalmente valioso que el legislador debe proteger.

II. Evidencia que sustenta el problema

Conforme se puede advertir de las propias páginas de los Fondos de Vivienda Militar y Policial (FOVIME, FOVIMAR, FOVIMFAP y FOVIPOL), cada una de ellas establece y

exige de manera uniforme para la devolución de los aportes y sus respectivos intereses las siguientes condiciones: a) que, el personal pase a situación de retiro desde el 13 de julio del 2023; y, b) que, tenga derecho a pensión.

A manera de ilustración y a fin de acreditar lo señalado en el párrafo precedente, se consigna las siguientes capturas de imagen de las respectivas páginas institucionales del FOVIPOL y FOVIMAR:





De esta manera, de los propios canales institucionales de los Fondos de Vivienda Militar y Policial se advierte que, éstos se ratifican expresamente que, las solicitudes de devolución integral quedan denegadas o rechazadas para todo el personal civil, militar y policial cuyo retiro pretenda ser anterior al 13 de julio del 2023, perpetuando el vacío legal ya advertido.





Debido a ello, diversas asociaciones de retirados y pensionistas de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, como la Asociación Nacional Unidad por la Defensa de los Derechos del Personal PNP en Situación de Retiro (ASNAPER), Asociación Patriótica por la Victoria (APVD), Asociación Nacional de Pensionistas Policial Militar – Grupo Coraje, entre otros, viene participando en diferentes mesas de trabajo ante los Fondos de Vivienda Militar y Policial para exigir soluciones viables y reclamar la desprotección en la que se encuentran muchos miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú que pasaron al retiro antes de la vigencia de la Ley N.° 31826, es decir, antes del 13 de julio del 2023.







Asimismo, durante la semana de representación del mes de septiembre del 2026, específicamente el jueves 24, el diputado de la República José Isidro Baella Malca realizó una visita a las instalaciones del Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL), a través de la cual tomó conocimiento, entre otros temas, del estado situacional del procedimiento de devolución de los aportes en el marco de la Ley N.° 31826 y su norma reglamentaria.

Sobre esta materia, se pudo identificar una serie de reclamos por parte del personal policial en retiro, respecto a la devolución de los aportes antes de la entrada en vigencia de la Ley N.° 31826, ello debido a la incertidumbre jurídica que se ha generado en la aplicación de la referida norma y la temporalidad de la exigibilidad del derecho de devolución (sólo a partir del 13 de julio del 2023 en adelante), tal como se puede advertir de la página de la red social Facebook del diputado referido:





Así también, el 30 de octubre del 2026, se llevó a cabo en la Sala Leoncio Prado ubicada en el segundo piso del Palacio Legislativo, una Mesa de Trabajo "Propuestas para la devolución de aportes de FOVIPOL a la PNP en retiro" organizada por el despacho del diputado José Isidro Baella Malca, la cual contó con la asistencia de miembros de la Asociación de Oficiales Generales de la Guardia Civil y Sanidad de la Policía Nacional del Perú, Asociación Unión Policial, Asociación de Suboficiales Técnicos y Especialistas de la Policía Nacional del Perú, Asociación Nacional de Pensionistas Policial – Militar (Grupo Coraje), Asociación Nacional Unidad en Defensa de los Derechos del Personal de la Policía Nacional del Perú y Asociación Nacional de Adjudicatarios de FOVIPOL.

En dicha mesa de trabajo, se ha podido recoger las principales dificultades, problemas y barreras que vienen enfrentando el personal militar y policial en retiro respecto a sus trámites de devolución de aportes de los Fondos de Vivienda, así como sus demandas, propuestas y consultas sobre la referida materia. Este evento ha permitido ratificar el problema público determinado en la presente proposición legislativa, así como establecer una serie de acuerdos tendientes a impulsar una modificación del artículo 22 de la Ley N.° 24686.



III. Objetivos generales y específicos

1. Objetivo general

Garantizar el derecho de devolución total, equitativa y con intereses de los aportes acumulados en el Fondo de Vivienda Militar y Policial para todo el personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú en situación de retiro que no haya sido beneficiado por dicho Fondo, eliminando las restricciones temporales y la condición pensionable de los solicitantes.

