TESIS
UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

FACULTAD DE DERECHO Y ECONOMÍA

CARRERA PROFESIONAL DE DERECHO

"ANÁLISIS JURÍDICO E INCUMPLIMIENTO SOBRE LA DEVOLUCIÓN DE LOS APORTES DEL FOVIPOL EN EL DISTRITO DE VILLA EL SALVADOR, 2024"

Tesis para optar el título profesional de:

ABOGADO

Presentado por:

Pedro Luis Guzman Rujel (0009-0008-0603-4726)

Asesor:

Erick Gregory Cuba Meneses (0000-0003-2730-2490)

Lima – Perú

2026

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

TESIS
UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

TESIS
UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

FACULTAD DE DERECHO Y ECONOMÍA

CARRERA PROFESIONAL DE DERECHO

"ANÁLISIS JURÍDICO E INCUMPLIMIENTO SOBRE LA DEVOLUCIÓN DE LOS APORTES DEL FOVIPOL EN EL DISTRITO DE VILLA EL SALVADOR, 2024"

Tesis para optar el título profesional de:

ABOGADO

Presentado por:

Pedro Luis Guzman Rujel (0009-0008-0603-4726)

Asesor:

Erick Gregory Cuba Meneses (0000-0003-2730-2490)

Lima – Perú

2026

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS

Lima, 12 de junio de 2026.

Los integrantes del Jurado de tesis:

Presidente: Dra. Beatriz Angélica Franciskovic Ingunza
Miembro 1: Mag. Francisco Mauricio Revilla Loaiza
Miembro 2: Mag. Alejandro Kotzu Mejía Aguilar

Se reúnen para evaluar la tesis titulada: "Análisis jurídico e incumplimiento sobre la devolución de los aportes del FOVIPOL en el distrito de Villa el Salvador, 2024" con código de proyecto: PRE-7-2024-00746.

Presentada por el estudiante o egresado/bachiller:

Pedro Luis Guzmán Rujel

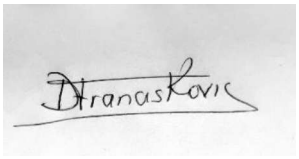
Para optar el Título Profesional de Abogado (a)

Asesorado(s) por: Dr. Erick Cuba Meneses

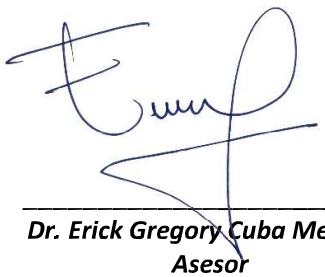
Luego de haber evaluado el informe final de tesis y evaluado el desempeño de los estudiantes o egresados de la Carrera de Derecho a en la sustentación, se concluyen de manera unánime (X) por mayoría simple ( ) calificar a:

Tesista: Luis Guzmán Rujel		Nota (en letras): Quince	
Aprobado (x)	Aprobado - Muy buena ( )	Aprobado - Sobresaliente ( )	Desaprobado ( )

Los miembros del jurado firman en señal de conformidad.



Dra. Beatriz Franciskovic Ingunza
Presidenta



Dr. Erick Gregory Cuba Meneses
Asesor



Mag. Alejandro Kotzu Mejía Aguilar



_____

Mg. Francisco Mauricio Revilla Loaiza

ANEXO: FORMATO DE DECLARACIÓN DE ORIGINALIDAD DE CONTENIDO DE INFORME FINAL DE TESIS O TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

DECLARACIÓN DE ORIGINALIDAD DE CONTENIDO DEL INFORME FINAL DE TESIS / TRABAJO DE INVESTIGACIÓN (versión 2.0) [1]

Lima, 7 de julio del 2026

Señor,
PERCY MAYTA TRISTAN
Vicerrector de Investigación
Universidad Científica del Sur
Presente. –

De nuestra consideración,

Los abajo firmantes PEDRO LUIS GUZMAN RUJEL , egresado del Programa académico de DERECHO de la Universidad Científica del Sur, y el asesor de tesis ERICK CUBA MENESES declaramos que este informe final de tesis de investigación titulado "ANÁLISIS JURÍDICO E INCUMPLIMIENTO SOBRE LA DEVOLUCIÓN DE LOS APORTES DEL FOVIPOL EN EL DISTRITO DE VILLA EL SALVADOR, 2024" que presentamos para optar el título profesional de ABOGADO, es original.

En consecuencia, declaramos que el informe no contiene plagio ni total ni parcial; que, cuando se utilizó información de fuentes externas, se reconoció su autoría mediante la citación correspondiente; y que los resultados obtenidos son producto íntegro de nuestra investigación y no han sido falseados ni fabricados. Todo ello en cumplimiento del Código de ética en la Investigación, Reglamento de Disciplina de Pregrado y Posgrado, Reglamento de Propiedad Intelectual, Normas y procedimientos de los trabajos de investigación para la obtención de títulos profesionales y grados académicos [2], que afirmamos conocer en su totalidad.

Declaramos, además, que no se han utilizado herramientas de inteligencia artificial (IA), ni generativas ni de ningún otro tipo, en ninguna fase del desarrollo de la investigación ni en la redacción del informe final de tesis de investigación. Todo el material contenido en este informe fue elaborado íntegramente por el sin asistencia de herramienta alguna de IA.

Declaramos, además, que no se han utilizado herramientas de inteligencia artificial (IA) generativa, de forma parcial ni total, en ninguna fase del desarrollo de la investigación ni en la redacción del informe final de tesis/trabajo de investigación. Sí declaro haber utilizado herramientas de IA no generativa para [describir el uso específico: p. e., corrección ortográfica y de estilo, gestión de referencias, traducción, etc.], conforme a la normativa de la Universidad [3]. Todo el material ha sido revisado por el, quien asume la responsabilidad de su contenido.

Por ello, en caso de identificarse alguna situación de plagio, falsificación o fabricación de resultados, uso indebido de IA generativa o uso no declarado de IA, nos sometemos al proceso de investigación que establezca la Universidad y aceptamos las sanciones que pudieran corresponder. También declaramos conocer las normativas institucionales que regulan las sanciones aplicables en estos casos, incluido el de la compra y venta de tesis.

Firmamos en conformidad con lo declarado,



Firma tesista
DNI:72663249



Firma del asesor de tesis
DNI: 70388673

[1] En conformidad con la Resolución del Consejo Directivo N° 084-2022-SUNEDU/CD
[2] Los documentos están en: https://repositorio.cientifica.edu.pe/handle/20.500.12805/3652
[3] GEA-GIE-POL-05 Política del uso de inteligencia artificial

INFORME DE REVISIÓN DE ORIGINALIDAD

Título del documento evaluado. Análisis jurídico e incumplimiento sobre la devolución de los aportes del FOVIPOL en el distrito de Villa El Salvador, 2024

Autores. Pedro Luis Guzman Rujel

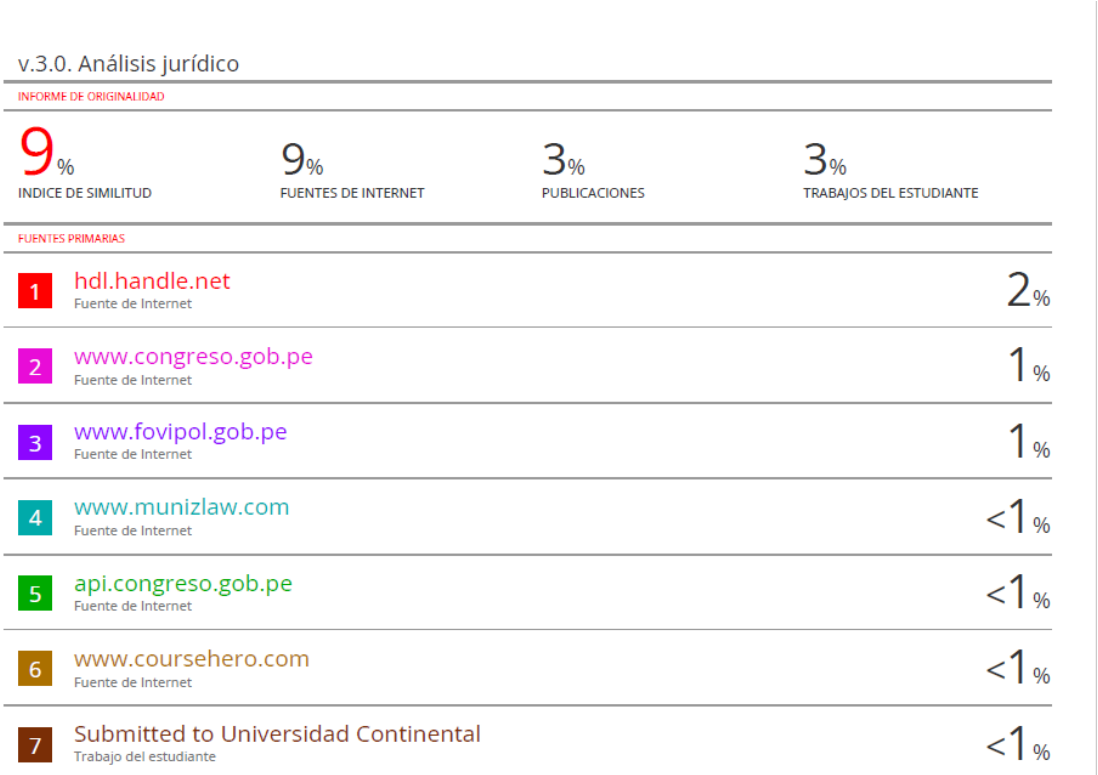
Mecanismo de revisión de originalidad. Evaluación con Turnitin (ID 3028759667).

Código de registro. PRE-7-2024-00746

Resultado de la evaluación. 9%

Revisado por. Magaly Kelly Guerrero Huaracallo.

Comentarios sobre la revisión. Filtros usados: excluir fuentes de menos de 12 palabras, se excluyeron citas.



v.3.0. Análisis jurídico

INFORME DE ORIGINALIDAD

9%	9%	3%	3%
INDICE DE SIMILITUD	FUENTES DE INTERNET	PUBLICACIONES	TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	hdl.handle.net Fuente de Internet	2%
2	www.congreso.gob.pe Fuente de Internet	1%
3	www.fovipol.gob.pe Fuente de Internet	1%
4	www.munizlaw.com Fuente de Internet	<1%
5	api.congreso.gob.pe Fuente de Internet	<1%
6	www.coursehero.com Fuente de Internet	<1%
7	Submitted to Universidad Continental Trabajo del estudiante	<1%

TESIS
UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

TESIS
UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

DEDICATORIA

Dedico este logro, en primer lugar, a Dios, por darme la fortaleza y la perseverancia necesarias para lograr esta meta. A mi mamá, Patricia; a mi papá, Sabino; y a mi hermana, Rosa, quienes han sido mi soporte incondicional durante todo este proceso. A mi enamorada, Alexandra, por su paciencia, comprensión y apoyo constante. A toda mi familia, dedico con humildad y gratitud este logro académico.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

TESIS
UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

AGRADECIMIENTO

Expreso mi profundo agradecimiento a Dios, por guiar mis pasos y darme la sabiduría y constancia necesarias para culminar esta etapa profesional. A mi familia, por su respaldo incondicional durante todo este proceso. La elaboración de esta tesis implicó sacrificios, esfuerzo y muchas horas adicionales después de jornadas laborales intensas. Su comprensión y palabras de aliento fueron fundamentales para no desistir. A mi enamorada, Alexandra, por su motivación permanente, su comprensión en los momentos de estrés y por mantener en mí el entusiasmo y la confianza de que este objetivo era posible. Finalmente, agradezco a todas las personas que, directa o indirectamente, estuvieron pendientes de mi avance y contribuyeron con su apoyo para que hoy pueda alcanzar esta meta tan importante en mi vida profesional como abogado. Este logro no solo es mío; también es de ustedes mis queridos padres. Gracias por ser parte de este camino.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

ÍNDICE GENERAL

ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS 4

DEDICATORIA 8

AGRADECIMIENTO 9

ÍNDICE DE TABLAS 14

LISTA DE ABREVIATURAS 15

RESUMEN 16

ABSTRACT 17

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA 18

1.1. Problema de investigación 18

1.2. Pregunta principal 21

1.2.1. Problema General 21

1.2.2. Problemas Específicos 21

II. MARCO TEÓRICO 22

2.1. Marco teórico 22

2.1.1. Antecedentes nacionales 22

2.1.2. Antecedentes internacionales 24

2.2. Bases teóricas 27

2.2.1. FOVIPOL 27

2.2.1.1. Finalidad del FOVIPOL 30

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

2.2.1.2. Base legal 30

2.2.1.3. Beneficiarios 31

2.2.1.4. Funcionamiento del FOVIPOL 31

2.2.1.5. Recursos Financieros del FOVIPOL 31

2.2.1.6. Burocracia Administrativa 32

2.2.2. Devolución de aportes 33

2.2.2.1. Devolución de aportes en el derecho comparado 34

2.2.2.2. Solicitudes de desafiliación y devolución de aportes 36

2.2.2.3. Principio de Seguridad Jurídica 36

2.2.2.4. Desigualdad normativa y vulneración de principios 37

2.2.3. Teorías que sustentan la creación del FOVIPOL 40

2.2.3.1. Teoría del Estado Social de Derecho 40

2.2.3.2. Teoría de los derechos fundamentales 41

2.3. Criterios jurisprudenciales acerca de los vacíos legales 42

III. OBJETIVOS Y SUPUESTOS 45

3.1. Objetivo 45

3.1.1. Objetivo general 45

3.1.2. Objetivos específicos 45

3.2. Supuestos 46

3.2.1. Supuesto general 46

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

3.2.2. Supuestos específicos 46

IV. METODOLOGIA 48

4.1. Tipo y diseño de investigación 48

4.2. Población de estudio 49

4.3. Muestreo 49

4.3.1. Criterios de inclusión 49

4.3.2. Criterios de exclusión 49

4.4. Técnicas e instrumentos de investigación 51

4.4.1. Técnicas de investigación 51

4.4.2. Instrumento de investigación 52

4.4.3. Procedimiento de recolección de datos 52

4.4.4. Procedimiento de análisis de datos 53

4.4.5. Aspectos éticos 53

4.4.6. Limitaciones del estudio 54

V. RESULTADOS 55

5.1. Presentación de Resultados 55

VI. DISCUSIÓN 99

VII. CONCLUSIONES 105

VIII. RECOMENDACIONES 107

Referencias bibliográficas 109

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

Anexos 116

Anexo 1. Matriz de categorización 116

Anexo 2. Matriz de consistencia 118

Anexo 3. Instrumento 119

Anexo 4. Validación por Juicio de Expertos 122

Anexo 5. Recolección de Datos 128

Anexo 6. Propuesta de Proyecto de Ley 138

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Respuesta de los entrevistados sobre vacíos y deficiencias normativas..... 55

Tabla 2 Respuesta de los entrevistados sobre la eficiencia y obstáculos del proceso legal 62

Tabla 3 Respuesta de los entrevistados sobre la necesidad de actualización de las leyes vigentes..... 67

Tabla 4 Respuesta de los entrevistados sobre el impacto de la burocracia administrativa. 71

Tabla 5 *Respuesta de los entrevistados sobre la voluntad política y recursos administrativos* 75

Tabla 6 Respuesta de los entrevistados sobre las condiciones económicas y financieras institucionales..... 81

Tabla 7 Respuesta de los entrevistados sobre el tiempo de resolución en la vía judicial... 85

Tabla 8 Respuesta de los entrevistados sobre la eficacia de las decisiones judiciales 89

Tabla 9 Respuesta de los entrevistados sobre el nivel de capacitación de los jueces..... 94

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

LISTA DE ABREVIATURAS

Para que el presente trabajo de investigación sea más fácil de entender, es importante aclarar que durante la elaboración de la tesis se utilizarán varias abreviaturas que refieren a instituciones, entidades y conceptos legales comunes. En este contexto, se presenta la siguiente lista de abreviaturas antes de plantear el problema, ya que son importantes y necesarias para interpretar correctamente el contenido, prevenir confusiones y garantizar la claridad en la presentación de los argumentos jurídicos expuestos.

- PNP: Policía Nacional del Perú
- FOVIPOL: Fondo de Vivienda Policial
- FONAVI: Fondo Nacional de Vivienda
- TC: Tribunal Constitucional
- CAS: Casación
- IVA: Impuesto al Valor Agregado

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

RESUMEN

El presente estudio tuvo como objetivo determinar las consecuencias legales del incumplimiento sobre la devolución de los aportes del Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL) en el distrito de Villa El Salvador durante el año 2024. La metodología empleada fue de tipo básico, bajo un enfoque cualitativo y un diseño de cualitativo jurídico, utilizando una muestra no probabilística de ocho abogados especialistas en derecho laboral y seguridad social a quienes se les aplicó una guía de entrevista validada, posterior la información empírica fue procesada mediante la triangulación de datos. Los resultados identificaron vacíos y ambigüedades en la Ley N° 31826 respecto a la retroactividad y el cálculo de intereses, además de barreras administrativas como la desactualización del TUPA, la falta de voluntad política reflejada en la demora de la reglamentación y la carencia de recursos operativos en el fondo. Respecto a la intervención judicial, se determinó que los procesos son prolongados, oscilan generalmente entre uno y tres años, y carecen de efectividad material por la falta de uniformidad jurisprudencial y la limitada capacitación especializada de los magistrados en la normativa policial. Se concluyó que el incumplimiento sistemático en la devolución de aportes se deriva directamente de la imprecisión normativa y la gestión administrativa ineficiente, factores que vulneran la seguridad jurídica y los derechos patrimoniales de los efectivos policiales o sus herederos.

Palabras clave: FOVIPOL, devolución de aportes, seguridad jurídica, derechos patrimoniales, intervención judicial.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

TESIS
UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

ABSTRACT

This study aimed to determine the legal consequences of the failure to refund contributions to the Police Housing Fund (FOVIPOL) in the Villa El Salvador district during 2024. The methodology employed was basic research using a qualitative approach and a qualitative legal design; a non-probabilistic sample of eight lawyers specializing in labor and social security law was selected, and a validated interview guide was administered to them. Subsequently, the empirical data were processed using data triangulation. The results identify gaps and ambiguities in Law No. 31826 regarding retroactivity and interest calculations, as well as administrative barriers—such as an outdated TUPA (Single Text of Administrative Procedures), a lack of political will reflected in delays in issuing regulations, and a shortage of operational resources within the fund. Regarding judicial intervention, the proceedings are considered lengthy—generally ranging from one to three years—and lack substantive effectiveness due to a lack of jurisprudential uniformity and limited specialized training for magistrates regarding police regulations. It was concluded that the systematic failure to refund contributions stems directly from regulatory imprecision and inefficient administrative management—factors that undermine legal certainty and the property rights of police officers or their heirs.

Keywords: FOVIPOL, return of contributions, legal certainty, property rights, judicial intervention.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. Problema de investigación

En el margen nacional FOVIPOL es la entidad que forma parte de la Policía Nacional del Perú, establecida mediante la Ley 24686 "Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial". Su labor principal es facilitar disponibilidad a una vivienda digna para militares y policías. Este marco legal establece la realización de aportaciones con el fin de beneficiar y facilitar al personal la adquisición o acceso a una vivienda con mejor calidad de vida; dichas aportaciones les son descontadas de sus sueldos mensuales a miembros activos en situación de funciones o retiro que cuenten con goce de pensiones. En su artículo 3, la presente Ley establece que constituyen recursos económicos de FOVIPOL, aquellos aportes de quienes no cuentan con vivienda propia, la aportación mandataria del Estado, los ingresos provenientes de la venta de propiedades adquiridas con sus fondos, los créditos generados por sus depósitos, los títulos que se emitan conforme a las normativas pertinentes, los préstamos nacionales e internacionales que se consigan, las contribuciones o transferencias recibidas gratuitamente de entidades o individuos, tanto nacionales como internacionales, la contribución de aquellos que, poseyendo casa propia, opten por acceder al crédito de hogar usando este fondo para mejorar su hogar, y también a quienes, disponiendo de terreno, quieran erigir una estructura básica habitable.

Luego esta ley sería modificada por el Decreto Legislativo 732 (Modifican varios artículos de la Ley 24686, 1991), el cual modifica los artículos 1 y 3, implantando la obligatoriedad de la aportación a dicho fondo, creando con esto una suerte de candado para todos aquellos

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

aportantes que en el lapso de la vigencia del anterior articulado pretendieron no aportar o retirar sus aportes (Ley N°24686, 1987).

Posteriormente por medio del Decreto Supremo N° 091 -DE-CCFFAA (Aprueban el Reglamento de los Fondos de Vivienda Militar y Policial, 1993), sobre la creación de las fuerzas armadas, fechado el 2 de diciembre de 1993, se aprueba la manera de implementar este Fondo. Sin embargo, no se menciona en ningún apartado la cuestión de la devolución de los aportes, a pesar de que es posible solicitarla. Por medio de la Ley 27743 (Ley que modifica el artículo 3 de la Ley del Fondo de Vivienda Militar y Policial, 1987), se modificó el artículo 3 de la ley que crea dichos fondos, en virtud al sentido de que los aportes otorgados por personal de las fuerzas armadas y policías en calidad de jubilación serían facultativas, pero en esta modificatoria no se señaló nada acerca de la devolución de aportes por parte de aquellos miembros que se encuentran retirados pero que aún no hayan podido acceder a una vivienda o préstamo. Si bien la primera Ley 24686 (Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, 1987), modificada por ley N° 27801 (Ley que modifica el Régimen Legal del Fondo de Vivienda Militar y Policial, 2002), en cuanto esta introdujo modificaciones al régimen jurídico del FOVIPOL y precisa algunas modalidades mediante las cuales podían utilizarse sus recursos. En particular, su artículo 3 estableció la posibilidad de otorgar préstamos al personal aportante para construcciones, ampliación o reparación de vivienda, el saneamiento de la inscripción registral del inmueble o el pago de la cuota inicial para su adquisición. Asimismo, el artículo 6 dispuso que dichos prestamos fueran cubierto mediante descuentos por la planilla (Ley Nº 27801, 2002)

Es bajo estos argumentos que, a nivel nacional, la problemática vinculada a la devolución de fondos adquirió relevancia a partir de la publicación de la Ley N. 31826 (Ley que modifica

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

la Ley N.° 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del fondo, 2023), esta norma modificó el artículo 22 de la Ley N.v 24686 y reconoció que el personal militar y policial pensionable que pasara a la situación de retiro sin haber recibido alguno de los beneficios pudo solicitar la devolución del total de aportes más los intereses generado, además estableció un plaso de seis meses para que se efectue dicha devolución.

Por medio de la Única Disposición Complementaria Final de la Ley N. 31826 dispuso que el Poder ejecutivo, con el refrendo del Ministerio de defensa y del Ministerio del Interior, adecuara el reglamento del FOVIPOL, disponiendo un plazo de 60 días. Sin embargo, durante el año 2024 no se llevó a cabo tal adecuación del reglamento, en este contexto, Angulo (2024) advirtió que la ausencia del reglamento mantenía sin desarrollo suficiente el procedimiento necesario para hacer efectiva la devolución de los aportes, esta situación puso en incertidumbre al personal comprendido por la modificación legislativa. Fue en 2025, que mediante el D.S N. 003-2025-DE (Aprobación del Reglamento de la Ley N° 24686, Crean en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar Policial., 2025) publicado el 27 de junio del 2025.

Es así que situándonos en el distrito de Villa El Salvador donde los aportantes a dicho fondo argumentan que, a pesar de haber cumplido con sus obligaciones de pago de manera puntual, no han recibido ningún beneficio tangible en forma de vivienda o devolución de sus aportes y presumen que dichos fondos han podido ser utilizados de manera inapropiada, por lo cual varios aportantes afectados han decidido tomar acciones legales para reclamar la devolución de sus contribuciones y por lo tanto piden a las autoridades se investigue el manejo de los fondos del FOVIPOL.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

Se seleccionó el distrito de Villa El Salvador como lugar de estudio por su importancia jurídica y social en relación con la cuestión que se está investigando. En primer término, este es un distrito que alberga a una población significativa de efectivos militares y policiales retirados, lo cual posibilita el análisis de los efectos del no cumplimiento en la devolución de las contribuciones del FOVIPOL dentro de un contexto territorial específico. Además, las condiciones económicas y sociales del distrito hacen que los efectos de no cumplir resulten particularmente perjudiciales para los contribuyentes, que dependen de estos recursos para cubrir necesidades fundamentales relacionadas con la vivienda, la salud y la subsistencia. Por último, se ha optado por Villa El Salvador debido a criterios de viabilidad y delimitación del estudio, lo que posibilita un examen concreto y concentrado del problema sin perder de vista su alcance nacional.

1.2. Pregunta principal

1.2.1. Problema General

- ¿Cuáles son las consecuencias legales del incumplimiento sobre la devolución de los aportes del FOVIPOL en el distrito de Villa El Salvador, 2024?

1.2.2. Problemas Específicos

- ¿Cuáles son las condiciones de índole legal que causan el retraso de la devolución de los aportes de FOVIPOL en el distrito de Villa El Salvador del 2024?
- ¿Cuáles son las condiciones extra legales que causan el retraso de la devolución de los aportes de FOVIPOL en el distrito de Villa El Salvador del 2024?
- ¿Cómo se viene cumpliendo el rol de la intervención judicial en el proceso de devolución de aportes de FOVIPOL en el distrito de Villa El Salvador del 2024?

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

II. MARCO TEÓRICO

2.1. Marco teórico

2.1.1. Antecedentes nacionales

Palacios (2025) en su tesis que ha titulado "Eficacia en la ejecución de los contratos de adjudicación de bienes y vacíos legales en el Fondo Vivienda Policial (FOVIPOL), año 2022" su objetivo fue determinar la eficacia en la ejecución de los contratos de adjudicación de bienes y vacíos legales existentes en el FOVIPOL. Su ruta metodológica fue de tipo descriptivo y nivel aplicado. La población estuvo conformada por 120 trabajadores del FOVIPOL y la muestra por 92 participantes, a quienes se aplicó un instrumento compuesto por 24 preguntas con escala Likert. Para la contrastación de su hipótesis se utilizó el coeficiente de correlación de Spearman. Los resultados permitieron determinar la existencia de una relación significativa entre variables. En consecuencia, se concluyó que las deficiencias existentes en el marco normativo del FOVIPOL guardan relación con la eficacia con la que se ejecutan los contratos de adjudicación de bienes dentro de dicha entidad.

