



FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA ACADÉMICO PROFESIONAL DE DERECHO

TESIS
“ANÁLISIS JURÍDICO E INCUMPLIMIENTO SOBRE
LA DEVOLUCIÓN DE LOS APORTES DEL
FOVIPOL”

PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE
ABOGADO

AUTOR:
BACH. CALDERÓN UGAZ HÉCTOR YOBER

ASESOR.
ABG. SAMILLAN CARRASCO JOSÉ LUIS

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:
DERECHO PÚBLICO

PIMENTEL – PERÚ
2018

ANÁLISIS JURÍDICO E INCUMPLIMIENTO SOBRE DE LA DEVOLUCIÓN DE LOS APORTES DEL FOVIPOL.

Aprobación de la Tesis

Abg. José Luis Samillán Carrasco
Asesor

Mg. Carlos Andree Rodas Quintana
Presidente del jurado

Mg. Fátima del Carmen Pérez Burga
Secretario del jurado

Mg. Renzo Jesús Maldonado Gómez
Vocal del jurado

DEDICATORIA

“El desarrollo de la presente investigación se los dedico especialmente a mis Hijos **Leydi** y **Yorel**, a mi Esposa **Tania**, a mis Padres **Vitelio – José** y **Fraxila**; quienes son la base principal, la razón de mi esfuerzo y superación”

“A cada integrante de la **Policía Nacional del Perú** aportante al FOVIPOL; ya que ésta investigación contribuirá a que se concrete la devolución de sus aportes al no haber sido beneficiados por dicha Institución”

“De igual manera dedico este trabajo, todos los **docentes** de esta digna alma mater, de quienes estoy muy satisfecho por los valores y conocimientos inculcados hacia mí, durante el lapso del aprendizaje, del cual estoy completamente seguro de poder cumplir mis metas y poder contribuir en el desarrollo de la sociedad como toda persona de bien”

Héctor

AGRADECIMIENTO

“Agradecer primeramente **a Dios** por permitirme día a día seguir luchando para lograr la superación que tanto deseaba, porque además siempre está presente en nuestras vidas y a quien pedimos que no nos desampare”

“A los Abogados **José Luis Samillán Carrasco, Carlos Andree Rodas Quintana y Fátima del Carmen Pérez Burga**, catedráticos de la Universidad Señor de Sipán – Chiclayo, por su asesoría y orientación para la elaboración satisfactoria del presente Trabajo”

Héctor

RESUMEN

En resumen, lo que se busca mediante el desarrollo de la presente investigación, es concretamente la incorporación de una norma o la modificación de un precepto legal en la Ley N° 24686 “Ley de Creación De Los Fondos De Vivienda Militar Policial” donde se estipule el tema relacionado a la devolución de los aportes efectuados al FOVIPOL, por cada uno de los miembros del personal policial en situación de actividad, disponibilidad o retiro que nunca obtuvieron algún beneficio o producto financiero del Fondo, vale decir que nunca adquirieron una vivienda, terreno y que nunca fueron favorecidos con algún préstamo financiero por parte del FOVIPOL, tal y conforme se indica en el objetivo por el cual fue creado dicha Ley; es por ello que se apuesta a que una vez modificada e incorporada a la referida norma, lo concerniente a la devolución de aportes, pues también debe reglamentarse el mismo donde se precise el trámite a realizar, el cual se espera debe realizarse mediante un procedimiento administrativo simple y no complejo, ni mucho menos burocrático como se evidencia actualmente en el entorno de las instancias administrativas del referido sector. Asimismo que las devoluciones de los aportes se efectivice a cada uno de los miembros de la Policía Nacional del Perú que nunca fueron beneficiados, de manera explícita y oportuna, cumpliéndose en un determinado tiempo y haciéndose efectivo el reembolso del dinero aportado en su totalidad, incluido los intereses legales generados hasta el último día de su aportación. Siendo así de esa manera, es que la presente investigación se concluye en cuanto a la urgencia y necesidad de la incorporación y/o modificación de un texto normativo que satisfaga las expectativas del personal policial de cuyo derecho reclama, de poder recuperar el dinero aportado durante tantos años sin ser beneficiados y que su trámite se realice mediante una simple solicitud adjuntándose a ello la debida documentación que acredite la posesión de vivienda o terreno por parte del propio aportante o por parte de su conyugue, asimismo que se justifique el no haber sido beneficiado por el FOVIPOL y por ende que la entidad administrativa atienda el pedido sin perjuicio alguno y no tener que

agotar la vía administrativa ante la denegatoria del ente mencionado o tener que llegar a hacer prevalecer los derechos concurriendo ante las esferas de las instancias jurisdiccionales, como es el caso de las decisiones expresas, según las sentencias recaídas en los Expedientes N° 451-2002-AA/TC y Casación N° 1053-2008., donde se demuestra la existencia del derecho a poder solicitar la devolución de dicho dinero aportado y que ante su denegatoria se estaría incurriendo en un incumplimiento por parte del FOVIPOL, evidenciándose una vulneración total al derecho que tiene cada socio aportante.

ABSTRACT

In summary, what is sought through the development of the present investigation, is specifically the incorporation of a norm or the modification of a legal precept in the Law N ° 24686 "Law of Creation of Military Police Housing Funds" where stipulated the issue related to the return of the contributions made to FOVIPOL, by each of the members of the police personnel in situation of activity, availability or retirement who never obtained any benefit or financial product of the Fund, it is worth saying that they never acquired a house, land and that they were never favored with any financial loan from FOVIPOL, as indicated in the purpose for which said Law was created; that is why it is bet that once modified and incorporated into the aforementioned rule, what concerns the return of contributions, because it should also regulate the same where the procedure to be performed is required, which is expected to be done through an administrative procedure simple and not complex, much less bureaucratic as it is currently evident in the environment of the administrative instances of the aforementioned sector. Also that the refunds of the contributions are made effective to each one of the members of the National Police of Peru that were never benefited, in an explicit and timely manner, being fulfilled in a certain time and making effective the reimbursement of the money contributed in its entirety, including legal interests generated until the last day of their contribution. Being that way, is that the present investigation is concluded as to the urgency and necessity of the incorporation and / or modification of a normative text that satisfies the expectations of the police personnel of whose right it claims, of being able to recover the money contributed during so many years without being benefited and that its processing is done by a simple application attached to it the proper documentation proving the possession of housing or land by the contributor or his spouse, also justify not having been benefited FOVIPOL and therefore the administrative entity handle the request without prejudice and not have to exhaust the administrative route before the refusal of the aforementioned entity or have to come to prevail the rights appearing before the spheres of jurisdictional instances, as is the case of express decisions, according to the sentences handed down in Cases No. 451-

2002 -AA / TC and Cassation N ° 1053-2008., Which demonstrates the existence of the right to be able to request the return of said money contributed and that before its denial would be incurring in a breach by FOVIPOL, evidencing a total violation to the right that each contributing member has.

ÍNDICE

Contenido	
DEDICATORIA	iii
RESUMEN	v
ABSTRACT	vii
ÍNDICE	ix
I. INTRODUCCION	12
1.1 Realidad problemática	12
1.2 Trabajos Previos	14
Formulación Del Problema	15
Justificación e Importancia del Estudio	16
Hipótesis	17
Objetivos:	17
Objetivo General	17
Objetivos Específicos	18
II. MARCO REFERENCIAL	19
2.1 Antecedentes de la Investigación	19
2.2 Teorías Relacionadas al Tema	19
DEVOLUCIÓN	19
APORTES AL FONDO DE VIVIENDA POLICIAL (FOVIPOL)	23
Concepto de Aportes:	23
Clases de Aportes:	24
Evolución histórica de los fondos de vivienda	31
Información Financiera Comparativa Sobre Entidades Relacionadas a Vivienda	38
Situación Actual Del Sector Inmobiliario	41
BASE LEGAL	45
a) LEY N° 24686	45
b) DECRETO LEGISLATIVO N° 732 MODIFICA LOS ARTÍCULOS 1, 3 INCISOS A) Y H), 4, 7, 8, 9, INCISOS B) Y C), 10, 12, 13, 14, 15, 16, 20 Y 23, DE LA LEY N° 24686	47
c) DECRETO SUPREMO N° 091 DE LA CREACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS DE FECHA 02 DE DICIEMBRE DEL AÑO 1993	48
d) LEY N° 27743, QUE MODIFICA EL ART. 3°, DE LA LEY DE CREACION DE LOS FONDOS DE VIVIENDA MILITAR Y POLICIAL, DEL 31 DE MAYO DEL 2002	49

e) LEY N° 27801, QUE MODIFICA EL RÉGIMEN LEGAL DEL FONDO DE VIVIENDA MILITAR Y POLICIAL, DEL 27/06/2002	49
2.3 Principios relacionados con el tema.....	51
PRINCIPIOS QUE RIGEN PARA LA DEVOLUCIÓN DE LOS APORTES.	51
2.4 Conceptos relacionados con el tema.....	56
III. METODO.....	62
3.1 Tipo y Diseño de la Investigación.....	62
3.1.1 Tipo de Investigación.	62
3.1.2 Diseño de la Investigación.....	62
3.2 Variables, Operacionalización.....	63
3.3 Población y muestra.	64
Característica de la muestra.....	64
3.4 Técnicas e instrumentos para la recolección de datos.....	65
3.4.1 Análisis Documental	65
3.4.2 El fichaje	65
3.5 Métodos de análisis de datos procesamiento de la información.....	66
3.6 Aspectos éticos.	67
3.7 Criterios de rigor Científico.	67
IV. RESULTADOS.....	69
Tabla 01:.....	69
Organigrama del Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL)	69
Tabla 02:.....	70
Aspectos Relevantes Con Relación al FOVIPOL:	71
Tabla 03:.....	72
Cantidad de beneficiarios del FOVIPOL	72
Tabla 04:.....	74
Frecuencia de la población total de aportantes al Fondo de Vivienda Policial “FOVIPOL”, según el grado que ostentan en la PNP: (I trimestre 2016).....	74
Tabla 05:.....	75
Escala de Préstamos FOVIPOL	75
Tabla 06:.....	76
Consejo Directivo FOVIPOL.....	76
ASPECTOS ADMINISTRATIVOS.....	77
RECURSOS Y PRESUPUESTOS.....	77
Recursos.....	77

Presupuesto.....	77
Financiamiento.....	78
Cronograma de Ejecución.....	78
V. DISCUSION.....	79
5.1 Descripción Textual:	79
a) De la Ley N ^a 24686 Ley de Creación DEL Fondo de Vivienda Policial.....	79
b) Del Artículo 16 ^o del Decreto Supremo N ^o 091-93-DE/CCFFAA del 23 de Diciembre de 1993.....	80
c) De La Tercera Disposición Complementaria del Decreto Supremo N ^o 091-93-DE/CCFFAA del 23 de Diciembre de 1993.....	80
5.2 Análisis:.....	80
a) De la Ley N ^o 24686 “Ley de Creación del FOVIPOL”.....	80
b) Del Artículo 1 de la Ley 24686.....	80
c) Del Artículo 4 de la Ley 24686.....	81
d) Del Artículo 5 de la Ley 24686.....	81
e) Del Artículo 10 de la Ley 24686.....	81
f) De La Tercera Disposición Complementaria Del Decreto Supremo N ^o 091-93-DE/CCFFAA del 23 de diciembre de 1993, sobre Exclusión del FOVIPOL.....	82
g) De la exclusión del FOVIPOL, por cancelación de pago de préstamo o vivienda.....	83
PRECEDENTE CONSTITUCIONAL:	84
Expediente N ^o 451-2002-TC del 06 de Noviembre del 2003.....	85
VI. CONCLUSIONES:.....	86
VII. RECOMENDACIONES.....	87
VIII. REFERENCIAS.....	88
IX. ANEXOS.....	90
a) EXP. N ^o 451-2002-AA/TC.....	90
b) SENTENCIA CASACIÓN N ^o 1053-2008.....	94
c) PROPUESTA LEGISLATIVA PARA LA DEVOLUCIÓN DE LOS APORTES EFECTUADOS AL FONDO DE VIVIENDA POLICIAL (Art. 3 ^o de la Ley N ^o 24686).....	101

I. INTRODUCCION.

Generalmente el problema principal que remarca la importancia de la presente investigación, viene a ser el incumplimiento por parte del Directorio FOVIPOL para hacer efectivo la devolución de los aportes a todo el personal policial, que nunca obtuvieron beneficio alguno conforme a la finalidad en que fue creada la norma existente y todo ello se refleja en cuanto a las irregularidades y malos manejos de los fondos por parte de los funcionarios encargados de tal administración, por cuanto se sabe que dichos Fondos se han empleado para las compras de casa, terrenos, departamentos habitables destinados para los aportantes, según en las modalidades que ofrece el Fondo para su adquisición, pero que a decir verdad no se sabe si dichos bienes adquiridos hayan sido comprados en beneficio de los efectivos de la Policía Nacional en su condición de aportantes o con qué fin los habrían comprado, es por ello que ante el descontento del personal policial por tales irregularidades, es que creemos que es de pleno derecho que se efectivice la devolución de los aportes en su totalidad para aquellos que nunca obtuvieron beneficio del fondo, siendo que se debe analizar en parte el contexto legal y sus modificatorias a efectos de poder plantear una solución legal que restituya el derecho de toda persona sobre lo que le pertenece.

1.1 Realidad problemática.

Si hablamos del FOVIPOL, nos tenemos que remitir desde sus inicios, en donde podamos entender cómo es que se da inicio y con qué finalidad fue creada la Ley N° 24686 y el surgimiento de sus modificatorias con el transcurrir de los años.

Ante la creación de la referida norma legal, la misma que se promulgo el 27 de junio de 1987, con una sola finalidad que es brindar una vivienda a los integrantes tanto de las Fuerzas Armadas que está conformada por el Ejército, La Marina de Guerra y la Fuerza Aérea del

Perú, así como también a los integrantes de la Policía Nacional del Perú de hoy en día, que en ese entonces estaba conformada por las Ex Fuerzas Policiales, vale decir la Ex Guardia Republicana, la Ex Guardia Civil y la Ex Policía de Investigaciones del Perú, cuya finalidad también implicaría que se les darían todas las facilidades para poder adquirirlas y una de esas facilidades era que se les descontaría de su remuneración pensionable una cuota fija mensual equivalente al 5% del haber mensual. Como en líneas anteriores hicimos mención el motivo por el cual fue creada dicha ley, en la que su objetivo primordial es la construcción, adquisición y entrega de las viviendas a los referidos aportantes, pues ello también conlleva a tener que entrar a un proceso de evaluación o a un concurso mediante sorteo interno engorroso para así en algún momento lograr ser beneficiado, como en la actualidad se viene ejecutando aunque no de manera satisfactoria como los socios o aportantes lo tenían pensado, ya que el Directorio del FOVIPOL a través de sus Gerencias no estaría adquiriendo ni comprando terrenos, ni mucho menos construyendo viviendas para el personal, sino que en estos últimos años se viene aplicando la modalidad del préstamo financiero a aquellos que acrediten tener terreno propio inscrito debidamente en los Registros Públicos.

Sin embargo, a los 73 mil aportantes al FOVIPOL que registra hasta el año 2016, aun no son beneficiados un aproximado de 53,416 aportantes lo cual genera un gran malestar entre los aportantes a quienes se les sigue descontando el 5% de su salario mensual, con el único fin de que los fondos que se recauden de dichos descuentos solo han de ser utilizados para la construcción o adquisición de viviendas habilitadas o en su defecto destinado a la otorgación de préstamos para quienes de manera fehaciente demuestren la titularidad de un terreno o casa, logrando así obtener dicho beneficio ya sea para la construcción, remodelación o ampliación de un bien inmueble determinado, tal y conforme lo establece la ley, lo cual también a decir verdad para logran la obtención de dicho préstamo financiero como se

indica en el párrafo antecedente; pues dicha modalidad demanda también una serie de requisitos que de una u otra forma tampoco satisface la expectativa del aportante, de poder acceder rápidamente a dicho préstamo.

La misión del FOVIPOL está supeditada al organismo especial encargado de la administración de los recursos de calidad y validez, con la finalidad de reducir el déficit del problema de vivienda o terreno propio para todos aquellos aportantes que hagan valer sus derechos.

Asimismo se tuvo conocimiento que en el año 2002, el Fondo de Vivienda Policial, había adquirido terrenos por medio de licitación pública, cuyos costos ascendían en más de un millón de dólares, de tal forma que el Consejo Nacional de Tasaciones logró determinar que mediante la adquisición de terrenos existió una sobrevaloración de 605,000 dólares, al igual que en una licitación antigua en donde también se determinó dichas irregularidades sobre las compras de predios y que fueron destinados a aquellos aportantes que en su oportunidad ya fueron beneficiados desde hace mucho tiempo atrás, evidenciándose todo ello, ocasionado por cuestiones de la corrupción existente y la falta de interés que tienen para dar solución a estos problemas que en si deben de ser atendidos de manera clara y transparente, para que de una forma u otra los aportantes vean satisfecho su necesidad de lograr adquirir un producto del mencionado Fondo.