2. Objetivos específicos

- Modificar el artículo 22 de la Ley N.° 24686 para eliminar barreras temporales o pensionarias, reconociendo el derecho de devolución con prescindencia de la fecha de pase al retiro o la condición de pensionista.

- Gestionar el proceso de devolución ordinaria a través de la ejecución del rembolso total de los aportes efectivos más intereses en un plazo perentorio máximo de seis (6) meses para el personal que pase a la situación de retiro a partir de la vigencia de la norma.

- Diseñar e implementar un régimen de gradualidad extraordinario mediante un cronograma de devolución progresiva que priorice a los sectores más vulnerables (personas con enfermedades terminales, adultos mayores, vulnerabilidad socioeconómica y personas con discapacidad) en un plazo no mayor a cuatro (4) ejercicios fiscales.

- Facilitar y regular el desembolso íntegro y proporcional a los derechohabientes del personal fallecido mediante la validación ágil de las actas de defunción y sucesiones intestadas inscritas en la SUNARP.

- Asegurar la sostenibilidad financiera y actuarial de los Fondos de Vivienda a través de la obligatoriedad de un estudio de valuación en un plazo de treinta (30) días calendario, garantizando que los desembolsos se financien exclusivamente con recursos institucionales y sin afectar el encaje técnico necesario para el personal en actividad.

- Adecuar los instrumentos reglamentarios del Poder Ejecutivo en un plazo de sesenta (60) días calendario para viabilizar la aplicación operativa y eficaz de las nuevas disposiciones de la ley.

IV. Fundamentación de la iniciativa

Del principio - derecho de igualdad

La presente proposición legislativa tiene sustento constitucional en el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, el cual señala que, toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley y nadie puede ser discriminado por ninguna índole.

Es así que, la noción de igualdad se manifiesta en una doble dimensión. Por un lado, funciona como un principio base que guía la estructura y las acciones del Estado Democrático y de Derecho. Por otro lado, constituye un derecho humano esencial. En su rol de principio, se establece como una norma fundamental dentro del ordenamiento constitucional. Como derecho fundamental, le otorga a cada individuo la facultad jurídica de recibir el mismo trato que los demás ante circunstancias idénticas, lo que faculta al ciudadano a exigir equidad y a rechazar cualquier tipo de discriminación o privilegio injustificado.

El Tribunal Constitucional ha centrado sus esfuerzos en definir el alcance y la aplicación del principio – derecho de igualdad. En la sentencia emitida en el expediente N° 261-2023-AA/TC, el máximo intérprete de la Constitución determinó que la igualdad posee una naturaleza doble como principio y derecho, la cual posiciona a las personas que se encuentran en una misma situación en un nivel de equivalencia. Esta condición exige una correspondencia absoluta en cuanto a naturaleza, hechos, calidad o forma, lo que proscribe la creación de excepciones o beneficios exclusivos que priven a un ciudadano de los derechos otorgados a otros.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha establecido que, el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, obliga a los órganos públicos (especialmente administrativos y judiciales) a aplicar las normas por igual a todas las personas que se encuentren en una misma situación, proscribiendo tratos diferentes basados en condiciones personales o sociales, a menos que la propia norma lo justifique de manera objetiva[1].

En ese sentido, en virtud de este principio, debe existir un trato igual para los iguales y desigual para los desiguales, salvo que exista una justificación objetiva y razonable. Así, de acuerdo a lo señalado por jurista Neves Mujica, el Estado en el ejercicio de cada una de sus funciones (legislativa, administrativa y jurisdiccional) debe salvaguardar el respeto a dicho principio[2].

Teniendo en cuenta ello, se tiene que la aplicación de la Ley N.° 31826 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.° 003-2025-DE, ha generado una discriminación fáctica o arbitraria entre dos grupos de personas dentro de las Fuerzas Armadas y Policiales en idéntica situación habitacional al no haber gozado de ningún beneficio de los Fondos de Vivienda. El trato diferenciado basado en la fecha de pase al retiro (antes o después del 13 julio del 2023) o en la condición de pensionable o no pensionable, carece de una justificación objetiva y razonable, ya que los puntos en común y que resultan relevantes e imprescindibles para la exigibilidad del derecho a la devolución es el de haber realizado aportes a cualquiera de los Fondos de Vivienda Militar o Policial, encontrarse en condición

[1] Tribunal Constitucional, Sentencia Exp. N.° 1279-2002-AA/TC, f.j. 2.
[2] **NEVES MUJICA**, Javier. *Introducción al Derecho del Trabajo*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2003, p. 134.

de pase al retiro y no haber recibido ningún tipo de beneficio. La presente proposición busca corregir esta distorsión restableciendo la equidad.