Vargas (2018), en su investigación para obtener el título profesional de Abogado cuyo título es "Reducción de la remuneración realizada por el fondo de vivienda policial y el derecho de asociación del personal policial" y su objetivo fue analizar cómo afecta el FOVIPOL al derecho a la Libertad de Asociación de los efectivos policiales, lo cual se ve comprometido al integrarlos obligatoriamente a este fondo mediante un descuento mensual sin su consentimiento previo. Estudio bajo el enfoque cualitativo, diseño teoría fundamentada, tipo básica, empleando entrevistas como técnica. Se concluyó que el FOVIPOL, al reducir las remuneraciones sin consenso para la aportación, no solo infringe el derecho de remuneración, sino también el derecho a la libertad de asociación. Esto ocurre porque, para realizar el descuento, se afilia a los miembros PNP al fondo sin su consentimiento, lo que vulnera el

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

principio de autonomía de la voluntad, ya que los miembros no autorizan estos descuentos. Este derecho fundamental requiere una manifestación expresa de voluntad para ser afectado. En resumen, las leyes y modificaciones que regulan el funcionamiento del Fondo de Vivienda Policial afectan el principio de autonomía de la voluntad de los miembros, ya que no se les permite expresar su deseo de pertenecer, retirarse o seguir aportando al fondo.

Jares Mosselli (2025), en su investigación titulada "Vulneración del derecho a la vivienda y del principio de igualdad en los agentes de la PNP respecto a la Ley 31826 y su reglamentación" para optar el título profesional de Abogada en la Universidad San Ignacio de Loyola, planteó como objetivo general analizar de qué manera la Ley N° 31826, al restringir la devolución de aportes del FOVIPOL únicamente a quienes se retiraron después de su promulgación, genera una diferenciación injustificada que excluye a aportantes en idéntica condición material. La metodología empleada consistió en un estudio de enfoque cualitativo, de nivel explicativo y diseño no experimental, sustentado en el análisis documental de jurisprudencia del Tribunal Constitucional, normativa y doctrina especializada. Como resultados principales, se identificó que la exclusión basada en la fecha de retiro carece de una justificación objetiva y razonable, configurando una discriminación indirecta y vulnerando el principio de no regresividad de los derechos sociales. Finalmente, se concluyó que es imperativo modificar el Reglamento de la Ley N° 31826 para reconocer el derecho a la devolución íntegra de aportes con intereses legales a los efectivos retirados con anterioridad a su vigencia, garantizando así un acceso igualitario al derecho fundamental a la vivienda.

Jares (2025), en su investigación para optar el título profesional de Abogada, realizó una investigación cuyo objetivo general fue analizar cómo la Ley N° 31826 vulnera la igualdad al restringir la devolución de aportes del FOVIPOL solo a efectivos retirados tras su vigencia.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

La metodología empleada fue cualitativa, de nivel explicativo y diseño no experimental, basada en el análisis documental de jurisprudencia y normativa especializada. Como resultados, se determinó que la exclusión carece de justificación objetiva, configurando una discriminación indirecta que afecta el acceso a la vivienda y el principio de no regresividad de los derechos sociales. Se concluyó que es imperativo modificar el reglamento de dicha ley para incluir a los efectivos retirados con anterioridad, garantizando la restitución íntegra de sus aportes e intereses legales en respeto a su derecho patrimonial

Herrera (2018), en su tesis para optar el grado académico de Maestra en gestión pública cuyo título es "Gestión Estratégica en el Fondo de Vivienda Policial – Fovipol, Rímac 2017" tuvo como objetivo analizar la gestión estratégica desarrollada por la entidad con la finalidad de determinar si los modelos implementados resultaban suficientes para disminuir la morosidad. Metodológicamente, desarrolló una investigación aplicada, de nivel exploratorio descriptivo, bajo un enfoque cualitativo, método inductivo y diseño de estudio de casos. Los participantes estuvieron conformados por colaboradores especialistas de la Gerencia de Recuperaciones del FOVIPOL. Para la recopilación de información se utilizaron la entrevista y el análisis documental, mediante una guía de entrevista y una guía de análisis documenta. Esto permitió iniciar acciones de cobranza, estableciendo lineamientos para campañas de concientización y reestructuración financiera. Se enviaron cartas notariales masivas y requerimientos, solicitando a los deudores regularizar sus deudas en un plazo de 15 días. Sin embargo, la campaña no tuvo el impacto esperado debido a la falta de saneamiento de los predios adjudicados y recursos limitados para externalizar la deuda y recuperar las propiedades.

2.1.2. Antecedentes internacionales

Salazar (2023), en su estudio para obtener Maestría Profesional en Administración de Empresas cuyo título es "Redireccionamiento estratégico del Servicio de Cesantía de la

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

Policía Nacional" y su objetivo fue realizar un redireccionamiento estratégico del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, ubicada en el cantón Quito. La metodología empleada en esta tesis incluye la realización de un diagnóstico institucional y un análisis situacional de la institución mediante un análisis FODA y la construcción de matrices de interrelación. Finalmente se concluye que la propuesta de redireccionamiento estratégico del servicio de cesantía de la PNP, ha facilitado una gestión más eficiente y efectiva de los recursos disponibles. La implementación de esta estrategia ha mejorado significativamente la capacidad de la institución para cumplir con sus objetivos operativos y estratégicos, incrementando la satisfacción de los usuarios y asegurando una gestión financiera más robusta y sostenible a largo plazo.

Almeida et al. (2022), en su estudio sobre la devolución del Impuesto al Valor Agregado a los adultos mayores del cantón Santo Domingo, tuvieron como objetivo identificar los factores que dificultaban el acceso de esta población al beneficio tributario y analizar la importancia de dicha devolución en su situación económica. Empleando enfoque cuali-cuantitativo, aplicando técnicas de encuestas. Las conclusiones del análisis revelan que el 40% de los adultos accedieron a la devolución del IVA, lo cual les ayuda a cubrir gastos básicos y mejorar su desarrollo social. En 2019, se devolvieron $66.478.324,58 a nivel nacional, pero los adultos mayores de Santo Domingo reciben solo entre $31 y $60 mensuales, un apoyo económico insuficiente. Además, muchos adultos mayores desconocen este beneficio y carecen de apoyo y capacitación de los organismos reguladores, enfrentando dificultades con el trámite debido a carecer de conocimiento y apoyo tecnológico. La carencia de coordinación entre organismos como SRI, Registro Civil, INEC y MIES agrava la situación, impidiendo un beneficio integrado para los adultos mayores.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

Contreras (2022) en su investigación que estableció como objetivo analizar, desde un enfoque de derecho humanos, si el Estado colombiano aplicaba los estándares internacionales de protección de derecho a la viviendo respecto de personas con discapacidad pertenecientes a las Fuerzas Armadas y de Policía. Se desarrollo con el método dogmático jurídico bajo la modalidad de estudio de caso, sustentada en la revisión e interpretación de fuentes normativas. Como parte de los resultados, indico que la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía es encargada de administrar los aportes de sus afiliados, asimismo, identifico que el Fondo de Solidaridad de dicha institución permitía acceder a una solución habitacional mediante integración de aportes del afiliado y el subsidio otorgado por el propio fondo. Concluyó que, si bien Colombia incorporó mecanismos internacionales, persistieron vacíos normativos y deficiencias en la formulación de las políticas de vivienda que impidieron garantizar plenamente una vivienda digna y adecuada, por lo que resultaba necesario fortalecer el marco de protección considerando las condiciones particulares de los beneficiarios.

Toapanta y Pazmiño (2025) en su investigación tuvieron como objetivo generar estrategias financieras orientas a fortalecer la sostenibilidad del seguro de cesantía y del fondo de reserva, mitigar riesgos financieros y garantizar el pago de las prestaciones a los afiliados del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional del Ecuador. El método fue cuantitativo sustentado en análisis de información financiera y documental correspondiente al periodo 2019-2023. Los resultados identificaron como causas relevantes el incumplimiento del Estado en el pago de aportes, la administración ineficiente de los recursos, la realización de inversiones de alto riesgo y la disminución de aportes de los afiliados estas circunstancias afectaron la liquidez institucional y la capacidad para atender oportunamente las prestaciones de sus beneficiarios. Concluyeron que el incumplimiento de las obligaciones estatales y las

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

deficiencias en la gestión financiera generaron un déficit estructural que compromete la capitalización de los fondos, la generación de rendimientos y el cumplimiento futuro de las prestaciones, por lo que sugirieron mecanismo de control institucional.

Arana (2021), en su estudio para optar el título de Magister en Derecho Administrativo cuyo título es "Análisis del acto administrativo de trámite en la devolución de impuestos, bajo los principios del debido proceso, eficacia y economía" cuyo objetivo fue analizar el alcance jurídico y constitucional de los actos administrativos de trámite emitidos dentro de los procedimientos de devolución de los impuestos al valor agregado y a la renta en Colombia durante el periodo 2012-2020. Utilizando método jurídico hermenéutico y deductivo, mediante análisis de normas y doctrina. En los resultados se halló que le tratamiento del acto administrativo de trámite presentaba un desarrollo limitado tanto en el ámbito doctrinal como jurisprudencial y que, en los procedimientos de devolución, su aplicación no siempre garantiza plenamente los principios del debido proceso, eficacia y economía administrativa. Asimismo, el estudio advirtió la necesidad de reducir los tiempos de tramitación y fortalecer la eficiencia en el uso de los recursos administrativos, sobre todo a partir de los cambios introducidos durante la emergencia sanitaria por COVID-19. En consecuencia, concluyó que el procedimiento de devolución requiere un mayor desarrollo jurídico y doctrinal que permita fortalecer la actuación administrativa, optimizar sus mecanismos de gestión y garantizar de manera más efectiva los derechos de los administrados.

2.2. Bases teóricas

2.2.1. FOVIPOL

Es una institución creada por medio de la Ley N° 24686 (Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, 1987), con el objetivo de proporcionar soluciones habitacionales y facilitar el acceso a vivienda para los

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

miembros de la Policía Nacional del Perú (PNP). A través de diferentes programas y financiamientos, el Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL) busca mejorar las condiciones de vida de los policías y sus familias, promoviendo la adquisición, construcción, de viviendas, cascos habitables o terrenos. Este fondo se financia mediante aportaciones obligatorias de los miembros de la PNP y otras fuentes establecidas por la normativa correspondiente. La ley que estableció el FOVIPOL establece claramente que el total de miembros en actividad que no posean vivienda propia deben realizar aportes obligatorios al fondo. Además, los propietarios de terrenos que requieran un préstamo para mejorarlos también están sujetos a realizar estos aportes (Congreso de la República del Perú, 1987).

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en procesos de amparo vinculados a FOVIPOL, se ha consignado que los aportes se materializan como descuentos dinerarios que aparecen en la planilla bajo el rubro de Fondo de Vivienda Policial - FOVIPOL PNP. En el mencionado caso los demandantes han alegado que tales descuentos se realizaron sin que hubieran autorizado expresamente su afiliación o el descuento de sus remuneraciones (Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente. N.° 02255-2024-PA/TC, 2025).

Respecto de sus aportantes, el artículo 3, literal a), de la Ley N. 24686 (1987), modificado por la Ley N. 27801 (2002), dispone que el aporte es obligatorio para el personal militar y policial en situación de actividad y disponibilidad que no cuente con vivienda o terreno propio, mientras que para el personal en situación de retiro con goce de pensión la aportación es facultativa.

La Ley N° 24686 (1987) establece que el FOVIPOL recibe un 5% de la remuneración pensionable de cada miembro PNP, además de un aporte estatal del 2%. A pesar de estos ingresos sustanciales, el número de beneficiarios es bajo. En relación a esto, Calderón (2018) demostró que el FOVIPOL había satisfecho solo el 23 % de las necesidades habitacionales

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

de sus contribuyentes hasta 2016, lo cual benefició acerca de 4.650 individuos y muestra una gran disparidad entre los que aportan obligatoriamente y los que realmente obtienen las ventajas del fondo. Lo que plantea dudas sobre el propósito del fondo. Los miembros del FOVIPOL pueden acceder a préstamos para adquirir o mejorar viviendas, o participar en sorteos para obtener una vivienda. Sin embargo, argumenta que el proceso de obtención de beneficios es incierto, ya que no existe un período definido entre comenzar los aportes y recibir el beneficio. Además, los descuentos al personal policial son obligatorios y no requieren consentimiento previo. Esto lleva a la percepción de que los aportes al FOVIPOL son una pérdida, ya que no garantizan beneficios concretos en un plazo específico (Guzman, 2016).

La Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, liderada por el legislador Diego Bazán Calderón de Avanza País, aprobó un dictamen de insistencia observado por el ejecutivo para modificar la Ley 24686 (1987), referente al FOVIPOL. Según la propuesta, los intereses generados por los depósitos y operaciones del fondo constituirán aportes equivalentes al 3% de la remuneración consolidada de sus miembros. Además, se establece un aporte estatal del 2% de remuneraciones del personal en actividad y retiro de estas instituciones, incluido en el presupuesto anual. Los ingresos del Fondo se destinarán a programas de viviendas, gestionados por cada instituto del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior, con préstamos a tasas preferenciales. También se otorga facultad a los institutos y entidades gubernamentales pertinentes para gestionar recursos extraordinarios nacionales o extranjeros.

Los miembros que hayan sido beneficiado por el fondo quedan excluidos del aporte. Aquellos en situación de retiro sin haber sido beneficiados pueden pedir la devolución de su aporte, con un plazo máximo de seis meses para su devolución. Se establece que el Fondo retendrá

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

los pagos correspondientes a los préstamos concedidos, autorizados por el beneficiario y revocables solo con autorización del Fondo, priorizando estos descuentos sobre otras obligaciones del personal militar y policial, excepto aquellas impuestas por ley (Congreso de la República, 2023).

2.2.1.1. Finalidad del FOVIPOL

Su finalidad es llevar a cabo programas de vivienda dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú, tanto en actividad como en retiro, que no cuenten con una vivienda propia. Este programa no solo se enfoca en la adquisición de viviendas nuevas, sino que también contempla el financiamiento para la ampliación o reparación de viviendas existentes, así como la construcción de casas sobre terrenos propios. Este enfoque integral busca atender las diversas necesidades habitacionales del personal policial.

2.2.1.2. Base legal

Se rige por la Ley N.º 24686 (1987), promulgada el 20 de mayo de 1987. Esta ley establece las normas y directrices que regulan el funcionamiento del fondo, así como los derechos y obligaciones de los beneficiarios. Tras la aplicación de la ley, surgieron otras que modificaron algunos artículos de la ley, estas son:

- Ley N°27801, Ley que modifica el régimen legal del FOVIPOL,
- Decreto Legislativo N°732, modifica la Ley 24686.
- Ley N°27743 ley que modifica el artículo 3 de la ley FOVIPOL.
- Decreto Supremo N°091. Reglamento de los Fondos de Vivienda militar y policial.
- Ley N°31826, Ley que permite a Policías y militares, la devolución de sus aportes.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

2.2.1.3. Beneficiarios

Los beneficiarios directos del FOVIPOL son el personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú que se encuentren en actividad, en disponibilidad o en situación de retiro y que gocen de pensión. El fondo también prevé casos de fallecimiento del titular, su viuda o hijos pueden acogerse a los beneficios del fondo, conservando los mismos derechos que el titular fallecido. Este aspecto garantiza que la familia del personal policial no quede desprotegida tras su fallecimiento (DIRGEN, 2012).

2.2.1.4. Funcionamiento del FOVIPOL

El FOVIPOL opera a través de un sistema de sorteos, donde los beneficiarios que cumplan con los requisitos establecidos pueden acceder a las viviendas construidas o financiadas por el fondo. Además, aquellos que ya cuentan con un terreno propio pueden solicitar financiamiento para la construcción de una vivienda. Este sistema de adjudicación busca ser equitativo y garantizar que todos los miembros del personal policial tengan la oportunidad de acceder a los beneficios del fondo, sin importar su antigüedad o jerarquía (DIRGEN, 2012).

2.2.1.5. Recursos Financieros del FOVIPOL

El FOVIPOL se financia principalmente a través de los siguientes recursos:

- Aporte del personal militar y policial: Este aporte equivale al 5% de las remuneraciones pensionables del personal que no cuenta con vivienda propia. Es un aporte obligatorio que contribuye a la acumulación de fondos para la adquisición o construcción de viviendas.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

- Aporte del Estado: El Estado contribuye con un 2% adicional de las remuneraciones pensionables del personal en actividad y retiro.
- Producto de la venta de inmuebles: Los inmuebles construidos o adquiridos con los recursos del fondo se venden a precios accesibles a los beneficiarios, generando ingresos adicionales para el programa.
- Créditos y donaciones: El FOVIPOL también puede recibir créditos internos y externos, así como donaciones de personas naturales o jurídicas, tanto nacionales como extranjeras, previa valorización y aceptación de estas.

2.2.1.6. Burocracia Administrativa

Como se ha expuesto previamente, el FOVIPOL es una institución pública creada mediante la Ley N° 24686 (1987); por consiguiente, su funcionamiento organizativo y operativo recae ineludiblemente en lo que se define como burocracia administrativa.

Según Caballero (2025), la burocracia administrativa se define como un sistema de servidores públicos sujeto a normas y procedimientos precisos para aplicar las leyes con eficiencia. Su propósito central radica en garantizar la imparcialidad y la especialización en las funciones públicas para lograr una administración ordenada y estable.

No obstante, este modelo se transforma en un obstáculo ante la complejidad o lentitud de sus procesos. Diversos factores perjudican su desempeño: la imposición de plazos indefinidos o excesivos para la atención documental; la multiplicidad de trámites exigidos para un único fin, lo cual incrementa el tiempo de espera y el riesgo de rechazos injustificados; los cobros adicionales; y la exigencia de requisitos redundantes que retrasan la resolución de los expedientes.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

En el contexto del FOVIPOL, estas deficiencias burocráticas causan la demora en la devolución de los aportes. La indeterminación de plazos, la saturación de requisitos y la ineficiencia procedimental impiden a los efectivos policiales o a sus familiares recuperar su dinero de forma oportuna. Por lo tanto, la ineficacia de este sistema trasciende el mero problema organizativo y vulnera directamente el derecho de los administrados a la restitución de su patrimonio.

2.2.2. Devolución de aportes

En consecuencia, el personal policial posee derecho a solicitar sus aportes, debido a formar parte del grupo de aportantes voluntarios y, al retirarse por renuncia voluntaria, no recibió ningún beneficio del Fondo. Este derecho ha sido confirmado por la Corte Suprema en la sentencia del Expediente Cas. 1053-2008-Lima (Márquez, 2017).

El Tribunal Constitucional ha dictaminado que FOVIPOL y la Caja Militar Policial deben exonerar a un pensionista propietario de un inmueble de los descuentos realizados en su pensión por vivienda policial y, además, devolverle los aportes realizados por dicho descuento. En el caso en cuestión, un oficial retirado de la PNP argumenta que el FOVIPOL y la Caja Militar Policial le aplican descuentos a su pensión de jubilación por vivienda policial, a pesar de haber informado previamente que es propietario de una vivienda propia. Considera que esto viola su derecho pensionario, ya que una pensión no debería estar sujeta a descuentos sin su autorización (Anacleto, 2003).

Conforme a lo señalado se tiene el Expediente 08445-2013-PA/TC, determinó que FOVIPOL solo debe devolver las sumas de dinero descontadas en concepto de aportaciones desde el momento en que se solicitó la desvinculación de este fondo, y no desde la fecha de incorporación al mismo, por lo que no es procedente ordenar la devolución de aportaciones descontadas antes de la solicitud de desvinculación (Tribunal Constitucional, 2013).

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

El expediente N.º 02184-2022-PA/TC confirmó que el demandante había sido beneficiario de un préstamo otorgado por el FOVIPOL. La solicitud de retiro como asociado de FOVIPOL, presentada el 15 de julio de 2016, evidenció que el demandante había recibido un préstamo por un monto de USD 5,332.13. Dado que no hubo disputa sobre este hecho durante el proceso, se estableció que el demandante había recurrido al FOVIPOL y utilizado sus fondos para obtener un préstamo destinado a la adquisición de una vivienda. En consecuencia, al aprovechar los servicios de la entidad demandada al recibir un préstamo para vivienda, el demandante implícitamente manifestó su voluntad de contribuir al FOVIPOL y acatar sus normativas. Por lo tanto, no procede la devolución de las aportaciones que fueron descontadas con anterioridad a la solicitud de desvinculación del demandante del FOVIPOL. Respecto al pedido de pago de costos, el Tribunal Constitucional determinó que este aspecto no tiene relación procesal incidental con el asunto principal discutido, careciendo de relevancia constitucional en este contexto. Dado que el núcleo de la pretensión constitucional ya ha sido resuelto de manera favorable, la controversia sobre los costos no tiene mérito para continuar como parte de la disputa. En conclusión, se declaró infundada la demanda que solicitaba la devolución de los aportes realizados al FOVIPOL desde el 16 de septiembre de 2007, así como el pago de costos (Tribunal Constitucional, 2023).

2.2.2.1. Devolución de aportes en el derecho comparado

En el caso del derecho colombiano la regulación para la devolución de aportes de los policías que prestaron servicios, específicamente en relación con el reconocimiento del bono pensional, establece que los beneficiarios deben estar afiliados al Régimen de Prima Media con prestación definida o al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. Este bono tiene como objetivo financiar pensiones, donde para iniciar el proceso, el interesado debe acudir a

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

la Administradora de Pensiones a la que está afiliado, quien solicitará la certificación de tiempos laborados a través del Sistema CETIL al Archivo General de la Policía Nacional, que guarda el historial laboral del solicitante. De ser necesario, el interesado puede solicitar una copia directamente al archivo, para luego presentarla ante la entidad correspondiente. Este procedimiento está regulado conforme al Decreto 726 de 2018, el cual detalla que las solicitudes deben ser registradas y gestionadas mediante el Sistema de Certificación Electrónica de Tiempos Laborados (CETIL), asegurando que la información se certifique y se transmita conforme a los requisitos establecidos por la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Secretaría Juridica Distrital, 2018).

De esta manera, poniendo como ejemplo al estado brasileño, donde existe la reforma del sistema de pensiones, el cual se llevó a cabo a través de una serie de enmiendas constitucionales que introdujeron cambios significativos en los regímenes previsionales tanto del sector público como del sector privado, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad fiscal y mejorar la equidad en la distribución de beneficios. La Enmienda Constitucional 20 de 1998 fue uno de los primeros pasos en esta dirección, estableciendo una edad mínima de jubilación, eliminando algunos regímenes especiales y modificando el cálculo de las pensiones, que pasó de considerar solo los mejores salarios de los últimos años de trabajo a incluir el promedio de las contribuciones a lo largo de toda la vida laboral. Posteriormente, la Enmienda Constitucional 41 de 2003 profundizó las reformas al sector público, imponiendo un techo máximo para las pensiones futuras de los nuevos empleados públicos y creando un sistema de previsión complementaria para aquellos cuyas remuneraciones superen este límite. Además, se estableció una contribución obligatoria sobre las pensiones de los inactivos que excedieran el techo fijado por el Instituto Nacional del Seguro Social (INSS). Estas medidas, junto con otras, como el establecimiento de reglas de transición para

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

quienes ya estaban en el sistema, buscaban equilibrar las finanzas del sistema previsional, reducir el déficit generado por las pensiones de los funcionarios públicos y acercar las condiciones de jubilación del sector público a las del sector privado, todo ello en un esfuerzo por hacer más justo y sostenible el sistema a largo plazo (Bertrandu et al., 2007).

2.2.2.2. Solicitudes de desafiliación y devolución de aportes

Desde el año 2012, se han presentado numerosas solicitudes por parte de los policías que buscan desafiliarse de FOVIPOL y obtener la devolución de los aportes que han realizado a lo largo de su carrera. Estos pedidos, tanto a nivel administrativo como judicial, se basan en la violación de los derechos de asociación y propiedad, ya que los agentes nunca dieron su consentimiento expreso para formar parte del fondo. Los tribunales constitucionales, en diversas sentencias, han reconocido que la afiliación obligatoria al fondo es inconstitucional, lo que ha permitido la desafiliación de muchos demandantes. Sin embargo, la devolución de los aportes ha sido un tema más complejo, con interpretaciones judiciales variadas sobre el momento desde el cual debe realizarse el reembolso (Poma, 2023).

2.2.2.3. Principio de Seguridad Jurídica

La seguridad jurídica constituye un valor estrechamente relacionado con el Estado de Derecho y comprende una dimensión objetivo y otra subjetiva. Desde su dimensión objetiva, exige tanto una adecuada configuración de las normas que integran el ordenamiento jurídico, denominada corrección estructural, como su efectivo cumplimiento por los destinatarios y por los órganos responsables de aplicarlas, denominada corrección funcional. Por su parte, la dimensión subjetiva se manifiesta a través de la certeza del Derecho, que permite proyectar esas garantías normativas sobre la situación concreta de las personas y posibilita que estas

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

conozcan y prevean razonablemente los efectos jurídicos de sus actuaciones (Pérez, 2000, p. 28).

Para que la seguridad jurídica surta efectos reales en el ordenamiento, exige el cumplimiento de rigurosas condiciones de corrección estructural normativas, entre ellas se encuentran la adecuada promulgación de las normas (*lex promulgata*), su claridad y comprensibilidad (*lex manifesta*), la existencia de una respuesta normativa frente a situaciones jurídicamente relevantes (*lex plena*), el respeto de la reserva de la ley y de la jerarquía normativa (*lex stricta*), la previsibilidad temporal de sus consecuencias (*lex previa*) y la estabilidad razonable del ordenamiento (*lex perpetua*) (Pérez, 2000, pp. 28-29).