1.2 Trabajos Previos.

Castillo y Gonzales (devolución de aportaciones al fondo nacional de vivienda, octubre 2008), destaca que la devolución de las aportaciones realizada al fondo de vivienda nacional, se aplicaran en su totalidad lo cual consiste en que la entrega del total de las

aportaciones constituidos deberá realizarse con una cantidad adicional a dichos depósitos.

Guzmán F. M .A. (2016). Modelos de gestión para los fondos de vivienda de las fuerzas armadas y policía nacional aplicando el balanced scorecard. Lima Peru – 2016. (Tesis para grado académico de doctor). Universidad Ricardo Palma. Los fondos de vivienda tanto de las Fuerzas Armadas como de la Policía Nacional, únicamente han podido satisfacer a un 31% de sus aportantes, por lo que la aplicación del Balanced Scorecard en los fondos de vivienda antes mencionados, sería muy beneficioso, lo cual permitiría gestionar eficazmente tal propósito en cada institución reflejando con ello la alineación de metas, objetivos y planes de acción que además contribuya a una mayor satisfacción para sus aportantes tanto en la obtención de terrenos, otorgamiento de préstamos de créditos hipotecarios o de construcción relacionado al marco normativo.

México, diciembre – 2016 (Ley del Instituto del Fondo Nacional de la vivienda para los trabajadores), Ley que tiene como objeto la creación de un organismo de servicio social con personalidad jurídica, cuyo objetivo es la administrar los recursos del fondo nacional de vivienda, permitiendo a sus aportantes obtener créditos y beneficios mediante adquisición de propiedades, préstamo para construcción, remodelación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones.

Formulación Del Problema.

¿Existe incumplimiento con respecto a la devolución de los aportes del FOVIPOL?

Justificación e Importancia del Estudio.

Debido a la problemática existente en cuanto a la devolución de aportes por parte del FOVIPOL, es que se ha visto por conveniente desarrollar la presente investigación, con la finalidad de realizar un análisis exhaustivo de la norma vigente y de las sentencias judiciales que constituyen mandatos imperativos para la devolución de dichos aportes, a cargo de los funcionarios del FOVIPOL.

Esta investigación servirá de mucho para todos aquellos aportantes que requieran la devolución de sus aportes a cargo del FOVIPOL, a fin de que ésta se realice de una manera sencilla sin mediar trámite alguno que sea tan engorroso y burócrata que solo afectaría al personal policial al momento de ejercer su derecho al solicitar el reembolso de sus aportaciones. Asimismo esperamos que la presente investigación sirva como fuente de Derecho con la finalidad de que posteriormente se dé la iniciativa legislativa que conlleve a hacer efectivo la devolución de lo aportado y se concrete mediante una norma legal, así como se especifique los requisitos y modalidad a tramitar la solicitud y no llegando a instancias jurisdiccionales, que solamente acarrearía una pérdida de tiempo y gastos económicos innecesarios.

En base a los resultados obtenidos durante la presente investigación, se brindará una propuesta que permita solucionar el problema identificado.

Esta investigación servirá como fuente de consulta para aquellas personas o investigadores que deseen ampliar el problema a investigar.

Finalmente, se propondrá fijar un proceso administrativo adecuado, sencillo y efectivo para que las devoluciones que se soliciten no tengan que ser ordenadas judicialmente y tener que llegar a instancias superiores como es el caso en el que La Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, en vía de casación se ha pronunciado dando la razón al demandante, estimando fundada la pretensión, fallando y ordenando al Directorio del Fondo de Vivienda Policial, la devolución de los aportes. (**CASACIÓN N° 1053-2008/SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL SOCIAL PERMANENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**), al igual que en Sentencia recaída ante el Tribunal Constitucional conforme al (**Expediente N° 451-2002-AA/TC**).

Hipótesis.

Actualmente a la devolución de los aportes del FOVIPOL, perjudica a los aportantes; toda vez que pudiendo plantearse soluciones administrativas, éstos deben recurrir a instancias judiciales que son largas y muy lata; vulnerando con ello el principio de tutela jurisdiccional efectiva, celeridad procesal, económica procesal entre otros; por lo que siendo así es importante analizar jurídicamente la procedencia de la devolución de éstos aportes de forma más rápida y eficiente.

Objetivos:

Objetivo General.

Es importante establecer que la Ley N° 24686 de Creación del Fondo Vivienda de la Policía Nacional Perú sea modificada y que se especifique el derecho a la devolución de los aportes a quienes nunca

se beneficiaron con dicho Fondo, y que ello se efectivice de una manera sencilla, rápida sin mediar trámite documentario que imposibilite su objetivo, ya que hasta la actualidad pese a que se ha ordenado mediante sentencia emitida por la Sala Constitucional de la República y Tribunal Constitucional, se evidencia que aún existe incumplimiento por parte del FOVIPOL.

Objetivos Específicos.

Para alcanzar el objetivo general enunciado en el numeral anterior, secuencial y concatenadamente se deben lograr los siguientes propósitos específicos.

- a) Realizar un análisis del marco normativo que regula el FOVIPOL.
- b) Realizar un análisis teórico que sustente la devolución de los aportes al FOVIPOL.
- c) Describir los requisitos y beneficios que el FOVIPOL propone a sus aportantes.
- d) Describir el proceso de la devolución de los aportes al FOVIPOL.
- e) Analizar la sentencia del Tribunal Constitucional (Expediente N° 451-2002-AA/TC) y sentencia de la Corte Suprema de Justicia (Casación N° 1053-2008), concerniente a la devolución de los aportes al FOVIPOL.

II. MARCO REFERENCIAL.

2.1 Antecedentes de la Investigación.

La presente investigación por ser un trabajo inédito no cuenta con antecedente alguno, el cual pueda servir como antecedente del mismo.

2.2 Teorías Relacionadas al Tema.

DEVOLUCIÓN.

Definición:

La devolución viene a ser el acto por el cual recuperamos algo, dicho término es una palabra no especializada ni mucho menos pertenece a un tema o situación en específico. La devolución es en sí una acción relacionada con cualquier aspecto de la vida en común donde las personas tienen vínculos sociales y económicos.

Mediante la actividad económica, es muy notado que haya circunstancias en la que se aprecia la idea de devolución. Por ejemplo: al comprar un objeto y no estando totalmente satisfecho, podemos solicitar la devolución, entregando el ticket de compra para recibir a cambio el dinero que se ha pagado. La devolución en dicho caso es un servicio que ofrecen algunos establecimientos comerciales y muchos de estos centros comerciales no están obligados a realizarlo por lo que emiten un anuncio indicando que no se admiten devoluciones.

La devolución es el acto de entregar algo nuevamente a alguien. Dicho proceso se sustenta en un derecho de posesión de una

persona respecto a un determinado bien que fue entregado con algún objetivo específico.

Devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores aportantes.

El 13 de enero del año 2012, el Poder Ejecutivo publicó la Ley N° 29625 conformado por trece artículos, resaltándose el siguiente contexto:

Artículo 1°.

Devuélvase a todos los trabajadores el total actualizado de sus aportes que fueron descontados de sus remuneraciones como contribuyentes al FONAVI, asimismo en dicho precepto legal se dispuso el abono a favor de cada trabajador beneficiario en cuanto los aportes de sus respectivos empleadores, el Estado y otros en la proporción que debidamente le correspondía a cada uno de manera actualizada.

Artículo 2°.

Aquí se señala que se debe efectuar un proceso de liquidaciones de aportaciones y derechos, conformándose para ello una cuenta individual para cada Fonavista teniéndose en cuenta las actualizaciones del valor de las contribuciones a devolverse, aplicándose la tasa de interés legal efectiva vigente durante todo el periodo comprendido desde el mes de Junio del año 1979 hasta el último día y mes en que se efectuó la liquidación de la cuenta individual.

Artículo 3°.

Se dispone el valor total actualizado de los aportes y derechos a devolverse, lo cual será debidamente notificado y entregado a cada beneficiario a través de documento expreso denominado certificado de reconocimiento de aportaciones y derechos del Fonavista.

Ante ello también se dispuso la conformación de una comisión Ad Hoc de diez integrantes de distintas instituciones, para que se encargue de efectuar los procedimientos y procesos necesarios para llevar a cabo el cumplimiento de lo normado.

Artículo 12°.

La devolución a que se refiere el artículo primero de la citada norma legal, será al Fonavista titular o a su representante debidamente autorizado y en caso de que el titular haya fallecido, le sucederán sus deudos como establecen las normas de la seguridad social.

En cuanto a la reglamentación de la referida norma se determinó las modalidades de la devolución hasta el integro de los valores notificados en los respectivos certificados de reconocimiento de aportaciones y derechos del Fonavista, la cual se efectuó mediante seis modalidades:

- 1.- Devoluciones de viviendas de interés social.
- 2.- Terrenos urbanizados de interés social.
- 3.- En efectivo.
- 4.- En bonos.
- 5.- En compensaciones tributarias.
- 6.- En pagos compensatorios de deudas.

De igual forma en el acotado reglamento también se determinó el cronograma sobre dicha devolución el cual se inició por un periodo de ocho años, iniciándose dicho objetivo priorizando a los Fonavistas mayores de 60 años, luego los de 50 a 60 años y en ese orden de prelación con los menores de 50 años de edad.

Actualmente en el marco del proceso de devolución de los aportes al FONAVI, el secretario de la comisión AD HOC Mauricio Gonzales informo que a partir de del mes de Mayo del presente año se procederá a efectuar el proceso de identificación de los Fonavistas que aportaron entre los años 1979 y 1998, asimismo que a partir del mes de Noviembre del 2017, la comisión emitirá los certificados de los aportes verificados a los Fonavistas que se inscribieron, aunque no se ha precisado cuáles serán los mecanismos utilizados para llevar a cabo la retribución de los aportes.

Devolución de impuestos – SUNAT.

En lo que respecta a la materia de devolución de impuestos, tan importante es hoy en día por el auge exportador donde hay una serie de problemas. Siendo así que uno de los problemas que es el más serio, tiene que ver con la imagen que existe entre los contribuyentes y la SUNAT.

Efectivamente existen contribuyentes que aunque con legítimo derecho a una devolución de sus impuestos, pues se abstienen a ejercer tal derecho por el temor a que en el proceso de fiscalización para verificar la devolución, la Administración llegue a generar una deuda tributaria con la que compense el monto a devolver.

De otro lado existe un problema de demora en el procedimiento, especialmente en la fiscalización respecto de la cual no hay un plazo para designar al funcionario fiscalizador, ni para realizarlo. Nótese que existiendo un plazo de 45 días, resulta ilusorio pues ante su incumplimiento lo que se entendería es que el ciudadano entienda que esta desestimado su pedido de iniciar un procedimiento de reclamación, lo que podría alargar más el procedimiento de devolución.

Con lo dicho queda claro, que los problemas recaen en que el modelo no ha tomado en cuenta que hay una presunción de veracidad a favor del contribuyente, que el reglamentador no ha previsto lo importante que puede ser en términos financieros para un contribuyente, poder tener por recuperado el dinero de manera pronta y rápida. Esto pensando especialmente en los exportadores que requieren financiar sus operaciones para estar a la altura de la globalización.

Nos parece que se debería seguir las recomendaciones que en su momento dio el defensor del contribuyente, es decir debe limitarse a verificar la documentación sobre la devolución reduciendo el plazo en 10 días, tal es así que en los demás casos operaría igual, salvo que hubiera indicios de error o falsedad en la solicitud de la devolución.

APORTES AL FONDO DE VIVIENDA POLICIAL (FOVIPOL).

Concepto de Aportes:

Se denomina aporte a una contribución realizada con el fin de llevar a cabo un programa, una causa, una política, haciendo referencia a lo que sería un aporte jubilatorio, aporte patronal o un aporte de campaña, etc. Asimismo son las retenciones efectuadas de los haberes de los empleados y son destinadas a los sistemas de la obra social ya que es algo que se entrega o se realiza con el objetivo de ayudar o de contribuir a una causa.

Generalmente el aporte hace alusión a un importe en dinero aunque también se puede hacer alusión a una contribución hecha mediante una especie.

Los aportes pueden ser voluntarios o involuntarios aunque debemos tener en cuenta que los aportes involuntarios se enmarcarían con lo relacionado a un impuesto.

El termino aporte, en un sentido amplio se refiere a una contribución que alguien realiza a otros sujetos o a una organización, por lo que dicha contribución puede consistir en un bien inmueble, una suma de dinero, o también puede tratarse de una contribución de carácter espiritual, intelectual o artístico.

Clases de Aportes:

Aportes Sociales.

Son aquellas colaboraciones que son abonados por los asociados a las cooperativas o fondos mediante cuotas periódicas, cuya cancelación puede ser en dinero, especies o trabajos especiales. Se entiende que en los aportes sociales ningún asociado de cooperativa o fondo alguno podrá tener más de un 10% de tales aportes y ningún asociado como persona jurídica podrá tener más del 49%.

Aportes Obligatorios:

Es aquel aporte en que un socio o afiliado realiza por cada mes de trabajo, donde en el caso de los trabajadores dependientes, el empleador es el encargado de retener parte de su remuneración y efectuar con ella el aporte correspondiente según el instituto; sin embargo en el caso de los trabajadores independientes, el encargado de efectuar dicho aporte sería el propio trabajador.

Aportes Voluntarios:

Son una alternativa de ahorro e inversión para los aportantes, se pueden realizar con el fin de usar el fondo, como una opción de ahorro y poder lograr un mayor monto en la pensión de jubilación o poder alcanzar el requisito de una pensión anticipada.

Existen dos tipos de aportes voluntarios:

a) Aportes voluntarios con fin previsional:

Esta clase de aporte permite que al momento de una jubilación por parte del personal policial, este se pueda utilizar para poder incrementar dicho importe crediticio.

b) Aportes voluntarios sin fin previsional:

Dichos aportes pueden ser efectuados por los afiliados que tengan por lo menos cinco años de incorporación al seguro de pensiones.

Para que sirven las aportaciones:

Las aportaciones sirven porque constituyen parte del capital social y son importantes para el funcionamiento del ente recaudador, puesto que el objetivo que lleva a crear una institución, es la de captar recursos económicos de los socios para formar un fondo y otorgarle los beneficios necesarios, logrando de esta manera que los aportantes vean satisfechos sus necesidades en cuanto a su realización familiar, personal y social.

Tipos de miembros aportantes al FOVIPOL.

a) Miembros Obligatorios:

En el caso de los aportes al Fondo de Vivienda Policial, son aquellos que aportes imperativos para quienes no cuentan con terreno o vivienda propia y que de conformidad a la norma están llamados obligatoriamente a aportar a dicho fondo, para así poder obtener un préstamo financiero para construcción, ampliación o remodelación de una vivienda o terreno o también para poder beneficiarse con la adquisición de un casco habitacional o una vivienda propia, conforme a las expectativas del Directorio del FOVIPOL y las necesidades de sus aportantes.

Si bien es cierto por regla general los aportes vienen a ser de carácter obligatorio, sin embargo no son obligatorios únicamente en dos situaciones, primeramente cuando el socio aportante cuente con vivienda o terreno propio debidamente inscritos en los registros públicos y segundo cuando el aportante tenga más de setenta años de edad.

b) Miembros voluntarios:

Son todos aquellos miembros de la Policía Nacional del Perú y aportantes a dicha institución, que contando con una vivienda o terreno propio, posteriormente desean obtener algún beneficio del Fondo para mejoras en cuanto a la infraestructura de su vivienda o construcción de su terreno, pues dicho personal policial de manera libre y voluntaria puede seguir

aportando y para ello debe comunicar al Directorio del FOVIPOL, otorgando su consentimiento de manera expresa.

Fondo Solidario.

Por naturaleza el Fondo de Vivienda Policial es un fondo solidario en la medida que el Estado realiza el aporte del 2%, mientras que al personal policial se le descuenta el 5% de su remuneración mensual, siendo una característica principal ya que permite a quienes no cuentan con casa propia, puedan adquirir una o puedan ejecutar mejoras en cuanto a infraestructura a aquellos que ya poseen una vivienda propia.

El fondo solidario se puede definir como un fondo de apoyo social, común individualizado, no reembolsable a los que hayan sido beneficiados y transferibles a sus deudos como lo especifica la norma legal, con el único propósito y cumplimiento de sus fines como es el de permitir el acceso de una vivienda digna hacia el personal policial que no cuenta con ella.

Exoneración de los aportes al FOVIPOL.

Con respecto a la exoneración de los aportes, el personal policial que desea que se le separe como socio aportante, primeramente tiene que renunciar de manera definitiva e irrevocable al mencionado fondo, es decir solicitar que se le exonere de los aportes obligatorios mensuales y para tal efecto debiendo demostrar para ello, que ya cuenta con la adquisición o compra de terreno o vivienda, así como la inscripción del mismo en los Registros Públicos y que además en ningún momento fue beneficiado por concepto alguno del FOVIPOL.