Sobre el derecho de propiedad e inviolabilidad del patrimonio

El artículo 70 de la Constitución Política del Perú prevé que, el derecho de propiedad es inviolable y que el Estado lo garantiza. Este derecho no solo protege los bienes inmuebles o materiales, sino también el patrimonio financiero, los ingresos legítimos y el fruto del trabajo como las remuneraciones y pensiones.

Bajo esa premisa, cualquier descuento o retención económica realizada sobre la remuneración de un efectivo policial o militar sin su consentimiento expreso o sin que reciba una contraprestación efectiva, constituye una afectación grave y directa a su esfera patrimonial. Sobre ello, el Tribunal Constitucional en una reciente sentencia emitida en el Exp. N.° 00432-2025-PA/TC de fecha 31 de marzo del 2026 ha recordado que, los descuentos forzosos realizados en la remuneración del personal policial, como aportes al FOVIPOL, constituyen una afectación a su derecho fundamental a la propiedad, debido a que vulnera la intangibilidad de su remuneración, en la medida que no sean realizados con el consentimiento del policía.

De esta manera, los aportes mensuales descontados al personal militar y policial provienen directamente de sus remuneraciones, constituyendo parte de su patrimonio privado. Si el aportante pasa a retiro sin haber recibido una vivienda, terreno o préstamo por parte de los Fondos de Vivienda Militar y Policial (FOVIME, FOVIMAR, FOVIMFAP y FOVIPOL), dichos fondos retenidos ya no cumplen el fin social para el que fueron creados. La retención indefinida del dinero, o la negativa de su devolución amparándose en barreras temporales, califica como una afectación arbitraria al derecho de propiedad.

Debe tenerse en cuenta que, la estructura financiera de los referidos fondos se compone de aportes del personal, recursos del Estado, rendimientos financieros y otros ingresos de gestión. Debido a la diversidad de estas fuentes, es necesario separar los descuentos salariales individuales del patrimonio colectivo. Por lo tanto, cualquier devolución de capital debe calcularse basándose exclusivamente en las retenciones efectivamente ingresadas por cada trabajador en su momento histórico, restando los montos ya devueltos. Esta liquidación excluye el dinero aportado por el Estado, las ganancias generadas por créditos o inversiones, y la aplicación extensiva del porcentaje del 3% determinado en 2023 hacia ejercicios anteriores.

Respecto al principio de interdicción del enriquecimiento sin causa por parte del Estado

El enriquecimiento sin causa es un principio general del derecho, recogido en el artículo 1954[3] del Código Civil peruano, que establece que nadie puede enriquecerse indebidamente en detrimento de otro. En el ámbito del derecho público y administrativo, este principio adquiere una dimensión constitucional basada en la justicia distributiva y la proscripción de la arbitrariedad estatal.

En el caso de los Fondos de Vivienda Militar y Policial (FOVIME, FOVIMAR, FOVIMFAP y FOVIPOL), los descuentos mensuales aplicados al personal **se realizan bajo una condición resolutoria implícita: la expectativa de acceder a una vivienda prioritaria**

[3] **Código Civil.**
Artículo 1954.- Acción por enriquecimiento sin causa
Aquel que se enriquece indebidamente a expensas de otro está obligado a indemnizarlo.

o a un beneficio habitacional directo. Cuando un miembro de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional pasa a la situación de retiro sin haber gozado de ningún beneficio, la causa jurídica que justificaba dicha retención desaparece de forma definitiva.

Al romperse el nexo causal entre el aporte obligatorio y la contraprestación de vivienda, la retención continuada de dichos fondos por parte del Estado -o de las entidades que administran estos fondos- se transforma en un enriquecimiento indebido. Sostener de manera restrictiva que, la devolución solo aplica para quienes pasaron a retiro después de hitos normativos específicos (como la Ley N.° 31826) genera una discriminación arbitraria y desnaturaliza el fondo, tal como se ha venido sosteniendo en la presente proposición legislativa. Negar la devolución integral con sus respectivos intereses al personal retirado con anterioridad implica que la administración se apropia de un capital privado sin ofrecer nada a cambio, vulnerando directamente el derecho de propiedad consagrado en el artículo 70 de la Constitución Política del Perú.