En el contexto de la presente investigación sobre el Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL) en el distrito de Villa El Salvador, la Ley N° 31826 vulnera abiertamente las exigencias de la lex manifiesta y la lex plena, toda vez que presenta vacíos normativos severos y ambigüedades respecto a su aplicación retroactiva para el personal que pasó al retiro antes de su promulgación, así como en la falta de una fórmula técnica para el cálculo de intereses. Asimismo, la dimensión funcional de la seguridad jurídica se ve lesionada por la burocracia administrativa institucional, materializada en un Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) desactualizado que no prevé supuestos fácticos comunes, y en la emisión tardía del reglamento operativo.

2.2.2.4. Desigualdad normativa y vulneración de principios

La promulgación de la Ley N°31826 (2023) surgió como una medida para permitir que el personal policial que pasó a la situación de retiro sin haber sido beneficiado por el fondo pueda solicitar la devolución total de sus aportes. Sin embargo, la emisión posterior del reglamente, es decir el D.S N° 003-2025-DE, introdujo una distinción de aplicación temporal,

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

la cual reconoce que este derecho corresponde únicamente a quienes pasaron al retiro después de julio de 2023.

Esta delimitación ha dejado en un "limbo jurídico" a aproximadamente 45,000 policías retirados en años anteriores, frente a lo cual el Proyecto de Ley N° 8701/2024-CR se presenta como un intento legislativo para corregir dicha asimetría e incluir a todos los aportantes sin importar la fecha de su cese.

El análisis de esta exclusión evidencia que la problemática vulnera principios constitucionales fundaménteles, como son:

- **Vulneración del Principio de igualdad ante la Ley:** El principio de igualdad consagrado en el artículo 2, inciso 2, de la Constitución Política del Perú, exige que a situaciones materiales idénticas se les otorgue una respuesta jurídica similar. La distinción basada en la fecha de retiro de los efectivos policiales no supera el “test de igualdad”, y que este examen constitucional exige que cualquier diferenciación tenga una justificación objetiva y razonable. En este caso el sacrificio económico (el descuento obligatorio del 5% bajo la Ley N°24686) fue exactamente el mismo para un policía que se retiró en 2020 que para un que se retiró en 2024. Al no existir una diferencia en la naturaleza del aporte ni en la falta el beneficio habitacional, excluir al grupo más antiguo basándose únicamente en un hito cronológico constituye una discriminación arbitraria por condición social o índole económica. El estado reconoce la justicia de la devolución, pero la niega injustificadamente a un sector quebrando la igualdad material.
- **Afectación al Derecho de Propiedad:** El artículo 24 de la Constitución protege la remuneración como un bien intangible. Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 02255-2024-PA/TC (2025), ha determinado

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

que los descuentos forzosos en la planilla de los efectivos policiales, realizados sin su consentimiento expreso, constituye una afectación directa al derecho fundamental a la propiedad. Retener estos aportes privados sin haber otorgado el beneficio de la vivienda anula la facultad del efectivo de disponer de su propio patrimonio. En este sentido, la exclusión temporal de la Ley N° 31826 opera como una confiscación selectiva. Al no restituirse el dinero de los aportantes antiguos, o al hacerlo de manera tardía, se produce una grave afectación al patrimonio, pues el valor adquisitivo de esos fondos (aportados hace décadas) se pierde debido a la inflación.

- **Afectación al Principio de Seguridad Jurídica:** Como ya se ha detallado, La seguridad jurídica no solo implica la existencia de normas, sino la "certeza del derecho"; es decir, que el ciudadano pueda prever las consecuencias legales de sus actos a través de las leyes claras (lex manifiesta) y sin vacíos (lex plena). La Ley N° 31826 y su reglamento destruyen esta certeza al dejar en la ambigüedad la retroactividad de la norma. Esta deficiencia fuerza a los administrados a iniciar una aventura judicial interminable (mediante amparos o procesos contencioso administrativos) al no poder prever si su solicitud será acertada o rechazada. Además, esta vulneración se agrava por el componente administrativo: los efectivos se enfrentan a un Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) desactualizado y a una burocracia de contención que ignora los plazos de 30 días fijados por la Ley N° 27444 (2001), forzando a los usuarios a recurrir repetidamente al silencio administrativo negativo.
- **Lesión a la Dignidad Humana de Grupos Vulnerables:** La desigualdad normativa afecta de manera desproporcionada a los adultos mayores. Los efectivos que se retiraron hacen 10 o 15 años son hoy personas de avanzada edad que requieren con

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

urgencia su capital para afrontar contingencias de salud y subsistencia. Ignorar a este grupo, así como a las viudas y deudos (quienes enfrentan trabas burocráticas y sobrerregulación documental para hacer valer su derecho sucesorio), representa una omisión estatal que lesiona directamente la dignidad humana y el principio de protección a poblaciones vulnerables.

2.2.3. Teorías que sustentan la creación del FOVIPOL

2.2.3.1. Teoría del Estado Social de Derecho

Fue desarrollada por diversos autores, entre ellos Lorenz von Stein (1850), quien propuso un modelo de Estado que integra los derechos sociales dentro del orden constitucional. Esta teoría sostiene que el Estado a la vez que garantiza derechos civiles y políticos, también promueve y asegura los derechos económicos y sociales de todos los ciudadanos. Parte de su enfoque es que, el Estado debe asumir un rol activo para corregir desigualdades estructurales para asegurar que los derechos sociales realmente sean exigibles (Cruz P. , 2026).

En países de América Latina, este modelo se consolidó a través de reformas constitucionales, como es el caso de Perú, que incorporó derechos sociales como principios fundamentales para redefinir la función del Estado en la sociedad, esta teoría exige que el Estado actúe positivamente para proporcionar condiciones mínimas de bienestar.

En ese sentido, esta teoría implica que el Estado tiene la obligación de intervenir de forma activa para garantizar el cumplimiento de los derechos sociales, también implica una responsabilidad activa del Estado para proveer a sus ciudadanos de acceso a derechos esenciales, como la vivienda (Cruz P. , 2026). Esto justifica la existencia de mecanismos como el FOVIPOL, cuyo objetivo es asegurar el acceso a la vivienda a un sector esencial de la población, en este caso, los miembros de la Policía Nacional del Perú (PNP), consolidando el principio de justicia social como parte del orden constitucional.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

2.2.3.2. Teoría de los derechos fundamentales

La teoría presentada por César Landa, en la cual se ampara el derecho a la devolución de los aportes del FOVIPOL, destaca que este derecho forma parte de las garantías económicas que el Estado debe proteger para asegurar el bienestar de sus ciudadanos. Según Landa, los derechos fundamentales no se limitan únicamente a las libertades individuales, sino que abarcan también los derechos socioeconómicos, los cuales son esenciales para el desarrollo integral de la persona en un Estado democrático. La devolución de los aportes representa una manifestación concreta de estos derechos económicos, y su incumplimiento constituye una vulneración de la justicia social que el Estado constitucional tiene la obligación de salvaguardar. De este modo, la protección de los aportantes a FOVIPOL en su derecho a recuperar sus contribuciones se sustenta en el deber del Estado de garantizar el respeto a los derechos fundamentales, en coherencia con los principios de justicia y equidad que promueve esta teoría (Landa, 2017). Se debe ser abordado desde una perspectiva material que reconozca estos derechos como bienes humanos consagrados en la Constitución. Castillo Córdova (2023)sostiene que el contenido constitucional de un derecho fundamental consiste en un compendio de normas con rango y valor constitucional, las cuales no dependen de la voluntad del legislador, sino más bien de la dignidad del ser humano. Este escritor enfatiza que el contenido es tanto absoluto como limitado: limitado porque está determinado por el bien humano al que protege; absoluto porque no se puede violar su núcleo esencial. Por lo tanto, es necesario que cualquier estudio sobre la devolución de contribuciones respete este contenido esencial, asegurando que el estado cumpla con su deber de promover la libre asociación del contribuyente y el ejercicio cabal de sus derechos patrimoniales.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

2.3. Criterios jurisprudenciales acerca de los vacíos legales

Los vacíos legales no radican únicamente en la inexistencia absoluta de regulación, también en la falta de precisión operativa sobre (i) delimitación de beneficiarios, (ii) el procedimiento administrativo (iii) criterios para el cálculo de la devolución. Por ello se ha rastreado jurisprudencia constitucional que ha establecido criterios vinculados al deber de respuesta, la vigencia por encima del TUPA desactualizado y criterios temporales para intereses.

A) Beneficiarios de la devolución

El Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N°03634-2023-PA/TC, respecto del personal en retiro no beneficiado, ha estableció que la regla vigente permite solicitar la devolución del íntegro de lo retenido dentro del período aportado. Es decir, el estándar de devolución total debe interpretarse como la restitución de todas las aportaciones desde el inicio del aporte obligatorio siempre que se cumpla con la condición de no haber obtenido un beneficio habitacional.

B) Procedimiento administrativo (TUPA)

El Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N.º 00049-2016-PA/TC, respecto a la publicidad y vigencia de los instrumentos administrativos, ha establecido que el TUPA es un mecanismo de garantía para el administrado y que una norma no publicada carece de efectos. Es decir, un TUPA desactualizado o no adecuado a las modificaciones normativas (como la Ley N.º 31826, Ley que modifica la Ley 24686) no puede operar como una barrera para desestimar solicitudes, pues la administración tiene el deber de emitir pronunciamiento conforme a la ley vigente, aun cuando sus reglamentos internos no hayan sido actualizados oportunamente. Asimismo, en el Expediente N.º 01246-2020-PA/TC, el

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

tribunal determinó que es inconstitucional condicionar la impugnación administrativa al pago de tasas previas fijadas en el TUPA, pues vulnera el derecho al acceso a la tutela.

C) Cálculo de la devolución e intereses

El Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N.º 03634-2023-PA/TC, ha precisado que para el personal en retiro que no recibió beneficios, el cálculo debe comprender el total de las aportaciones retenidas desde el inicio del ciclo de aportación obligatoria. En este contexto, el TC menciona término "egreso del recurrente" que se interpreta técnicamente como el momento de su graduación o egreso de la escuela de formación, hito que marca el inicio de su carrera activa y, por ende, el comienzo de los descuentos obligatorios por planilla para el fondo. Este estándar es fundamental para llenar el vacío sobre la "totalidad" del reintegro, permitiendo que el monto abarque todo el historial de aportes acumulados desde el inicio de la vida laboral del efectivo, siempre que se verifique la condición de no-beneficiario.

No obstante, respecto a los intereses, el tribunal establece un hito temporal distinto para evitar una aplicación retroactiva inconstitucional: estos no se calculan desde el inicio de los aportes (egreso), sino que comienzan a devengarse únicamente desde la entrada en vigencia de la Ley N.º 31826 (Ley que modifica la Ley 24686, 2023), conforme al artículo 103 de la Constitución.

D) Proliferación de procesos judiciales y administrativos

Una de las consecuencias directas de la ineficiencia normativa y la demora en la devolución de aportes es la evidente proliferación de litigios en contra del FOVIPOL, situación empírica que se constata de manera específica en el distrito de Villa El Salvador.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

Solicitud de Devolución de Aportes (El inicio de la dilatación temporal) El expediente del Suboficial Brigadier (r) Antonio Luis Quispe Sucapuca inicia su recorrido el 28 de mayo de 2025, fecha en la que presenta formalmente su solicitud de devolución de aportes ante FOVIPOL tras haber pasado al retiro el 01 de mayo del mismo año. A pesar de que la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N.º 27444) establece un plazo legal estricto de 30 días hábiles para que la entidad emita un pronunciamiento, esta incurre en una inacción absoluta. Este primer vacío de respuesta marca el hito inicial del estancamiento del proceso, obligando al administrado a iniciar un conteo de plazos infructuosos.

Solicitudes de Silencio Administrativo Negativo y Recurso de Apelación (La multiplicación documentaria en la vía previa) Frente al vencimiento del plazo legal de la solicitud inicial, la extensión del proceso se vuelve material y medible. El administrado se ve forzado a interponer un primer escrito de silencio administrativo negativo el 25 de julio de 2025. Al persistir el mutismo institucional, el expediente se prolonga aún más con la formulación de un recurso de apelación el 02 de septiembre de 2025. Tras transcurrir nuevamente el plazo de 30 días hábiles sin resolución alguna, el demandante se ve en la obligación de deducir un segundo silencio administrativo negativo el 22 de octubre de 2025. Fácticamente, el exefectivo policial invirtió casi cinco meses continuos (del 28 de mayo al 22 de octubre de 2025) presentando cuatro escritos distintos, únicamente para lograr dar por agotada la vía administrativa debido al bloqueo de la entidad.

Demanda de Acción de Amparo (La transferencia y prolongación en la vía jurisdiccional) Con la vía previa agotada el 22 de octubre de 2025, el conflicto es trasladado forzosamente al Poder Judicial mediante una demanda de amparo ingresada ante los Juzgados Especializados en lo Constitucional. En esta etapa, la dilatación temporal deja de medirse en

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

meses para proyectarse en años. Conforme a la evidencia empírica recabada en la presente investigación, la resolución de estos procesos judiciales toma en promedio entre uno y tres años en instancias regulares, con el agravante de que una eventual casación o incidente de ejecución de sentencia puede extender el lapso hasta los cuatro o seis años. Bajo estos hechos corroborables, se evidencia que un reclamo legítimo iniciado en mayo de 2025 se condena a una resolución material proyectada hacia el 2027 o 2028, exponiendo la grave extensión temporal que sufren los efectivos policiales para recuperar su patrimonio.

De este modo, la jurisprudencia diferencia la naturaleza del derecho a recuperar el patrimonio propio aportado (que abarca todo el periodo laborado) del derecho a la actualización financiera (que es un beneficio que nace con el nuevo marco legal de 2023). Asimismo, pone en evidencia el incumplimiento de plazos que genera la proliferación procesal, entendida simplemente como una extensión temporal forzosa.

III. OBJETIVOS Y SUPUESTOS

3.1. Objetivo

3.1.1. Objetivo general

- Determinar cuáles son las consecuencias legales del incumplimiento sobre la devolución de los aportes del FOVIPOL en el distrito de Villa El Salvador, 2024.

3.1.2. Objetivos específicos

- Identificar cuáles son las condiciones de índole legal que causan el retraso de la devolución de los aportes de FOVIPOL en el distrito de Villa El Salvador del 2024

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

- Identificar cuáles son las condiciones extra legales que causan el retraso de la devolución de los aportes de FOVIPOL en el distrito de Villa El Salvador del 2024
- Conocer cómo se viene cumpliendo el rol de la intervención judicial en el proceso de devolución de aportes de FOVIPOL en el distrito de Villa El Salvador del 2024

3.2. Supuestos

3.2.1. Supuesto general

- Se presume que el incumplimiento en la devolución de los aportes del FOVIPOL genera una serie de consecuencias legales importantes, entre las que destacan la vulneración de derechos patrimoniales de los aportantes, como la afectación al derecho de propiedad sobre los fondos descontados de la remuneración y al derecho de crédito derivado de la obligación de restitución pendiente, así como la proliferación de litigios judiciales relacionados con este incumplimiento, y una afectación en la confianza de los ciudadanos en las instituciones encargadas de gestionar estos fondos.

3.2.2. Supuestos específicos

- Se presume que las condiciones de índole legal que causan el retraso de la devolución de los aportes de FOVIPOL responden a vacíos en la Ley N° 31826, respecto a; (i) si comprende a quienes pasaron a retiro antes de la vigencia de la Ley o solo a los que pasan retiro con posterioridad, (ii) la metodología del cálculo de intereses aplicables a la devolución, y (iii) la desactualización del procedimiento administrativo. Esos vacíos obligan a una integración jurídica supletoria mediante la Ley N° 27444 y el Código Civil para garantizar la integridad patrimonial de los aportantes.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

- Se presume que la burocracia administrativa y la falta de voluntad política son los factores determinantes del retraso en la devolución, manifestándose principalmente en la demora excesiva para la reglamentación de la Ley N.º 31826 y en la limitada asignación de recursos operativos y financieros para gestionar las solicitudes de los aportantes.
- Se presume que la intervención judicial en los casos de devolución de aportes es deficiente debido a la sobrecarga de trabajo en los juzgados, falta de especialización en los magistrados o a la existencia de barreras procedimentales que ralentizan los procesos.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

IV. METODOLOGIA

4.1. Tipo y diseño de investigación

La presente contemplo un estudio tipo básico, según Ñaupas, Valdivia et al. (2018), señala que el tipo básica, se distingue por centrarse en la obtención de saberes con el propósito de descubrir la verdad y profundizar la comprensión en un campo particular, sin tener como objetivo inmediato aplicaciones prácticas o beneficios directos.

Asimismo, el método que adopta la investigación es cualitativo, definido como un proceso flexible y adaptativo que permite explorar fenómenos complejos sin un diseño rígido preestablecido (Hernandez Sampieri & Mendoza Torres, 2018). Se seleccionó este enfoque porque constituye el marco adecuado para examinar la complejidad jurídica y administrativa del incumplimiento en la restitución de aportes al FOVIPOL, permitiendo una comprensión profunda de las experiencias de los involucrados y las implicaciones de las decisiones judiciales en este contexto. Este método facilita la recolección de percepciones e información empírica sobre la vulneración de derechos patrimoniales.

Respecto al diseño, cada estudio cualitativo posee un diseño particular y que este representa el abordaje general mediante el cual se conduce la investigación (Hernandez Sampieri & Mendoza Torres, 2018). Por ello el diseño que guio la investigación fue cualitativo – jurídico, dicho diseño permitió organizar e interpretar la información obtenida mediante las entrevistas semiestructuradas conforme a las categorías y subcategorías que se establecieron previamente. A partir de las respuestas de los ocho entrevistados se logró reconocer coincidencias, diferencias y apreciaciones particulares relacionadas con las condiciones legales, condiciones extralegales y la intervención judicial en el proceso de devolución de los aportes del FOVIPOL.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

4.2. Población de estudio

La población se compone del total de sujetos a evaluar, lo cual, en el caso de investigaciones jurídicas, puede incluir personas, documentos, jurisprudencia, entre otros (Hernandez Sampieri y Mendoza Torres, 2018). En este sentido, la población con la que se trabajará, contempla como límite específico, la participación de solo abogados que se encuentre colegiados en el colegio de abogados de Lima, y que pertenezcan al distrito de Villa El Salvador , donde la información se recaudará durante el periodo del año 2024.

4.3. Muestreo

Este estudio utilizo un muestreo no probabilístico por conveniencia, definido como un tipo de muestreo en el cual el estudioso selecciona la muestra de manera personal y arbitraria, basándose en criterios de proximidad, accesibilidad y disponibilidad (Hernandez Sampieri y Mendoza Torres, 2018). Al respecto el presente estudio contará con la participación de 8 abogados especialistas en ramas laborales y de seguridad social, conocedores del tema respecto a la devolución de fondos, quienes serán seleccionados mediante los siguientes criterios:

4.3.1. Criterios de inclusión

Se consideró a aquellos especialistas que tengan mayor a 2 años de experiencia en temas relacionado a la investigación, que cuenten con colegiatura vigente, y tengan el grado de especialistas en las materias relevantes, finalmente que su participación sea de manera voluntaria.

4.3.2. Criterios de exclusión

Aquellos participantes que no cuenten con colegiatura vigente, hayan sido sancionados por proceso disciplinario alguno y que, para su participación sea necesaria una compensación económica.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

A continuación, se presentará una tabla en la cual se podrá visibilizar los datos referenciales de los entrevistados.

N°	Profesión	Institución
1	Abogada	Ministerio del Interior
2	Abogada	Poder Judicial – Lima Centro
3	Abogado	Abogado Independiente
4	Abogada	Jefa de Área Legal de la Inmobiliaria Huertas y Abogada Independiente
5	Abogada	Colegio de Abogados De Lima
6	Abogada	FOVIPOL
7	Abogada	Abogada Independiente
8	Abogado	Ministerio del Interior

Esta muestra reúne a operadores jurídicos para abordar tres niveles de intervención, cuya experiencia resulta fundamental para la triangulación de resultados. En el ámbito de la gestión institucional, la participación de funcionarios del Ministerio del Interior y del FOVIPOL resulta imperativa, pues su visión interna permitió diagnosticar la ineficiencia operativa materializada en la exigencia de requisitos documentales redundantes, la desactualización del TUPA, el cual omite regular supuestos fácticos actuales como la sucesión procesal de herederos. Asimismo, su testimonio aportó datos técnicos sobre la gestión financiera de los fondos de inversión y la demora en la emisión del Decreto Supremo

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

N° 003-2025-DE, factores que evidencia la desconexión entre la norma sustantiva y la capacidad de ejecución estatal.

En el nivel jurisdiccional, la inclusión de especialistas del Poder Judicial aportó rigor para el análisis procesal. Su perspectiva técnica permitió contrastar los plazos legales con la realidad, mostraron que la sobrecarga laboral en los juzgados extiende la duración de los litigios hasta por tres años, lo cual vulnera el principio de celeridad. Asimismo, su experiencia expone la falta de seguridad jurídica derivada de la variedad de criterios entre magistrados; mientras algunos ordenan la restitución total de los aportes, otros limitan el monto a la fecha de la solicitud administrativa o desestiman las demandas por falta de reglamentación, lo que impide al administrado tener certeza sobre el resultado del proceso.

Finalmente, el nivel de defensa técnica reúne a abogados litigantes y asesores corporativos que representan los intereses de los efectivos policiales. Este grupo proporciona evidencia empírica sobre la indefensión del administrado frente al silencio administrativo y la resistencia de la entidad al cumplimiento de mandatos judiciales debido a la inembargabilidad de los bienes estatales. El contraste de estas tres perspectivas o enfoques asegura un estudio integral que contrasta la normativa, la gestión institucional y la realidad procesal.

4.4. Técnicas e instrumentos de investigación

4.4.1. Técnicas de investigación

Se optará por la técnica de entrevista, el cual viene siendo un método cualitativo de recolección de datos que facilita la obtención de información directa de los participantes mediante una interacción personal (Hernandez Sampieri y Mendoza Torres, 2018), Al respecto este estudio empleará esta técnica para recolectar datos de especialistas en el área,

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

con el fin de entender sus percepciones y experiencias relacionadas con nuestras categorías, enriqueciendo así el análisis y la comprensión del tema.

4.4.2. Instrumento de investigación

Para la presente investigación se empleará el instrumento guía de entrevista la cual sirve para estructurar y orientar una entrevista, asegurando que el entrevistador cubra todos los temas importantes relacionados con el objetivo de la investigación. Facilita la organización de preguntas clave, permite profundizar en temas relevantes y asegura que la entrevista se mantenga enfocada. Además, proporciona flexibilidad en entrevistas semiestructuradas, permitiendo adaptarse a las respuestas del entrevistado, lo que garantiza una recolección de datos coherente y completa (Morga, 2012).

4.4.3. Procedimiento de recolección de datos

El procedimiento de datos se desarrolló de manera ordenada y en correspondencia con el enfoque cualitativo y el diseño jurídico adoptado en la investigación. Hernández Sampieri y Mendoza (2018) señalan que, en los estudios de enfoque cualitativo, la recolección de información responde a un proceso flexible en el que las fuentes y técnicas deben guardar relación con el problema y los objetivos de investigación.

Por ello la de datos se efectuó bajo un orden acorde al enfoque y diseño, en una primera etapa se identificaron y seleccionaron las normas y pronunciamientos jurisprudenciales relacionados con la creación, funcionamiento y devolución de aportes del FOVIPOL, cuya información fue organizada según las categorías de estudio. Posteriormente, se aplicaron entrevistas semiestructuradas a ocho abogados, quienes participaron de manera voluntaria, posteriormente sus respuestas fueron codificadas como E1 a E8 y agrupadas de acuerdo a los objetivos de estudio, junto con la información normativa y jurisprudencial, ello facilito el análisis y la triangulación de datos.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

4.4.4. Procedimiento de análisis de datos

En correspondencia con el diseño cualitativo, Hernández y Mendoza (2018) señalan que el análisis cualitativo parte de un proceso mediante el cual, por medio de la información recolectada se organiza e interpreta para identificar unidades de significado, patrones y relaciones relevantes para el problema de investigación. En concordancia Ñaupas et al. (2018) consideran que la investigación cualitativa requiere interpretar la información adquirida por medio de técnicas como la entrevista y el análisis documental.

En esa lógica, se inicio con la revisión y organización de las respuestas obtenidas mediante las entrevistas aplicadas a ocho participantes, posteriormente esta información fue clasificada en función de los problemas y objetivos de investigación. En base a la organización se conseguir identificar coincidencias, diferencias y criterios particulares entre las respuestas de los abogados. Para concluirse efectuó la triangulación de información mediante el contraste entre los hallazgos de los participantes, los antecedentes de investigación y fuentes jurídicas relacionadas con el régimen de FOVIPOL.

4.4.5. Aspectos éticos

En primer lugar, el presente estudio se fundamenta en el compromiso individual con la integridad científica y la responsabilidad académica. Según señala Miranda (2016), los aspectos éticos en la investigación implican garantizar la veracidad del autor, fomentar una competencia justa entre colegas y evitar conductas fraudulentas como el plagio. Bajo este marco, el procedimiento seguido se guía por principios morales que aseguran la honestidad, trasparencia y respeto hacia los participantes, garantizando el reconocimiento correcto de las contribuciones de cada autor citado y el cumplimiento de la normativa institucional GEA-IDI-MAN-01.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

Asimismo, se garantizó la confidencialidad de los participantes mediante la asignación de los códigos E1 a E8, con los cuales se identificaron sus respuestas durante la presentación y análisis de los resultados.

En segundo lugar, la investigación cuenta con el respaldo y la supervisión del Comité Institucional de Ética en Investigación (CIEI-CIENTÍFICA), el cual aprobó formalmente el proyecto mediante la Constancia N°813-CIE-CIENTÍFICA-2025, emitida el 06 de enero de 2025. Bajo el código de registro PRE-7-2024-00746, esta certificación valida que el protocolo cumple estrictamente con los lineamientos de la universidad y la normativa internacional vigente en materia de ética. Asimismo, la aprobación garantiza que el estudio se desarrolló bajo estándares que protegen la integridad de los datos recogidos.