Siendo así que el 30 de marzo del año 1999, el Directorio del Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL) mediante sesión llegó a

acordar que el personal policial solo podía ser exonerado de las aportaciones, si éste acreditaba tener contrato de compra venta, acta de entrega o declaración jurada de autoevaluó y pago de recibo de impuesto predial, en el caso de que su inmueble o el de su conyugue no se encuentre inscrito en los Registros Públicos, siendo esto último una variación en cuanto a los requisitos formales que exige el Fondo para el que desea retirarse y solicitar la exoneración.

En atención al presupuesto de la exoneración que se hace mención en el acápite anterior, cabe indicar que solo basta presentar fotocopias de los documentos que acrediten la posesión de una vivienda propia y cuya validez no puede estar supeditada a requisitos formales que no han sido previstos en la Ley que crea el Fondo de Vivienda Militar policial (Ley N° 24686), ni tampoco lo menciona en su reglamento (Decreto Supremo N° 091-DE-CCFFAA) y por ende tampoco existe alguna norma que impida la devolución de los aportes efectuados por el aportante.

Devolución de los aportes Del FOVIPOL.

Una vez solicitado la exoneración de tales aportes habiendo sustentado la solicitud con la documentación pertinente y teniendo por aprobada la renuncia definitiva por parte del Directorio del FOVIPOL; el personal policial ya sea se encuentre en situación de actividad, disponibilidad o retiro con goce de pensión y que desea la devolución de sus aportes, debe solicitar la devolución del íntegro del total del dinero aportado al mencionado Fondo, incluido además todos los intereses generados hasta la fecha de solicitado el mismo.

En virtud a ello existen precedentes judiciales donde la Primera Sala del Tribunal Constitucional del Perú y la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la Republica, mediante Sentencia se ha pronunciado a favor del

aportante demandante, ordenando que el Directorio del FOVIPOL cumpla con devolver los aportes en su totalidad tal y conforme se había ordenada en las instancias inferiores, lo cual se evidencia notablemente que si existe incumplimiento por parte de dicha institución, en cuanto a la devolución de los aportes hechas al Fondo, teniendo que llegar hasta la instancia superior, lo cual solamente genera descontento en el personal y a la vez se estaría vulnerando los derechos de los justiciables.

En el presente contexto se aprecia que la verdadera problemática en cuanto a hacerse efectivo la devolución de tales aportes al personal policial, se debería específicamente a consecuencia de una serie de actos de corrupción que se desarrolló en las décadas de los 90, y por lo consiguiente los miles de integrantes de la Policía Nacional de una u otra manera también han visto frustrados sus expectativas a poder acceder a una vivienda honorable, debido a la desilusión y fracaso del Directorio del FOVIPOL, por lo tanto dichos fondos ya no tendrían la característica de intangibles por lo que resulta razonable que la aludida Institución devuelva los aportes económicos a sus aportantes, siendo necesario para llevar a cabo tal fin, que la tramitación de las solicitudes de devolución de los aportes al FOVIPOL deberían estar a cargo de un organismo especializado dentro de la PNP., para la debida evaluación y decisión final de las peticiones.

Socios afectados Del FOVIPOL.

Actualmente la vigencia de los fondos al FOVIPOL no sirven de mucho ya que solamente se han visto beneficiados un minúsculo porcentaje de los socios aportantes y es por ello que el 82% de su aportantes (PNP) en situación de actividad, disponibilidad o retiro con goce de pensión, nunca han adquirido una vivienda o beneficio alguno mediante las modalidades propuestas por el Fondo, ni mucho menos

se le ha hecho efectivo la devolución de su dinero que durante años han aportado, destinándose dichos fondos millonarios en su mayoría hacia malos manejos traspuestos en actos de corrupción realizados por funcionarios a quienes se les ha encomendado la administración de los recursos. Y todo ello porque al transcurrir del tiempo se ha comprobado que aún existe falta de control, de supervisión, de capacidad y vigilancia por parte de la administración del FOVIPOL, así como también se aprecia la falta de idoneidad del sistema colectivo que se viene aplicando, conduciéndose todo ello en menoscabo del personal policial aportante, como por ejemplo a que nunca se les entregó viviendas de buena calidad, desnaturalizando la finalidad fundamental de los recursos del Fondo para el cual es destinado conforme a Ley.

En consecuencia a fin de evitar perjuicios al personal policial y evitar conflictos con el Estado a futuro, existen propuestas que se inclinan a la voluntariedad de la aportación a dicho fondo por parte del personal en situación de actividad, disponibilidad o retiro con goce de pensión que realmente no cuenta con una vivienda o un terreno propio, para lo cual solo se descontaría el 3% de su remuneración pensionable y por lo mismo dicho aporte deberá ser devuelto cuando el personal demuestre en forma contundente que nunca haya sido favorecido con algún producto financiero creado por el propio fondo y es por eso que dicha propuesta de saber que de todas formas se devolverían las aportaciones, pues esto contribuiría a futuro a una disminución de actos de corrupción por parte de los administradores del recurso.

Perspectiva de la Devolución de los Aportes.

Como lo hemos venido mencionando, la secuela del fracaso por parte de la Entidad FOVIPOL que se convirtió en un total fracaso en los años noventa (1990) por una serie de actos de corruptelas,

conllevarlo con ello, a que los miles de efectivos de la Policía Nacional del Perú han visto fracasados sus posibilidades de poder acceder a una vivienda digna como la ley vigente lo prescribe, pues añoramos a una propuesta legislativa en que se dicte una norma legal en favor de los socios aportantes, para que se les devuelva sus aportaciones incluido los interés legales generados hasta el último día de su aportación.

Sin embargo ante el evidente grado de corrupción en dicha Entidad Estatal podemos afirmar que los fondos ya no son intangibles y por lo mismo sería razonable que los aportes económicos sean devueltos a sus socios que de una u otra forma nunca fueron beneficiados.

Evolución histórica de los fondos de vivienda.

a) Problemática de la Vivienda:

Entre los años 1872 y 1879, en aquel momento la problemática de la vivienda social colectiva así como la situación socio económica de la población estaban siempre estrechamente vinculados entre sí, por lo que ante un estado sobre la necesidad de vivienda para los ciudadanos, resulta que esto fue un total reflejo de la pobreza que en esa época se estaba viviendo especialmente en la capital Limeña de nuestra patria. Por lo tanto en la segunda mitad del siglo XIX, se afirmaba que dicha situación dada por la crisis afectada en ese tiempo, de una u otra manera acometió significativamente a los barrios y sectores más populares.

La problemática de la vivienda se había convertido en un factor permanente de sufrimiento, confusión, disgustos, aprietes y presiones para los extensos sectores de la población capitalina.

La insuficiencia de la existencia de viviendas en dicho tiempo, acarreaba y demandaba a la vez un alto costo de arrendamiento y la situación urbana inadecuada se constituyó en la crisis de los momentos más saltantes de ese singular escenario, la cual se vio perjudicada a comienzos del año 1872 como lo hemos mencionado, donde el crecimiento poblacional urbano ha ido acompañado de una serie de factores espantosos e incontrolables en la que la persona humana de bajo recursos económicos siempre se ha visto afectada.

En cuanto a lo concerniente sobre la escasez de la vivienda que se suscitó desde el siglo XVIII, se puede hallar algunas proyecciones precursoras de vivienda de trabajadores quienes fueron perseguidos de manera intimidante, mientras que en el siglo XIX en el contexto de la revolución industrial se avizoró la difusión de las fábricas y el naciente desarrollo del proletariado industrial.

Uno de los primeros pasos como punto de partida realizado por el empresario Estadounidense de origen inglés Henry Meiggs, fue la construcción de viviendas en favor de los trabajadores del ferrocarril de Lima en el año 1811, toda vez que estos solo contaban con bonos como medios de pago y por ende dicha medida tuvo una influencia muy notable tanto en el contexto social y económico.

Entre los años 1936 hasta 1939, en materia de vivienda social algunas instituciones se encargaron de la constitución, arrendamiento e inspección en cuanto a la higiene de las viviendas de los sectores de la población de menores recursos económicos, es por ello que ante la existencia del programa denominado Barrios Obreros que fue favorecido por la Dirección de Obras Publicas del Ministerio de Fomento en ese entonces, donde se construyó varios conjuntos de viviendas los cuales se ubicaban en terrenos de zona de expansión de la ciudad y que estos a su vez carecían de la infraestructura y equipamiento necesario para tal fin, por lo que nunca contaron con un sistema que los constituya totalmente a la

ciudad. Esto fue uno de los incipientes aportes que el estado empleó destinando a abordar la problemática de la vivienda aunque de manera restringida, no obstante debido a que no se trataba de una solución integral, no se consiguió influir directamente a la solución del problema principal sobre la vivienda, pero que posteriormente si surgieron cambios políticos y económicos que favorecieron la concentración poblacional de la capitales tanto en el ámbito nacional e internacional, lo cual condujo a un acelerado proceso de migración entre los años 1940 y 1960.

Sobre la problemática de la vivienda, siendo el caso concreto en la capital de Lima, en ese entonces alrededor de 100,000 viviendas que viene a ser la cuarta parte de la población, fueron construidas específicamente con el esfuerzo de los propios pobladores y sin ayuda técnica o económica por parte del estado, siendo importante resaltar que el aporte de los pobladores básicamente los de barriada, fue la solución al problema de la vivienda lo cual se evidencio comparativamente con mayor resultado que lo que organizaba el Estado en la sociedad.

En su momento la existencia de la fuerte presión por parte de la población en su conjunto con el afán de poder lograr acceder a una vivienda cerca de las zonas donde existía mayor actividad económica, generó que se llevara a cabo la toma de terrenos públicos o privados de manera abrupta sin ningún control real por parte de la autoridad y que por otro lado más bien la población se mostró impetuosa con dicha iniciativa, viéndolo como una prospera solución al problema de la vivienda. Dichos predios o terrenos preferentemente se encontraban ubicados a las márgenes de las laderas de cerros, ríos o lotes extensos que colindaban con la ciudad.

Sin embargo a principios de la década de los sesenta (1960) se suscitaron los primeros desacuerdos y desavenencias en cuanto al

enfoque de la problemática de la vivienda que se vivía en el país (Perú), así como las necesidades de la población y el destino que debían tener las políticas de vivienda por parte del propio Estado. A decir verdad en dicha época el Estado había tomado en cuenta dos perspectivas diferenciadas en torno al problema de la vivienda, siendo así que para los sectores de bajos recursos económicos se adoptó una actitud política orientada a resolver problemas sociales a partir de la asistencia externa, brindando ayuda, colaboración o apoyo a fin de solucionar los problemas estructurales y por lo mismo coadyuvar a la construcción de unidades de vivienda de bajo costo como el que se dio en el gobierno del Presidente Prado y la otra actitud del gobierno vino a ser la introducción de programas de vivienda para los sectores de estatus social medio, el cual se efectuó mediante financiamiento por intermedio del sistema mutual y es por ello que a inicios de los setenta se dio el ofrecimiento de refugio y habitación a los pobladores protegiéndolos de las inclemencias climáticas y de otras amenazas, es decir las políticas públicas de vivienda se afianzaron en la construcción de las mismas para sectores medios favoreciéndose para ello mediante la figura del FONAVI, y por lo consiguiente las constructoras privadas así como las financieras; los cuales se consolidaron paralelamente en las barriadas de la población capitalina, quienes obtuvieron los servicios básicos domésticos como el agua y la energía eléctrica, tanto en las zonas donde el terreno, densidad poblacional y el crecimiento urbano resalta mayor importancia.

b) Problemática de la Vivienda en América Latina:

En varios países de América Latina, han considerado que esta problemática no es el factor principal como un problema social, dándole mayor atención y énfasis a los distintos sectores como salud, educación y el sistema de seguridad social, las cuales son

públicamente bien atendidas por considerarlas un problema social constante, lo mismo que no ocurre con el sector vivienda por suponerse que dicha necesidad se encuentra en un balance precario entre lo social y lo económico, es decir el conjunto de privaciones económicas, sociales y políticas que frustran o limitan el proceso del desarrollo de las necesidades sociales y de desarrollo humano como es la vivienda. En consecuencia podemos comprender que entre esta posición intermedia por parte de los que se dedican a la economía y aquellos que se dedican a lo social, terminan por desnaturalizar la debida atención que corresponde al sector vivienda, puesto que se ha demostrado que a los economistas no les es de gran interés, ni mucho menos consideran que la inversión en el sector vivienda sea de gran importancia; asimismo los que se dedican a la planificación de lo social tampoco consideran que la política habitacional sea parte de sus principales objetivos y funciones.

Podemos afirmar que en algunos países de América Latina, la vivienda abarca una posición intermedia, debido a que para la mayoría de los economistas, le es difícil aceptar invertir en vivienda como elemento integral de la actividad política macro económica, toda vez que lo consideran como parte del consumo y no como parte de una inversión propiamente dicha, puesto que no verían aumentar sus ahorros y por lo consiguiente creen ver frustrado el poder generar más fuente de trabajo para el desarrollo económico.

La importancia de la vivienda hace que la política social evolucione históricamente y esa evolución está basada en la atención de los grupos de personas en condiciones de excepción y que necesitan ayuda para poder obtener una casa, por lo que se estableció programas de viviendas para así mejorar el problema social habitacional. Es por eso que mediante estos programas de vivienda pública o social que a decir verdad evolucionaron frente a las constantes reacciones de las demandas que de una u otra forma

valieron para los intereses de los sectores públicos y sociales como son las viviendas para los policías, los militares y las viviendas para los trabajadores del gobierno, sin embargo se ha llegado a la conclusión de que ante la creación de dicha política habitacional, los sectores se han visto enfrentados ante el problema fundamental que viene a ser el costo para la adquisición de una vivienda.

Es por ello que en América Latina lo que respecta al sector habitacional, verdaderamente es muy costoso, debido a que en su mayoría la construcción de tales viviendas demanda gastos excesivos para construirlo, siendo así que algunos países se han propuesto para poder invertir sus recursos económicos en programas sociales y por lo mismo la vivienda ha pasado a un plano de descalificación, a pesar que siempre se ha escuchado hablar de una vivienda digna como un derecho primordial menester para la persona humana en la sociedad.

c) Creación del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI):

El Fondo Nacional de Vivienda fue creado el 05 de Abril del año 1979, mediante el Decreto Ley N° 22591, con el único propósito de la construcción de viviendas para el alquiler o venta a los trabajadores contribuyente al mencionado Fondo, siendo una Institución gubernamental durante el gobierno militar del Presidente Morales Bermúdez con el único objetivo de atender las necesidades básicas de vivienda de los trabajadores.

Asimismo el FONAVI se creó con la finalidad de satisfacer de manera progresiva, gradual y paulatinamente en cuanto a la necesidad de una vivienda por parte de los trabajadores, en función a sus ingresos así como del grado de desarrollo tanto económico como social del país, por ende tales recursos solamente estaban destinados para la constitución y otorgamiento de créditos

exclusivamente para viviendas de aquellos contribuyentes (trabajadores) al FONAVI. Asimismo se dispuso que los trabajadores contribuyan de forma obligatoria conforme lo establecía el Artículo 17° de la referida norma legal, la cual fue derogada posteriormente.

d) Financiamiento de los Programas de Vivienda:

Con fecha 16 de Abril del año 1992 y mediante el Decreto Ley N° 25436 fue creada la Unidad Técnica Especializada del Fondo de Vivienda Nacional (UTE FONAVI), siendo esta la unidad dependiente del Ministerio de Vivienda y construcción encargada de velar por el financiamiento de los programas destinados a la construcción de viviendas, los cuales eran comprendidos en lotes con servicio y núcleos básicos, de igual manera se estableció que los recursos de dicha institución serian prioritariamente y exclusivamente predestinados para financiar proyectos específicos como son: habilitación de lotes con servicios básicos, desarrollo urbano, saneamiento, entre otros; asimismo se designó una comisión liquidadora del Fondo Nacional de Vivienda como representantes de las acreencias del propio Estado.

Por su parte el Estado creo la Ley N° 27677 relacionado al uso, administración y beneficiaros de los recursos provenientes de la liquidación del FONAVI, así como la creación de una comitiva de muy alto nivel con la cual se establecieron disposiciones concernientes a la cancelación o desembolso del aporte al FONAVI y a la transferencia de los saldos resultantes hacia el fondo MI VIVIENDA, donde a su vez aprueban y disponen la devolución de los aportes a todos los trabajadores que contribuyeron ha dicho fondo (FONAVI).

Información Financiera Comparativa Sobre Entidades Relacionadas a Vivienda.

Del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI).

Creado en el Ex Banco de la Vivienda del Perú (BANVIP) mediante el Decreto Ley N° 22591 del 01 de Julio del año 1979, como persona jurídica de derecho público interno que únicamente gozaba de total autonomía jurídica y administrativa, teniendo como finalidad satisfacer de manera progresiva las necesidades de vivienda para los trabajadores en relación de sus ingresos y del grado de desarrollo económico y social, siendo destinados tales recursos exclusivamente a la constitución y otorgamiento de créditos para viviendas.