Por lo tanto, la presente modificatoria no constituye la creación de un beneficio nuevo, sino la corrección de una distorsión legal. La proposición legislativa busca restablecer el equilibrio patrimonial entre el Estado y el servidor militar o policial en situación de retiro, garantizando que el Fondo devuelva lo que legítimamente le pertenece al aportante, erradicando una práctica administrativa que lesiona el patrimonio de miles de familias de nuestras Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

Respaldo jurisprudencial del Tribunal Constitucional

De acuerdo con la línea jurisprudencial consolidada por el Tribunal Constitucional en el caso FONAVI (Sentencia emitida en el expediente N.° 0007-2012-PI/TC, sentencia emitida en el expediente N.° 0008-2017-PI/TC, sentencia emitida en el expediente N.° 00016-2021-PI/TC), el dinero descontado mensualmente a los trabajadores bajo la promesa de un beneficio de vivienda específico no pierde su naturaleza de propiedad privada. Asimismo, el Tribunal Constitucional delimitó con claridad en el caso FONAVI qué montos son constitucionalmente exigibles de ser devueltos: únicamente la cuota desembolsada por el propio trabajador, excluida la parte del empleador o del Estado

Además, el máximo intérprete de la Constitución también dejó sentado que, cuando se trata de la restitución de aportes no consolidados en un beneficio real, no se está aplicando una ley de manera retroactiva para modificar una fuente de obligación pasada, sino reconociendo una obligación de restitución nacida de un derecho preexistente (el derecho de propiedad sobre el dinero relacionado a los aportes descontados de la remuneración de los trabajadores).

Estos lineamientos interpretativos establecidos por el Tribunal Constitucional son perfectamente aplicables a la presente proposición legislativa. Los descuentos efectuados al personal militar y policial para los Fondos de Vivienda (FOVIME, FOVIMAR, FOVIMFAP y FOVIPOL) provienen directamente de sus planillas de remuneraciones. Al no haberse materializado el beneficio de una vivienda adjudicada o un préstamo, retener dichos fondos de forma definitiva sin opción de devolución retroactiva constituye una confiscación de facto y una vulneración flagrante al derecho de propiedad. El Estado tiene el deber de restituir lo que legítimamente le pertenece al aportante.

Igualmente, la proposición normativa busca regular el derecho de devolución única y exclusivamente sobre el porcentaje aportado de forma directa por el efectivo militar o policial (el aporte del trabajador). De este modo, la propuesta se alinea de forma estricta con el criterio de justicia distributiva del Tribunal Constitucional, permitiendo una devolución con intereses que compensen la pérdida del valor del dinero en el tiempo.

La presente propuesta legislativa no reviste carácter retroactivo ni crea un derecho nuevo; por el contrario, se ampara en la teoría de los hechos cumplidos para regular el procedimiento técnico y el cronograma de devolución de los aportes del personal militar y policial. Esta medida corrige una omisión histórica respecto a los aportantes —en situación de retiro o actividad— que nunca se beneficiaron de los programas habitacionales y cuyo patrimonio permanece, hasta la fecha, bajo la custodia de la Administración. Dado que la afectación patrimonial al personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú constituye una situación fáctica preexistente y de naturaleza continuada, su regularización y restitución resultan plenamente viables y exigibles bajo el marco constitucional actual.

Es importante destacar también que, el Tribunal Constitucional en una sentencia emitida en el expediente N.° 03634-2023-PA/TC (Caso Julio Nehemías Goñe Carhuaz) de fecha 16 de septiembre del 2024 ordenó a FOVIPOL la devolución de la totalidad de los aportes retenidos de manera arbitraria desde el ingreso del efectivo a la Policía Nacional del Perú hasta su pase al retiro, reconociendo expresamente que el descuento obligatorio, sin que el aportante hubiera recibido préstamo o beneficio habitacional alguno durante sus años de servicio, desnaturaliza la finalidad del fondo y lesiona derechos fundamentales.