4.4.6. Limitaciones del estudio

En la presente investigación las limitaciones incluyen dificultades para acceder a información y documentos oficiales, la disponibilidad y disposición de los participantes para desarrollar las entrevistas, restricciones geográficas, y los posibles sesgos en las respuestas. Asimismo, otra de las limitaciones que se presenciara radica en la complejidad del análisis jurídico y la interpretación de normativas vigentes que pueden presentar dificultades técnicas y metodológicas en la investigación.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

V. RESULTADOS

5.1. Presentación de Resultados

En el presente capítulo se exponen los resultados que se han obtenido a partir del proceso de recolección de datos que se realizó mediante la aplicación de entrevistas semiestructuradas realizadas a ocho participantes o informantes clave. El propósito es presentar de manera objetiva y descriptiva las respuestas, percepciones y opiniones de los participantes, sin que se incorpore juicios de valor, interpretaciones ni conclusiones analíticas, estas serán abordadas en el capítulo de Discusión.

Tabla 1

Respuesta de los entrevistados sobre vacíos y deficiencias normativas

Pregunta N°1: ¿Considera que existen vacíos o deficiencias en la normativa actual que regulan la devolución de los aportes del FOVIPOL? Si es así, ¿cuáles son los más relevantes?

ENTREVISTADO	RESPUESTA
E1.	Si, respecto al procedimiento para realizar la devolución de aportes, ya que la Ley establece que dicha devolución es efectiva para los efectivos policiales que hayan pasado a la situación de retiro sin haber obtenido un beneficio del fondo, sin embargo, no establece de manera clara y precisa si dicha devolución aplica a quienes pasaron al retiro en años anteriores a la publicación de la Ley o quienes pasaron al retiro con fecha posterior, lo cual causa sensación de ambigüedad de la ley en los administrados.
E2.	Sí, consideró que existen deficiencias en la normativa que regula a los Fondos de Vivienda de las

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

Fuerzas Armadas, debido que no establece el nexo causal condicionante para determinar a quienes se les hace acreedor al derecho de devolución de aportes, toda vez que en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 003-2025-DE indica los requisitos concomitantes, más no, limita la posibilidad que la aplicación no es retroactiva, ello con el fin de velar por el interés patrimonial de la entidad. Además, de tener vacíos respecto a la exclusión del Fondo o la imposibilidad de ser acreedor a un doble beneficio bajo la modalidad de ampliación.

En principio, la Ley N° 24686, norma de creación del Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL), le otorga el carácter intangible a los aportes realizados por el personal policial. Sin embargo, mediante Ley N° 31826, se modificó el artículo 22 de dicha ley de creación, facultando la devolución de los aportes cuando el personal policial haya pasado a la situación de retiro que ha presentado deficiencia en su aplicación y vacíos, entre ellas:

E3.

a) No se ha precisado en la norma modificada si la devolución de aportes corresponde también para el personal policial que haya pasado a la situación de retiro antes de la publicación de la Ley N° 31826, pues, conforme a la teoría de hechos cumplidos, prevista en el artículo 103 de la Constitución Política, no es válida la aplicación retroactiva de las normas. De ahí que, existe un proyecto de ley, Proyecto Ley N° 8701/2024-CR que busca resolver dicho vacío.

b) La falta de reglamentación oportuna de la Ley N°

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

	31826 ha generado acciones administrativas y judiciales constantes contra el FOVIPOL, con el objetivo hacer efectiva la devolución total de los aportes.
E4.	Considero que aún existen deficiencias en la normativa pese a que se aprobó el reglamento de la Ley N° 24686, dispuso la creación de un Fondo de Vivienda en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú, con la finalidad de contribuir a dotar de una vivienda propia al personal militar y policial, es así que desde la entrada en vigencia de la Ley N° 31826 quien modifica la ley antes mencionada y su reglamento en el Decreto Supremo N° 003-2025-DE con fecha 26 de junio del presente año, el FOVIPOL ha realizado su implementación en los últimos meses a las solicitudes de devolución de aportes al personal en retiro que tengan esta condición desde que se aprobó la última ley en mención, esto es, a partir del 13 de julio del 2023; sin embargo, se resalta la preocupación que a la fecha reciben una respuesta desestimando la solicitud del personal policial que paso a retiro antes de la entrada en vigencia y, dando como resultado que aún no existe una solución para gran parte del ex personal policial.
E5.	El artículo 1° de la Ley N° 24686, dispone lo siguiente: “Créase en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional el Fondo de Vivienda Militar y Policial, con la finalidad de contribuir a dar solución al programa de vivienda propia para el Personal Militar y Policial en las situaciones de Actividad, Disponibilidad y Retiro con goce de pensión, dándose preferencia al personal que quedó lisiado y en estado de invalidez, así como a sus deudos”.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

Es preciso indicar que la mencionada norma ha sufrió cambios a lo largo del tiempo siendo el ultimo realizado con fecha 12 de julio del 2023, con la publicación de la Ley N.º 31826, "Ley que modifica diversos artículos de la Ley N.º 24686, por el cual se crean en cada instituto de fuerzas armadas y fuerzas policiales el fondo de vivienda policial y militar, respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del fondo se modifican los artículos 3,4,5,10,20,21,22 y 25 de la Ley N.º 24686".

A mi parecer si existen vacíos en la noma principalmente el siguiente:

• El artículo hace referencia al cálculo de intereses para la solicitud de devolución de aportes el cual se establece una tasa efectiva de interés anualizada, la cual deberá ser inferior a la aplicada en los préstamos hipotecario

Al hacerse mención a una tasa efectiva anualizada, se contrapone a lo establecido en la exposición de motivos del reglamento en el cual se establece que la tasa de intereses deberá ser menor a las tasas que recaudan los fondos en ese sentido, y conforme a la aplicación del estudio matemático actuarial, deberá determinarse una tasa de interés promedio pasivo, que representa las tasas que recibe el fondo, la cual es equivalente a la tasa legal efectiva en moneda nacional durante todo el periodo.

Aunado a ello, en la exposición de motivos no sustenta la elección de la fórmula para calcular la tasa de interés. Debe haber un sustento normativo y técnico.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

E6.	Si, El TUPA del FOVIPOL esta desfasada y no se adecua a la realidad actual, generando carga en el área por no saber cómo proceder ante las situaciones particulares especiales que se atienden, cuando en realidad ya son casos comunes, pero no está regulado en el procedimiento.
E7.	Sí, consideró que la normativa actual que regula la devolución de los aportes al Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL) presenta vacíos y deficiencias que impactan negativamente en la seguridad jurídica y en los derechos adquiridos de los aportantes, especialmente de los efectivos policiales en situación de retiro o aquellos que cesaron sin haber accedido a un beneficio directo del fondo. Una de las principales deficiencias se encuentra en la falta de precisión normativa respecto a los plazos y procedimientos para la devolución de aportes. La Ley N.º 24686 y su reglamento, si bien establecen el carácter obligatorio del aporte por parte del personal policial, no desarrollan con claridad los criterios ni las condiciones en las que dichos aportes deben ser restituidos cuando el beneficiario no accede a un crédito o beneficio habitacional durante su servicio activo. Asimismo, existe una ausencia de regulación específica que contemple situaciones excepcionales como el fallecimiento del aportante sin haber accedido al beneficio, o el retiro por causas ajenas a la voluntad del efectivo, lo cual genera una ambigüedad interpretativa que ha dado lugar a decisiones administrativas desiguales o incluso denegatorias de devolución por parte del FOVIPOL. Otro punto crítico es la insuficiente transparencia en el manejo financiero y contable del fondo, lo cual impide determinar con exactitud el estado individual de los aportes acumulados y los

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

	intereses generados durante el tiempo de aporte obligatorio. Esto afecta el derecho a la información de los beneficiarios y vulnera principios como el de equidad y razonabilidad en la administración de fondos públicos con finalidad social. En el caso específico del distrito de Villa El Salvador , y conforme al análisis realizado, se evidencia que muchos efectivos retirados o sus deudos no reciben respuesta oportuna ni favorable a sus solicitudes de devolución, lo que demuestra una falla estructural en la aplicación de la norma, la cual debería ser corregida mediante una reforma legal que garantice mecanismos expeditivos, objetivos y proporcionales de devolución. Por todo ello, estimo urgente una revisión normativa integral del régimen jurídico del FOVIPOL, incorporando principios de justicia contributiva y seguridad social, a fin de asegurar que los aportes realizados cumplan efectivamente con su finalidad y que, en caso de no acceder al beneficio habitacional, el aportante o sus herederos reciban la devolución correspondiente bajo criterios claros y garantistas
E8.	El objeto y/o fin de la norma es correcta. Sin embargo, su implementación como tal debió ser objeto de mayor análisis, en razón que los aportes son colocados en fondo de inversión y recuperación no es inmediata, a efecto de atender los requerimientos de devolución del personal PNP

A partir de las entrevistas realizadas a los ocho participantes, fue posible identificar que la mayoría de ellos cuentan con un conceso generalizado en torno a la existencia de vacíos normativos y deficiencias significativas que dificultan la correcta aplicación el proceso de devolución de Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL).

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

Las percepciones recabadas coinciden en señalar que estas deficiencias se expresan principalmente en la falta de determinación precisa de los plazos, fechas y periodos de aplicación de la Ley N.º 31826, resaltan también la falta de la usencia de reglamentación complementaria para la ejecución de la ley, la cual establezca con claridad los procedimientos administrativos y las condiciones financieras para la devolución de aportes.

Entre las principales concordancias que se hallaron; la totalidad de los entrevistados coincidió en afirmar que el vacío legal recae específicamente en el artículo 22 de la Ley N°24686 (modificado por la Ley N° 31826), el cual faculta la devolución, pero omite definir de manera expresa si este derecho alcanza al personal policial que pasó al retiro antes de la entrada en vigencia de la norma. Asimismo, señalaron que esta deficiencia se repute en el artículo 9 del Decreto Supremo N° 003-2025-DE (reglamento), el cual establece los requisitos para los solicitud pero carece de precisión sobre el nexo causal y la aplicación retroactiva, lo cual genera ambigüedad sobre la aplicación bajo el criterio de temporalidad y discrepancias en la interpretación judicial.

Asimismo, se observó una coincidencia general en la percepción de que el marco legal carece de precisión respecto a los plazos procedimentales para tramitar las solicitudes, revisar expedientes y efectuar los pagos correspondientes. Esta indeterminación ha ocasionado demoras administrativas recurrentes y respuestas no uniformes por parte de las instancias encargadas.

Entre los entrevistados destacan que la falta de criterios técnicos en la determinación de los intereses aplicables a las devoluciones, señalan que la norma menciona el uso de una tasa efectiva anual, pero no establece la fórmula ni el fundamento normativo o financiero que respalde su aplicación, generando confusión sobre el cálculo de los montos a devolver.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

De igual manera, la mayoría de los participantes identificó la desactualización del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del FOVIPOL como un elemento que contribuye a la ineficiencia, dado que no contempla situaciones que se presentan con frecuencia en la práctica y que deberían estar reguladas expresamente.

Por otro lado, se observan algunas discrepancias. Un grupo minoritario consideró que, si bien existen dificultades normativas, el problema principal radica en la implementación práctica de la ley, es decir, en la falta de capacidad operativa y gestión administrativa para hacer efectivos los procedimientos. Desde esta perspectiva, las demoras no se deberían tanto a deficiencias del texto legal, sino a una inadecuada planificación institucional y limitada disponibilidad presupuestaria para atender las solicitudes.

Tabla 2

Respuesta de los entrevistados sobre la eficiencia y obstáculos del proceso legal

Pregunta N°2: ¿Qué tan eficiente considera que es el proceso legal vigente para garantizar la devolución oportuna de los aportes de FOVIPOL? ¿Qué obstáculos existen?	
ENTREVISTADO	**RESPUESTA**
E1.	Considero que no es muy eficiente, en razón que los administrados no obtienen una respuesta a su solicitud dentro del plazo legal consignado en el T.U.O de la LPAG, causando en algunos casos falsas expectativas o silencios administrativos.
E2.	En el plano administrativo, la entidad es rígida al determinar la procedibilidad de la devolución de aportes, toda vez que lo realizan bajo el precepto de “descuentos indebidos”; en el plano jurisdiccional, existen diferentes alternativas de plantear la acción exigida, tales como los

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

	procesos constitucionales como el de amparo o el de cumplimiento, los contenciosos administrativos a través de la impugnación o nulidad de los actos administrativos emitidos por la entidad o en materia civil a través de la obligación de dar suma de dinero. Los obstáculos se mantienen igual que cualquier proceso judicial, la demora, los errores materiales y la dilatación del proceso causada por el procurador público o la defensa del FOVIPOL causa que se presenten trabas en el derecho vigente de los efectivos policiales pensionistas.
E3.	El 27 de junio de 2025 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Supremo N° 003-2025-DE, mediante el cual, se aprobó el nuevo reglamento de la Ley N° 24686, en atención a la modificación establecida mediante Ley N° 31826, en la que se han establecido, entre otros, los procedimientos y requisitos para la devolución de aportes prevista en dicha modificatoria. Cabe señalar que, a la fecha, existe un proceso constitucional de acción popular en curso contra dicho Decreto Supremo, recaída en el Expediente N° 01445-2025-0-1801-SP-DC-03, en la que se cuestiona los aspectos vinculados a la devolución de aportes.
E4.	Existen diferentes obstáculos en la justicia peruana como la normativa legal, el criterio de los jueces, los plazos y la competencia que tiene cada juzgado; incluso, el proceso para agotar la vía administrativa que mantiene FOVIPOL, para no llegar a la vía judicial, contiene mucha demora que provoca también la demora en todo el proceso de devolución de aportes.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

E5.	A mi punto de vista no considero tan eficiente el proceso legal, puesto que uno de los más grandes obstáculos para la devolución de aportes son las múltiples interpretaciones que los jueces le dan a la Ley N° 24686 y su modificación con la Ley N° 31826, puesto que en muchos casos realizan la devolución total de los aportes sin tener en cuenta la presentación de la demanda del administrado o si en algunos casos cumple con los requisitos formales que establece la norma, aunado a ello también es considerado como obstáculo la falta de celeridad de los juzgados por la excesiva carga procesal.
E6.	Para que las leyes sean aplicables es necesario el reglamento para regular el procedimiento, lo cual no hay hasta el momento por lo cual no procede con lo que dicta la norma a pesar de que su fecha máxima para publicar el reglamento venció.
E7.	Desde mi experiencia y conocimiento del marco normativo que regula el Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL), considero que el proceso legal vigente no es eficiente para garantizar una devolución oportuna ni adecuada de los aportes realizados por el personal policial. La estructura normativa y administrativa actual presenta serias deficiencias tanto en el procedimiento como en la ejecución de dicho derecho, lo cual genera una afectación directa al principio de seguridad jurídica y al derecho de los aportantes a la restitución de sus fondos. Un factor crítico es la excesiva carga burocrática y la limitada capacidad operativa del FOVIPOL para gestionar y atender con celeridad las solicitudes. En muchos casos, especialmente

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

	en zonas como Villa El Salvador, los usuarios deben enfrentar largos periodos de espera, ausencia de respuesta formal y falta de orientación legal, lo que contribuye a una sensación de abandono por parte del Estado. Además, existe un vacío normativo respecto a la generación de intereses compensatorios o actualizaciones monetarias sobre los aportes retenidos durante años. Esto significa que, aun cuando se autorice la devolución, los montos entregados no reflejan el valor real del dinero aportado, lo cual constituye una afectación económica injustificada para el exefectivo policial o sus herederos. También es importante señalar que el acceso a la justicia para reclamar la devolución por la vía judicial se ve limitado por múltiples barreras, como los costos procesales, el desconocimiento legal por parte de los afectados y la excesiva duración de los procesos contencioso-administrativos en el Poder Judicial. Esto hace que, en la práctica, muchos desistan de reclamar sus aportes, a pesar de tener un derecho legítimo a hacerlo. En conclusión, el sistema actual no garantiza una devolución eficiente ni oportuna, y esto es especialmente notorio en distritos como Villa El Salvador, donde los exmiembros de la Policía Nacional no solo enfrentan trabas normativas y administrativas, sino también una marcada desinformación sobre los mecanismos legales para ejercer sus derechos. Considero urgente una reforma integral del proceso de devolución, que priorice la transparencia, la celeridad procesal y el respeto por los derechos adquiridos de quienes han contribuido al FOVIPOL durante años de servicio.
E8.	Como indique anteriormente, la mayor parte de los aportes están colocados en fondo de inversiones y su

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

	recuperación repentina, para atender los requerimientos de devolución, podría ocasionar cierta pérdida de los fondos y consecuentemente demora en la atención de los requerimientos que formulen los aportantes

La mayoría de los participantes coincidió en señalar que el sistema actual no garantiza la devolución oportuna ni transparente de los aportes, pues presenta demoras, deficiencias normativas y dificultades administrativas que afectan directamente el cumplimiento de este derecho.

Entre las concordancias más notorias, todos los entrevistados coincidieron en que el procedimiento vigente no cumple con los plazos establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), lo que genera silencio administrativo, acumulación de expedientes y falta de respuesta oportuna a las solicitudes de los exaportantes.

Asimismo, se identificó una coincidencia en torno a que el FOVIPOL aplica criterios restrictivos para admitir o procesar las devoluciones, ya que en muchos casos las solicitudes solo se tramitan bajo la figura de "descuentos indebidos", es decir, cuando el propio administrado logra demostrar que se le efectuaron descuentos sin causa legal o en exceso. Esta práctica limita la posibilidad de reconocer el derecho de devolución a quienes, sin haber accedido a un beneficio, buscan la restitución regular de sus aportes.

Otro punto de coincidencia fue la falta de eficacia del reglamento complementario que operacionaliza la Ley N.º 31826. Aunque el Decreto Supremo N.º 003-2025-DE estableció ciertos procedimientos y requisitos, los entrevistados manifestaron que su aplicación ha sido tardía y con vacíos procedimentales, lo que mantiene la incertidumbre sobre los pasos formales que deben seguir los solicitantes.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

De igual manera, se destacó que la vía judicial presenta obstáculos similares, debido a la excesiva carga procesal, la diversidad de criterios en la interpretación judicial y variabilidad en las decisiones, los plazos prolongados de resolución, estos factores incrementan la dilación y reducen la eficacia de los recursos legales disponibles.

Los participantes también coincidieron en señalar que la falta de capacidad operativa y logística del FOVIPOL contribuye al retraso del proceso. Se mencionó la existencia de burocracia interna, escasa, digitalización de los trámites y limitada disponibilidad presupuestaria, lo que impide cumplir con la atención oportuna de las solicitudes de devolución. Además, se mencionó que una parte importante de los fondos se encuentra comprometida en inversiones de largo plazo, lo que reduce la disponibilidad inmediata de recursos para efectuar las devoluciones solicitadas por los aportantes.

En cuanto a las discrepancias, un grupo menor de entrevistados consideró que la normativa podría resultar funcional si se mejorara la gestión administrativa y la coordinación interinstitucional, atribuyendo los retrasos más a fallas de implementación que a vacíos legales. Sin embargo, la mayoría sostuvo que la ineficiencia es de naturaleza estructural, derivada tanto de deficiencias normativas como de obstáculos administrativos.

Tabla 3

Respuesta de los entrevistados sobre la necesidad de actualización de las leyes vigentes

Pregunta N°3: ¿Cree que las leyes relacionadas con FOVIPOL requieren una actualización para adaptarse a la realidad actual? ¿Por qué?	
ENTREVISTADO	**RESPUESTA**
E1.	Si, dado que, actualmente los efectivos policiales tienen mayor capacidad crediticia en otras entidades

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

	bancarias, lo cual hace más atractiva la oferta inmobiliaria del mercado respecto a lo ofrecido por FOVIPOL. Asimismo, en la actualidad la mayoría de predios y/o terrenos se encuentran saneados legalmente y registrados en SUNARP, con lo que los efectivos policiales pueden demostrar la titularidad de inmuebles a su nombre con la finalidad de solicitar ser exonerado de pertenecer al Fondo, lo que en el pasado no era muy factible.
E2.	No, debido que la Ley N° 31826 ha sido publicada recientemente el 12 de julio de 2023 y, que, a su vez, dio paso al Decreto Supremo N° 003-2025-DE que aprueba el Reglamento de la Ley N° 24686; en tanto, no se requiere una actualización de la Ley que puede ser perfectible en cualquier momento, se requiere evaluar el costo-beneficio de los Fondos y transparentar las inversiones ejecutadas en proyectos inmobiliarios y las contrataciones por servicio.
E3.	Sí, requieren ser actualizadas, dado que, la modificación última de la Ley N° 24686, amerita la modificación de la normativa interna del FOVIPOL a fin de evitar contradicciones.
E4.	No considero que la Ley N° 31826 de fecha 13 de julio del 2023, solucione el problema de la devolución de aportes al personal policial que paso a situación de retiro antes de la entrada en vigencia de dicha ley, si bien es cierto que ha favorecido a un grupo de aportantes, hay otro sector que sigue en la misma lucha por la devolución porque no han sido beneficiados por el FOVIPOL y existe una retención de los descuentos que se realizaron cuando estaban en actividad, por concepto de aportes, y que

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

	merecen que se les devuelva incluso considerando si existe o no intereses de su dinero guardado.
E5.	Si, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, ha sufrido cambios trascendentales a lo largo del tiempo, como es el caso de la devolución de aportes y la modalidad de préstamos a otorgar, sin embargo a pesar que la norma base ya ha sido modificada esta no puede apartase a la realidad del fondo, puesto que se sus procedimientos e organización están en función al Reglamento Interno del Fondo, el cual requiere una exhaustiva modificación.
E6.	Si, porque el proceso es tedioso y no es de comprensión sencilla para los administrados, genera demora y angustia para los usuarios al no recibir respuesta, así como falta de personal que pueda asumir la carga.
E7.	Efectivamente, ello se debe a que la normativa aplicable al régimen de devolución de aportes, así como el propio Reglamento de FOVIPOL, no guardan correspondencia con la realidad práctica. En la gestión de trámites ante dicha entidad prevalecen procedimientos burocráticos que, en la práctica, dificultan y dilatan la ejecución efectiva de los procesos establecidos.
E8.	Si efectivamente, sobre todo su ley de creación. De modo que vaya acorde con los tiempos modernos y maximice la rentabilidad de los fondos y consecuentemente esto traiga más y mayores beneficios a los aportantes, de modo que se pueda cumplir con el objeto de FOVIPOL.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

Varios entrevistados señalaron que las condiciones del mercado financiero actual ofrecen mayores alternativas crediticias en entidades privadas, lo cual ha desplazado la función tradicional del FOVIPOL como principal fuente de financiamiento habitacional. En ese sentido, el marco legal vigente no se ajusta a la nueva dinámica crediticia, ni contempla mecanismos que permitan a los efectivos policiales optar por esquemas de financiamiento más competitivos. Asimismo, se mencionó que la mayor formalización de la propiedad inmobiliaria, gracias al saneamiento y registro de predios ante la SUNARP, ha generado nuevas circunstancias que la ley aún no contempla, especialmente en lo referente a la exoneración o devolución de aportes a quienes ya cuentan con vivienda propia.

A nivel institucional, varios participantes destacaron que el marco normativo no guarda correspondencia con la realidad organizativa ni con las demandas del personal policial, particularmente en la gestión de los aportes y la devolución de fondos. Se señaló que los procedimientos establecidos son burocráticos, extensos y de difícil comprensión, lo que provoca demoras, incertidumbre y malestar entre los usuarios. Además, se observó que la estructura administrativa del FOVIPOL continúa sustentándose en reglamentos internos desactualizados, que no responden a las exigencias de transparencia, eficiencia y control financiero requeridas en la actualidad.

Otro aspecto recurrente fue la percepción de que la actualización de la ley permitiría optimizar el uso de los recursos y fortalecer la confianza institucional. Los entrevistados coincidieron en que una reforma debería promover una gestión más moderna, con criterios de rentabilidad social y sostenibilidad económica, asegurando que los aportes generen beneficios tangibles y se devuelvan de forma oportuna y equitativa.

En contraposición, una minoría sostuvo que no es necesaria una modificación inmediata, argumentando que la Ley N.º 31826 y su reglamento -aprobado mediante Decreto Supremo

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

N.º 003-2025-DE- son recientes y aún deben evaluarse en su aplicación práctica. Desde esta postura, lo prioritario sería verificar su efectividad y corregir errores mediante ajustes reglamentarios puntuales, antes que impulsar una reforma legal integral.

Tabla 4

Respuesta de los entrevistados sobre el impacto de la burocracia administrativa

Pregunta N°4: ¿De qué manera considera que la burocracia administrativa afecta el retraso en la devolución de los aportes del FOVIPOL?