Dicho Fondo también se encargaba de satisfacer las demás necesidades domésticas mediante la actividad de financiamiento de obras de construcciones sanitarias, de electrificación en los asentamientos humanos, de ampliación, construcción y remodelación de los centros comunales, así como los centros de recreación tanto en las zonas urbanas y rurales, todo ello coadyuvando al desarrollo de proyectos esperanzadores sobre viviendas.

En el año 1999 se llegaron a publicar varias Leyes como la de Extinción de Deudas de Electrificación y Sustitución de la Contribución del FONAVI, por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad y la de Extinción de Saneamiento de los Usuarios y de Regularización de las Deudas de las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento al FONAVI, asimismo se estableció disposiciones relativas a la liquidación del Fondo Nacional de Vivienda, así como la transferencia de los saldos resultantes hacia el indicado fondo, por lo que se dispuso que la Oficina General de Administración del Ministerio de Economía y Finanzas otorgue el apoyo necesario en el marco de su disponibilidad presupuestal hasta que se dé por concluido la transferencia de los recursos.

Del Banco de Materiales (BANMAT).

Creado y facultado para administrar integralmente todos los programas de vivienda ejecutados en su fase inicial ya sea de manera directa e indirectamente con recursos del Fondo Nacional de Vivienda, así como también efectuar las acciones de saneamiento y regularización dispuesto en los artículos 5° y 6° de la Ley N° 28275 (Ley Complementaria de Contingencias y de Reestructuración por préstamos otorgados por el BANMAT).

En cuanto al Fondo Revolvente Administrado por el Banco de Materiales, se especificó que los recursos le fueron entregados a este, a través del Decreto Supremo N° 005-2002 – Vivienda, asimismo se precisa que forman parte de dicho Fondo Revolvente aquellos intereses generados o pagados por recursos del fondo hipotecario de promoción de la vivienda del propio fondo MI VIVIENDA y una vez que se hayan culminado aquellos sean transferidos al BANMAT (Banco de Materiales). Los recursos del mencionado Fondo Revolvente también están destinados a las actividades de promoción, ejecución, aprovisionamiento de recursos, bienes y servicios para la construcción y mejoras de la vivienda básica de las habilitaciones infraestructurales urbanas y rurales. Por ende la administración de tales recursos del mencionado fondo se encuentran sujetas a disposiciones de la Ley General de Sociedades, en razón de que el Fondo Revolvente constituye un patrimonio autónomo que el directorio del BANMAT administra y en cuanto sea solicitado este rendirá cuentas al Ministerio de Vivienda sobre aquellos recursos utilizados.

Del Fondo Mi Vivienda.

Dicho fondo se creó en el año 1998 mediante la Ley N° 26912 como sociedad anónima, luego en el año 2006 mediante Ley N° 28579 se convierte en una empresa gubernamental de derecho privado pero

dentro del ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial Estatal (FONAFE) el mismo que estaba adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

El Fondo MI VIVIENDA tiene como objeto social dedicarse a la promoción y financiamiento de la adquisición, mejoramiento y construcción de las viviendas básicamente los de interés social; también tiene como objeto a la realización de las actividades concatenado hacia el mercado de financiamiento para viviendas y a la participación primigenia y secundaria del mercado de créditos hipotecarios.

MI VIVIENDA se encuentra estrictamente supervisada por la Superintendencia de Banca y Seguros y las AFP y promueve los dispositivos que consienten el acceso a una vivienda digna dentro de las posibilidades económicas de la persona, también llega a estimular la participación activa del sector privado en lo que respecta a la construcción masiva de viviendas dentro del entorno social.

De los Beneficiados con Viviendas.

En el actual gobierno, en su primer año de gestión y mandato se ha estimado que más de 195,000 personas en el Perú han sido beneficiadas dentro del ámbito rural y urbano a través de los diversos programas de vivienda social promovidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Por lo consiguiente entre el mes de Agosto del año 2016 y Julio del presente año 2017, las mejoras, el subsidio y las contribuciones fueron menester para levantar, reforzar y adquirir las viviendas a través de la construcción, es por ello que gracias al programa Mi Vivienda se pudo adquirir un total de 6,569 nuevas viviendas, siendo así que la obtención de dichas viviendas se realizó por intermedio del nuevo crédito Mi Vivienda y Mi Construcción, con la política empleada sobre el otorgamiento del Bono del Buen Pagador.

Otros de los beneficios hacia las personas en cuanto Mi vivienda, el programa Techo Propio originó la adquisición de un total de 1,209 inmuebles y después se incentivó la construcción de 23,362 viviendas, así como las mejoras de más de 3,354 casas.

De igual forma a través del Bono de Protección de Viviendas Vulnerables a los Riesgos Sísmicos y el Programa Nacional de Vivienda Rural, se llegaron a incrementar y reforzar las unidades habitacionales tanto en el ámbito poblacional urbano y rural.

Situación Actual Del Sector Inmobiliario.

a) Definición de vivienda.

La vivienda se puede definir como el hábitat en el que un determinado grupo de personas que conforman una familia, conviven en armonía, paz, tranquilidad en una sociedad. Asimismo una vivienda viene a ser el espacio donde el grupo familiar se va a reproducir de manera constante y por lo cual demanda una serie de necesidades básicas que satisfagan el núcleo familiar como es la vivienda.

A través de la historia se ha establecido que con la existencia de una vivienda, se estaría determinando las condiciones de la calidad de vida del ser humano, toda vez que durante su desarrollo se resguardaría la intimidad de cada uno de sus miembros, así como también se concretarían las demás necesidades básicas como la seguridad, el cobijo, descanso y comodidad en dicho espacio familiar.

Es por ello que consideramos que ante la evidente falta de una vivienda en el entorno social en que vivimos, denota una afectación total en la sociedad actual, cuyo indicador no solamente excluye a

la familia en la colectividad, sino que también va a limitar el normal desarrollo familiar para las próximas generaciones futuras.

Actualmente también se estima o se tiene en consideración en cuanto al sector construcción, este va creciendo en relación a la inversión tanto pública como privada, el cual se viene efectuando mediante las Licitaciones. Sin embargo ante esta premisa en nuestro país esto solo representa el 6% de la inversión hecha por el Estado, mientras que el 19% de la inversión lo vienen ejecutando los entes privados; entonces las cifras reflejan que en el Perú la demanda es tres veces más que la oferta debido al crecimiento del poder adquisitivo de la población, es decir mientras existe la necesidad de 120,000 viviendas que demanda tener en un año, solamente se nos oferta 40,000 inmuebles.

Otro aspecto importante es que la estabilidad macroeconómica esta de plano vinculada al sector construcción, el cual vincula en un 5,5% de la población económicamente activa en nuestro país y que a nivel de la capital limeña lo hace en un 7%, cifras como estas refieren que la adquisición de una vivienda únicamente se puede financiar con un crédito a largo plazo.

En el mes de Febrero del año 2017, la Cámara Peruana de Construcción (CAPECO) estableció que las posibilidades en cuanto a los niveles de operaciones realizadas por las empresas constructoras para el año en mención, estarían dando un resultado favorecedor y positivo en el segmento de inmobiliarios con un 7.04% en el ámbito del sector construcción; sin embargo en cuanto a la infraestructura estaría descendiendo en un 5.13%.

Mediante el argumento de un crecimiento económico sostenido en el país, el Congreso de la República aprobó la reglamentación del Decreto Legislativo N° 1132 en cuanto a la nueva estructura de

ingresos del personal de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú.

El Poder Ejecutivo mediante el Decreto Supremo N° 246-2012, estableció el procedimiento de implementación de forma progresiva de la nueva estructura de ingresos del personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, todo ello a fin de conllevar en los años subsiguientes a una mejor contribución pecuniaria, para así mejorar la capacidad de lograr obtener una vivienda propia a favor del personal. Es por eso que el aumento de los ingresos al personal aportante, genera el crecimiento de los recursos económicos financieros que administran los organismos del fondo de vivienda de cada instituto castrense y policial.

b) Aspectos positivos y negativos relacionados a la vivienda.

Actualmente se puede observar una gran preocupación por parte de la familia policial en el sentido que se le es difícil obtener una vivienda por medio del FOVIPOL (FONDO DE VIVIENDA POLICIAL), en cualquiera de sus modalidades; es decir estamos frente a una complejidad donde el personal PNP realiza una serie de trámites administrativos para tener el beneficio y poder acceder a una vivienda, casco habitacional, prestamos, compra y venta de terreno entre otros, para el bienestar de la familia.

Asimismo, para poder obtener dicho beneficio del FOVIPOL, se tiene que reunir una serie de requisitos convirtiéndose en un trámite burocrático, viendo en ello una disconformidad de los aportantes al momento de su pretensión para obtener el beneficio que ofrece el Fondo y por lo consiguiente una de las propuestas para que la tramitación documentaria sea factible y no engorrosa como lo es hoy en día, se sugiere que mediante dispositivo legal o

acuerdo del mismo Directorio FOVIPOL, se establezca que dicha entidad estatal se descentralice a nivel nacional, en razón de que la mayoría del personal policial provienen de las provincias y por lo cual al gestionar la tramitación respectiva solo les ha conducido a efectuar una serie de gastos económicos innecesarios, toda vez que se ha evidenciado que en la mayoría de los casos, los aportantes han tenido que viajar y concurrir hasta el mismo directorio del Fondo Vivienda Policial con sede en la ciudad de Lima, únicamente para culminar la formalidad de algún acto jurídico.

En ese sentido ante la descentralización del FOVIPOL, la mayoría de sus aportantes no verían recortado su derecho al acceso del producto del Fondo, para el cual fue creado conforme a Ley y verían satisfechos sus necesidades, así como también cuando se legisle en favor a la devolución de los aportes para aquellos que nunca fueron beneficiados, de esta forma también se evitaría tener que recurrir hasta la capital para impulsar alguna tramitación o tener que asistir ante una notificación por parte el ente administrativo o por cualquier otro acto que se requiera formalizar.

c) Necesidad de una vivienda como base fundamental.

Actualmente en la sociedad en la que vivimos es preciso acotar que dentro de un grupo familiar constituido necesariamente se debe contar con una vivienda, siendo en este caso que a pesar de la creación de la Ley 24686 cuyo fin es de brindar y/o facilitar la obtención de un beneficio (vivienda propia) que por derecho les corresponden en su totalidad. Pues se a denotado la carencia de la misma, en cuanto a las trabas existentes en la tramitación administrativa para la obtención del beneficio, lo cual únicamente conlleva a una mayor dificultad para poder acceder a una vivienda

y esto evidentemente por la mala administración de los fondos por parte de funcionarios del Directorio del FOVIPOL, lo cual se ha venido agravando en los últimos años, siendo los más afectados los aportantes que se encuentran en situación de actividad, así como en parte también son afectados el personal que se encuentra en situación de disponibilidad o retiro, quienes actualmente tampoco cuentan con producto alguno que los haya beneficiado el Fondo.

BASE LEGAL.

a) LEY N° 24686.

Que, conforme al artículo 1° de la creación de la ley acotada, la cual se publicó el 20 de Junio del año 1987, se advierte la creación de dicha norma legal en cuanto a un fondo de vivienda en beneficio del personal de cada una de las instituciones que comprenden las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales (hoy en día esta última PNP), en las situaciones de actividad, disponibilidad y retiro con goce de pensión

En cuanto al **artículo 3°** de la expresada norma legal, establece que constituyen recursos financieros del Fondo de vivienda Militar y Policial los siguientes aspectos:

- ✓ El aporte del personal a que se refiere el artículo 1°, que no cuenta con vivienda propia.
- ✓ La contribución obligatoria del Estado.
- ✓ El producto de la venta de los inmuebles que se constituyen o adquieren con sus recursos.
- ✓ Los intereses que se perciban de sus depósitos.
- ✓ Los valores que se emitan en la forma y condiciones que las leyes sobre la materia establecen.

- ✓ Los créditos internos y externos que obtengan.

Las donaciones o transferencias que a título gratuito reciba de personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras, previa aceptación y valorización.

El aporte de quienes teniendo casa propia, desean acogerse al préstamo de vivienda empleando el fondo para ampliación y/o reparación de su vivienda; a los que teniendo terreno desean construir un casco habitable.

Que, como es de verse la finalidad del FOVIPOL es la adquisición, ampliación y/o reparación o la construcción sobre un terreno una casa habitación, pues a todo ello deberíamos realizar la siguiente interrogante ***¿Si ya cuento con una casa la misma que no la adquirí a través del FOVIPOL, es necesario que se me siga descontando?***

Dentro del marco legal también se ha establecido la creación de entidad u organismo especial para que se encargue de la administración y ejecución de todos los programas relativamente comprendidos en cuanto a viviendas y que dicho organismo especial debe cumplir con su función dependiendo directamente de su comando en coordinación con la Dirección de Economía de dicha Institución, así como en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Transportes, de Vivienda y Construcción, formulando la documentación normativa para el cumplimiento de los fines de dicho fondo.

En la acotada Ley de creación del FOVIPOL, también se especifica las características y requisitos de vivienda que corresponden a los aportes que constituyen recursos financieros del

fondo, señalando que la necesidad de una vivienda adquiere característica de interés social y que los requisitos para su adquisición se concreta mediante sorteo y/o mediante préstamo financiero siendo su plazo máxima para la cancelación del mismo por un periodo de diez años; en cuanto a cualquiera de estas dos modalidades que el personal policial se haya beneficiado, la norma también indica que el aportante ya no gozará de ese derecho a intervenir nuevamente en un sorteo o acceder a otro préstamo.

b) DECRETO LEGISLATIVO Nº 732 MODIFICA LOS ARTÍCULOS 1, 3 INCISOS A) Y H), 4, 7, 8, 9, INCISOS B) Y C), 10, 12, 13, 14, 15, 16, 20 Y 23, DE LA LEY Nº 24686.

Este precepto legal creado el 08 de Noviembre de 1991, trata sobre la modificación establecida en el artículo 1 de la Ley 24686 prescribe sobre la creación de un Fondo de Vivienda en cada uno los Institutos de las Fuerzas Armadas (Ejército, Marina y Fuerza aérea del Perú) y de la Policía Nacional, con el único propósito de favorecer y dar solución a sus integrantes en situaciones de Actividad, Disponibilidad y Retiro con goce de pensión, mediante programas de vivienda propia; asimismo la modificatoria del mencionado artículo en dicha norma contempla un trato preferencial **al personal que ha quedado lisiado y en estado de invalidez (temporal o permanente)**, así como a sus deudos; es decir, tiene un carácter preferencial al personal que quedó lisiado y en estado de invalidez, modificación que por cierto la compartimos.

Sin embargo, en la modificación del artículo 3 precisa lo siguiente: Constituyen Recursos Financieros del Fondo de Vivienda Militar y Policial los siguientes:

- a) **El aporte obligatorio** del personal Militar y Policial en las situaciones de goce de pensión, que **no cuente con vivienda propia o teniendo terreno propio aporte voluntariamente.**

- b) El aporte voluntario de quienes tienen terreno desean construir un casco habitable".

Así mismo, en el artículo 10 de la modificatoria se indica lo siguiente:

Los recursos del Fondo serán destinados:

- a) La construcción o adquisición 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 cuenten con terreno propio para construir vivienda".

Se subraya la modificatoria toda vez que realiza cambios significativos; pero sin embargo, en ningún articulado se especifica sobre las devoluciones de los aportes; una modificatoria importante a nuestro parecer es lo contemplado en el artículo 23 de la modificada norma que dice:

En caso de fallecimiento del titular antes de haber obtenido una vivienda o préstamo, la viuda o los hijos con derecho a pensión, podrán optativamente continuar en el Fondo con los mismos derechos que tenía el titular.

c) DECRETO SUPREMO N° 091 DE LA CREACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS DE FECHA 02 DE DICIEMBRE DEL AÑO 1993.

Mediante éste Decreto se aprueba la forma de ejecutar dicho Fondo de Vivienda Militar y Policial; y, que básicamente se encuentra estructurado de la siguiente manera: cuatro (4) Títulos, veintiséis (26) Artículos, tres (3) Disposiciones Complementarias, una (1) Disposición Transitoria.; sin embargo, nuevamente no se

indica en ningún articulado sobre la forma de devolución de los aportes al FOVIPOL; que por cierto, también es pasible de solicitarlo.

De igual forma con este reglamento se les atribuye a los socios aportantes las características de miembros voluntarios como obligatorios, define los derechos y obligaciones de cada uno de ellos y al igual que lo estipulado en la modificatoria del Decreto Legislativo N° 732, tiene como finalidad fundamental tratar con énfasis las necesidades de vivienda para el personal que de una u otra manera en acto o a consecuencia del servicio en el ejercicio de sus funciones, dicho personal resultó lisiado, invalido o en su defecto éste haya fallecido.

d) LEY N° 27743, QUE MODIFICA EL ART. 3°, DE LA LEY DE CREACION DE LOS FONDOS DE VIVIENDA MILITAR Y POLICIAL, DEL 31 DE MAYO DEL 2002.