Posteriormente, el Pleno del Tribunal Constitucional ha emitido una sentencia en el expediente N.° 00644-2025-PA/TC (Caso Jesús Wilfredo Zeballos Monroy), a través de la cual en el fundamento 25 ha dejado establecido que, "*solo el personal militar y policial, que pase al retiro a partir de la entrada en vigencia de la Ley N 31826, sin haber sido beneficiado por el Fondo, puede solicitar la devolución total de sus aportes*".

El reciente giro jurisprudencial del Tribunal Constitucional ha generado una grave situación de desprotección jurídica y desigualdad para muchos miembros de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, haciendo urgente e indispensable una intervención legislativa que regule la devolución integral de los aportes a los fondos de vivienda. El máximo intérprete de la Carta Magna ha cerrado las puertas al personal pasado al retiro antes del 13 de julio de 2023, por lo que el Poder Legislativo no puede ser indiferente ante esta afectación al derecho de propiedad y equidad. Es un imperativo ético y legal dictar una ley con reglas claras que corrija esta asimetría, garantizando que todo efectivo que no se benefició del fondo recupere el 100% de su dinero, sin importar la fecha de su pase al retiro.

V. Antecedentes legislativos

El principal antecedente legislativo es la Ley N.° 31826, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio del 2023. Esta norma determinó un hito histórico, ya que modificó por primera vez el modelo original de la Ley N.° 24686 que data del año 1987 y que consideraba los aportes de vivienda como fondos intangibles y no reembolsables.

Si bien la Ley N.° 31826, reconoció explícitamente el derecho del personal a recuperar el 100% de sus aportaciones más intereses en un plazo de seis (6) meses si pasaba al retiro sin haber gozado de un beneficio, también generó dos restricciones a saber: a) Exclusión de fecha, debido a que solo se devolvía los aportes a quienes pasaron al retiro después de la vigencia de la ley (13 de julio del 2023 en adelante), dejando en desamparo a los retirados históricos; y, b) Exclusión por condición, ya que solo aplicaba para los retirados pensionables, excluyendo a quienes se retiraban sin derecho a pensión pero que igual sufrieron descuentos mensuales de aportes.

Por tanto, la presente propuesta legislativa nace como una iniciativa correctora, cuyo objetivo no es crear una ley desde cero, sino subsanar y corregir los vacíos advertidos en la Ley N.° 31826, para obligar a los Fondos de Vivienda Militar y Policial a incluir a los

miles de policías y militares que quedaron fuera por lo culpa de los criterios de fecha y de condición pensionable.

VI. Sectores comprendidos

La presente proposición legislativa considera los siguientes sectores:

- Ministerio de Defensa
- Ministerio del Interior
- Fuerzas Armadas.
- Policía Nacional del Perú.
- Fondos de Vivienda Militar y Policial (FOVIME, FOVIMAR, FOVIMFAP y FOVIPOL).

VII. Normas que se modifican o derogan

La presente proposición legislativa modifica el artículo 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, respecto a la gestión de los aportes y de los aportantes del fondo, en los términos siguientes:

Texto vigente	Texto propuesto
Artículo 22. El personal militar y policial, queda excluido del aporte al Fondo de Vivienda que se crea por la presente Ley, una vez que haya sido beneficiado con cualquiera de las modalidades que otorga el Fondo. Asimismo, el personal militar y policial pensionable, al pasar a la situación de retiro sin haber sido beneficiado por el Fondo, puede solicitar la devolución del total de sus aportes, más los intereses generados, que serán inferiores a los que cobra el Fondo por los préstamos a sus aportantes; el cual tiene un plazo máximo de seis meses para devolver los fondos solicitados.	**Artículo 22.** El personal militar y policial, queda excluido del aporte al Fondo de Vivienda que se crea por la presente Ley, una vez que haya sido beneficiado con cualquiera de las modalidades que otorga el Fondo. **Por otro lado,** el personal militar y policial **que pase** a la situación de retiro sin haber sido beneficiado por el Fondo **tiene derecho a** solicitar la devolución del total de sus aportes **efectivos**, más los intereses generados, que **son** inferiores a los que cobra el Fondo por los préstamos a sus aportantes. **El derecho a la devolución alcanza a todo el personal en situación de retiro, con derecho a pensión o sin él, con prescindencia de la fecha en que se produjo su pase al retiro. El Fondo efectúa el reembolso en un plazo máximo de seis (6) meses, contados desde la presentación de la solicitud, con excepción del personal comprendido en el régimen extraordinario de gradualidad regulado en la segunda disposición complementaria final de la presente ley**.