ENTREVISTADO	RESPUESTA
E1.	En algunas oportunidades por la carga laboral no se atienden las solicitudes dentro de los plazos establecidos, con lo cual la vigencia de ciertos documentos puede caducar, siendo dicha responsabilidad de actualización trasladada al administrado, lo cual debería ser asumido por la entidad. Por otro lado, respecto al procedimiento de devolución de aportes, la entidad solicita dentro de los requisitos la Resolución de baja del efectivo policial, documento que, considero innecesario dado que, al ser una entidad que pertenece al Ministerio del Interior tiene acceso o debería tener acceso a los legajos personales (RIPER) a través de los cuales se verificaría la situación del efectivo policial.
E2.	Considero que la burocracia administrativa del FOVIPOL afecta gravemente al trámite de devolución de aportes porque ocasiona un retraso excesivo en una respuesta al administrado, toda vez que, en muchos casos, la respuesta a través de un acto administrativo es fuera del plazo de 30 días hábiles que otorga la Ley N° 27444.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

E3.	Uno de los factores que influye en la atención oportuna de las solicitudes de devolución de aportes la sobrecarga de solicitudes y la insuficiencia de personal para dicho fin.
E4.	Cuando inicias una solicitud al FOVIPOL por devolución de aportes para agotar la vía administrativa, existe una excesiva demora en las dos áreas que le corresponde emitir una opinión, en la oficina de cuentas corrientes al ser la primera instancia y al formular la apelación cuando te desestiman la solicitud, es la oficina de asesoría legal, la cual es constante que el personal policial tenga que interponer un silencio administrativo negativo, ya que no se recibe una respuesta en el plazo por ley.
E5.	Hay, que tener en cuenta que el Fovipol es una institución creada por Ley conformada por fondos públicos y privados, en ese sentido se rige bajo la Ley del Procedimiento Administrativo General, la cual establece el plazo legal de 30 días para la resolución y/o absolución de consultas, sin embargo en FOVIPOL a pesar de tener una directiva para la devolución de aportes, no es resuelto en los plazos establecidos esto debido a que no todos los caso son iguales siendo necesario en muchas ocasiones informes legales de aprobación, adicional a ello la carga administrativa y la rotación constante de personal hacen mayor la demora en la resolución de los casos.
E6.	Hace que no haya buena administración de justicia, sobre todo el personal antiguo o que lleva años, está sujeto a pedidos de personal exterior a fin de cumplir con favores

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

	de celeridad en los procesos, cuando debería hacerse de manera excepcional con personas de discapacidad.
E7.	Considero que la burocracia administrativa es uno de los factores más determinantes en el retraso de la devolución de los aportes del FOVIPOL. La estructura interna del Fondo, al estar regida por procedimientos excesivamente formales, fragmentados y poco accesibles para los usuarios, termina generando una serie de trabas que obstaculizan el ejercicio oportuno de un derecho económico legítimo por parte de los exaportantes. En primer lugar, se evidencia una falta de articulación efectiva entre las distintas áreas encargadas del trámite de devolución, lo que conlleva demoras innecesarias en la revisión de expedientes, en la verificación de aportes y en la emisión de resoluciones administrativas. Este problema se agrava con la carencia de un sistema digitalizado eficiente que permita hacer seguimiento en tiempo real a los procedimientos. Asimismo, muchos exefectivos policiales, especialmente en zonas como el distrito de Villa El Salvador, se enfrentan a una atención institucional limitada y poco transparente, donde no se les brinda información clara ni actualizada sobre el estado de su solicitud. En varios casos que he conocido, los administrados han tenido que acudir en múltiples ocasiones a las oficinas del FOVIPOL sin obtener respuestas concretas, lo cual refleja una evidente ineficacia en la gestión pública. La sobrerregulación documental también representa un obstáculo: se exige una cantidad excesiva de requisitos formales, muchos de los cuales podrían ser verificados internamente por la propia administración. Esta carga innecesaria, sumada a la lentitud

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

	con la que se procesan los expedientes, prolonga injustificadamente la entrega de los aportes que por derecho corresponden al exefectivo o a sus herederos. En resumen, la burocracia administrativa no solo genera demoras, sino que también contribuye a una percepción de abandono institucional por parte de los beneficiarios. Esta situación, lejos de ser un problema aislado, responde a un diseño normativo y organizacional que necesita ser reformulado de manera urgente, a fin de asegurar que el proceso de devolución de aportes se realice en plazos razonables, bajo principios de celeridad, eficiencia y transparencia administrativa
E8.	Como toda organización pública, no solo la burocracia afecta este proceso. Sino también el quebrantamiento de las normas de integridad.

Los participantes coincidieron en que la burocracia administrativa del FOVIPOL afecta directamente el trámite de devolución de aportes, ocasionando un retraso excesivo en las respuestas y un incumplimiento de los plazos establecidos por la Ley N.º 27444. Se señaló que en muchos casos las resoluciones o actos administrativos se emiten fuera del plazo de 30 días hábiles, generando que los solicitantes enfrenten dilaciones injustificadas y tengan que recurrir al silencio administrativo negativo para obtener respuesta.

Varios entrevistados mencionaron que la carga laboral y la insuficiencia de personal son factores que impiden atender las solicitudes de manera oportuna. Esta situación provoca que ciertos documentos caduquen, trasladando al administrado la responsabilidad de actualizarlos, cuando debería ser asumida por la entidad. También se indicó que el FOVIPOL exige requisitos innecesarios, como la resolución de baja del efectivo policial, pese a que la

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

entidad podría verificar dicha información en los legajos personales (RIPER) del Ministerio del Interior.

De forma reiterada se mencionó que la falta de articulación entre las áreas internas del FOVIPOL, especialmente entre cuentas corrientes y asesoría legal, genera demoras adicionales. Las respuestas describen un proceso fragmentado y formalista, donde la revisión de expedientes y la emisión de opiniones legales se prolongan más de lo previsto. A esto se suma la rotación constante del personal y la necesidad de elaborar informes legales complementarios, lo que incrementa el tiempo total de resolución.

Algunos participantes señalaron que los trámites son tediosos y no comprensibles para los administrados, generando demora y angustia ante la falta de respuesta. También se advirtió que el exceso de procedimientos fomenta situaciones de inequidad interna, donde algunos expedientes se atienden con mayor celeridad por pedidos externos, lo cual afecta la percepción de justicia administrativa.

Asimismo, se identificó que la burocracia se manifiesta en procedimientos excesivamente formales, fragmentados y poco accesibles, acompañados de una sobrerregulación documental que exige al administrado presentar información que la entidad podría obtener directamente. La falta de articulación efectiva entre áreas administrativas retrasa la verificación de aportes, la revisión de expedientes y la emisión de resoluciones. Algunos participantes señalaron que, en distritos como Villa El Salvador, esta situación se agrava por una atención institucional limitada y poco transparente, que obliga a los solicitantes a acudir repetidas veces sin obtener una respuesta concreta.

Tabla 5

Respuesta de los entrevistados sobre la voluntad política y recursos administrativos

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

Pregunta N°5: ¿Cree que la falta de voluntad política o de recursos administrativos influye en el retraso de la devolución de los aportes de FOVIPOL? ¿Por qué?

ENTREVISTADO	RESPUESTA
E1.	Creo que se debe a la falta de voluntad política, porque en diferentes periodos parlamentarios, así como, varios Ministros del Interior utilizan el tema de la devolución de aportes para obtener la aprobación de un gran grupo de la población que son efectivos policiales en situación de actividad, retiro o disponibilidad; sin embargo, una vez que han logrado su objetivo, el procedimiento o trámite queda en abandono.
E2.	Considero que la falta de recursos administrativos influye en el retraso de la devolución de aportes porque no hay una fuerza laboral que pueda atender todas las solicitudes céleremente; por otro lado, la voluntad política está sujeto a intereses particulares de policías en retiro, como es el caso del congresista que propuso la Ley de modificatoria, la cual no modifica en gran medida las operaciones de la entidad.
E3.	En efecto, conforme a los señalado en la respuesta a la anterior pregunta, la falta de recursos administrativos influye en el retraso de la devolución de los aportes, lo que también está vinculado a la disponibilidad presupuestal que tenga la entidad para atender el problema.
E4.	Si considero que la voluntad política influya en el retraso de la devolución de aportes y lo podemos notar en la fecha que se promulgo la Ley N° 31826 de fecha 13 de

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

	julio del 2023 no fue presentado su reglamento hasta 26 de junio del presente año, provocando un gran retraso en el personal que se podía acoger a esta ley para solicitar su devolución.
E5.	Ambas, a la fecha uno de los principales recursos que tiene el FOVIPOL para el cumplimiento de su finalidad (otorgamiento de préstamos para vivienda) provienen de los aportes realizados por el estado y los administrados, en ese sentido la devolución de aportes en aplicación de la Ley N° 31826 desvirtúa la finalidad del fondo. Adicionalmente es preciso establecer que la voluntad política únicamente a tenido en cuenta la pérdida de la Libertad de Asociación de los administrados, generando una descapitalización de los fondos, sin tener en consideración que los fondos de vivienda y las aportaciones son obligaciones creadas por ley.
E6.	Si, y también por la falta de personalidad jurídica y conocida por Sunarp de la misma entidad, lo cual la limita al momento de accionar por si misma y solicitar firma de supervisor, que demora y genera malestar.
E7.	Definitivamente, considero que tanto la falta de voluntad política como la limitación de recursos administrativos influyen de manera directa en los retrasos sistemáticos que se evidencian en la devolución de los aportes del FOVIPOL. Esta problemática, lejos de responder únicamente a aspectos técnicos o procedimentales, tiene un trasfondo estructural relacionado

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

con la baja prioridad que el Estado le asigna a este tipo de demandas dentro de la agenda pública. Por un lado, se observa una clara ausencia de voluntad política para reformar o actualizar el marco normativo que regula el funcionamiento del FOVIPOL. Pese a que existe un número significativo de exefectivos policiales que reclaman legítimamente la devolución de sus aportes —muchos de ellos con varios años de espera—, no se han promovido iniciativas legislativas sólidas ni acciones concretas desde el Ejecutivo para corregir estas deficiencias. Esto refleja una actitud pasiva frente a un problema que, aunque afecta a un grupo profesional específico, compromete derechos fundamentales como el acceso a la seguridad social y el respeto por los aportes individuales realizados durante años de servicio. Por otro lado, la falta de recursos administrativos y tecnológicos dentro del FOVIPOL es igualmente determinante. Las oficinas encargadas de la gestión de devoluciones operan con limitado personal técnico, escasa modernización digital y procesos altamente manuales, lo que impide atender con eficiencia y oportunidad las solicitudes presentadas. En distritos como Villa El Salvador, esta situación es aún más evidente, donde la descentralización de servicios es mínima y la atención presencial sigue siendo el único canal disponible para muchos exaportantes. Además, la ausencia de recursos también se traduce en falta de capacitación del personal, sistemas de seguimiento ineficientes, y carencia de mecanismos de control interno que garanticen plazos razonables en la tramitación. Sin una asignación presupuestal adecuada ni una gestión institucional orientada a resultados, difícilmente se podrán revertir estos retrasos

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

	estructurales. En resumen, la problemática no es solo técnica ni meramente administrativa; está íntimamente vinculada con decisiones políticas postergadas y con una débil inversión en la institucionalidad del FOVIPOL. Superar este escenario requiere un enfoque integral que combine voluntad política real, fortalecimiento institucional y una política pública orientada a la restitución efectiva de los derechos de quienes han aportado durante años sin recibir contraprestación alguna.
E8.	Desde mi punto de vista ninguno de los dos, es la falta de gestión administrativa para una eficiente labor en favor de los aportantes, a quienes se debe justamente la existencia de FOVIPOL. Sin embargo, son tratados como el último eslabón de dicha institución, cuando debería al revés.

Los participantes coincidieron en que tanto la falta de voluntad política como la falta de recursos administrativos influyen directamente en el retraso de la devolución de los aportes del FOVIPOL. En la mayoría de respuestas se mencionó que existe desinterés político y que el tema de la devolución de aportes ha sido utilizado con fines políticos, especialmente por autoridades que lo presentan como promesa ante el personal policial, pero luego los procedimientos quedan en abandono. También se señaló que la falta de voluntad política se evidencia en la demora en la publicación del reglamento de la Ley N.º 31826, el cual fue emitido casi un año después de su promulgación, generando retrasos en la aplicación efectiva de la norma.

Otra parte de los entrevistados señaló que la falta de recursos administrativos influye directamente en el retraso. Indicaron que el FOVIPOL no tiene suficiente personal ni capacidad operativa para atender de manera oportuna las solicitudes de devolución. Se

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

mencionó sobrecarga de expedientes, insuficiencia de personal técnico y limitaciones presupuestales para cubrir la demanda de trámites. Estas condiciones impiden cumplir con los plazos establecidos y hacen que los procedimientos sean más lentos.

Algunos participantes consideraron que ambos factores están relacionados, ya que la falta de decisiones políticas también impide que se asignen los recursos necesarios para mejorar la gestión interna del fondo. Se mencionó que la devolución de aportes afecta la finalidad del FOVIPOL, porque reduce los fondos destinados a los préstamos de vivienda, generando descapitalización y retrasos en la atención. También se indicó que la falta de personalidad jurídica reconocida por SUNARP limita la capacidad del FOVIPOL para actuar de forma autónoma y agilizar sus procesos.

Un grupo minoritario señaló que el problema no está únicamente en la voluntad política o en los recursos, sino en la falta de gestión administrativa eficiente dentro de la entidad. Mencionaron que el FOVIPOL no prioriza adecuadamente la atención a los aportantes, pese a que estos son la razón principal de su existencia.

Este desinterés político se materializa técnicamente en la omisión del Poder Ejecutivo para reglamentar la Ley N.º 31826 dentro del plazo de 60 días establecido en su propia disposición transitoria; por el contrario, el reglamento (Decreto Supremo N.º 003-2025-DE) se publicó con casi un año de demora, en junio de 2024. Esta dilación no es un hecho aislado, sino que refleja una resistencia institucional deliberada, ya que los recursos del FOVIPOL no se encuentran en cuentas líquidas, sino que están comprometidos en inversiones inmobiliarias de largo plazo y carteras de créditos hipotecarios. En consecuencia, la burocracia actúa como un mecanismo contención financiera, pues al retrasar el reglamento y mantener procedimientos rígidos, la entidad evita una salida masiva de capital que comprometería la estabilidad de sus inversiones actuales.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

Tabla 6

Respuesta de los entrevistados sobre las condiciones económicas y financieras institucionales

Pregunta N°6: ¿Considera que las condiciones económicas y financieras de las instituciones responsables impactan en los retrasos de la devolución de los aportes del FOVIPOL?	
ENTREVISTADO	**RESPUESTA**
E1.	Considero que, no debería impactar, en razón que los recursos del fondo deben ser destinados exclusivamente para los fines prescritos en el artículo 10 de la Ley N° 24686 por lo que, la entidad debería contar con los fondos económicos suficientes para realizar la devolución de manera oportuna.
E2.	Considero que sí impactan porque la entidad no generó un presupuesto anticipado para la devolución de aportes, obligando que la Oficina de Planificación y Planeamiento modifique las partidas presupuestales para ajustar las solicitudes de devolución de aportes.
E3.	Sí, la disponibilidad presupuestal es importante para atender los problemas administrativos que pudieran existir en la entidad, entre ellas, la atención de la solicitud de devolución de aportes.
E4.	No considero que las condiciones económicas o financieras afecten ya que de acuerdo a la partida de sus presupuestos de la entidad debe tener un fondo

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

	exclusivamente del personal aportante.
E5.	SI, a la fecha el FOVIPOL cuenta con un gran porcentaje de morosidad lo que impide que se proceda a la devolución de aportes, puesto que habría una descapitalización de los fondos, esto surge debido a que los préstamos otorgados no cuentan con una cláusula que permita asegurar el cobro a favor del fondo cuando el administrado pasa a situación de retiro.
E6.	Mas que nada un tema de ordenar de prioridades, porque los que hemos trabajado para las entidades públicas sabemos que cuando algo que nos indican requiere atención o celeridad, se hace , se avanza, pero cuando no hay urgencia se prioriza por orden de ingreso y fecha.
E7.	Sí, y lo hacen de manera estructural. La devolución de aportes no es un acto aislado de mera voluntad administrativa: depende de la capacidad de liquidez, del calce de plazos entre ingresos y obligaciones, y de la salud patrimonial del fondo. Si FOVIPOL arrastra rezagos de provisiones, inversiones ilíquidas o flujos comprometidos en programas habitacionales de largo aliento, cada ola de solicitudes de devolución tensiona sus reservas disponibles. A ello se suma que, en la práctica, los fondos sociales administrados desde el Estado suelen operar bajo presupuestos anuales rígidos, sujetos a techos y aprobaciones, lo que impide reaccionar con agilidad ante contingencias masivas (como las generadas por cambios normativos o sentencias reiteradas). Cuando no existen provisiones técnicas expresas para devoluciones —un pasivo contingente claramente medido y fondeado— la

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

TESIS
UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

administración termina pagando con caja corriente. Eso ralentiza la atención, obliga a priorizar expedientes y, en la práctica, empuja a muchos beneficiarios a la vía judicial. Esta dinámica también revela un problema de gobernanza financiera: sin tableros de control que modelen escenarios (alta, media y baja demanda de devoluciones), ni reglas de inversión que aseguren el equilibrio entre seguridad, liquidez y rentabilidad, el fondo queda atrapado entre el deber de devolver y la imposibilidad material de hacerlo con celeridad. El entorno macro importa. En fases de restricción fiscal o desaceleración, la presión por consolidar cuentas públicas se traduce en menos espacio operativo para entidades como FOVIPOL; y si, además, el portafolio del fondo presenta activos de maduración lenta (por ejemplo, créditos habitacionales o proyectos con recupero a plazos largos), el mismatch entre activos y pasivos se vuelve operativo: los recursos "están", pero no están líquidos cuando el aportante los necesita. La consecuencia es conocida: demoras, fragmentación de pagos y judicialización creciente. La salida no es solo normativa; es financiera e institucional. Se requiere un plan de saneamiento con: identificación y provisión del pasivo por devoluciones (metodologías de medición y actualización), una política de inversiones con bandas de liquidez explícitas, cronogramas de atención transparentes y prepublicados (por cohortes y antigüedad de aporte), mecanismos de priorización (vulnerabilidad, edad, herederos) y, si fuera necesario, la creación de un vehículo de aislamiento de flujos (p. ej., un fideicomiso de administración con patrimonio autónomo) que reciba transferencias periódicas garantizadas, administre liquidez

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

	y pague con reglas predeterminadas y auditables. Sin ese andamiaje, cualquier promesa normativa se "seca" al tocar la caja.
E8.	No, en lo absoluto. Asumo que el retraso en la devolución es por la poca recuperación de los fondos que en su momento fueron colocados en fondo de inversiones a corto o largo plazo, de modo que no tienen la disposición de para atender los requerimientos.

Las respuestas reflejan opiniones divididas entre los participantes. Un grupo señaló que las condiciones económicas y financieras sí impactan directamente en los retrasos, mientras otro grupo sostuvo que no deberían influir, ya que el fondo cuenta con recursos propios provenientes de los aportes del personal policial.

Entre quienes afirmaron que sí existe impacto financiero, se mencionó que el FOVIPOL no generó un presupuesto anticipado para la devolución de aportes, lo que obliga a modificar partidas presupuestales y ajustar recursos para atender las solicitudes. También se indicó que la disponibilidad presupuestal es determinante para resolver los trámites administrativos y que la entidad presenta un alto porcentaje de morosidad, lo que impide la devolución oportuna porque provocaría una descapitalización del fondo. Se explicó que muchos préstamos otorgados no cuentan con cláusulas de garantía que aseguren su recuperación cuando el aportante pasa a retiro, debilitando la capacidad económica del fondo.

Otro grupo de participantes describió el problema como estructural, al depender de la liquidez, el equilibrio entre ingresos y obligaciones, y la salud patrimonial del fondo. Se mencionó que el FOVIPOL administra inversiones ilíquidas y flujos comprometidos en programas habitacionales de largo plazo, lo que genera falta de recursos disponibles de

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

manera inmediata cuando se presentan numerosas solicitudes de devolución. También se indicó que, al operar bajo presupuestos anuales rígidos, la entidad no puede responder con agilidad ante contingencias masivas o cambios normativos, teniendo que pagar con recursos de caja corriente, lo que retrasa los pagos y prioriza expedientes según antigüedad o urgencia. Se señaló además que la ausencia de provisiones técnicas y de mecanismos de planificación financiera agrava los retrasos.

Por otro lado, varios participantes consideraron que las condiciones económicas no deberían afectar el proceso, ya que los recursos del fondo deben destinarse exclusivamente a los fines establecidos en el artículo 10 de la Ley N.º 24686. Desde esta posición, se afirmó que el FOVIPOL debería contar con fondos suficientes para atender las devoluciones, al tratarse de aportes realizados por los mismos administrados. También se sostuvo que el retraso se debe más a la priorización interna de trámites que a una falta real de liquidez, señalando que las decisiones se toman según el orden de ingreso o urgencia de atención.

Tabla 7

Respuesta de los entrevistados sobre el tiempo de resolución en la vía judicial

Pregunta N°7: ¿Cuánto tiempo, en promedio, considera que toma la resolución de los casos judiciales relacionados con la devolución de los aportes de FOVIPOL?	
ENTREVISTADO	**RESPUESTA**
E1.	Teniendo en cuenta que, ante la negativa de la entidad a realizar la devolución de aportes dentro de un procedimiento administrativo, y que, el administrado debe recurrir a la vía judicial a través de un proceso Contencioso Administrativo o Constitucional, aunado a la carga procesal

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

	de los órganos jurisdiccionales, deberíamos estar ante un promedio de un año a año y medio.
E2.	Depende mucho que vía judicial es utilizada para reclamar tal derecho, por ejemplo, en la vía constitucional, el tiempo promedio es de un año y medio pasando por todas las instancias, en la vía contenciosa y civil el tiempo de demora es de 2 años a más, dependiendo la celeridad del Juzgado y la complejidad del caso.
E3.	No existe un tiempo determinado, depende mucho de la carga de cada juzgado o sala que venga tramitando el proceso judicial sobre devolución de aportes. En promedio puede demorar un año y medio hasta dos años en obtener una decisión firme.
E4.	El tiempo promedio que podría tomar en un proceso judicial de devolución de aportes es promediando 2 años, sin considerar la vía administrativa que se presenta en la misma institución ya que debe ser agotada por el personal policial solicitante para iniciar el proceso judicial.
E5.	Únicamente la admisión de la demanda de devolución de aportes se demora 6 meses aproximadamente, siendo que en muchos casos las declaran inadmisible o improcedente por no cumplir los requisitos de admisibilidad, en ese sentido un proceso judicial puede demorar aproximadamente 3 años.
E6.	Aproximadamente en cada área entre papeleos demora una semana, depende de la carga y de la cantidad del personal a cargo para poder resolver los casos atípicos, y comunes de cada área conforme al TUPA cada

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

	procedimiento tiene una ruta de proceso en las áreas pertinentes.
E7.	En términos realistas, un proceso contencioso-administrativo completo puede tomar entre tres y seis años desde la demanda hasta una eventual casación. La primera instancia suele demandar 18 a 24 meses, por la necesidad de reconstruir historiales de aportes y aclarar la naturaleza del derecho reclamado; la segunda instancia agrega 12 a 18 meses, y si el caso escala a la Corte Suprema, la casación puede prolongarse 18 a 24 meses adicionales. La cifra no es caprichosa: responde a la carga procesal, a la complejidad probatoria (archivos históricos, pericias contables) y a la falta de estandarización de criterios, que genera idas y vueltas innecesarias. Hay vías más rápidas, pero también más inciertas. El amparo o el proceso de cumplimiento pueden intentarse cuando se denuncian vulneraciones claras a derechos fundamentales o a un mandato legal expreso; sin embargo, en devoluciones que requieren liquidación previa y determinación de montos, los jueces suelen concluir que el cauce idóneo es el contencioso-administrativo. Las medidas cautelares pueden otorgar avances (por ejemplo, ordenar el reconocimiento del derecho o asegurar documentación), pero rara vez anticipan pagos si no está acreditada la disponibilidad de fondos. En suma, aun con buena estrategia procesal, el justiciable enfrenta un horizonte temporal largo. Por eso, desde la perspectiva de política pública, lo eficiente es desjudicializar creando procedimientos administrativos con plazos, reglas de prueba y silencio administrativo con efectos útiles, y reforzarlos con mecanismos de cumplimiento

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

	presupuestario (bolsas de liquidez y programación multianual de pagos). Mientras eso no exista, la justicia seguirá siendo la ruta, pero una ruta lenta y costosa.
E8.	Estimo que no, al ser un proceso ordinario no debe ser inferior a los cuatro años

Los participantes coincidieron en que los procesos judiciales sobre devolución de aportes del FOVIPOL son prolongados, con tiempos promedio que oscilan entre uno y tres años en la mayoría de los casos, dependiendo del tipo de vía judicial y de la carga procesal de los juzgados. La mayoría señaló que, por la demora en agotar la vía administrativa, los solicitantes deben iniciar procesos contencioso-administrativos o constitucionales que extienden el tiempo total de espera.

Varias respuestas situaron el promedio general entre un año y medio y dos años, considerando la tramitación de primera y segunda instancia. Otros participantes indicaron que el plazo puede alcanzar los tres años o más cuando existen inadmisibilidades, observaciones o apelaciones, o cuando la carga procesal de los juzgados es alta. Se mencionó que solo la admisión de la demanda puede tardar hasta seis meses, especialmente cuando se exige cumplir con requisitos de admisibilidad adicionales.

Algunos entrevistados diferenciaron los plazos según la vía procesal empleada. En la vía constitucional —como el proceso de amparo o de cumplimiento— los casos pueden resolverse en aproximadamente un año y medio, mientras que en la vía contenciosa o civil el tiempo estimado puede superar los dos años, dependiendo de la complejidad y la celeridad del juzgado. También se mencionó que los procesos más extensos, especialmente aquellos que escalan a casación ante la Corte Suprema, pueden durar entre tres y seis años, debido a

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

la reconstrucción de historiales de aportes, pericias contables y falta de criterios uniformes entre las instancias judiciales.

Un participante señaló que el retraso judicial se vincula a la carga procesal, la falta de estandarización de criterios y la ausencia de procedimientos administrativos eficaces que eviten la judicialización del reclamo. Otro destacó que los procesos ordinarios pueden prolongarse hasta cuatro años, dependiendo del tipo de demanda y de la respuesta institucional. En menor medida, se mencionaron demoras internas en la fase previa, como los papeleos o revisiones administrativas, que pueden tardar semanas o meses antes de llegar a la instancia judicial.

Tabla 8

Respuesta de los entrevistados sobre la eficacia de las decisiones judiciales

Pregunta N°8: ¿Cree que las decisiones judiciales en los casos de devolución de aportes de FOVIPOL son efectivas para garantizar el cumplimiento? ¿Por qué?