Mediante la modificatoria del artículo 3° de la Ley 24686 sobre la creación del Fondo de Vivienda Militar y Policial, el cual prescribe lo siguiente: Constituyen Recursos Financieros del Fondo de Vivienda Militar y Policial los siguientes: a) El aporte facultativo del personal militar y policial en situación de retiro con goce de pensión, que no cuente con vivienda o terreno propio; pues aquí como es de verse, en la modificatoria del presente artículo, no se estipula sobre la devolución de los aportes, lo cual es materia de la presente investigación.

e) LEY N° 27801, QUE MODIFICA EL RÉGIMEN LEGAL DEL FONDO DE VIVIENDA MILITAR Y POLICIAL, DEL 27/06/2002

Con esta nueva modificación aplicada al régimen legal del FOVIPOL, sólo se consigna algo novedoso que es lo contemplado en el artículo 5° de la presente modificatoria concerniente a la

Garantía, que indica lo siguiente: La compra venta de los inmuebles con recursos del Fondo y los préstamos otorgados por éste, estarán garantizados con primera hipoteca y seguro de desgravamen hipotecario, o con el 50% de los beneficios sociales a que tenga derecho el personal aportante siempre que medie una manifestación expresa autorizando tal afectación; sin embargo, nuevamente no se estipula o consigna nada sobre la devolución de los aportes.

Como se ha podido apreciar el FOVIPOL, a lo largo de su creación y vigencia ha sufrido varias modificatorias, algunas positivas como el caso de los policías lisiados a consecuencia de su actividad en el desempeño de sus funciones; sin embargo, no se han preocupado por incluir en dichas modificatorias temas relacionados a la devolución del dinero a los socios aportantes, que nunca fueron beneficiados, toda vez que también resulta un derecho importante la devolución del mismo.

También debemos tener en cuenta que en el presente texto normativo que regula el régimen legal de los fondos de vivienda a favor del personal policial, en su artículo sexto puntualiza sobre la forma de pago en cuanto al beneficio otorgado mediante préstamo o sorteo para adquirir, construir o remodelar una vivienda, el mismo que será pagado y descontado por planilla; es decir que el importe mensual que se haya acordado en el acto jurídico entre el aportante y el FOVIPOL, serán descontados de la remuneración mensual a cada efectivo policial beneficiado con goce de pensión, sin embargo es de pleno conocimiento por el propio personal aportante, que ha dicho descuento se adhiere el monto que mes a mes se viene considerado como descuento oficial en la condición de aportante obligatorio del 5% de los haberes percibidos (sueldo). Pues lo establecido en la norma legal, también nos conlleva a la siguiente interrogante; de que una vez culminado el total del pago ya sea del préstamo o de la adquisición de vivienda por parte del beneficiado, también debería efectuarse la devolución del dinero a los aportantes

del fondo y no como se estipula en el Reglamento, según su artículo 16° del Decreto Supremo N° 091-93 “Que el personal Policial quedará EXCLUIDO del aporte al respectivo Fondo, una vez que haya efectuado la cancelación total del monto del préstamo o de la vivienda que corresponde” y en la Tercera Disposición Complementaria de la citada norma que indica: “El personal que sea EXCLUIDO del Fondo no tendrá derecho a la devolución de sus aportes”, lo cual también es materia de análisis en la presente investigación.

2.3 Principios relacionados con el tema.

PRINCIPIOS QUE RIGEN PARA LA DEVOLUCIÓN DE LOS APORTES.

TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA.

Introducción:

El derecho a la Tutela Jurisdiccional Efectiva, se encuentra regulada en nuestra legislación nacional (Constitución Política del Estado), según el Artículo 139° inciso “3” donde claramente expresa que son principios y derechos de la función jurisdiccional, la observancia del Debido Proceso y la Tutela Jurisdiccional, al igual que en el Artículo I del Título Preliminar del Código Procesal Civil, que señala que toda persona tiene derecho a la Tutela Jurisdiccional Efectiva para el ejercicio o defensa de sus derechos o intereses; es por ello que el Estado necesariamente debe promover la efectividad de tal derecho, que no solo se limita al aspecto procesal, sino básicamente al aspecto material, en el sentido de poder resolver la pretensión de justicia invocada.

En nuestra sociedad, cuando nos encontramos ante un conflicto donde podemos afirmar que virtualmente ha desaparecido la posibilidad de autotutela o autodefensa como se debe dar en todo Estado Constitucional de Derecho Democrático y Social, conforme es el nuestro, pues solo nos queda como una alternativa para poder solucionar tal conflicto, la auto composición y la hetero composición como aquellos mecanismos válidos y admitidos para tal fin.

Es por ello que a partir de esos instantes cuando una persona recurre al aparato judicial solicitando se le brinde protección a sus derechos vulnerados, es ahí cuando nace la Tutela Jurisdiccional Efectiva con el objetivo de que a través de un proceso determinado se alcance a satisfacer la pretensión que la persona solicito inicialmente.

En nuestra sociedad mucho se habla de Justicia, básicamente cuando se trata de alcanzar la protección, el reparo o el resarcimiento de bienes materiales o personales que de alguna forma fueron vulnerados ya sea voluntaria o involuntariamente, es por ello que las personas perjudicadas acuden al órgano jurisdiccional para que sus Derechos reconocidos y protegidos constitucionalmente, de alguna manera sean compensados y resarcidos.

Finalmente es preciso indicar que no solo se puede hablar o que solo existe la Tutela Jurisdiccional Efectiva, sino que también existen otros derechos y principios que son fundamentales y que se pueden emplear como instrumentos legales que aseguren la plena satisfacción ante la vulneración de derechos de una persona.

DEFINICION DE TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA

La Tutela Jurisdiccional Efectiva es aquella institución jurídica por el cual toda persona como integrante de una sociedad, tiene la capacidad de acceder a los órganos judiciales para el ejercicio y

defensa de sus derechos o intereses con el propósito de que se le brinde las garantías mínimas para su efectividad.

La efectividad de la Tutela Jurisdiccional, es el derecho a que toda persona tenga para que se le haga justicia, es decir que cuando el ciudadano pretenda algo frente a una vulneración, dicha pretensión o petitorio sea atendida por un órgano jurisdiccional a través de un proceso judicial con las garantías mínimas que la Ley exige.

Hay que tener presente que la Tutela Jurisdiccional Efectiva, no comprende obligatoriamente obtener una fallo judicial que va de la mano con las pretensiones formuladas por la persona afectada o el sujeto de Derecho que lo peticiona, toda vez que dicho fallo es la atribución que tiene el Juez de dictar una resolución conforme a Derecho, siempre y cuando este fallo cumpla con los requisitos procesales mínimos que la Ley Nacional exige; entonces dicho derecho supone conseguir una decisión judicial en relación a las pretensiones deducidas por el afectado ante el aparato judicial, siempre que se utilicen los mecanismos o vías procesales apropiadas, pero hay que tener en cuenta que la decisión que tome el Juez no siempre va a la solicitada o planteada por el sujeto de derecho, toda vez que al final puede ser favorable o desfavorable.

TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA EN LOS DERCHOS DE LOS ADMINISTRADOS

Anteriormente la administración gozaba de la prerrogativa de exigir que en sede administrativa se ventile cualquier discrepancia ante los mismos órganos jerárquicos superiores, como una condición antes de la interposición de una demanda judicial, lo cual dicha condición solamente distorsionaba o dilatava el agotamiento de la vía

administrativa, limitando con ello que una persona afectada haga valer la tutela judicial efectiva.

A decir verdad bastaba que la autoridad administrativa, no sea diligente en cuanto a su pronunciamiento, para que todo procedimiento administrativo se trunque para lograr que el control jurisdiccional no prospere.

Ante las inclemencias de la administración por parte del Estado, se ha hecho necesario replantearse el proceso contencioso como un motivo de ver solucionado el conflicto que surge en relación con un asunto jurídico público, cuya manifestación ante la función jurisdiccional tiene como fin específico la de tutelar situaciones jurídicas intersubjetivas, restaurándose la integridad de los derechos e intereses de los ciudadanos, siendo este el titular de esos derechos e intereses y por ende el proceso sucesivo es la pretensión.

PRINCIPIO DE ECONOMIA PROCESAL

Definición:

El principio de economía procesal se define como la aplicación de un criterio o razonamiento positivista en la realización empírica del proceso, con el menor desgaste posible de la actividad jurisdiccional. Asimismo por su trascendencia jurídica y social el principio de economía procesal corresponde a la temática de una política procesal y por consiguiente el legislador debe tener en cuenta la aplicación de fórmulas legales para que sea instituido como un principio encaminado a conformar un ordenamiento procesal acorde al criterio utilitario por parte del deber del Juez en la ejecución del proceso.

El principio de economía procesal no ignora ni mucho menos repudia la duración del proceso, ni el costo de la actividad jurisdiccional; sino que teniendo en cuenta la dimensión temporal del proceso y que ello significa un gasto, trata exclusivamente de regularlos de tal forma que no conspiren seriamente contra el justiciable.

Algunas expresiones que se invocan en el principio de economía procesal, tales como “más rápida y económica” o “mayor economía” carecerían de significado e importancia debido a que la inapropiada redacción del precepto criticable, no se define por la pugna de la rapidez en contra de la lentitud, ni por lo gratuito contra lo oneroso, sino que en todo caso dicho principio adquiere la categoría de principio general de carácter político por sus aplicaciones concretas a saber cómo son: economía financiera del proceso, la simplificación y facilitación de la actividad procesal.

Importancia:

El principio de economía procesal revista gran importancia por ser un principio del Derecho Procesal, que básicamente significa llegar a obtener el resultado más óptimo en el menor tiempo posible, con el mínimo esfuerzo y con los menores costos. El Poder Judicial es uno de los tres poderes del Estado de Derecho cuya actuación se paga con los fondos del erario nacional y por lo consiguiente no debe recargarse con erogaciones innecesarias que perjudica al justiciable, lográndose dicho principio a través de cuestiones debatidas mediante menor actuaciones, incluso lo referente a la prueba, respetándose siempre los plazos legalmente fijados.

PRINCIPIO DE RAPIDEZ, SIMPLICIDAD Y ECONOMIA

Estos principios se corrigen dentro el procedimiento administrativo en su aspecto formal, es decir que tal procedimiento debe evitarse el ser complicados, costosos o lentos, ya que los trámites administrativos se tornarían burocráticos y que solo dificultarían el desarrollo del expediente.

Es necesario recalcar que tales principios son secundarios debiendo ser interpretados de manera congruente que no impliquen hacer riguroso el procedimiento o perjudicarlo al administrado durante su defensa, solo así cuando se han utilizado las etapas sustanciales del procedimiento y habiendo satisfecho plenamente la defensa del interesado, pues la autoridad debe resolver rápida y simplemente el conflicto una vez aclarados oportunamente.

2.4 Conceptos relacionados con el tema.

ORIGEN Y NATURALEZA DEL DERECHO PÚBLICO.

El derecho público básicamente se encuentra constituido por las normas que amparan el interés general o colectivo de las personas en una determinada sociedad.

En el orden jurídico, el Derecho se emplea para solicitar o reclamar lo que legítimamente le pertenece a una persona, en otras palabras lo que es de uno.

Definiendo el término “Lo que es de uno”, es todo aquello que en particular está siempre unido a un sujeto y determinado a su propia utilidad, de tal manera que en el uso de que un objeto tiene la preminencia sobre los demás y nadie puede servirse de él contra la voluntad del sujeto y sin cometer una injusticia.

Tal es así que cuando alguien dice reclamar un derecho, pues la ley jurídica reconoce a los hombres ese derecho, derivando de tal reconocimiento una facultad de reclamar y exigir de los otros, para que se respete lo que les corresponde, es decir que les den lo que es de ellos.

CARÁCTER IMPERATIVO DE LA NORMA.

Existe una discusión a lo largo sobre el problema de que si las normas jurídicas poseen o no carácter imperativo.

KELSEN el más serio opositor del imperativismo, nos lleva a admitir que el mandato existe únicamente cuando un individuo particular emite y expresa un acto de voluntad.

NATURALEZA DEL DERECHO SUBJETIVO.

El derecho subjetivo es aquella acepción de tener derecho que reviste una gran variedad de formas, que deriva del derecho objetivo que es la norma considerada en sí misma, pues la consecuencia normativa derivada de la realización del supuesto en favor de un sujeto y a cargo de otro, esto se llama Derecho Subjetivo.

Desde el punto de vista histórico, algunos autores consideran que el derecho subjetivo ha acontecido al derecho objetivo, pero la tesis contraria considera que el derecho subjetivo deriva del objetivo, ya que primeramente es la norma y posteriormente el derecho como una facultad.

DERECHO SUBJETIVO.

Las doctrinas de la voluntad, del interés y de ambos elementos combinados, ofrecen tres propuestas a esa cuestión que han sido tratadas por otras tesis intermedias.

VIAS PREVIAS.

Introducción:

La vía previa ha sido comprendida tradicionalmente como aquella que se regula en sede administrativa ante la administración pública.

No obstante debemos hacer referencia a la comprensión del Tribunal Constitucional sobre la vía administrativa en la cual indica que se trata de una situación en la que se evidencia que no se ha culminado aquellos procedimientos que en sede administrativa se hubiesen iniciado a efectos de obtener un resultado similar con el que se pretende con la demanda de amparo, de igual manera el Tribunal Constitucional ha señalado que tratándose de agresiones atribuidas a entidades que conforman la administración pública, la vía previa viene constituida por la vía administrativa que se configura a través de los recursos administrativos y el procedimiento administrativo que son meramente conocidos, tratados y resueltos por la propia entidad administrativa.

Definición:

Las vías previas vienen a ser un requisito cuyo incumplimiento al momento de presentar la demanda de amparo, tiene como consecuencia su improcedencia, siendo un límite al acceso del recurso de amparo pero que no es inconstitucional.

El tribunal constitucional ha señalado expresamente que debe entenderse como Vías Previas; el agotamiento de los recursos jerárquicos con el que cuenta el presunto afectado o agraviado antes de recurrir a la vía del proceso constitucional.

Cabe señalar que en el Art. 5 inciso 4 del Código Procesal Constitucional establece claramente que la demanda de amparo puede ser improcedente siempre que no se haya agotado las vías previas.

En el derecho comparado se ha entendido que agotar las vías previas es un requisito que a decir verdad no debería ser necesario y exigible, puesto que ello implica someter a quien se considere afectado en sus derechos fundamentales, a un procedimiento burocrático que únicamente se verá postergado la afectación de tales derechos.

Por el contrario el supremo interprete constitucional ha expresado que la exigencia del agotamiento de las vías previas antes de acudir al amparo constitucional, se fundamenta básicamente en la necesidad de brindar a la administración la posibilidad de revisar sus propios actos, a efectos de lograr que el administrado no tenga necesidad de acudir a un ente jurisdiccional y pueda en esa vía de ser el caso, ver solucionado la lesión de sus derechos e intereses legítimos.

Asimismo ante la obligatoriedad del agotamiento de las vías previas, existen determinadas circunstancias que lo puede convertir en un requisito dañoso explícitamente cuando de la afectación de derechos fundamentales se trata.

Existen algunas excepciones que exime al administrado de cumplir con dicha exigencia conforme al inciso 2^o del Artículo 28 de la

Ley N° 23506 que expresamente señala: que no será exigible el agotamiento de las vías previas, cuando su cumplimiento pudiera convertir la agresión en irreparable, debiendo entenderse el requisito de procedencia como un derecho con el que cuenta el administrado para que en la misma sede en donde han sido afectado sus derechos, se pueda hallar la solución necesaria y oportuna a la vulneración detectada, es decir que en el interior de cada institución se brinde la Tutela de los derechos vulnerados.

ACTO ADMINISTRATIVO.

Definición:

Para determinar la definición de Acto Administrativo se diseñen dos criterios básicos, siendo uno de ellos el formal u orgánico y el otro el material.

Los actos administrativos serán todos aquellos que en virtud a su contenido o sustancia de todas formas sean considerados actos administrativos sin importar aquellas formas externas que llegasen a alterar su contenido, es decir sin tener que importar el órgano, procedimiento o características adoptadas en su realización.

A todo ello se dice que, toda manifestación voluntaria de un órgano cualquiera que perteneciera al propio Estado y que por su contenido sea considerado administrativo, pues dicha manifestación de voluntad será considerada y respetada como un acto administrativo.

En una definición clásica, se dice que es acto administrativo toda declaración de voluntad de conocimiento o de juicio realizado por un sujeto de la administración pública en el ejercicio de la potestad administrativa.

Son actos administrativos todas aquellas declaraciones de las entidades que en el marco de las normas del Derecho Público están

dirigidas a crear efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta, en pocas palabras el acto administrativo proviene del Poder Ejecutivo.

III. METODO.

3.1 Tipo y Diseño de la Investigación

3.1.1 Tipo de Investigación.

Por su propósito fundamental la presente investigación corresponde a una investigación teórica, pura o básica; puesto que está dirigida hacia un fin netamente cognoscitivo, repercutiendo en unos casos a correcciones, y en otros en perfeccionamiento de los conocimientos, pero siempre con un fin eminentemente perfectible de ellos.