Texto vigente	Texto propuesto
	En caso de fallecimiento del titular, el derecho a la devolución de los aportes se trasmite a sus sucesores, de conformidad con las normas de sucesiones del Código Civil. El reembolso correspondiente se efectúa a favor de los sucesores declarados, en estricta proporción a sus cuotas hereditarias legales.

La propuesta normativa modifica de manera directa el artículo 22 de la Ley N.° 24686. No deroga de forma tácita ni expresa ninguna otra norma de rango constitucional o legal, sino que optimiza el marco legal existente. Al introducir un mandato de ordenación temporal y criterios de prelación específicos en las disposiciones complementarias, se encauza la actuación de la Administración pública de acuerdo con el principio de predictibilidad y seguridad jurídica.

VIII. Lista de beneficiarios

La presente proposición legislativa considera como beneficiarios directos al personal militar y policial en situación de retiro, con derecho de pensión o sin él, sin distinción de la fecha en que se produjo el pase a retiro, y que además no haya recibido ningún beneficio del Fondo de Vivienda Militar y Policial. Así también, el núcleo familiar del aportante, que recibe una inyección económica directa de capital acumulado.

IX. Análisis costo-beneficio

La aplicación de la presente proposición legislativa, en estricto cumplimiento del artículo 79 de la Constitución Política del Perú, garantiza la neutralidad presupuestaria, no demanda transferencias adicionales al Tesoro Público, ni altera el equilibrio fiscal, cumpliendo estrictamente con el principio de legalidad presupuestaria.

Debe tener en cuenta además que, el impacto financiero derivado de la devolución de los aportes será asumido estrictamente con cargo al presupuesto institucional y la liquidez de las propias entidades administradoras de los Fondos de Vivienda Militar y Policial (FOVIME, FOVIMAR, FOVIMFAP y FOVIPOL).

Asimismo, los referidos Fondos deberán destinar horas-hombre para la revisión de los expedientes administrativos y el cálculo de la liquidación de los aportes más intereses generados. Sin embargo, este costo administrativo es marginal, ya que las entidades cuentan con bases de datos sistematizadas y planillas históricas del personal militar y policial.

Para evitar un desbalance financiero o desestabilizar la sostenibilidad actuarial de los Fondos de Vivienda Militar y Policial (salvaguardando los créditos hipotecarios vigentes de los aportantes activos) ante la acumulación de solicitudes de personal retirado con anterioridad al 13 de julio del 2023, la proposición normativa introduce un mecanismo de gradualidad de hasta cuatro (4) años fiscales para la devolución de los aportes y pago de intereses generados. Esto permite una programación financiera predecible y ordenada para las instituciones involucradas, de tal manera que puedan prever y calzar los flujos de egresos con los ingresos corrientes por aportaciones activas y recuperaciones de préstamos.

Es así que, la proposición legislativa es altamente eficiente. Los costos asociados son de naturaleza estrictamente administrativa y de reprogramación de flujos de caja internos de los fondos, sin afectar el presupuesto general de la República. Por el contrario, los beneficios cuantificables (restitución patrimonial a miles de familias de las FF.AA. y PNP) y cualitativos (seguridad jurídica, equidad social y predictibilidad normativa) superan ampliamente cualquier costo de implementación. La norma representa un acto de estricta justicia e idoneidad legislativa.

Los beneficios esperados con la presente proposición legislativa son:

- **Beneficio económico directo para el personal militar y policial:** se restituye el patrimonio privado de miles de miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú en situación de retiro. Estos ciudadanos recibirán la devolución de un dinero que les fue descontado mensualmente, incrementado con los intereses respectivos, lo que mejorará su calidad de vida y poder adquisitivo en la etapa de retiro.

- **Certeza jurídica para las familias:** protege el patrimonio familiar de los derechohabientes del personal militar y policial fallecido, eliminando los trámites engorrosos e interminable para recuperar el dinero que por derecho les corresponde.