ENTREVISTADO	RESPUESTA
E1.	No, porque, en algunas ocasiones a pesar de contar con un mandato judicial, la entidad se niega a dar cumplimiento pese a los apercibimientos de ley impuestos por el órgano jurisdiccional.
E2.	Considero que no son efectivas en su totalidad porque depende en que Juzgado y posterior Sala recaiga el caso del demandante que exigen la devolución de aportes; toda vez que, existen diversos pronunciamientos a favor y en contra de tal petitorio.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

E3.	Existe pronunciamientos en diferentes sentidos según el contexto: - Antes de la promulgación de la Ley N° 31826, los juzgados constitucionales de Lima, a raíz de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, han venido resolviendo en el sentido que solo procede la devolución de los aportes realizados por el personal policial desde la fecha en que solicitaron administrativamente, dado que, a partir de ahí se considera que han expresado su intención de desafiliarse de la entidad. Los aportes que hayan realizado con anterioridad a la fecha de la solicitud de desafiliación se entienden que han sido autorizados tácitamente. No procede devolución de aportes si el aportante ha sido beneficiado (con algún préstamo o adjudicación de vivienda) por el FOVIPOL. En otros casos, en vía civil y en la vía contenciosa administrativa, los jueces suelen ordenar la devolución total de los aportes y otros que lo han rechazado. - Luego de la promulgación de la Ley N° 31826 (y antes de su reglamentación), en general, las demandas de cumplimiento en base a dicha ley, han venido siendo declaradas improcedentes, debido a la falta de reglamentación dispuesta en la misma ley.
E4.	No considero que sean efectivas las decisiones judiciales ya que existen diferentes criterios de evaluación del proceso y diferentes juzgados competentes; además, también para considerar el debido cumplimiento se debe a la materia que toma el representante legal del personal policial que ha iniciado un proceso contra FOVIPOL.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

E5.	Considero que Si, puesto que es de obligatorio cumplimiento una vez sea declaradas consentida o seas ejecutoriadas, es decir no hay más recursos legales para su impugnación, en ese sentido las partes están obligadas a cumplir con las decisiones judiciales dentro de los plazos establecidos, siendo el incumplimiento causal de una sanción o delito de desobediencia a la autoridad. Cabe precisar que dichas sentencias son de carácter personalísima y solo beneficia al demandante, no teniendo efectos vinculantes para otros casos, puesto que los jueces en el caso de la devolución de aportes no tienen un criterio uniforme.
E6.	No, porque hay casos particulares de fallecimientos, identificar concretamente los beneficiarios y alguien que adquiera el derecho, así como los procesos judiciales, que hay en la vida del administrado.
E7.	Son formalmente obligatorias, pero su efectividad material es dispareja. La sentencia firme reconoce el derecho y ordena la devolución; sin embargo, la ejecución suele tropezar con la misma piedra: liquidez y capacidad operativa. Muchas veces, tras ganar el juicio, el demandante debe iniciar un incidente de ejecución que suma meses o años, mientras la entidad reordena caja o alega restricciones presupuestales. La falta de sanciones personales efectivas para el incumplimiento —más allá de multas coercitivas que se diluyen— y la inexistencia de cuentas afectas exclusivamente a la ejecución terminan erosionando la fuerza práctica de la cosa juzgada. Existen herramientas, pero requieren convicción judicial y soporte técnico:

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

	medidas cautelares innovativas para asegurar fondos, planes de pago judicialmente aprobados con hitos y supervisión trimestral, informes periódicos del órgano de control y del área de tesorería, e incluso apremios cuando hay desobediencia contumaz. No obstante, en entidades públicas rige la regla de inembargabilidad de bienes afectados al servicio, lo que limita la agresividad de la ejecución. Por eso, la efectividad mejora cuando, antes de la sentencia, ya se diseñó institucionalmente un mecanismo presupuestal de cumplimiento (bolsas de pago y reservas) y un instrumento de canalización (por ejemplo, un fideicomiso operativo) que ejecute sin fricción. En términos de incentivos, lo que mejor funciona es una arquitectura mixta: reconocimiento judicial del derecho con plazos perentorios, hoja de ruta de ejecución aprobada por el juzgado, transparencia pública de los cronogramas de pago (para reducir arbitrariedad), y control concurrente (órgano de control y auditoría externa) que alinee a la administración. Si las sentencias aterrizan sobre vacío presupuestal y sin canal operativo, el cumplimiento será siempre tardío y fragmentado
E8.	Sí, ya que FOVIPOL podría alegar que es una entidad pública y teniendo los FONDOS la condición de inembargables, hasta podría solicitar vía ejecución judicial el pago fracciona de este en claro perjuicio del aportante y de la norma que regula la devolución de los aportes.

Los participantes coincidieron mayoritariamente en que las decisiones judiciales no siempre resultan efectivas para garantizar el cumplimiento de la devolución de los aportes del

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

FOVIPOL. En las respuestas se observó que, si bien las sentencias son formalmente obligatorias, su ejecución práctica presenta obstáculos que limitan su eficacia.

Varios entrevistados indicaron que, en la práctica, la entidad no cumple oportunamente los mandatos judiciales, incluso cuando existen apercibimientos de ley. Se señaló que, a pesar de contar con una sentencia firme, el FOVIPOL retrasa la ejecución o alega restricciones presupuestales para no realizar los pagos en los plazos establecidos. También se mencionó que los procesos de ejecución pueden extenderse varios meses o años adicionales, debido a la falta de liquidez y capacidad operativa de la institución.

Algunos participantes destacaron que la efectividad depende del juzgado o sala que conoce el caso, dado que no existen criterios uniformes. Se reportó que antes de la promulgación de la Ley N.º 31826, los juzgados constitucionales solían ordenar la devolución solo de los aportes realizados desde la fecha de solicitud administrativa, mientras que otros tribunales ordenaban la devolución total de los aportes. Tras la promulgación de la ley, pero antes de su reglamentación, las demandas de cumplimiento fueron declaradas improcedentes, lo que también generó falta de uniformidad y retrasos en la aplicación de los fallos.

Un grupo minoritario de entrevistados consideró que las sentencias sí son efectivas una vez que quedan consentidas o ejecutoriadas, porque su cumplimiento es de carácter obligatorio y el incumplimiento podría constituir un delito de desobediencia a la autoridad. No obstante, aclararon que los efectos de las resoluciones judiciales son personales y no vinculantes, ya que cada caso beneficia únicamente al demandante y no genera precedentes aplicables a otros procesos similares.

Asimismo, se mencionaron factores que reducen la efectividad práctica de las decisiones, como la inembargabilidad de los fondos públicos, la ausencia de mecanismos presupuestales específicos para cumplir las sentencias y la falta de sanciones personales efectivas ante el

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

incumplimiento. También se observó que, en algunos casos, los procedimientos judiciales se complican por fallecimiento de los demandantes o por la identificación de los beneficiarios legales, lo que retrasa aún más la ejecución.

Tabla 9

Respuesta de los entrevistados sobre el nivel de capacitación de los jueces

Pregunta N°9: ¿Considera que los jueces que manejan los casos de devolución de aportes de FOVIPOL están suficientemente capacitados en las particularidades de este sistema?

ENTREVISTADO	RESPUESTA
E1.	No, debido a que la rama del derecho denominada "Derecho Policial" es cerrada, no es dominada ni estudiada ampliamente por los jueces ni abogados, por lo que, en algunas ocasiones las decisiones emitidas por sus despachos no son congruentes con la normativa aplicable.
E2.	Considero que los jueces tienen suficiente material jurisprudencial y doctrinal para atender este tipo de demandas; sin embargo, no hay una determinada línea para resolver todos los casos de devolución de aportes porque cada proceso es diferente y las disposiciones normativas implementadas son interpretadas de diferente forma en cada vía jurisdiccional.
E3.	Sí, debido a que existe una gran cantidad de procesos constitucional cuyas pretensiones versan sobre devolución de aportes efectuados al FOVIPOL. Asimismo, existen diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la materia

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

E4.	En los procesos que mantiene FOVIPOL es perjudicial, como se menciona anteriormente, que existan diferentes criterios que consideran a la devolución de aportes para un proceso previsional, proceso laboral o proceso contencioso administrativo, los más recurrentes en la vía civil; es por ello que esto ocasiona una demora en los procesos ordinarios ya que se prolonga el tiempo de respuesta del juzgado que corresponde ser el competente del proceso.
E5.	No, a la fecha no existe una uniformidad en las decisiones judiciales en torno a la devolución de aportes, puesto que las sentencias que emiten establecen la devolución total de los aportes sin tener en cuenta la fecha de presentación de la demanda o en su defecto si el administrado cumple con los requisitos para la devolución.
E6.	No, no comprenden cómo funciona el sistema y los problemas que ha habido en el pasado para poder solucionar estos temas .
E7.	En general, no de forma homogénea. Los juzgados contencioso-administrativos cuentan con formación sólida en derecho público, pero los casos de FOVIPOL exigen competencias híbridas: entender la naturaleza contributiva del fondo, los ciclos financieros de inversiones de largo plazo, la contabilidad pública (NICSP/IPSAS), la metodología de provisiones y reservas, y las particularidades de programas habitacionales con retornos diferidos. Sin ese bagaje, es frecuente que las sentencias motiven bien el derecho, pero no aterricen con precisión la

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

	ejecución, lo cual —otra vez— se traduce en demoras. El sistema judicial peruano ha avanzado en especialización, pero todavía falta un módulo específico (o línea de capacitación continua) en fondos sociales y previsionales del sector público, con talleres prácticos sobre: lectura de estados financieros del fondo, técnicas de flujo de caja para programación de pagos, compatibilidad presupuestal y herramientas de ejecución forzosa realistas en entidades estatales. La Academia de la Magistratura podría liderar esta línea, complementada con peritajes contables/actuariales más frecuentes y con plenos jurisdiccionales que unifiquen criterios (por ejemplo, sobre actualización monetaria, intereses, orden de prelación y efectos del silencio administrativo). Capacitar no significa inclinar la balanza a favor de uno u otro; significa dotar al juez de instrumental técnico para que su decisión sea exigible y cumplible. Cuando el juez comprende las restricciones de liquidez y, al mismo tiempo, afirma el derecho con parámetros de ejecución (plazos, cuotas, fuentes de financiamiento, controles), el proceso deja de ser una carrera de obstáculos y se convierte en un itinerario cierto hacia la devolución. Hasta que ello no se arraigue como práctica, seguiremos viendo decisiones jurídicamente correctas, pero operativamente frágiles
E8.	Sí.

Las respuestas reflejan una división de opiniones entre los participantes. Una parte mayoritaria consideró que los jueces no están suficientemente capacitados en las

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

particularidades del sistema de FOVIPOL, mientras que una minoría opinó que sí cuentan con formación suficiente, aunque reconocen la falta de criterios uniformes.

Entre quienes señalaron una insuficiente capacitación, se destacó que el "Derecho Policial" es una rama poco difundida y cerrada, por lo que muchos jueces no dominan la normativa específica ni las particularidades administrativas del fondo. Esto genera, según los participantes, resoluciones incongruentes con la norma aplicable y criterios dispares entre juzgados. También se mencionó que los jueces no comprenden plenamente el funcionamiento del sistema FOVIPOL ni los problemas históricos vinculados a la devolución de aportes, lo que ocasiona fallos que no consideran las condiciones institucionales ni financieras de la entidad.

Asimismo, se observó que no existe uniformidad en las decisiones judiciales, pues algunas sentencias ordenan devoluciones totales sin evaluar la fecha de demanda o el cumplimiento de requisitos por parte del solicitante. Esta falta de estandarización produce demoras procesales y dificulta la previsibilidad de los resultados judiciales. Se señaló además que la diversidad de enfoques jurisdiccionales —previsional, laboral, civil o contencioso-administrativo— contribuye a la dispersión de criterios y a la ausencia de una línea jurisprudencial consolidada sobre el tema.

Por otro lado, algunos entrevistados sostuvieron que los jueces sí cuentan con materiales jurisprudenciales y doctrinales suficientes para atender las demandas de devolución, destacando que existen numerosos pronunciamientos del Tribunal Constitucional y precedentes en procesos constitucionales relacionados con FOVIPOL. Sin embargo, incluso desde esta postura, se reconoció que cada caso se interpreta de forma distinta y que no hay una orientación uniforme en la aplicación de las normas.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

Una respuesta particularmente detallada resaltó que los juzgados contencioso-administrativos poseen formación en derecho público, pero los casos de FOVIPOL exigen competencias técnicas adicionales: comprensión de la naturaleza contributiva del fondo, conocimiento de contabilidad pública, inversiones a largo plazo y programación presupuestal, así como dominio de procedimientos de ejecución forzosa en entidades estatales. Desde esa perspectiva, se recomendó fortalecer la capacitación judicial mediante módulos especializados y plenos jurisdiccionales unificadores sobre temas como actualización monetaria, intereses, prelación y efectos del silencio administrativo.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

VI. DISCUSIÓN

Sobre el objetivo específico 1; identificar cuáles son las condiciones de índole legal que causan el retraso de la devolución de los aportes de FOVIPOL en el distrito de Villa El Salvador del 2024. Los resultados obtenidos muestran que los participantes coinciden en la existencia de vacíos normativos y ambigüedades jurídicas que obstaculizan la aplicación efectiva de la Ley N.º 31826 (2023).

Los informantes señalaron que la deficiencia principal radica en la modificación del artículo 22 de la ley N°24686, que fue introducida por la Ley N° 31826 y el artículo 9 del Decreto Supremo N°003-2025-DE. Ambas normas carecen de precisión sobre los plazos y periodos de aplicación, pues omiten especificar si el derecho de devolución alcanza también al personal que pasó al retiro antes de su promulgación. Esta falta de definición provoca que algunos casos sean admitidos y otros rechazados bajo criterios distintos, pese a referirse a situaciones similares. Esta observación tiene concordancia con lo planteado por Arana (2021), quien destaca que los procedimientos administrativos de devolución en el ámbito público presentan vacíos doctrinales y legales, menciona que muchas veces estos procedimientos no respetan el debido proceso y señala una necesidad de mejorar los plazos y tiempos de respuesta. En ambos contextos se evidencia que la ausencia de precisión legal impide una aplicación uniforme de las normas y prolonga los procedimientos, afectando el ejercicio oportuno de los derechos reconocidos.

Al contrastar estos resultados con el marco constitucional, se evidencia que la falta de definición temporal de la Ley 31826 (2023)no es solo una ambigüedad, además de ello, genera una discriminación arbitraria que deja en un limbo jurídico los efectivos policiales retirados antes de julio de 2023. Como se expuso en las bases teóricas, esta exclusión no supera el test de igualdad, ya que el sacrificio económico forzoso fue idéntico tanto para

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

quienes se retiraron antes como después de la norma. En este contexto la iniciativa legislativa materializada en el Proyecto de Ley N° 8701/2024-CR cobra vital importancia doctrinaria y empírica, pues busca corregir esta asimetría reconociendo que excluir a un grupo basándose únicamente en un criterio cronológico constituye una discriminación injustificada por condición social y económica.

Los datos empíricos coinciden también en que la referida ley no cuenta con criterios técnicos claros para calcular los intereses aplicables a la devolución de aportes, los informantes explicaron que la ley menciona el uso de una tasa efectiva anual, pero no establece el método de cálculo, el fundamento financiero ni la fórmula que debe emplearse. Algunos participantes sostuvieron que esta omisión produce dudas sobre la exactitud de los montos de devolución y debilita la transparencia del proceso. Este hallazgo se asemeja a los señalado por Herrera (2018), quien identifico que la gestión del FOVIPOL adolece de falta de planificación técnica y control financiero, ello repercute en su capacidad para ejecutar devoluciones y reducir la morosidad. Tanto en los resultados como en la literatura, se evidencia que la ausencia de bases técnicas normadas limita la eficiencia institucional y expone a los administrados a interpretaciones discrecionales.

La omisión de un criterio o fórmula técnica para el cálculo de intereses y la falta de restitución total evidencian una afectación material al derecho de propiedad. El Tribunal Constitucional, mediante sentencias como la recaída en el Expediente N° 02255-2024-PA/TC, ha reconocido que los descuentos obligatorios sin contraprestación afectan el derecho a la libre disposición de la remuneración. Limitar la devolución o retrasarla indefinidamente opera en la práctica como una confiscación selectiva del patrimonio de los retirados más antiguos. Además, la retención de aportes acumulados durante décadas, sin la aplicación de una tasa de interés que

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

preserve su valor frente a la inflación, resulta en una grave descapitalización del dinero de los efectivos, desnaturalizando el propósito restitutorio de la norma.

Finalmente, los informantes destacaron que los vacíos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del FOVIPOL se evidencian en la ausencia de procedimientos específicos integrados; por ejemplo, omite regular los lineamientos exactos para la sucesión procesal de herederos. Asimismo, exige requisitos redundantes como la presentación física de la "Resolución de Baja", lo cual contraviene al artículo 48 (interoperabilidad) de la Ley N° 27444, el cual prohíbe a las entidades exigir documentación que ya posea el Estado en sus sistemas, como los legajos del Ministerio del Interior. Esta descripción guarda similitud con lo expuesto por Almeida et al. (2022), quien identifica que la falta de coordinación entre organismos estatales impide una gestión integrada de devoluciones y genera demoras estructurales en los procedimientos administrativos.

En relación con estos vacíos, es imperativo contrastar la ambigüedad de la ley que señalan los participantes, específicamente respecto a la retroactividad y el cálculo de intereses, con el sentido interpretativo de la jurisprudencia constitucional. Como se ha detallado en las bases teóricas, lo establecido en la Sentencia del Expediente N° 03634-2023-PA/TC aclara la incertidumbre sobre el cálculo de capital al establecer que este debe considerar todas las aportaciones retenidas desde el egreso del efectivo de su escuela de formación, hito que marca el inicio del ciclo de aportación obligatoria. Por otro lado, para evitar una aplicación retroactiva contraría al artículo 103 de la Constitución, el Tribunal determina que los intereses se devengan exclusivamente desde la entrega en vigencia de la Ley N.º 31826 (2023), que entró en vigencia a partir del 13 de julio de 2023. Esta interpretación, sumada a la aplicación supletoria de la Ley N.º 27444 (2001) y el Código Civil, garantiza que los vacíos

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

de la ley especial o la desactualización del TUPA no operen como barreras para la restitución efectiva del derecho de propiedad de los aportantes.

Acerca del objetivo específico 2; identificar cuáles son las condiciones extralegales que causan el retraso de la devolución de los aportes de FOVIPOL en el distrito de Villa El Salvador del 2024. De acuerdo con las respuestas obtenidas, se hace visible que la falta de reglamentación oportuna es considerada como una evidente falta de voluntad política. Varios entrevistados coincidieron en que esta es una de las causas principales, señalando que el tema ha sido utilizado con fines políticos y que la demora de casi un año en la publicación del reglamento impidió la aplicación de la Ley N.º 31826 (2023). Este hallazgo tiene concordancia con lo señalado por Vargas (2018)quien advierte que las decisiones estatales vinculadas al FOVIPOL no siempre respetan los derechos y la autonomía de los miembros policiales, haciendo evidente cómo el manejo político puede vulnerar los principios de equidad. En ambos casos, la ausencia de compromiso estatal se traduce en desconfianza institucional y en la vulneración del derecho de los aportantes.

Adicionalmente, los participantes resaltaron que la falta de recursos administrativos y personal especializado influye directamente en el retraso. Mencionaron que el FOVIPOL presenta una sobrecarga de expedientes y deficiencias en la gestión interna que ocasionan incumplimiento de plazos y una atención desigual, donde algunos casos se resuelven solo por presión externa. Esta descripción tiene similitud con lo planteado por Herrera (2018)quien identifica que la gestión estratégica del FOVIPOL enfrenta dificultades por la falta de recursos humanos y financieros que impiden ejecutar planes operativos con eficacia. Por último, se manifestó que la devolución reduce los recursos destinados a los préstamos de vivienda, lo que genera una resistencia institucional por temor a la descapitalización del fondo. Esta situación se asemeja a lo descrito por Salazar (2023)quien destaca que las

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

instituciones policiales requieren redireccionamientos estratégicos y fortalecimiento organizativo para lograr una gestión eficiente y sostenible frente a la dependencia presupuestal actual.

La lentitud procedimental y la exigencia de requisitos redundantes identificadas por los informantes operan fáctica y estructuralmente como una burocracia de contención. El propósito fáctico de esta barrera administrativa no es otro que retrasar los desembolsos para proteger la liquidez de las inversiones inmobiliarias a largo plazo que mantiene el fondo. Esta resistencia institucional, amparada en una falta de voluntad política, afecta de manera desproporcionada a grupos de especial protección, como los adultos mayores y las viudas, quienes enfrentan obstáculos severos debido a una sobrerregulación documental y un TUPA desfasado, lesionando directamente su dignidad humana y sus derechos sucesorios en un momento de alta vulnerabilidad.

Respecto del objetivo específico 3; conocer cómo se viene cumpliendo el rol de la intervención judicial en el proceso de devolución de aportes de FOVIPOL en el distrito de Villa El Salvador del 2024.

Los informantes coinciden en que los procesos judiciales son prolongados y poco eficaces, con tiempos que pueden extenderse de uno a tres años o más a través de las vías contenciosa, constitucional o civil. Estas diferencias generan incertidumbre y desconfianza entre los aportantes, quienes deben iniciar un proceso judicial tortuoso tras agotar la vía administrativa. Este hallazgo tiene concordancia con lo indicado por Arana (2021)quien identifica que los procedimientos de devolución presentan problemas de eficacia y dilación derivados de la falta de uniformidad jurídica.

Los entrevistados mencionaron además que las sentencias no garantizan el cumplimiento efectivo, ya que FOVIPOL aplaza los pagos alegando restricciones presupuestales o falta de

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

liquidez, extendiendo la ejecución de sentencias firmes durante meses o años. Este planteamiento es similar a lo expresado por Almeida et al. (2022)quien evidencia que la limitada capacidad operativa impide la aplicación práctica de los derechos reconocidos. Finalmente, una mayoría sostuvo que los jueces no están suficientemente capacitados en las particularidades del sistema FOVIPOL, lo que genera resoluciones incongruentes con devoluciones totales en unos casos y parciales en otros.

Se ratifica empíricamente que, incluso al obtener una resolución favorable tras procesos que superan los tres o seis años en instancias como la Corte Suprema, las decisiones judiciales corren el riesgo de convertirse en meras victorias morales. La eficacia material de estas sentencias es reducida por la propia naturaleza del FOVIPOL, que suele alegar la inembargabilidad de sus fondos y sus limitaciones presupuestales para no ejecutar los mandatos de pago, incluso bajo apercibimiento.

Para finalizar recapitulamos que, el primer objetivo permitió evidenciar que las condiciones legales, decir la Ley N.º 31826 (2023) y su reglamento presentan ambigüedades, no contemplan plazos de entrega, además de no considerar estrategias técnicas para realizar los cálculos, ello genera incertidumbre jurídica y demoras en los procedimientos.

El segundo objetivo mostró que las condiciones extra legales, como son políticos y operativos, como la falta de voluntad política, evidenciado por el hecho de emitir y promulgar el reglamento de la Ley N.º 31826 (2023) un año después de ser publicada dicha legislación, aunado a ello, la carencia de recursos y la debilidad institucional, agravan los retrasos y afectan la eficiencia del FOVIPOL.

El objetivo específico tercero reveló que la intervención judicial, la cual es necesaria, no garantiza la ejecución efectiva de las devoluciones debido a la lentitud procesal, la falta de uniformidad en los fallos y la escasa especialización de los jueces en materia policial.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

VII. CONCLUSIONES

- Se concluye que el incumplimiento sistemático en la devolución de los aportes del FOVIPOL en Villa El Salvador lesiona de manera directa el derecho de propiedad y el derecho de crédito de los aportantes. Además, la desigualdad temporal generada por la Ley N° 31826 es inconstitucional, toda vez que vulnera los principios de igualdad ante la ley, propiedad privada, seguridad jurídica. Esta afectación se materializa en la privación arbitraria de la disponibilidad de fondos descontados de la remuneración y en la pérdida del valor adquisitivo de su patrimonio, debido a que la falta de una fórmula técnica para el cálculo de intereses compensatorios genera una pérdida del valor adquisitivo del dinero frente a la inflación. En consecuencia, la inobservancia del marco legal vigente vulnera la seguridad jurídica, también desnaturaliza la finalidad social del fondo al convertir el aporte obligatorio en una carga financiera sin contraprestación efectiva.

- Se confirma el Supuesto Específico 1, determinándose que el retraso en la devolución de los aportes del FOVIPOL en Villa El Salvador responde a vacíos legales comprobados en el artículo 22 de la Ley N° 24686 (texto modificado por Ley N° 31826) y el artículo 9 del D.S. N° 003-2025-DE, respecto a la incertidumbre sobre su aplicación retroactiva para el personal retirado antes de julio de 2023. Asimismo, se concluye que el TUPA institucional adolece de vacíos normativos al no prever el trámite de herederos y al vulnerar la Ley N° 27444 exigiendo documentos (Resolución de Baja) que deberían ser validados mediante interoperabilidad estatal.