3.1.2 Diseño de la Investigación.

Se utilizó el diseño causal- explicativo que relaciona:

M ← X Y

Dónde:

M= es la muestra.

X= es la observación a la variable independiente.

Y= es la observación a la variable dependiente.

3.2 Variables, Operacionalización.

Variables	Dimensiones	Indicadores	Técnica e Instrumento de recolección de datos
Variable Independiente: Devolución de los Aportes	Conceptos sobre devolución	LEY 27444 LEY 27743 LEY 27801 D.S 091-93 D.LEG. 732	Análisis documental
			Análisis Jurídico
Variable Dependiente: Creación del FOVIPOL	FOVIPOL	LEY 24686	
	Conceptos Finalidad Creación Beneficios		Análisis documental Análisis jurídico

3.3 Población y muestra.

Debido que es un trabajo descriptivo cualitativo se tomará como población y muestra las siguientes documentales:

- a) Constitución Política del Perú.
- b) Ley N° 24686.
- c) Decreto Legislativo N° 732 de fecha 09NOV1991, que modifica el art. N° 1°,3° inc.) a) y h), 4°, 7°, 8°, 9° inc.) b) y c), 10°, 12°, 13°, 14°, 15°, 16°, 20° y 23° de la Ley N° 24686.
- d) Decreto Supremo N° 091/02-DIC.-93, de creación de las Fuerzas Armadas.
- e) Ley N° 27743, que modifica el art. N° 3° de la ley de los Fondos de Vivienda Militar y Policial, del 31 de mayo del 2002.
- f) Ley N° 27081, que modifica el Régimen Legal del Fondo de Vivienda Militar y Policial, del 27 de Junio del 2002.
- g) Policía Nacional del Perú.

Característica de la muestra.

Conforme al objeto de estudio, la referida Ley N° 24686 abarca tanto a las Instituciones de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas del Perú, es por ello que se ha tomado como muestra a un sector que es la PNP., en cuanto a la devolución de los aportes a favor de los efectivos policiales en situación de actividad, disponibilidad o retiro, por parte del FOVIPOL; pues este fondo se creó con el fin de beneficiar a los aportantes que no cuenten con una vivienda y que puedan adquirirla a través del mencionado fondo, o en su defecto que puedan acceder un préstamo financiero del mismo y consigan construir un terreno, remodelar, ampliar o mejorar su vivienda en caso lo tuvieran; sin embargo, dicho fin no se cumple de manera satisfactoria para el personal y es por ello que como son muchos los aportantes que no tuvieron la oportunidad de beneficiarse

con alguno de los productos mencionados, es que se augura a la devolución de sus aportes para que de una u otra forma sean destinados para solventar en parte el problema de la familia policial y no como hasta la fecha se sabe que los efectivos policiales que vienen solicitando la devolución de sus aportes, estos no cuentan con respuesta alguna por parte del Directorio del FOVIPOL, y ante ello los aportantes se verían obligados a iniciar acciones legales, recurriendo a los órganos jurisdiccionales que solo generarían gastos económicos del ya aplacado sueldo que perciben dichos efectivos policiales; siendo así que por esta razón se han truncado o quedado en medio camino los procesos impulsados por las partes afectadas.

3.4 Técnicas e instrumentos para la recolección de datos.

3.4.1 Análisis Documental

El análisis documental es una forma de investigación técnica, un conjunto de operaciones intelectuales, que buscan describir y representar los documentos de forma unificada sistemática para facilitar su recuperación. Como instrumento se empleó: El análisis de contenido.

3.4.2 El fichaje

Es una técnica de gabinete que permite fijar información extraída de fuentes primarias y secundarias. Sus instrumentos son las Fichas. Entre ellas tenemos:

- A. **Registro:** Permitió anotar los datos generales de los textos consultados. Lo usamos para consignar las referencias bibliográficas, electrónicas.

- B. **Resumen:** Esta ficha se utilizó para sintetizar los contenidos teóricos de las fuentes primarias o secundarias que sirvieron como marco teórico de la investigación.

- C. **Textuales:** Transcribieron literalmente contenidos de la versión original. Se utilizó para consignar aspectos puntuales de la investigación como planteamientos teóricos, normas, jurisprudencia, principios de la investigación, citas de diferentes autores, etc.

- D. **Comentario:** Representa el aporte de los investigadores. Es la idea personal que emite el lector de una lectura o experiencia previa. Lo utilizamos para comentar los cuadros estadísticos, resultados y los comentarios de los antecedentes.

3.5 Métodos de análisis de datos procesamiento de la información.

Los datos obtenidos mediante la aplicación de las técnicas e instrumentos de recolección de datos, aplicados a los informantes o fuentes ya indicados; serán analizados e incorporados al trabajo de investigación como información relevante que permitirá contrastar nuestra hipótesis con la realidad.

3.6 Aspectos éticos.

En este estudio se respetaron los principios éticos planteados por el Reporte Belmont (Observatori de Bioètica i Dret):

Respeto de Dignidad: Mediante este principio se garantizó que la persona exprese voluntariamente su intención de participar en la investigación, después de haber comprendido la información que se le ha dado acerca de los objetivos de la investigación, beneficios, incomodidades y riesgos previstos, alternativas posibles, derechos y responsabilidades. Por ello, los estudiantes otorgaron libremente su consentimiento, antes de poder ser incluido en la investigación.

Justicia: se refiere a la obligación ética de tratar a cada persona de acuerdo con lo que es moralmente correcto y apropiado, de dar a cada persona lo que le corresponde, por ello, se resguardo su anonimato.

3.7 Criterios de rigor Científico.

La cientificidad del estudio se aseguró a través de los siguientes criterios:

Transferibilidad: Se realizó una descripción detallada del proceso seguido durante el desarrollo del estudio para la recolección y análisis de la información.

Objetividad: para ello se utilizaron instrumentos válidos y confiables.

Consistencia: tanto teórica como metodológico verificable con la base teórica y la congruencia entre problema, objeto, objetivo, hipótesis, diseño, técnicas e instrumentos de recolección de datos.

IV. RESULTADOS.

Tabla 01:

Organigrama del Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL)



Fuente: www.fovipol.gob.pe

Tabla 02:
Remuneración pensionable del personal policial.

GRADOS EQUIVALENTES

EJERCITO	MARINA DE GUERRA	FUERZA AEREA	POLICIA NACIONAL	ESCALA (S/.)
General de división	Vicealmirante	Teniente General	Teniente General	8,573.00
General de Brigada	Contraalmirante	Mayor General	General	8,362.00
Coronel	Capitán de Navío	Coronel	Coronel	6,910.00
Teniente Coronel	Capitán de Fragata	Comandante	Comandante	4,279.00
Mayor	Capitán de Corbeta	Mayor	Mayor	3,254.00
Capitán	Teniente Primero	Capitán	Capitán	2,706.00
Teniente	Teniente Segundo	Teniente	Teniente	2,258.00
Subteniente	Alférez de Fragata	Alférez	Alférez	2,204.00
Técnico Jefe Sup.	Técnico Sup. 1ro.	Técnico Superv.	Suboficial Sup.	2,668.00
Técnico Jefe	Técnico Sup. 2do.	Técnico Inspector	Suboficial Brig.	2,561.00
Técnico de 1ra.	Técnico 1ro.	Técnico de 1ra.	Suboficial Tco.1ra.	2,382.00
Técnico de 2da.	Técnico 2do.	Técnico de 2da.	Suboficial Tco.2da.	2,228.00
Técnico de 3ra.	Técnico 1ro.	Técnico de 1ra.	Suboficial T. 1ra.	2,104.00
Suboficial de 1ra.	Oficial de Mar 1ro.	Suboficial de 1ra.	Suboficial de 1ra.	2,043.00
Suboficial de 2da.	Oficial de Mar 2do.	Suboficial de 2da.	Suboficial de 2da.	2,005.00
Suboficial de 3ra.	Oficial de Mar 3ro.	Suboficial de 3ra.	Suboficial de 3ra.	1,976.00

Fuente: Diario el Peruano 2016.

Aspectos Relevantes Con Relación al FOVIPOL:

Según el FOVIPOL desde el mes de enero del año 2016, han venido solucionando el problema de necesidad de vivienda al 23%, con lo que vendrían hacer un promedio de 4,650 aportantes beneficiados. Sin embargo esto no es suficiente para poder acortar esta brecha que cada vez se hace más grande entre los aportantes que han sido beneficiados y quienes aún siguen en la lista de espera, que anualmente se acrecienta más y más.

Si bien es cierto todo esto se puede explicar basándonos en las condiciones que establece cada reglamento interno de los organismos especiales, lo cual resulta algo impresionante que a pesar de tener todo conforme la normativa lo estipula, aun no satisfacen su demanda por una vivienda.

Tabla 03:

Cantidad de beneficiarios del FOVIPOL

N°	Tipo	Beneficiarios
01	Departamentos	2000
02	Lotes	1150
03	Préstamos	1500

Fuente: FOVIPOL (2016).

La evidente limitación que existe en cuanto al crédito hipotecario por parte del FOVIPOL, está generando un total descontente en los socios aportantes y todo ello solo conlleva a que la mayoría acudan a otras entidades crediticias existentes en el mercado y así puedan financiar dicho crédito, por lo consiguiente ante esta problemática lo que se genera en el FOVIPOL es la pérdida de oportunidad para que dicha entidad estatal puede colocar créditos a la tasa de interés social y poder rentabilizar los recursos a largo plazo, atendiendo así las constantes necesidades de sus aportantes.

La cantidad de aportantes al FOVIPOL está conformada en su mayoría por el personal policial que se encuentra en situación de Actividad con goce de pensión, no descartando que actualmente también existe un gran número de aportantes que se encuentran en situación de disponibilidad o retiro que de igual forma cuentan con un sueldo, es decir gozan de pensión conforme lo estipula la Ley y que también nunca se beneficiaron.

En cuanto a los aportes de manera obligatoria que se viene efectuando al FOVIPOL, debemos entender que tales aportaciones que se generan en dicho fondo, son nada más que los recursos financieros que servirán en la administración, planificación y la ejecución de los programas de vivienda de carácter social, con el único propósito conforme establece la Ley, que es el de ayudar, contribuir y solucionar los problemas de la vivienda propia que sus socios aportantes anhelan, lo cual se concretaría mediante la adjudicación de

viviendas, terrenos o también mediante los préstamos hipotecarios que satisfagan dicha necesidad.

Es por ello que continuación en la tabla numero 04 detallaremos la población total de aportantes al FOVIPOL, de acuerdo a los estándares de la población de la Policía Nacional del Perú.

Tabla 04:

Frecuencia de la población total de aportantes al Fondo de Vivienda Policial “FOVIPOL”, según el grado que ostentan en la PNP: (I trimestre 2016).

GRADO	FRECUENCIA
POLICIAL	
Sub oficial de 3°	256
Sub oficial de 2°	120
Sub oficial de 1°	1118
Técnico de 3°	1120
Técnico de 2°	125
Técnico de 1°	214
Sub Oficial Brigadier	318
Sub Oficial Superior	136
Alférez	1000
Teniente	1325
Capitán	1022
Mayor	1157
Comandante	1020
Coronel	1130
General	1135
Teniente General	1235

Fuente: FOVIPOL – Oficina de Economía de la Policía (2016)

Tabla 05:**Escala de Préstamos FOVIPOL**

GRADO	MONTO A FINANCIAR EN SOLES (25 AÑOS)	CUOTA MENSUAL EN SOLES
OFICIALES		
TNTE. GENERAL	355,200	1,760
GENERAL	307,499	1,523
CORONEL	292,500	1,448
COMANDANTE	255,508	1,265
MAYOR	208,041	1,030
CAPITAN	175,132	867
TENIENTE	110,630	548
ALFEREZ (*)	75,574	374
SUB OFICIALES		
SUPERIOR	159,039	788
BRIGADIER	152,882	757
TCO. PRIMERA	141,414	700
TCO. SEGUNDA	130,557	647
TCO. TERCERA	123,984	614
SO. PRIMERA	117,734	583
SO. SEGUNDA	75,014	371
SO. TERCERA (*)	63,572	315

(*) Requiere una aportación mínima de 5 años.

Los montos indicados son referenciales y están condicionados de acuerdo a las aportaciones y capacidad de endeudamiento del aportante.

Tabla 06:

**Consejo Directivo FOVIPOL
Autoridades**

Mediante Resolución Directoral N° 185-2017-DIRGEN/DIRREHUM del 15MAR2017, se nombró a los integrantes del Directorio del FOVIPOL para el periodo 2017 que a continuación se detalla:

GRADO	APELLIDOS Y NOMBRES	CARGO
GENERAL PNP	GALVES ESCALANTE Juan Antonio	PRESIDENTE
GENERAL PNP	ALZAMORA VALLEJO Mario Ernesto	DIRECTOR
CORONEL PNP	ORE GARVAN Edgardo Elías	DIRECTOR
CORONEL S PNP	DIAZ BAZAN Bladimiro	DIRECTOR
CORONEL S PNP	CORPUS VERGARA Jorge Wilder	DIRECTOR
CORONEL ® PNP	LA MADRID PEREZ César Raúl	DIRECTOR
COMANDANTE S PNP	MALDONADO AUBIAN Jorge Martin	DIRECTOR
SO. SUPERIOR PNP	BERNUY MARINO Pedro Gaspar	DIRECTOR
SO. SUPERIOR ® PNP	MOLERO TIJERINA Hugo Edgardo	DIRECTOR
CORONEL PNP	NUÑEZ CORDOVA Lucas Leoncio	GERENTE GENERAL

Fuente: www.fovipol.gob.pe

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS.

RECURSOS Y PRESUPUESTOS.

Recursos.

Recursos Humanos

Detalle	Cantidad	Valor S/.	Total S/.
Asesoría Externa		S/. 300.00 soles	S/. 300.00 soles
Subtotal			S/. 300.00 soles

Presupuesto.

Materiales

Detalle	Cantidad	Valor S/.	Total S/.
PC	01	S/. 1800.00 soles	S/. 1,800.00 soles
Hojas Bond	500	S/. 20.00 soles	S/. 20.00 soles
Fotocopias	2000	S/. 700.00 soles	S/. 700.00 soles
Impresión	500	S/. 150.00 soles	S/. 150.00 soles
Subtotal			S/. 2,670.00 soles

Servicios

Detalle	Cantidad	Valor S/.	Total S/.
Tipéos	01	S./ 300.00 soles	S/. 300.00 soles
Internet		S/. 50.00 soles	S/. 50.00 soles
Transporte		S/. 60.00 soles	S/. 60.00 soles
Subtotal			S/. 410.00 soles

Total General: S/. 3,380.00 soles.

Financiamiento.

La presente investigación se financia a través de recursos propios.

Cronograma de Ejecución.

ACTIVIDADES		SEMANAS															
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	Presentación de la estructura de proyecto de Investigación a los estudiantes.	■															
2	Elección del tema.		■														
3	Elaboración del Capítulo I.			■	■												
4	Envío de Registro de investigaciones.				■												
5	Elaboración del Capítulo II. Operacionalización de variable.					■	■	■									
6	Presentación y exposición de primer Informe.							■	■								
7	Elaboración del Capítulo II. Instrumentos y validación.									■	■						
8	Elaboración del Capítulo III.											■					
9	Presentación y Exposición del proyecto de Investigación.												■	■			
10	Evaluación proyecto de investigación por el comité de investigación.															■	
11	Levantamiento de observaciones.																■
12	Presentación final de proyecto de investigación.																■

V. DISCUSION.

5.1 Descripción Textual:

a) De la Ley N^a 24686 Ley de Creación DEL Fondo de Vivienda Policial.

Con fecha 20 de junio del año 1987 se creó en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, siendo así que la acotada norma legal rige para la Policía Nacional del Perú a través del ente llamado Fondo de Vivienda Policial "FOVIPOL".

Asimismo debemos precisar que la referida Ley contiene 25 artículos y una disposición final única, del cual se ha extraído algunos artículos y que cuyos conceptos son de gran importantes describirlos y analizarlos:

Artículo 1.- Creación del Fondo de vivienda Militar y Policial con la finalidad de llevar a cabo los programas de vivienda para dicho personal en situación de actividad, disponibilidad y retiro con goce de pensión.

Artículo 4.- El aporte del Cinco por Ciento (5%) de la remuneración pensionable de todo el personal de la Policía Nacional del Perú.

Artículo 5.- El aporte por parte del Estado que es equivalente al Dos por Ciento (2%) referido a las remuneraciones pensionables del personal policial en situación de actividad o retiro, el mismo que es incluido en los respectivos presupuestos anuales.