- **Beneficio social y de equidad:** se elimina la discriminación arbitraria generada por la interpretación restrictiva de la Ley N.° 31826. Se equipará el derecho de aquellos que pasaron al retiro antes del 13 de julio de 2023 con los que lo hicieron después, bajo el principio-derecho constitucional de igualdad, en relación a igual aportación e idéntica condición (estar en situación en retiro y no haber sido beneficiado con vivienda), corresponde igual derecho de devolución.

- **Mitigación de la vulnerabilidad:** reduce los índices de pobreza o desprotección económica entre el personal militar y policial en situación de retiro y sus derechohabientes.

- **Gradualidad y sostenibilidad actuarial:** para evitar que un retiro masivo e intempestivo de capitales liquide el flujo de caja operativo de los Fondos, afectando los préstamos del personal en actividad, se establece una ventana de liquidación de hasta cuatro (4) años fiscales mediante un régimen de prelación fundamentado en la vulnerabilidad del administrado (salud, adultos mayores y antigüedad de pase al retiro).

- **Reducción de la carga procesal:** al establecer una regla clara, se evitará o detendrá la interposición de demandas contencioso-administrativas o procesos de amparo que el personal en retiro se ve obligado a interponer para reclamar la devolución de sus aportes. Esto descongestiona a los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial y ahorra costos de defensa legal al Estado ejercido a través la Procuradurías Públicas de los Ministerios de Defensa e Interior.

Para una mayor ilustración de lo señalado en el presente acápite, se muestra la siguiente matriz de balance final sobre el costo-beneficio de la proposición legislativa:

VARIABLE	DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO	CALIFICACIÓN
Costo fiscal	Cero (0) impacto en el Tesoro Público.	Neutral

Sostenibilidad de los Fondos	Reto de liquidez a corto plazo, mitigado por el cronograma de pago de cuatro (4) años y tasa de interés baja.	Controlado
Impacto social	Restitución de derechos de personal militar y policial en situación de vulnerabilidad (personal en situación de retiro).	Alto positivo
Impacto jurídico	Se evita o se pone fin a controversiales legales contra el Estado.	Alto positivo

Así también, se consigna una matriz de evaluación sobre la presente proposición legislativa y las principales modificatorias del artículo 22 de la Ley N.° 24686, modificado por la Ley N.° 31826:

Aspecto evaluado	Redacción actual (Ley N.° 31826)	Texto propuesto (Reforma)	Estado de conflicto / Impacto
Ámbito de aplicación temporal	Usa la frase "al pasar a la situación de retiro". Los Fondos de Vivienda Militar y Policial lo interpretan de manera restrictiva (solo para cesados a partir del 13 de julio del 2023).	Específica cuando señala: "con prescindencia de la fecha en que se produjo su pase al retiro".	No hay conflicto. Resuelve la ambigüedad y otorga un tratamiento equitativo y justicia al personal retirado antiguo.
Sujetos beneficiarios	Limitaba el derecho únicamente al "personan militar y policial pensionable".	Extiende formalmente el beneficio al personal "con derecho a pensión o sin él".	No hay conflicto. Amplía base jurídica a una categoría que históricamente quedaba desprotegida a pesar de haber aportado.
Plazo de devolución ordinaria	Plazo máximo de seis (6) meses.	Mantiene el plazo ordinario de seis (6) meses desde la solicitud.	Consistente. No altera el estándar temporal fijado originalmente por el Congreso.
Transitoriedad financiera	No previa un régimen transitorio para la avalancha de solicitudes de años previos.	Establece un cronograma progresivo de hasta cuatro (4) años fiscales para el personal pasado a situación de retiro antes del 2023.	Armónico. Evita el colapso financiero e institucional de los Fondos de Vivienda Militar y Policial.
Financiamiento	Silencio normativo, ya que la	Especifica financiamiento vía	Correcto. Sigue los parámetros de

	adecuación dependía del reglamento.	presupuesto institucional de las entidades que administran los Fondos, sin demanda recursos adicional al Tesoro Público.	constitucionalidad para proposiciones elaboradas por el Congreso de la República (sin iniciativa de gasto público).

Lima, 9 de noviembre del 2026