- Se concluye que el retraso en la devolución de aportes está condicionado por una deficiente gestión administrativa y una limitada voluntad política, evidenciada en la demora de casi un año para la emisión del reglamento de la Ley N.º 31826. Los resultados demuestran que el FOVIPOL mantiene una estructura burocrática que incumple sistemáticamente los plazos de 30 días establecidos en la Ley N.º 27444 y exige requisitos redundantes, como la resolución de baja, que ya obran en los registros

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

del Estado. Financieramente, existe una resistencia institucional derivada de un desequilibrio estructural entre los activos del fondo, invertidos en proyectos inmobiliarios de largo plazo, y la carencia de liquidez inmediata para atender las solicitudes masivas de restitución. En consecuencia, la administración emplea la rigidez de los procedimientos como un mecanismo deliberado de contención financiera para evitar la salida de capital, priorizando la estabilidad de sus inversiones por encima del derecho de propiedad de los aportantes

- Se concluye que el rol de la intervención judicial en el proceso de devolución de los aportes del Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL) en el distrito de Villa El Salvador durante el año 2024 se cumple ineficazmente y de modo no uniformizado, caracterizado por procesos contencioso-administrativos y constitucionales que oscilan entre uno y tres años de duración. Esta ineficacia responde a la falta de especialización técnica de los magistrados en la normativa del "Derecho Policial" y en la gestión financiera de fondos sociales, lo que deriva en sentencias con criterios dispares sobre la totalidad de los montos a devolver. Asimismo, la efectividad material de las sentencias firmes se ve restringida por la inembargabilidad de los bienes estatales y la ausencia de mecanismos coercitivos para obligar a la entidad a programar el pago de las deudas judiciales de forma prioritaria, perpetuando la vulneración de los derechos patrimoniales a pesar de contar con un mandato judicial de restitución.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

VIII. RECOMENDACIONES

- Se sugiere reformar y especificar la Ley N.º 31826 y su reglamento, definiendo períodos concretos para la devolución de las contribuciones y criterios claros para determinar quiénes son los beneficiarios del derecho a restitución, como por ejemplo: si el aportante es activo o cesante, si ha terminado el vínculo laboral con la Policía Nacional del Perú de manera definitiva, si no se le ha concedido antes un beneficio habitacional por parte del FOVIPOL, si puede acreditarse documentalmente que se han realizado las contribuciones y, en caso de muerte del aportante, identificar a los herederos según lo estipulado en las normas de sucesión. Además, se aconseja reforzar la capacidad administrativa, técnica y financiera de FOVIPOL para asegurar una gestión eficaz y a tiempo. Asimismo, se sugiere fomentar la especialización judicial en el ámbito administrativo-policial, para garantizar que las resoluciones se ejecuten de manera efectiva y que los derechos de los contribuyentes y sus sucesores estén protegidos de verdad. Esta sugerencia se ha plasmado en una propuesta legislativa anexada al documento (anexo 6).

- Se recomienda que el legislador y las autoridades competentes del sector Interior impulsen una modificación integral de la Ley N°31826y su reglamento, con el fin de precisar los plazos, beneficiarios y criterios técnicos de cálculo aplicables a la devolución de aportes, y de actualizar el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del FOVIPOL, incorporando disposiciones que regulen de manera clara y uniforme los casos recurrentes en la gestión administrativa.

- Se recomienda que, desde el ámbito político y de gestión pública, el Estado asuma un compromiso efectivo para fortalecer institucionalmente al FOVIPOL, asignándole los recursos financieros y humanos necesarios, así como el reconocimiento jurídico pleno ante la SUNARP que le permita actuar con autonomía administrativa. Asimismo, debe impulsarse la modernización de su estructura organizativa, mediante la implementación de procesos digitales, personal especializado y mecanismos de control interno que optimicen la tramitación de las devoluciones. Finalmente, se exhorta a las autoridades competentes a ejercer una voluntad política real y sostenida,

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

garantizando la aplicación oportuna de la Ley N.º 31826 y su reglamento, a fin de restituir los derechos patrimoniales de los aportantes y consolidar la eficiencia y transparencia institucional del FOVIPOL.

- Se recomienda fortalecer el rol del Poder Judicial promoviendo la especialización de magistrados mediante módulos de capacitación sobre la naturaleza financiera del fondo y la creación de órganos jurisdiccionales especializados en materia administrativa-policial. Asimismo, se debe implementar un protocolo de actuación que unifique criterios jurisprudenciales y exigir la creación de una partida presupuestal específica o fideicomiso de liquidez destinado exclusivamente al cumplimiento de mandatos judiciales. Esto garantizará la ejecución efectiva de las sentencias, superando las barreras de inembargabilidad, y reducirá la carga procesal mediante la interoperabilidad de información con el FOVIPOL.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

Referencias bibliográficas

Almeida, J., Barona, N., Tabares, I., & Pozo, F. (2022). *Análisis social de la devolucion del impuesto al valor agregado a los adultos mayores en el canton santo domingo.* [articulo cientificio], Santo Domingo de los Tsáchilas- Ecuador. http://scielo.sld.cu/pdf/rus/v14n5/2218-3620-rus-14-05-595.pdf

Anacleto, V. (2003). *Gaceta jurídica*. https://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/feb03/boletin25-02.html

Angulo, J. (16 de junio de 2024). Ley 31826: Cerca de 45 mil policías en retiro podrían quedar fuera de la devolución de aportes. *Infobae*. https://www.infobae.com/peru/2024/06/17/ley-31826-cerca-de-45-mil-policias-en-retiro-podrian-quedar-fuera-de-la-devolucion-de-aportes/

Arana, D. (2021). *Analisis del acto administrativo de tramite en la devolucion de impuestos, bajo los principios del debido proceso , eficacia y economia.* Universidad Militar Nueva Granada, Bogota. https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/38809/AranaSarriaDiegoFernando.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Bertrandu, F., Grafe, & Fernando. (2007). La reforma del sistema de pensiones en Brasil: Aspectos fiscales e institucionales. *Banco Interamericano de Desarrollo*. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/FD0712F76290A7EF05257D38005879A5/$FILE/pubCSI-145_esp.pdf

Calderon, H. (2018). *Analisis jurídico e incumplimiento sobre la devolucion de los aportes del FOVIPOL.* [tesis de grado], Universidad señor de Sipán, Chiclayo, Pimentel . https://repositorio.uss.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12802/4631/CALDER%c3%93N%20UGAZ%20H%c3%89CTOR%20YOBER.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

Congreso de la República. (10 de abril de 2001). Ley N° 27444. *Ley del Procedimiento Administrativo General*. https://www.presidencia.gob.pe/integridad-institucional/docs/LEY-N-27444-d.pdf

Congreso de la República. (25 de julio de 2002). Ley Nº 27801. *Ley que modifica el Régimen Legal del Fondo de Vivienda Militar y Policial*. https://www.fovimfap.org.pe/wp-content/uploads/2015/11/LEY_27801_DEL_250702.pdf

Congreso de la República. (2021). *Proyecto de ley que promuebe la devolución de aportes al fovipol modificando su ley de creación.* Lima, Lima. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL07845-20210604.pdf

Congreso de la República. (2023). *Insisten en autógrafa sobre aportes del fondo de vivienda de Fuerzas Armadas y Policía Nacional.* https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/insisten-en-autografa-sobre-aportes-del-fondo-de-vivienda-de-fuerzas-armadas-y-policia-nacional/

Congreso de la República. (12 de julio de 2023). Ley 31826. *Ley que modifica la Ley N.° 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del fondo*. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/ADLP/Texto_Consolidado/31826-TXM.pdf

Congreso de la República del Perú. (20 de junio de 1987). Ley N° 27743. *Ley que modifica el artículo 3 de la Ley del Fondo de Vivienda Militar y Policial*. https://www.fovipol.gob.pe/imagenes/pdf/ley%2027743.pdf

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

Congreso de la República del Perú. (1987). Ley N°24686. *Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial*. Perú. https://www.fovipol.gob.pe/fovipol/wp-content/uploads/2023/12/24686.pdf

Contreras, E. (2022). El Derecho a la Vivienda de Militares y Policías en Condición de Discapacidad en Colombia. *Verba Iuris, 18*(18), 85-102. https://doi.org/10.18041/0121-3474/verbaiuris.48.9934

Córdova, L. C. (2023). El contenido constitucional de los derechos fundamentales como conjunto de normas constitucional. *Athina*(015), 29-52. https://doi.org/https://doi.org/10.26439/athina2023.n015.6483

Cruz, J. (2022). *Analisis de la Ley 24686 en amparo de ejercer la Libertad de Asociciones en aportantes de FOVIME.* [tesis de grado], Universidad Cesar Vallejo, Chiclayo. https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/114221/Cruz_MJK-SD.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Cruz, P. (2026). La Toría del Estado. *RevIISE - Revista De Ciencias Sociales Y Humanas, 27*(27), 24-33. https://ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/article/view/1111

DIRGEN. (2012). Manual de Derechos y beneficios del personal de la PNP. https://www.policia.gob.pe/Contenido/doc/docuDireasjur/MANUAL%20DE%20DERECHOS%20Y%20BENEFICIOS%20DE%20%20LA%20PNP.pdf

El Presidente de la República. (12 de noviembre de 1991). Decreto Legislativo N°732. *Modifican varios arlículos de la Ley 24686*. https://www.fovipol.gob.pe/imagenes/pdf/decreto%20732.pdf

El Presidente de la República. (02 de diciembre de 1993). Decreto Supremo N° 091-DE-CCFFAA. *Aprueban el Reglamento de los Fondos de Vivienda Militar y Policial*. https://www.fovimar.com/contenidos/legal/ds_091_ccffaa.pdf

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

Guzman, M. (2016). *"Modelo de gestión para los fondos de vivienda de las fuerzas armadas y policía nacional aplicando el balance scorecard.* Lima. https://repositorio.urp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.14138/960/DocANG%20GUZMAN_FM.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Hernandez Sampieri, R., & Mendoza Torres, C. (2018). *Metodología de la Investigación las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta.* Mexico: McGraw-Hill Interamericana Editores.

Herrera, G. (2018). *Gestión estratégica en el Fondo de Vivienda Policial, Rimac 2017.* [tesis de posgrado], Universidad Cesar Vallejo, Lima, Rimac. https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/27203/Herrera_CHG.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Jansen, H. (2013). La lógica de la investigación por encuesta cualitativa y su posición en el campo de los métodos de investigación social. *Unitec*. https://publicaciones.unitec.edu.co/index.php/paradigmas/article/view/42

Jares, D. (2025). *Vulneración del derecho a la vivienda y del principio de igualdad en los agentes de la PNP respecto a la Ley 31826 y su reglamentación.* [Tesis de titulación, Universidad San Ignacio de Loyola]. https://repositorio.usil.edu.pe/server/api/core/bitstreams/ee022937-fe16-4015-9dad-9a6e653d5978/content

Landa, C. (2017). *Los Derechos Fundamentales.* (P. U. Perú, Ed.) https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/170363/Los%20derechos%20fundamentales.pdf

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

Márquez, R. (2017). Exoneración y devolución de aportes al FOVIPOL. Perú. https://elblogderubenmarquez.wordpress.com/2017/03/29/exoneracion-y-devolucion-de-aportes-al-fovipol/

Ministerio de Defensa. (26 de junio de 2025). Decreto Supremo N.° 003-2025-DE. *Aprobación del Reglamento de la Ley N° 24686, Crean en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar Policial.* https://www.gob.pe/institucion/mindef/normas-legales/6932046-003-2025-de

Miranda, A. (2016). *Etica y metodología de la investigación.* https://www.pj.gov.py/ebook/monografias/extranjero/eticaymetodologia/Alejando-Miranda-M-Etica-y-metodologia-investigacion.pdf

Morga, L. (2012). *Teoría y técnica de la entrevista* (Red Tercer Milenio ed.). http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/bitstream/123456789/2712/1/Teor%C3%ADa%20y%20t%C3%A9cnica%20de%20la%20entrevista.pdf

Ñaupas, H., Valdivia, M., Palacios, J., & Romero, H. (2018). *Metodologia de la investigacion.* 5ta edicion. https://doi.org/http://www.biblioteca.cij.gob.mx/Archivos/Materiales_de_consulta/Drogas_de_Abuso/Articulos/MetodologiaInvestigacionNaupas.pdf

Palacios, M. (2025). *Eficacia en la ejecución de los contratos de adjudicación de bienes y los vacíos legales en el fondo de vivienda policial (Fovipol), año 2022.* [Tesis de Maestria, Universidad Inca Garcilaso de la Vega]. https://repositorio.uigv.edu.pe/gestion/items/0f12738d-4c67-4d62-b5e7-9d99fd5f83ee/full

Pérez, A. (2000). La seguridad jurídica: una garantía del Derecho y la Justicia. *Boletín de la Facultad de Derecho*(15).

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2606/eserv.pdf?isAl=&sequence=1

Poma, J. (2023). *FOVIPOL. Desafiliación y devolución de aportes.* (IDL-POL, Ed.) https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/03/Libro-FOVIPOL-desafiliacion-devolucion-aportes-2023-LPDerecho.pdf

Salazar, M. (2023). *Redireccionamiento estratégico del Servicio de Cesantía de la Policía.* [tesis de pos grado], Universidad Andina Simón Bolívar, Quito. https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/9339/1/T4095-MAE-Salazar-Redireccionamiento.pdf

Secretaría Juridica Distrital. (2018). Decreto 726 de 2018 Nivel Nacional. *Alcaldia Mayor de Bogota*. https://www.fonprecon.gov.co/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/2-normativa/norm-ent-autoridad/2-1-3-normativa-aplicable/decretos/ano-2018/decreto-726-del-26-de-abril-de-2018

Toapanta, R., & Pazmiño, M. (2025). *Optimización de la gestión financiera para la sostenibilidad del seguro de cesantía y fondos de reserva del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional ISSPOL.* [Trabajo de Maestria, Universidad Central del Ecuador]. https://www.dspace.uce.edu.ec/entities/publication/692f335f-80a9-464e-a84f-b66519402959

Tribunal Constitucional. (2013). *Expediente 08445-2013-PA/TC.* Lima. https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/08445-2013-AA.pdf

Tribunal Constitucional. (2023). *Exp 02184-2022-PA/TC.* Lima. https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/02184-2022-AA.pdf

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

Tribunal Constitucional. (06 de marzo de 2025). EXP. N.° 02255-2024-PA/TC. *Sentencia del Tribunal Constitucional*. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/02255-2024-AA.html

Tribunal Constitucional. (marzo de 6 de 2025). Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente. N.° 02255-2024-PA/TC. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/02255-2024-AA.html

Vargas, E. (2018). *Reducción de la remuneración realizada por el Fondo de Vivienda Policial y el derecho de ascociacion del personal policial.* [tesis de grado], Universidad Cesar Vallejo, Lima. https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/40106

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

TESIS
UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

Anexos

Anexo 1. Matriz de categorización

CATEGORÍA APRIORISTICA	DEFINICIÓN CONCEPTUAL	SUBCATEGORIA	Indicadores	Ítems
ANÁLISIS JURÍDICO E INCUMPLIMIENTO SOBRE LA DEVOLUCIÓN DE LOS APORTES DEL FOVIPOL	Créase en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, con la finalidad de llevar a cabo Programas de Vivienda para el Personal Militar y Policial en las situaciones de actividad, disponibilidad y retiro con goce de pensión, actualmente se encuentra en un periodo de retraso en la devolución de los aportes.	• condiciones de índole legal	• Vacíos legales en la normativa vigente.	• ¿Considera que existen vacíos o deficiencias en la normativa actual que regulan la devolución de los aportes del FOVIPOL? Si es así, ¿cuáles son los más relevantes?
			• Eficiencia de los procesos legales para la devolución.	• ¿Qué tan eficiente considera que es el proceso legal vigente para garantizar la devolución oportuna de los aportes de FOVIPOL? ¿Qué obstáculos existen?
			• Actualización de las leyes aplicables a FOVIPOL.	• ¿Cree que las leyes relacionadas con FOVIPOL requieren una actualización para adaptarse a la realidad actual? ¿Por qué?
		• condiciones extra legales	• Burocracia administrativa	• ¿De qué manera considera que la burocracia administrativa afecta el retraso en la devolución de los aportes del FOVIPOL?
			• Gestión y voluntad política	• ¿Cree que la falta de voluntad política o de recursos administrativos influye en el retraso de la devolución de los aportes de FOVIPOL? ¿Por qué?
			• Factores económicos	• ¿Considera que las condiciones económicas y financieras de las instituciones responsables

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

TESIS
UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

				impactan en los retrasos de la devolución de los aportes del FOVIPOL?
		• intervención judicial	• Tiempo de resolución de casos judiciales	• ¿Cuánto tiempo, en promedio, considera que toma la resolución de los casos judiciales relacionados con la devolución de los aportes de FOVIPOL?
			• Eficacia de las decisiones judiciales	• ¿Cree que las decisiones judiciales en los casos de devolución de aportes de FOVIPOL son efectivas para garantizar el cumplimiento? ¿Por qué?
			• Capacitación de los jueces en el tema de FOVIPOL:	• ¿Considera que los jueces que manejan los casos de devolución de aportes de FOVIPOL están suficientemente capacitados en las particularidades de este sistema?

Fuente: Elaboración propia

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

TESIS
UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

Anexo 2. Matriz de consistencia

ANÁLISIS JURÍDICO E INCUMPLIMIENTO SOBRE LA DEVOLUCIÓN DE LOS APORTES DEL FOVIPOL EN EL DISTRITO DE VILLA EL SALVADOR , 2024”

Problema general	**Objetivo general**	**Supuesto general**	**Categoría**	**Metodología**
¿Cuáles son las consecuencias legales del incumplimiento sobre la devolución de los aportes del FOVIPOL en el distrito de Villa El Salvador, 2024?	Determinar cuáles son las consecuencias legales del incumplimiento sobre la devolución de los aportes del FOVIPOL en el distrito de Villa El Salvador, 2024	Se presume que el incumplimiento en la devolución de los aportes del FOVIPOL genera una serie de consecuencias legales importantes, entre las que destacan la vulneración de derechos patrimoniales de los aportantes, la proliferación de litigios judiciales relacionados con este incumplimiento, y una afectación en la confianza de los ciudadanos en las instituciones encargadas de gestionar estos fondos.	Análisis jurídico e incumplimiento sobre la devolución de los aportes del fovipol	**Enfoque:** Cualitativo **Diseño de investigación:** Cualitativo- Jurídico **Tipo de investigación:** Básica **Escenario de estudio:** DISTRITO Villa El Salvador **Participantes:** 8 profesionales en derecho **Técnicas e instrumentos:** Entrevista- guía de entrevista
Problemas específicos	**Objetivos específicos**	**Supuestos específicos**	**Sub categoría**	
¿Cuáles son las condiciones de índole legal que causan el retraso de la devolución de los aportes de FOVIPOL en el distrito de Villa El Salvador del 2024? ¿Cuáles son las condiciones extra legales que causan el retraso de la devolución de los aportes de FOVIPOL en el distrito de Villa El Salvador del 2024? ¿Como se viene cumpliendo el rol de la intervención judicial en el proceso de devolución de aportes de FOVIPOL en el distrito de Villa El Salvador del 2024?	Identificar cuáles son las condiciones de índole legal que causan el retraso de la devolución de los aportes de FOVIPOL en el distrito de Villa El Salvador del 2024 Identificar cuáles son las condiciones extra legales que causan el retraso de la devolución de los aportes de FOVIPOL en el distrito de Villa El Salvador del 2024 Conocer cómo se viene cumpliendo el rol de la intervención judicial en el proceso de devolución de aportes de FOVIPOL en el distrito de Villa El Salvador del 2024	Se presume que las normativas vigentes contienen vacíos legales o interpretaciones ambiguas, lo que genera dificultades en la devolución de los aportes del FOVIPOL. Se presume que factores como la burocracia administrativa, la ineficiencia en la gestión pública, y la falta de voluntad política o recursos financieros en las instituciones públicas son responsables de retrasar la devolución de los aportes. Se presume que la intervención judicial en los casos de devolución de aportes es deficiente debido a la sobrecarga de trabajo en los juzgados, falta de especialización en los magistrados o a la existencia de barreras procedimentales que ralentizan los procesos.	condiciones de índole legal condiciones extra legales intervención judicial	

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

TESIS
UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

Anexo 3. Instrumento

GUÍA DE ENTREVISTA

Título: Análisis jurídico e incumplimiento sobre la devolución de los aportes del FOVIPOL en el distrito de Villa El Salvador , 2024"

Entrevistado:

Cargo/profesión/grado académico:

Institución:

Fecha:

1. ¿Considera que existen vacíos o deficiencias en la normativa actual que regulan la devolución de los aportes del FOVIPOL? Si es así, ¿cuáles son los más relevantes?

---

1. **¿Qué tan eficiente considera que es el proceso legal vigente para garantizar la devolución oportuna de los aportes de FOVIPOL? ¿Qué obstáculos existen?**

---

2. **¿Cree que las leyes relacionadas con FOVIPOL requieren una actualización para adaptarse a la realidad actual? ¿Por qué?**

---

3. **¿De qué manera considera que la burocracia administrativa afecta el retraso en la devolución de los aportes del FOVIPOL?**

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

---

4. **¿Cree que la falta de voluntad política o de recursos administrativos influye en el retraso de la devolución de los aportes de FOVIPOL? ¿Por qué?**

---

5. **¿Considera que las condiciones económicas y financieras de las instituciones responsables impactan en los retrasos de la devolución de los aportes del FOVIPOL?**

---

6. **¿Cuánto tiempo, en promedio, considera que toma la resolución de los casos judiciales relacionados con la devolución de los aportes de FOVIPOL?**

---

7. **¿Cree que las decisiones judiciales en los casos de devolución de aportes de FOVIPOL son efectivas para garantizar el cumplimiento? ¿Por qué?**

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

TESIS
UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

8. **¿Considera que los jueces que manejan los casos de devolución de aportes de FOVIPOL están suficientemente capacitados en las particularidades de este sistema?**

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

Anexo 4. Validación por Juicio de Expertos

CERTIFICADO DE VALIDEZ DE CONTENIDO DEL INSTRUMENTO – GUIA DE ENTREVISTA

INFORME DE OPINIÓN DE EXPERTOS DEL INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN

I. DATOS GENERALES:

I.1. Apellidos y nombres del informante : PIÉROLA PADILLA, Segundo Paulino

I.2. Especialidad del Validador : Doctor en Derecho

I.3. Cargo e Institución donde labora : Jefe de la División de Pensiones

I.4. Nombre del Instrumento motivo de la evaluación: Guía de Entrevista

I.5. Autores del instrumento: : GUZMÁN RUJEL, Pedro Luis

II. ASPECTOS DE VALIDACIÓN E INFORME:

Criterios	Indicadores	Inaceptable						Mínimamente aceptable			Aceptable			
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
1. CLARIDAD	Esta formulado con lenguaje comprensible.												X	
2. OBJETIVIDAD	Esta adecuado a las leyes y principios científicos												X	
3. ACTUALIDAD	Este adecuado a los objetivos y las necesidades reales de la investigación.												X	
4.ORGANIZACIÓN	Existe una organización lógica.												X	
5. SUFICIENCIA	Toma en cuenta los aspectos metodológicos esenciales												X	
6.INTENCIONALIDAD	Esta adecuado para valorar las categorías.												X	
7. CONSISTENCIA	Se respalda en fundamentos técnicos y/o científicos.												X	
8. COHERENCIA	Existe coherencia entre los problemas, objetivos, supuestos jurídicos												X	
9. METODOLOGIA	La estrategia responde una metodología y diseño aplicados para lograr verificar los supuestos.												X	
10. PERTINENCIA	El instrumento muestra la relación entre los componentes de la investigación y su adecuación al Método												X	

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

TESIS
UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

	Científico.													

III. OPINIÓN DE APLICACIÓN:

- El instrumento cumple con los requisitos para su aplicación	X
- El instrumento no cumple con los requisitos para su aplicación	

IV. PROMEDIO DE VALORACIÓN:

95

Lima, 15 de julio de 2025



.....

Segundo Paulino PIÉROLA PADILLA

DNI: [redacted]

C[redacted]

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

TESIS
UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

CERTIFICADO DE VALIDEZ DE CONTENIDO DEL INSTRUMENTO – GUIA DE ENTREVISTA

INFORME DE OPINIÓN DE EXPERTOS DEL INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN

I. DATOS GENERALES:

I.1. Apellidos y nombres del informante : José Manuel Álvarez Rosario

I.2. Especialidad del Validador : Magister en docencia Universitaria e Investigación Pedagógica, Maestro en Administración y Ciencias Policiales con Mención en Gestión Pública, Maestro en Desarrollo y Defensa Nacional.

I.3. Cargo e Institución donde labora : Asesor consultor en el estudio jurídico "Soluciones Legales" del Dr. Jorge Carhuajulca Roncal

I.4. Nombre del Instrumento motivo de la evaluación:

I.5. Autores del instrumento: : Pedro Luis Guzman Rujel

II. ASPECTOS DE VALIDACIÓN E INFORME:

Criterios	Indicadores	Inaceptable						Mínimamente aceptable			Aceptable			
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
1. CLARIDAD	Esta formulado con lenguaje comprensible.												X	
2. OBJETIVIDAD	Esta adecuado a las leyes y principios científicos												X	
3. ACTUALIDAD	Este adecuado a los objetivos y las necesidades reales de la investigación.												X	
4.ORGANIZACIÓN	Existe una organización lógica.													X
5. SUFICIENCIA	Toma en cuenta los aspectos metodológicos esenciales													X
6.INTENCIONALIDAD	Esta adecuado para valorar las categorías.													X
7. CONSISTENCIA	Se respalda en fundamentos técnicos y/o científicos.												X	
8. COHERENCIA	Existe coherencia entre los problemas, objetivos, supuestos jurídicos												X	
9. METODOLOGIA	La estrategia responde una metodología y diseño aplicados para lograr verificar los supuestos.												X	
10. PERTINENCIA	El instrumento muestra la relación entre los componentes de la investigación y su													X

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

TESIS
UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

	adecuación al Método Científico.													

III. OPINIÓN DE APLICACIÓN:

- El instrumento cumple con los requisitos para su aplicación	X
- El instrumento no cumple con los requisitos para su aplicación	

IV. PROMEDIO DE VALORACIÓN:

95

Lima, 10 de agosto de 2025.



.....