Artículo 10.- Los recurso de los Fondos destinados básicamente a la construcción o adquisición de viviendas para el personal policial que no tuviesen una vivienda propia y el otorgamiento de préstamos crediticios al personal que aporte al Fondo por medio de la contribución obligatoria como lo especifica el Artículo 3^o letra (b) de la referida norma legal..

b) Del Artículo 16º del Decreto Supremo N° 091-93-DE/CCFFAA del 23 de Diciembre de 1993.

Que el personal Policial quedará excluido del aporte al FOVIPOL, una vez que haya cancelado el monto total del valor de la vivienda o del préstamo que se le ha otorgado.

c) De La Tercera Disposición Complementaria del Decreto Supremo N° 091-93-DE/CCFFAA del 23 de Diciembre de 1993.

Esta disposición legal señala, que el personal policial que es excluido del Fondo, no tendrá derecho a la devolución de sus aportes.

5.2 Análisis:

a) De la Ley N° 24686 “Ley de Creación del FOVIPOL”

La presente investigación es motivo de análisis e interpretación normativa, con la finalidad de identificarlo se ha analizado de la siguiente manera.

b) Del Artículo 1 de la Ley 24686.

Se entiende la gran importancia que reviste la creación de dicha norma, toda vez que tiene como finalidad fundamental por parte del FOVIPOL la ejecución de programas de vivienda para el personal de la PNP en situación de actividad, disponibilidad o retiro con goce de pensión, en concordancia con lo estipulado en el artículo 3º inciso “a” que establece dicho fin para aquellos efectivos que no cuenten con una vivienda propia; pues aquí la iniciativa es muy buena y satisfactoria para que el personal policial pueda adquirir una vivienda digna dentro de la sociedad.

c) Del Artículo 4 de la Ley 24686.

En este precepto legal, se denota el poder dominador que tiene el propio Estado hacia algunas instituciones estatales como es la PNP., en cuanto a la obligatoriedad del aporte del 5% de la remuneración mensual de cada aportante hacia el referido Fondo, convirtiendo a cada integrante policial en un socio o en un aportante obligatorio, lo cual tal vez no es del todo incorrecto la medida adoptada en dicha norma legal por parte del Estado, ya que de esta manera se percibiría y se aseguraría los depósitos de los recursos financieros para cuya finalidad fundamental fue creada, pero que a decir verdad, en años anteriores y quizá hasta en la actualidad se evidencia una total disconformidad por parte del propio aportante, ya que aún la mayoría no ven resuelto sus satisfacciones de anhelar a tener una vivienda propia y todo ello a los existentes y denunciados actos en cuanto a los malos manejos de los recursos del Fondo.

d) Del Artículo 5 de la Ley 24686.

Este precepto es muy importante toda vez que hace hincapié la participación constante del Estado, sobre la contribución obligatoria equivalente al 2% de las remuneraciones que perciben los Policías, pero solamente los que se encuentren en situación de actividad o retiro y todo ello con la finalidad de incrementar los recursos financieros del Fondo.

e) Del Artículo 10 de la Ley 24686.

Hace referente a la utilización de los recursos financieros del Fondo de Vivienda Policial, siendo estos destinados exclusivamente para la construcción o adquisición de viviendas para aquellos que no cuenten con ella y también para el otorgamiento de préstamos

para la construcción o adquisición del inmueble deseado; sobre estas dos modalidades del uso de los recursos del FOVIPOL., la Ley prescribe que éste a través de su organismo especial de vivienda lleva a cabo y ejecuta tales programas mediante el requisito de licitación pública, por ser estos básicamente de interés social; asimismo lo antedicho es de conformidad a lo establecido en el **Artículo 14** de la referida Norma Legal, que especifica los derechos que tiene el personal aportante, de poder comprar o adquirir una vivienda construida con un financiamiento a largo plazo o sino obtener el préstamo el cual será cancelado mensualmente en un tiempo máximo de 10 años, por lo tanto en ambos casos el descuento de la amortización mensual, será determinada conforme al sistema de vivienda de interés social, según la Norma.

Uno de los preceptos que más interesa resaltar es el **Artículo 22** de la mencionada Ley, que estipula sobre la EXCLUSIÓN del aporte al Fondo de Vivienda Policial, para aquellos efectivos que fueron beneficiados con algún producto del Fondo, una vez que se haya cancelado el total de monto o valor de la vivienda adquirida o cancelado el total del préstamo recibido; que a decir verdad y analizando dicho artículo, una vez más se advierte la vulneración de los derechos de los aportantes, en cuanto no poder nuevamente ser beneficiado luego de cancelar la deuda, es decir que solo se benefician por única vez y que luego nunca más vuelve a ser socio del Fondo, ya que automáticamente lo excluyen sin derecho a peticionar a seguir siendo un aportante en el caso de que así lo requieran.

- f) De La Tercera Disposición Complementaria Del Decreto Supremo Nº 091-93-DE/CCFFAA del 23 de diciembre de 1993, sobre Exclusión del FOVIPOL.**

Habiéndose creado la acotada norma que reglamenta los dispositivos legales estipulados en la Ley 24686 en base a los fondos de vivienda del personal policial y militar, cabe señalar que dicha Disposición Complementaria indica que únicamente el personal que era excluido del FOVIPOL, no tendría derecho a la devolución de sus aportes, mas dicha norma no especifica la situación del personal, es decir si éste renunciaba voluntariamente o si se encontraba en situación de actividad y/o en situación de disponibilidad o retiro por alguna causal, por lo consiguiente entendemos que solamente era excluido el personal que fue beneficiado con un préstamo para construcción de una vivienda, casco habitacional o préstamo hipotecario; entonces solamente éste personal beneficiado en su debida oportunidad, no tendría derecho a solicitar u obligarle al FOVIPOL la devolución de sus aportes.

En consecuencia advertimos que aquí se estaría vulnerando los derechos que le asiste a cada aportante al momento de pretender solicitar la devolución de su dinero y por lo consiguiente es inaceptable e inconstitucional el accionar de los representantes del mencionado Fondo; es por ello que la presente investigación está orientada al amparo de tales derechos de todos los aportantes al FOVIPOL que nunca fueron excluidos, es decir que nunca fueron beneficiados o que por alguna razón renunciaron voluntariamente a dicho fondo, y en ese sentido es menester que sus aportaciones sean devueltas en su totalidad incluido los interés respectivos.

g) De la exclusión del FOVIPOL, por cancelación de pago de préstamo o vivienda.

Aprobado la reglamentación de los Fondos de Vivienda Policial mediante Decreto Supremo N° 091-93, éste dispositivo legal

también es incisivo en precisar que el personal que haya cumplido con la cancelación total del pago por concepto de vivienda o préstamo correspondiente quedara excluido de los aportes y/o beneficios de Fondo.

Esta norma es interpretada en el sentido de que si un efectivo de la PNP que haya sido beneficiado por algún producto del FOVIPOL y que cumplió con la cancelación total del mismo, quedaría excluido como aportante, es decir se le deja de realizar el descuento respectivo como aportante y/o sería excluido para no volver a ser beneficiado, ya que la norma específica que solamente el personal es favorecido por única vez; entonces aquí también se vulnera los derechos antes mencionados, toda vez que si analizamos la modalidad del pago, descuento que se realiza en la planilla, hemos apreciado que la aportación mensual que se ha realiza al Fondo (5%) y la cuota de pago mensual por el valor beneficio accedido, ya sea en préstamo o vivienda, es distinta y acumulable y por ende apelamos a la necesidad de la creación de una norma legal que autorice la devolución del dinero aportado correspondiente al 5% del haber mensual de cada efectivo policial aportante, que de una u otra manera, dicho dinero no fue considerado como parte del pago de costo del valor del producto adquirido.

PRECEDENTE CONSTITUCIONAL:

A nivel jurisprudencial, el Tribunal Constitucional ha resuelto a través de Sentencia, ordenado al Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL) y a la Caja de Pensiones Militar Policial, que se exoneren de los descuentos sobre concepto de vivienda que han sido cargados en la pensión de los demandantes, así como se efectuó la devolución de los aportes que hicieron por el referido descuento (5% del sueldo).

Expediente N° 451-2002-TC del 06 de Noviembre del 2003.

En el presente caso un efectivo de la Policía Nacional del Perú quien se encontraba en situación de Retiro alegó que el FOVIPOL y la CAJAMILP venían realizando descuentos en sus pensiones de jubilación por el concepto de vivienda policial, aun habiendo comunicado oportunamente a dichas instituciones que ya contaba con una casa propia, es por ello que el afectado interpuso demanda considerando un atentado y vulneración a su derecho pensionario ya que esta no está sujeta a descuento alguno, salvo sea autorizado por el propio pensionista.

Por su parte los miembros el Tribunal Constitucional estimaron que el demandante reclamaba justicia acorde con lo establecido en el marco legal (Ley N° 24686), que establece primordialmente sobre el aporte obligatorio por parte del personal policial en situación de Actividad, disponibilidad y Retiro con goce de pensión que solamente no cuente con vivienda propia o en su defecto el de su conyugue, o en el caso de tenerlo y no estar inscrito en los Registros Públicos, podrá acreditarlo mediante contrato de compraventa u otro que especificara la acreencia del predio o vivienda.

Ante ello el Tribunal Constitucional falló fundada la recurrida y en consecuencia ordenó que la Dirección Ejecutiva del FOVIPOL y la CAJAMILP exonere al demandante de los descuentos que se han cargado a su pensión por concepto de vivienda, y por consiguiente ordenan la devolución de sus aportes.

VI. CONCLUSIONES:

La presente investigación se enmarca básicamente en la eficacia y en el cumplimiento de la devolución de los aportes al Fondo de Vivienda Policial, a favor del personal de la Policía Nacional del Perú, quienes durante el tiempo que en su condición de aportantes obligatorios, no han obtenido beneficio alguno de dicho fondo.

Se propone la incorporación y/o modificación de la Ley N° 24686 (Ley de Creación del Fondo de Vivienda Militar y Policial) en cuanto a lo expuesto en el párrafo precedente, es decir que el aporte obligatorio (5%) sea devuelto en su totalidad, aunque el aportante hubiese sido beneficiado con producto alguno, ya que dicho porcentaje no es considerado como parte de pago del costo del beneficio adquirido.

Que la aportación sea obligatoria para aquellos socios que no cuenten con vivienda propia o terreno, pero que la devolución se efectúe cuando el aportante haya demostrado que adquirió un bien inmueble por propia cuenta si haber sido beneficiado por el FOVIPOL.

Que se cumpla con devolver los aportes, mediante trámite sencillo en la vía administrativa interna y no tener que recurrir a las esferas del Poder Judicial, ante la denegatoria de la autoridad administrativa.

Que el Estado promueva y ejercite la Descentralización del FOVIPOL a través de oficinas instaladas en las Regiones o Departamentos del Perú, para que el personal policial pueda realizar la tramitación debida en corto tiempo y sin tener que generarle gastos económicos entre otros.

VII. RECOMENDACIONES.

A los Aportantes:

Los miembros de la Policía Nacional del Perú en su condición de aportantes que cuenten con una vivienda propia, con un casco habitacional o terreno, deberán realizar el trámite respectivo para que no se les siga descontando, exigiendo al Directorio del FOVIPOL la devolución del dinero que se le ha descontado por planillas en forma mensual incluido los intereses legales, desde el primer mes de aportación hasta la fecha en que sea aceptada la solicitud de dicha petición.

Al Directorio del FOVIPOL:

Que el directorio del FOVIPOL, cumpla ante la solicitud de parte con efectuar el desembolso íntegro del total del dinero aportado por el personal PNP más los intereses legales generados a la fecha de presentada dicha solicitud y que el trámite y/o procedimiento para tal efecto se realice de una manera sencilla sin tener que condicionar al accionante y solo así se evitaría tener que enfrentar ante un proceso engorroso y burócrata.

A los Legisladores:

Que se modifique la ley N° 24686, en cuanto se incorpore y ordene la devolución de los aportes a favor de los socios aportantes al FOVIPOL y así tener que evitar que el solicitante tenga que recurrir a un proceso judicial o a instancias jurisdiccionales mayores para hacer prevalecer el derecho que le asiste, toda vez que ello únicamente demandaría gastos económicos, una mayor carga procesal, como actualmente se evidencia en los procesos ventilados en las sedes del poder judicial.

VIII. REFERENCIAS.

Ley N° 24686.

Decreto Legislativo N° 732.

Decreto Supremo N° 091-DE/CCFFAA.

Decreto Ley N° 27743.

Ley N° 27801.

<http://www.losandes.com.pe/opinion/20141123/84304.html>

<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/principio-de-economia-procesal>

<https://derecho.laguia2000.com/derecho-procesal/principio-de-economia-procesal>

<http://www.diariocorreo.pe/politica/carlos-bruce-policias-y-militares-no-aportarian-mas-a-fovipol>.

<http://www.capeco.org/noticias/sector-construcción-estas-son-las-espectativas-de-las-empresas>.

<http://gestion.pe/suplemento/comercial/terrenos-industria/sector-constaruccion>.

www.elperuano.com.pe/normaslegales/decreto-legislativo.

www.mivivienda.com.pe

Ley N° 29625, Ley de Devolución de Dinero del FONAVI.

www.mef.gob.pe/entidadesfinancieras

www.miningpress.com

Ledesma Narváz Marianella (2009) Acceso a la jurisdicción contencioso administrativa: revista oficial del Poder Judicial.

Alzamora Valdez Mario (1964) Introducción a la ciencia del derecho: catedrático de la facultad de Derecho de la Universidad Nacional de San Marcos — tercera edición, pág. 171.

Gaceta Jurídica S.A. (2011) - Manual de la Ley del Procedimiento Administrativo General – PRIMERA EDICION - pág. 12

Gaceta Jurídica (2012) La Procedencia en el Proceso De Amparo - Primera Edición – pág. 90, 99.

IX. ANEXOS.

a) EXP. Nº 451-2002-AA/TC

LIMA

JUAN LORENZO AGIP URIARTE

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 6 días de mes de noviembre de 2002, reunida la Primera Sala del Tribunal Constitucional integrado por los señores Magistrados Aguirre Roca, Presidente; Alva Orlandini y Gonzales Ojeda, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por don Juan Lorenzo Agip Uriarte contra la sentencia de la Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 200, su fecha 25 de julio de 2001, que declaró infundada la acción de amparo de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente, con fecha 20 de junio de 2000, interpone acción de amparo contra el Fondo de Vivienda Policial y la Caja Militar Policial. Sostiene que mediante Resolución N.º 500-DIPER-PNP, de fecha 3 de febrero de 1998, pasó de la situación de actividad a la de retiro y, a consecuencia de ello, cesó en sus actividades laborales en la Policía Nacional del Perú percibiendo, a partir de aquella fecha, una pensión de jubilación que no está sujeta a ninguna clase de descuento, salvo con su autorización; sin embargo, las entidades emplazadas mensualmente aplican un descuento a su pensión por concepto de vivienda policial a pesar de que, oportunamente, les informó que tiene casa propia, acto que, aduce, constituye un atentado contra su derecho pensionario tutelado por la Constitución Política del Perú.

El Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL) contesta la demanda y manifiesta que los supuestos descuentos indebidos que alega el demandante no constituyen un acto violatorio de su derecho pensionario, puesto que se aplican de conformidad con la Ley N.º 24686, modificada por el Decreto Legislativo N.º 732, y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N.º 091-DE-CCFFAA. Por su parte, la Caja de Pensiones Policial Militar señala que la vía idónea para ventilar este tipo de pretensión no es el amparo, sino la de impugnación de la resolución administrativa.

El Primer Juzgado Corporativo Transitorio Especializado en Derecho Público de Lima, a fojas 92, con fecha 13 de julio de 2000, declaró infundada la demanda, por estimar que el demandante no ha demostrado contar con vivienda propia, de modo que el descuento por FOVIPOL que se ha aplicado a su pensión es legal.

La recurrida confirma la apelada por considerar que lo sostenido por el demandante debe ser materia de probanza, y que esta no es la vía idónea para ejercitar el derecho de acción.

FUNDAMENTOS

1. La presente acción de garantía tiene por objeto que se deje sin efecto la reducción indebida de la pensión de jubilación del recurrente ocasionado por el descuento que, por concepto de vivienda, han efectuado las entidades demandadas desde el mes de abril de 1998. Asimismo, se pretende la devolución de los aportes descontados.
2. Analizados los autos, se aprecia que el demandante reclama la exoneración de los descuentos a su pensión realizados por el Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL) dentro del marco legal que establece la Ley N.º 24686, modificada por el Decreto Legislativo N.º 732, que contempla aportes obligatorios a cargo del personal policial en la situación de actividad, disponibilidad y retiro con goce de pensión, que no cuente con vivienda propia, los cuales constituyen recursos financieros propios del citado fondo policial; disposición de la que se

colige que la obligatoriedad de dichas aportaciones se mantiene en tanto no se acredite fehacientemente que el recurrente posea vivienda propia.

3. Complementando la citada regulación, el Directorio del Fondo de Vivienda Policial acordó, en su sesión de fecha 30 de marzo de 1999, que el personal policial que acredite tener vivienda o terreno y desee retirarse del FOVIPOL, podía exonerarse de las aportaciones si acreditaba, en caso de no estar registrado en los Registros Públicos su inmueble o de su cónyuge, contrato de compraventa, acta de entrega o Declaración Jurada de Autoavalúo y recibo de pago del impuesto predial.
4. Atendiendo al presupuesto de exoneración antes señalado, se observa, de fojas 4 a 41 de autos, que el demandante presentó a la demandada fotocopias de los referidos documentos que acreditan que posee vivienda propia, cuya validez no puede estar supeditada a requisitos formales que no han sido previstos ni en la Ley N.º 24686, que crea el Fondo de Vivienda Militar y Policial, ni en su Reglamento, Decreto Supremo N.º 091-DE-CCFFAA.
5. Asimismo, 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.
6. Para mayor tutela del derecho pensionario del demandado, el Tribunal considera insuficiente que las entidades emplazadas hayan suspendido el descuento materia del presente reclamo constitucional, como así lo informa el propio demandante en su recurso extraordinario; antes bien,

resulta necesario que las demandadas emitan aprobación expresa de la exoneración de los descuentos que por concepto de vivienda les fue solicitada por el recurrente, con el consiguiente reintegro del total de sus aportes descontados, acto que le significó una reducción arbitraria de su pensión.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en ejercicio de las atribuciones que le confieren la Constitución Política del Perú y su Ley Orgánica,

FALLA

REVOCANDO la recurrida, que, confirmando la apelada, declaró infundada la acción de amparo; y, reformándola, la declara FUNDADA; en consecuencia, ordena a la Dirección Ejecutiva del Fondo de Vivienda Policial y a la Caja de Pensiones Militar Policial que exoneren a don Juan Agip Uriarte de los descuentos que por concepto de vivienda le han cargado a su pensión y, asimismo, **le devuelvan los aportes** que hizo por el referido descuento. Dispone la notificación a las partes, su publicación en el diario oficial El Peruano y la devolución de los actuados.

SS.

AGUIRRE ROCA

ALVA ORLANDINI

GONZALES OJEDA

b) SENTENCIA CASACIÓN N° 1053-2008.

Lima, diecinueve de agosto del dos mil ocho.

LA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPUBLICA:

VISTOS; en audiencia pública llevada a cabo en la fecha con los Vocales Supremos Rodríguez Mendoza, Gazzolo Villata, Pachas Ávalos, Ferreira Vildozola y Salas Medina; de conformidad con el dictamen fiscal, se emite la siguiente sentencia:

1.- MATERIA DEL RECURSO

Se trata del recurso de casación interpuesto a fojas trescientos noventa y siete por el Fondo de Vivienda Policial – FOVIPOL contra la sentencia de vista de fojas trescientos setenta y cinco su fecha cuatro de enero del dos mil ocho que confirmando la apelada de fojas doscientos noventa y seis su fecha doce de diciembre del dos mil seis declara fundada la demanda de impugnación de resolución administrativa interpuesta por don Juan Antonio Quintana Jáuregui.

2.- FUNDAMENTOS POR LOS CUALES SE HA DECLARADO PROCEDENTE EL RECURSO:

Esta Suprema Sala por resolución de fecha dos de junio del dos mil ocho obrante a fojas sesenta y seis del cuaderno de casación ha declarado procedente el recurso por las causales de los incisos 1 y 2 del artículo 386 del Código Procesal Civil, al haberse denunciado la interpretación errónea e inaplicación de normas de derecho material.

3.- CONSIDERANDO

Primero

Que, don Juan Antonio Quintana Jáuregui ha interpuesto demanda de impugnación de resolución administrativa a fin de que se declare la nulidad:

1. De la Resolución de Gerencia N° 01-2003-FOVIPOL G que declara improcedente su solicitud de devolución de aportes al Fovipol efectuado desde mayo de mil novecientos noventa y uno.
2. De la Resolución de Directorio N° 08-2003-FOVIPOL P que declara infundado su recurso de apelación contra la primera; solicitando accesoriamente se ordene al FOVIPOL declare la devolución de sus aportes desde mayo de mil novecientos noventa y uno hasta noviembre del dos mil, más sus intereses legales, por asistirle el derecho en razón de no ser excluido sino renunciante del FOVIPOL, por lo que no le resulta de aplicación la Tercera Disposición Complementaria de su Reglamento.

Segundo

Que, son hechos que se desprenden de los actos postulatorios y sentencias emitidas:

1. Que don Juan Quintana le fueron descontadas sus aportaciones al FOVIPOL desde mayo de mil novecientos noventa y uno hasta noviembre del dos mil.
2. Que el dieciséis de julio de mil novecientos noventa y nueve el mencionado aportante solicitó a Fovipol un préstamo para la construcción de una vivienda en el terreno de su propiedad desde mil novecientos noventa y uno, lo que reiteró el primero de setiembre de ese mismo año.
3. Que ante la denegación ficta don Juan Quintana interpuso apelación, comunicándosele por Oficio N° 927-99-FOVIPOL DE del cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, que su solicitud no podía ser atendida en vista que el Reglamento Fovipol se encontraba en estudio.
4. Que por solicitudes del veintinueve de diciembre de mil novecientos noventa y nueve y quince de febrero del dos mil se reiteró el pedido de

préstamo, más por notificación N° 03-2000-FOVIPOL DE, se indicó que los préstamos se otorgarían una vez que se establezca vía reglamento la vía para acceder a ellos.

5. Que el seis de junio del dos mil don Juan Quintana presentó su renuncia irrevocable, solicitando la devolución de sus aportes más intereses.
6. Que mediante carta N° 78-2001-FOVIPOL DE-OAL del ocho de febrero del dos mil uno, se comunicó que no procede su solicitud de devolución de aportes desde mayo de mil novecientos noventa y uno a julio de mil novecientos noventa y nueve, informándosele asimismo que se declaró procedente por el periodo de agosto de mil novecientos noventa y nueve a noviembre del dos mil, esto es, a partir del mes siguiente a su solicitud de préstamo y hasta su última aportación, por haber acreditado con la primera contar con terreno propio.
7. que por Resolución de Gerencia N° 01-2003-FOVIPOL G se declaró improcedente la devolución (desde mayo de mil novecientos noventa y uno), la que al ser apelada fue declarada infundada por la Resolución de Directorio N° 08-2003-FOVIPOL P.

Tercero

Que, con tales antecedentes, debe precisarse en primer orden que por Ley N° 24686 del veinte de junio de mil novecientos ochenta y siete se creó en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, cuya finalidad es la de contribuir a dar solución al programa de vivienda propia para el personal militar y policial en situaciones de actividad, disponibilidad y retiro con goce de pensión, dándose preferencia al personal lisiado y en estado de invalidez, así como a sus deudos.

Cuarto

Que, en ese marco el artículo 3 de dicha Ley ha regulado con diversos textos a través del tiempo los “aportes” a efectuarse por el personal militar

policial como uno de los diversos conceptos que constituyen los recursos financieros del fondo, habiéndose indicado así en el texto original del inciso a) “el aporte del personal a que se refiere el artículo 1 que no cuenta con vivienda propia”; luego, por la modificatoria introducida por el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 732 publicado el doce de noviembre de mil novecientos noventa y uno, se estableció “a) el aporte obligatorio del personal militar y policial en las situaciones de goce de pensión, que no cuente con vivienda propia o teniendo terreno propio aporte voluntariamente”; posteriormente, por la Ley N° 27743 del treinta y uno de mayo del dos mil dos, “a) el aporte facultativo del personal militar y policial en situación de retiro con goce de pensión, que no cuente con vivienda o terreno propio”; y finalmente, a tenor de la modificatoria dispuesta por la Sexta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27801 publicada el veintisiete de julio del dos mil dos, “a) 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”.

Quinto

Que, a su vez, el texto original del inciso h) del mencionado artículo, señaló como otro recurso financiero el aporte de quien, teniendo casa propia, desee acogerse al préstamo de vivienda para su ampliación o reparación, pudiendo también hacerlo quienes deseen construir un casco habitable; norma que fue modificada por el Decreto Legislativo N° 732, anotando como recurso:

“h) el aporte voluntario de quienes tienen terreno desean construir un casco habitable”, resultando en todos los casos el aporte el cinco por ciento de la remuneración pensionable.

Sexto

Que, como resulta de los antecedentes legales, cuando don Juan Quintana empezó a aportar al fondo a través de los descuentos de Ley

(mayo de mil novecientos noventa y uno), tal acto de financiamiento era uno con carácter obligatorio para quienes no contaban con vivienda propia de acuerdo al texto originario de la Ley N° 24686, como era el caso del mencionado Quintana, empero con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 732 de noviembre de mil novecientos noventa y uno, el aporte se tornó obligatorio sólo en las situaciones de goce de pensión, como lo corroboró posteriormente la modificatoria de la Ley N° 27743, posición que nunca se ha atribuido al actor, por lo que debe entenderse que su aporte era voluntario, condición que se mantuvo hasta su renuncia en junio del dos mil, más aún si el inciso h) calificaba así a los aportes de quienes teniendo terreno desearan construir un casco habitable.

Sétimo

Que, expuesto así los hechos es de anotar que si bien el artículo 2 de la Ley N° 24686 dispone que el fondo de vivienda militar y policial es de carácter intangible para fines no previstos en la Ley, dadas las particularidades del presente caso, según las cuales el administrado don Juan Quintana no se encontraba obligado por Ley a efectuar aportes al Fondo (como en general no lo han estado durante la plena vigencia de la Ley quienes cuentan con viviendas), que cuenta con terreno de su titularidad pese a lo cual no se le otorgó ni evaluó el préstamo que solicitó para la construcción de su vivienda ni accedió a ésta por intermedio del Fondo y más bien se le ha aceptado la renuncia motivada precisamente por tal falta de atención, anulándose con ello toda posibilidad de acceder a los beneficios para los cuales fue creado el mencionado fondo, 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.

Octavo

Siendo esto así, no se advierte que en el fallo recurrido se haya producido la interpretación errónea denunciada en el recurso y si bien no se han aplicado al caso sub litis los artículos 1 y 2 de la Ley N° 24686, tal circunstancia no modifica en lo absoluto el sentido de lo resuelto en las instancias, ocurriendo lo propio con la aplicación del artículo 14 de la Ley N° 27238, con el que se cuestiona que el superior se haya sustentado en un informe de inspectoría, lo que es inexacto pues la Sala ha considerado dicho informe como una simple referencia, siendo otros los fundamentos decisorios que sustentan su fallo, y, en cuanto al artículo 13 de la Ley N° 24686, solamente está referido al modo como debe distribuirse los recursos del fondo, lo que en forma alguna altera la decisión impugnada, por ser de aplicación, en todo caso, el segundo párrafo del artículo 397 del Código Procesal Civil.

4.- DECISIÓN

Declararon INFUNDADO el recurso de casación interpuesto a fojas trescientos noventa y siete por el Fondo de Vivienda Policial – FOVIPOL contra la sentencia de vista de fojas trescientos setenta y cinco su fecha cuatro de enero del dos mil ocho; CONDENARON al recurrente al pago de una multa de dos Unidades de Referencia Procesal; MANDARON publicar la presente resolución en el diario oficial “El Peruano”; en los seguidos por don Juan Antonio Quintana Jáuregui sobre Impugnación de Resolución Administrativa;

Señor Vocal Ponente:

PACHAS AVALOS; y los devolvieron.-

S.S.

RODRÍGUEZ MENDOZA

GAZZOLO VILLATA

PACHAS AVALOS

FERREIRA VILDOZOLA

SALAS MEDINA

jrs

CONSTANCIA

Se deja constancia que en la fecha, se llevó a cabo la vista de la causa con los señores Vocales Rodríguez Mendoza, Gazzolo Villata, Pachas Ávalos, Ferreira Vildozola y Salas Medina. Habiendo informado oralmente el abogado Iván Alejandro Ortega López y sobre hechos el señor Juan Quintana Jáuregui.

Lima, 19 de agosto del 2008.

MARLENE MAYAUTE SUÁREZ

Relatora

Corte Suprema de Justicia de la República.

c) PROPUESTA LEGISLATIVA PARA LA DEVOLUCIÓN DE LOS APORTES EFECTUADOS AL FONDO DE VIVIENDA POLICIAL (Art. 3° de la Ley N° 24686).

I. EXPOSICION DE MOTIVOS:

Que el 16 de junio del año 1987, se promulgo la ley N° 24686, la cual fue creada para cada una de las instituciones de las FUERZAS ARMADAS Y POLICIALES, el que vendría a ser el FONDO DE VIVIENDA MILITAR Y POLICIAL, esto se da con la finalidad de poderles brindar una vivienda propia a cada uno de los miembros de la Policía Nacional y Militares, en situación de actividad, disponibilidad y retiro con goce de pensión.

Posteriormente el 06 de noviembre de 1991, por Decreto Legislativo N° 732 se modificaron diversos artículos de la ley N° 24686 (LEY DEL FONDO DE VIVIENDA MILITAR Y POLICIAL), con el único propósito de incentivar a quienes en cumplimiento de sus funciones y obligaciones, quedaran lisiados o sufrieran algún tipo de lesión que les impidieran seguir laborando para dicha institución.

Los recursos de los Fondos de Vivienda Militar y Policial, solo podrán ser destinados para la construcción o adquisición de viviendas, para los militares y policías en la situación de actividad y disponibilidad o en situación de retiro con goce de pensión que no cuenten con vivienda o terreno propio.

Pero en realidad el dinero del Fondo no está siendo destinado conforme los parámetros legales establecidos, debido a los malos manejos de los recursos de los Fondos de vivienda Militar y Policial, y es por ello que no se puede cumplir con la finalidad para la cual fue creada esta ley.

Podemos empezar haciendo hincapié en cuanto a las licitaciones públicas hechas por el FOVIPOL, pues si se investiga de plano, se descubrirían una serie de irregularidades en la utilización del dinero del fondo, destinado tanto en las construcciones, como en las adquisiciones de viviendas o terrenos los cuales serían entregados mediante sorteo al personal policial y militar, pero a decir verdad esto no fue posible ya que tanto las construcciones realizadas como los terrenos adquiridos estaban sobrevalorados, lo cual conlleva a un perjuicio latente para los integrantes que conforman este fondo de vivienda que serían los propios Policías.

Finalmente cuando el socio aportante se jubila sin haber obtenido beneficio alguno (préstamo o vivienda mediante sorteo), tiene que seguir aportando en forma facultativa a dicho fondo, toda vez que si no continua efectuando su aportación mensual, el socio jubilado perdería todo lo aportado por tantos años sin derecho a devolución o reclamo, asimismo la norma prescribe que cuando el titular de la pensión fallece sin haber gozado de los beneficios, pues sus herederos pueden seguir aportando con el fin de no perder el total del aporte realizado por su causante, en el sentido de que los herederos de una u otra forma esperan poder ser beneficiados con algún préstamo financiero o adquisición de algún bien inmueble conforme a Ley.

II. FORMULA LEGAL:

En la presente investigación hemos visto conveniente que es necesario, que el legislativo incorpore, incremente o varíe el régimen legal en cuanto a los fondos de vivienda policial con la finalidad de que satisfagan las expectativas y necesidades de los socios aportantes; es por ello que se propone la siguiente fórmula legal:

1. Que el aporte al fondo de vivienda policial, conforme a ley corresponde, sea de manera facultativa que en ninguno de los casos sea obligatoria.
2. Que el monto total del dinero aportado al fondo de vivienda policial, cubra el costo total o parcial de la adquisición de la vivienda o del préstamo, al momento de la obtención de dicho beneficio.
3. Cuando el aportante sea favorecido con algún beneficio (vivienda o préstamo) por parte del FOVIPOL, deberá únicamente cancelar en cuotas mensuales el saldo existente o la diferencia entre el total de la aportación y el total del costo del beneficio.
4. Cuando el aportante se jubila sin haber obtenido beneficio alguno por parte del FOVIPOL, y decide no seguir aportando, se le devolverá el 100% del monto total de lo aportado durante su tiempo de servicio y si este llegara a fallecer dicha devolución se haría a su cónyuge o a sus herederos.

III. ANALISIS LEGAL DEL COSTO - BENEFICIO

La presente propuesta permite que se varié y se complemente el régimen legal de los Fondos de Vivienda Policial, sin contravenir a alguna norma constitucional del respectivo sector, así mismo dicha propuesta no afectaría lo concerniente al diseño social y económico del país.

El costo de la presente propuesta no afectaría económicamente al erario nacional presupuestado por el Estado, por cuanto se refiere

únicamente a variar y complementar el régimen legal del FOVIPOL, para que en el futuro sus aportantes pudieran obtener mejores beneficios y ventajas.

En cuanto al beneficio, la propuesta legislativa se da de manera significativa, para el personal policial tanto en situación de actividad, disponibilidad y retiro, en cuanto cada socio decidirá facultativamente si aporta o no a dicho fondo y en el caso de decidir aportar voluntariamente, tales aportes deberán cubrir el costo total o parcial del beneficio por parte del FOVIPOL en cuanto se trate de bien inmueble o préstamo financiero.