Nombre: Mg. José Manuel Álvarez Rosario

DNI: [redacted]

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

TESIS
UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

CERTIFICADO DE VALIDEZ DE CONTENIDO DEL INSTRUMENTO – GUIA DE ENTREVISTA

INFORME DE OPINIÓN DE EXPERTOS DEL INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN

I. DATOS GENERALES:

I.1. Apellidos y nombres del informante : CHUNGA PAZO, Lucy del Pilar

I.2. Especialidad del Validador : Magister en Derecho Penal

I.3.Cargo e Institución donde labora : Regidora de la Municipalidad Provincial de Piura

I.4. Nombre del Instrumento motivo de la evaluación : Guía de Entrevista

I.5. Autores del instrumento : GUZMÁN RUJEL, Pedro Luis

II. ASPECTOS DE VALIDACIÓN E INFORME:

Criterios	Indicadores	Inaceptable						Mínimamente aceptable			Aceptable			
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
1. CLARIDAD	Esta formulado con lenguaje comprensible.												X	
2. OBJETIVIDAD	Esta adecuado a las leyes y principios científicos												X	
3. ACTUALIDAD	Este adecuado a los objetivos y las necesidades reales de la investigación.												X	
4.ORGANIZACIÓN	Existe una organización lógica.												X	
5. SUFICIENCIA	Toma en cuenta los aspectos metodológicos esenciales												X	
6.INTENCIONALIDAD	Esta adecuado para valorar las categorías.												X	
7. CONSISTENCIA	Se respalda en fundamentos técnicos y/o científicos.												X	
8. COHERENCIA	Existe coherencia entre los problemas, objetivos, supuestos jurídicos												X	
9. METODOLOGIA	La estrategia responde una metodología y diseño aplicados para lograr verificar los supuestos.												X	
10. PERTINENCIA	El instrumento muestra la relación entre los componentes de la investigación y su												X	

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

	adecuación al Método Científico.													

III. OPINIÓN DE APLICACIÓN:

- El instrumento cumple con los requisitos para su aplicación	X
- El instrumento no cumple con los requisitos para su aplicación	

IV. PROMEDIO DE VALORACIÓN:

95

Lima, 20 de julio de 2025



Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

TESIS
UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

Anexo 5. Recolección de Datos

GUÍA DE ENTREVISTA

Título: Análisis jurídico e incumplimiento sobre la devolución de los aportes del FOVIPOL en el distrito de Villa El Salvador , 2024"

Entrevistado: (E1)

Cargo/profesión/grado académico: ABOGADA

Institución: Ministerio del Interior

Fecha: 01/09/2025

1. **¿Considera que existen vacíos o deficiencias en la normativa actual que regulan la devolución de los aportes del FOVIPOL? Si es así, ¿cuáles son los más relevantes?**

   Si, respecto al procedimiento para realizar la devolución de aportes, ya que la Ley establece que dicha devolución es efectiva para los efectivos policiales que hayan pasado a la situación de retiro sin haber obtenido un beneficio del fondo, sin embargo, no establece de manera clara y precisa si dicha devolución aplica a quienes pasaron al retiro en años anteriores a la publicación de la Ley o quienes pasaron al retiro con fecha posterior, lo cual causa sensación de ambigüedad de la ley en los administrados.

2. **¿Qué tan eficiente considera que es el proceso legal vigente para garantizar la devolución oportuna de los aportes de FOVIPOL? ¿Qué obstáculos existen?**

   Considero que no es muy eficiente, en razón que los administrados no obtienen una respuesta a su solicitud dentro del plazo legal consignado en el T.U.O de la LPAG, causando en algunos casos falsas expectativas o silencios administrativos.

3. **¿Cree que las leyes relacionadas con FOVIPOL requieren una actualización para adaptarse a la realidad actual? ¿Por qué?**

   Si, dado que, actualmente los efectivos policiales tienen mayor capacidad crediticia en otras entidades bancarias, lo cual hace más atractiva la oferta inmobiliaria del mercado respecto a lo ofrecido por FOVIPOL. Asimismo, en la actualidad la mayoría de predios y/o terrenos se encuentran saneados legalmente y registrados en SUNARP, con lo que los efectivos policiales pueden demostrar la titularidad de inmuebles a su nombre con la finalidad de solicitar ser exonerado de pertenecer al Fondo, lo que en el pasado no era muy factible.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

4. **¿De qué manera considera que la burocracia administrativa afecta el retraso en la devolución de los aportes del FOVIPOL?**

   En algunas oportunidades por la carga laboral no se atienden las solicitudes dentro de los plazos establecidos, con lo cual la vigencia de ciertos documentos puede caducar, siendo dicha responsabilidad de actualización trasladada al administrado, lo cual debería ser asumido por la entidad. Por otro lado, respecto al procedimiento de devolución de aportes, la entidad solicita dentro de los requisitos la Resolución de baja del efectivo policial, documento que, considero innecesario dado que, al ser una entidad que pertenece al Ministerio del Interior tiene acceso o debería tener acceso a los legajos personales (RIPER) a través de los cuales se verificaría la situación del efectivo policial.

5. **¿Cree que la falta de voluntad política o de recursos administrativos influye en el retraso de la devolución de los aportes de FOVIPOL? ¿Por qué?**

   Creo que se debe a la falta de voluntad política, porque en diferentes periodos parlamentarios, así como, varios Ministros del Interior utilizan el tema de la devolución de aportes para obtener la aprobación de un gran grupo de la población que son efectivos policiales en situación de actividad, retiro o disponibilidad; sin embargo, una vez que han logrado su objetivo, el procedimiento o trámite queda en abandono.

6. **¿Considera que las condiciones económicas y financieras de las instituciones responsables impactan en los retrasos de la devolución de los aportes del FOVIPOL?**

   Considero que, no debería impactar, en razón que los recursos del fondo deben ser destinados exclusivamente para los fines prescritos en el artículo 10 de la Ley N.º 24686 por lo que, la entidad debería contar con los fondos económicos suficientes para realizar la devolución de manera oportuna.

7. **¿Cuánto tiempo, en promedio, considera que toma la resolución de los casos judiciales relacionados con la devolución de los aportes de FOVIPOL?**

   Teniendo en cuenta que, ante la negativa de la entidad a realizar la devolución de aportes dentro de un procedimiento administrativo, y que, el administrado debe recurrir a la vía judicial a través de un proceso Contencioso Administrativo o Constitucional, aunado a la carga procesal de los órganos jurisdiccionales, deberíamos estar ante un promedio de un año a año y medio.

8. **¿Cree que las decisiones judiciales en los casos de devolución de aportes de FOVIPOL son efectivas para garantizar el cumplimiento? ¿Por qué?**

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

No, porque, en algunas ocasiones a pesar de contar con un mandato judicial, la entidad se niega a dar cumplimiento pese a los apercibimientos de ley impuestos por el órgano jurisdiccional.

9. **¿Considera que los jueces que manejan los casos de devolución de aportes de FOVIPOL están suficientemente capacitados en las particularidades de este sistema?**

   No, debido a que la rama del derecho denominada "Derecho Policial" es cerrada, no es dominada ni estudiada ampliamente por los jueces ni abogados, por lo que, en algunas ocasiones las decisiones emitidas por sus despachos no son congruentes con la normativa aplicable.



Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

TESIS
UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

GUÍA DE ENTREVISTA

Título: Análisis jurídico e incumplimiento sobre la devolución de los aportes del FOVIPOL en el distrito de Villa El Salvador , 2024”

Entrevistado: (E2)

Cargo/profesión/grado académico: ABOGADA

Institución: PODER JUDICIAL – LIMA CENTRO

Fecha:17/09/2025

1. **¿Considera que existen vacíos o deficiencias en la normativa actual que regulan la devolución de los aportes del FOVIPOL? Si es así, ¿cuáles son los más relevantes?**

   Sí, considero que existen deficiencias en la normativa que regula a los Fondos de Vivienda de las Fuerzas Armadas, debido que no establece el nexo causal condicionante para determinar a quienes se les hace acreedor al derecho de devolución de aportes, toda vez que en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 003-2025-DE indica los requisitos concomitantes, más no, limita la posibilidad que la aplicación no es retroactiva, ello con el fin de velar por el interés patrimonial de la entidad. Además, de tener vacíos respecto a la exclusión del Fondo o la imposibilidad de ser acreedor a un doble beneficio bajo la modalidad de ampliación.

2. **¿Qué tan eficiente considera que es el proceso legal vigente para garantizar la devolución oportuna de los aportes de FOVIPOL? ¿Qué obstáculos existen?**

   En el plano administrativo, la entidad es rígida al determinar la procedibilidad de la devolución de aportes, toda vez que lo realizan bajo el precepto de “descuentos indebidos”; en el plano jurisdiccional, existen diferentes alternativas de plantear la acción exigida, tales como los procesos constitucionales como el de amparo o el de cumplimiento, los contenciosos administrativos a través de la impugnación o nulidad de los actos administrativos emitidos por la entidad o en materia civil a través de la obligación de dar suma de dinero. Los obstáculos se mantienen igual que cualquier proceso judicial, la demora, los errores materiales y la dilatación del proceso causada por el procurador público o la defensa del FOVIPOL causa que se presenten trabas en el derecho vigente de los efectivos policiales pensionistas.

3. **¿Cree que las leyes relacionadas con FOVIPOL requieren una actualización para adaptarse a la realidad actual? ¿Por qué?**

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

No, debido que la Ley N° 31826 ha sido publicada recientemente el 12 de julio de 2023 y, que a su vez, dio paso al Decreto Supremo N° 003-2025-DE que aprueba el Reglamento de la Ley N° 24686; en tanto, no se requiere una actualización de la Ley que puede ser perfectible en cualquier momento, se requiere evaluar el costo-beneficio de los Fondos y transparentar las inversiones ejecutadas en proyectos inmobiliarios y las contrataciones por servicio.

4. **¿De qué manera considera que la burocracia administrativa afecta el retraso en la devolución de los aportes del FOVIPOL?**

   Considero que la burocracia administrativa del FOVIPOL afecta gravemente al trámite de devolución de aportes porque ocasiona un retraso excesivo en una respuesta al administrado, toda vez que, en muchos casos, la respuesta a través de un acto administrativo es fuera del plazo de 30 días hábiles que otorga la Ley N° 27444.

5. **¿Cree que la falta de voluntad política o de recursos administrativos influye en el retraso de la devolución de los aportes de FOVIPOL? ¿Por qué?**

   Considero que la falta de recursos administrativos influye en el retraso de la devolución de aportes porque no hay una fuerza laboral que pueda atender todas las solicitudes céleremente; por otro lado, la voluntad política está sujeto a intereses particulares de policías en retiro, como es el caso del congresista que propuso la Ley de modificatoria, la cual no modifica en gran medida las operaciones de la entidad.

6. **¿Considera que las condiciones económicas y financieras de las instituciones responsables impactan en los retrasos de la devolución de los aportes del FOVIPOL?**

   Considero que sí impactan porque la entidad no generó un presupuesto anticipado para la devolución de aportes, obligando que la Oficina de Planificación y Planeamiento modifique las partidas presupuestales para ajustar las solicitudes de devolución de aportes.

7. **¿Cuánto tiempo, en promedio, considera que toma la resolución de los casos judiciales relacionados con la devolución de los aportes de FOVIPOL?**

   Depende mucho que vía judicial es utilizada para reclamar tal derecho, por ejemplo, en la vía constitucional, el tiempo promedio es de un año y medio pasando por todas las instancias, en la vía contenciosa y civil el tiempo de demora es de 2 años a más, dependiendo la celeridad del Juzgado y la complejidad del caso.

8. **¿Cree que las decisiones judiciales en los casos de devolución de aportes de FOVIPOL son efectivas para garantizar el cumplimiento? ¿Por qué?**

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

Considero que no son efectivas en su totalidad porque depende en que Juzgado y posterior Sala recaiga el caso del demandante que exigen la devolución de aportes; toda vez que, existen diversos pronunciamientos a favor y en contra de tal petitorio.

9. **¿Considera que los jueces que manejan los casos de devolución de aportes de FOVIPOL están suficientemente capacitados en las particularidades de este sistema?**

   Considero que los jueces tienen suficiente material jurisprudencial y doctrinal para atender este tipo de demandas; sin embargo, no hay una determinada línea para resolver todos los casos de devolución de aportes porque cada proceso es diferente y las disposiciones normativas implementadas son interpretadas de diferente forma en cada vía jurisdiccional.



Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

TESIS
UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

GUÍA DE ENTREVISTA

Título: Análisis jurídico e incumplimiento sobre la devolución de los aportes del FOVIPOL en el distrito de Villa El Salvador , 2024”

Entrevistado: (E3)

Cargo/profesión/grado académico: Abogado

Institución: Abogado independiente

Fecha: 22 de septiembre de 2025

1. ¿Considera que existen vacíos o deficiencias en la normativa actual que regulan la devolución de los aportes del FOVIPOL? Si es así, ¿cuáles son los más relevantes?

En principio, la Ley N° 24686, norma de creación del Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL), les otorga el carácter intangible a los aportes realizados por el personal policial. Sin embargo, mediante Ley N° 31826, se modificó el artículo 22 de dicha ley de creación, facultando la devolución de los aportes cuando el personal policial haya pasado a la situación de retiro que ha presentado deficiencia en su aplicación y vacíos, entre ellas:

a) No se ha precisado en la norma modificada si la devolución de aportes corresponde también para el personal policial que haya pasado a la situación de retiro antes de la publicación de la Ley N° 31826, pues, conforme a la teoría de hechos cumplidos, prevista en el artículo 103 de la Constitución Política, no es válida la aplicación retroactiva de las normas. De ahí que, existe un proyecto de ley, Proyecto Ley N° 8701/2024-CR que busca resolver dicho vacío.

b) La falta de reglamentación oportuna de la Ley N° 31826 ha generado acciones administrativas y judiciales constantes contra el FOVIPOL, con el objetivo hacer efectiva la devolución total de los aportes.

2. ¿Qué tan eficiente considera que es el proceso legal vigente para garantizar la devolución oportuna de los aportes de FOVIPOL? ¿Qué obstáculos existen?

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

El 27 de junio de 2025 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Supremo N.º 003-2025-DE, mediante el cual, se aprobó el nuevo reglamento de la Ley N° 24686, en atención a la modificación establecida mediante Ley N° 31826, en la que se han establecido, entre otros, los procedimientos y requisitos para la devolución de aportes prevista en dicha modificatoria.

Cabe señalar que, a la fecha, existe un proceso constitucional de acción popular en curso contra dicho Decreto Supremo, recaída en el Expediente N° 01445-2025-0-1801-SP-DC-03, en la que se cuestiona los aspectos vinculados a la devolución de aportes.

3. ¿Cree que las leyes relacionadas con FOVIPOL requieren una actualización para adaptarse a la realidad actual? ¿Por qué?

Sí, requieren ser actualizadas, dado que, la modificación última de la Ley N° 24686, amerita la modificación de la normativa interna del FOVIPOL a fin de evitar contradicciones.

4. ¿De qué manera considera que la burocracia administrativa afecta el retraso en la devolución de los aportes del FOVIPOL?

Uno de los factores que influye en la atención oportuna de las solicitudes de devolución de aportes la sobrecarga de solicitudes y la insuficiencia de personal para dicho fin.

5. ¿Cree que la falta de voluntad política o de recursos administrativos influye en el retraso de la devolución de los aportes de FOVIPOL? ¿Por qué?

En efecto, conforme a los señalado en la respuesta a la anterior pregunta, la falta de recursos administrativos influye en el retraso de la devolución de los aportes, lo que también está vinculado a la disponibilidad presupuestal que tenga la entidad para atender el problema.

6. ¿Considera que las condiciones económicas y financieras de las instituciones responsables impactan en los retrasos de la devolución de los aportes del FOVIPOL?

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

Sí, la disponibilidad presupuestal es importante para atender los problemas administrativos que pudieran existir en la entidad, entre ellas, la atención de la solicitud de devolución de aportes.

7. ¿Cuánto tiempo, en promedio, considera que toma la resolución de los casos judiciales relacionados con la devolución de los aportes de FOVIPOL?

No existe un tiempo determinado, depende mucho de la carga de cada juzgado o sala que venga tramitando el proceso judicial sobre devolución de aportes. En promedio puede demorar un año y medio hasta dos años en obtener una decisión firme.

8. ¿Cree que las decisiones judiciales en los casos de devolución de aportes de FOVIPOL son efectivas para garantizar el cumplimiento? ¿Por qué?

Existe pronunciamientos en diferentes sentidos según el contexto:

- Antes de la promulgación de la Ley N° 31826, los juzgados constitucionales de Lima, a raíz de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, han venido resolviendo en el sentido que solo procede la devolución de los aportes realizados por el personal policial desde la fecha en que solicitaron administrativamente, dado que, a partir de ahí se considera que han expresado su intención de desafiliarse de la entidad. Los aportes que hayan realizado con anterioridad a la fecha de la solicitud de desafiliación se entienden que han sido autorizados tácitamente. No procede devolución de aportes si el aportante ha sido beneficiado (con algún préstamo o adjudicación de vivienda) por el FOVIPOL. En otros casos, en vía civil y en la vía contenciosa administrativa, los jueces suelen ordenar la devolución total de los aportes y otros que lo han rechazado.

- Luego de la promulgación de la Ley N° 31826 (y antes de su reglamentación), en general, las demandas de cumplimiento en base a dicha ley, han venido siendo declaradas improcedentes, debido a la falta de reglamentación dispuesta en la misma ley.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

TESIS
UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

9. ¿Considera que los jueces que manejan los casos de devolución de aportes de FOVIPOL están suficientemente capacitados en las particularidades de este sistema?

Sí, debido a que existe una gran cantidad de procesos constitucional cuyas pretensiones versan sobre devolución de aportes efectuados al FOVIPOL. Asimismo, existen diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la materia



Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

TESIS
UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

Anexo 6. Propuesta de Proyecto de Ley

PROYECTO DE LEY

LEY QUE REGULA LA DEVOLUCIÓN EFECTIVA DE APORTES DEL FONDO DE VIVIENDA POLICIAL (FOVIPOL) Y GARANTIZA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS PATRIMONIALES

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA; Ha dado la Ley siguiente:

TÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto y ámbito de aplicación La presente ley tiene por objeto regular el procedimiento de devolución de aportes del Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL), garantizando su celeridad y transparencia. La presente norma es de aplicación a todo el personal de la Policía Nacional del Perú que, habiendo realizado aportes, se encuentre en situación de retiro y no haya accedido a un beneficio habitacional, independientemente de la fecha en que se haya producido su cese o pase al retiro, conforme al principio de irrenunciabilidad de derechos.

Artículo 2.- Beneficiarios Son beneficiarios de la devolución: a) El aportante en situación de retiro sin beneficio habitacional. b) En caso de fallecimiento, sus herederos legales en el siguiente orden excluyente: 1. Cónyuge o conviviente reconocido; 2. Hijos; 3. Padres.

TÍTULO II: PROCEDIMIENTO Y PLAZOS

Artículo 3.- Simplificación para herederos La solicitud de herederos se tramita mediante procedimiento administrativo simplificado. No será exigible la sucesión intestada judicial ni la declaratoria de herederos cuando los solicitantes ya figuren registrados como derechohabientes en los sistemas de la Policía Nacional del Perú (cajas de pensión o salud), debiendo el FOVIPOL validar dicha información internamente.

Artículo 4.- Plazos perentorios y responsabilidad El procedimiento de devolución se sujeta a los siguientes plazos máximos, bajo responsabilidad funcional: a) Verificación:

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

30 días hábiles desde la presentación. b) Resolución: 15 días hábiles tras la verificación. c) Desembolso: 30 días hábiles desde la notificación de la resolución. El incumplimiento injustificado acarreará responsabilidad administrativa y civil para los funcionarios encargados.

Artículo 5.- Interoperabilidad (Prohibición de exigencias innecesarias) El FOVIPOL está prohibido de exigir documentos que ya obren en poder del Estado, tales como la Resolución de Baja, historial de servicios o constancias de haberes, debiendo recabar esta información mediante interoperabilidad con la Dirección de Recursos Humanos de la PNP y el Ministerio del Interior.

TÍTULO III: ASPECTOS FINANCIEROS

Artículo 6.- Actualización del valor de los aportes Los aportes a devolver se actualizarán aplicando una tasa de interés que preserve su valor adquisitivo. La fórmula aplicable será:

$$M = A \times (1 + i)^n$$

Donde:

- M = monto actualizado a la fecha de devolución.
- A = monto del aporte inicial.
- i = tasa efectiva anual definida por el Ministerio de Economía y Finanzas.
- n = número de años completos transcurridos desde el aporte hasta la fecha de devolución.

Artículo 7.- Garantía de liquidez (Fideicomiso) Autorícese al FOVIPOL a constituir una Reserva de Contingencia o Fideicomiso de Administración intangible, financiada con un porcentaje de los recursos ordinarios del fondo, destinada exclusivamente al pago de devoluciones administrativas y sentencias judiciales, asegurando la disponibilidad inmediata de liquidez sin afectar las inversiones hipotecarias.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

TESIS
UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL) fue creado para facilitar el acceso a la vivienda; no obstante, se ha identificado una problemática recurrente en la devolución de aportes a quienes pasan al retiro sin haber obtenido dicho beneficio. Actualmente, la normativa (Ley N.º 31826) presenta vacíos respecto a la retroactividad, dejando en indefensión a quienes cesaron antes de 2023.

Asimismo, la falta de plazos perentorios ha generado demoras que vulneran el debido procedimiento administrativo. Financieramente, la ausencia de una fórmula técnica de actualización monetaria provoca que, tras años de espera, el policía reciba un monto devaluado.

Por ello, esta propuesta legislativa busca: (1) Precisar la aplicación retroactiva del beneficio para cubrir a todos los afectados; (2) Simplificar los trámites para herederos y eliminar barreras burocráticas mediante la interoperabilidad; y (3) Crear un mecanismo financiero (Fideicomiso) que garantice la liquidez para los pagos, evitando la excusa de falta de presupuesto. Esta medida no irroga gasto al Tesoro Público, pues se financia con los propios recursos del fondo privado de los aportantes.

Tesis publicada con autorización del autor
No olvide citar esta tesis

UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR

CONSTANCIA N°813-CIEI-CIENTÍFICA-2025

El presidente del Comité Institucional de Ética en Investigación de la Universidad Científica del Sur (CIEI-CIENTÍFICA) da constancia que el proyecto de investigación, cuyos datos se registran a continuación, **ha sido aprobado** por el CIEI-CIENTÍFICA.

Código de Registro: **PRE-7-2024-00746**

Título: **Análisis jurídico e incumplimiento sobre la devolución de los aportes del fovipol en el distrito de Villa el salvador, 2024**

Investigador(a): **Pedro Luis Guzmán Rujel**

La aprobación del proyecto de investigación implica que el documento presentado a evaluación cumple con los lineamientos de Universidad en materia de investigación y ética, los cuales se sustentan en la normativa internacional vigente.

La aprobación del proyecto de investigación corresponde a los siguientes documentos:

1. Protocolo de investigación, versión 1.0 de fecha 12 de diciembre del 2024

La aprobación tiene vigencia desde la emisión del presente documento hasta el **05 de julio del 2026.**
Todo trámite para la renovación de la aprobación tendrá que ser por lo menos 30 días antes de su vencimiento.
Tome atención del comunicado **813- CIEI-CIENTÍFICA-2025** que se adjunta a su constancia de aprobación.

Villa El Salvador, 06 de enero del 2025

UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL SUR - UCSUR
Comité Institucional de Ética en Investigación

Mg. Cinthya Ruth Chipana Herquinio
Presidente
Comité Institucional de Ética en Investigación

COMUNICACIÓN N° 813 - CIEI-CIENTÍFICA-2025

En consideración a la aprobación de su proyecto de investigación el CIEI-CIENTÍFICA considera establecer algunos alcances y precisiones para su conocimiento:

1.- Si su investigación, se va a desarrollar en una Institución externa a la Universidad Científica del Sur, usted deberá enviar (la) (el) aprobación/permiso institucional de dicha institución externa al correo del CIEI-CIENTÍFICA ciei_ucsur@cientifica.edu.pe antes de iniciar la ejecución de su proyecto de investigación para el pase respectivo.

2.- La presente aprobación de su estudio no podrá continuar ejecutándose, si es que el proyecto de investigación arriba indicado es modificado de cualquier forma. Toda enmienda, añadido, eliminación o eventualidad (eventos adversos, etc.) posterior a la fecha de aprobación debe ser reportado al CIEI-CIENTÍFICA.

3.- La aprobación de este proyecto es válida solo para el proyecto que ha sido evaluado por el CIEI-CIENTÍFICA, cualquier otro proyecto que se quiera llevar a cabo utilizando la información recogida como parte de este proyecto, debe solicitar la evaluación ética correspondiente.

4.- La vigencia de la aprobación de este documento es de dieciocho (18) meses **(hasta el 05 de julio del 2026)**, periodo en el que puede desarrollarse el proyecto. Cualquier trámite para su renovación deberá ser enviado antes del término de la vigencia de este documento, debiendo suspenderse todo desarrollo hasta que la renovación sea aprobada.

5.- Toda aprobación del CIEI-CIENTÍFICA tiene alcance a nivel nacional, si es que la propuesta de investigación considera el empleo de información de personas de otros países, el tesista/investigador tendrá que contar con la aprobación del acceso y uso de dicha información por la Institución de ese país y tendrá que declarar en su proyecto que la propuesta de investigación será revisada y aprobada por un Comité de ética del país de donde provienen los datos.

Comité Institucional de Ética en Investigación
Universidad Científica del Sur
CIEI-CIENTÍFICA

RESOLUCION DIRECTORIAL DE CARRERA: Derecho 001-CI-DAFCE-U.CIENTIFICA-2025

CARRERA DE: Derecho

Lima, 06 de enero de 2025

VISTOS:

La Constancia N°813-CIEI-CIENTÍFICA-2025, del Comité Institucional de Ética en Investigación de la Universidad Científica del Sur; y

Los informes de evaluación independiente del proyecto de tesis titulado: "Análisis jurídico e incumplimiento sobre la devolución de los aportes del FOVIPOL en el distrito de Villa el Salvador, 2024" presentado por:

- PEDRO LUIS GUZMAN RUJEL.

CONSIDERADO:

Que, de acuerdo con el Reglamento General de la Universidad Científica del Sur y los reglamentos de para obtener el título en la carrera de derecho se debe desarrollar un trabajo de investigación;

Que, Comité Institucional de Ética en Investigación de la Universidad Científica del Sur ha aprobado el proyecto de tesis titulado "Análisis jurídico e incumplimiento sobre la devolución de los aportes del FOVIPOL en el distrito de Villa el Salvador, 2024", para ser ejecutado hasta el día 05 de julio del 2026.

De acuerdo normativa vigente de la Universidad Científica del Sur y en uso de las atribuciones conferidas al director académico de carrera,

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Aprobar e inscribir el proyecto de tesis titulado "ANÁLISIS JURÍDICO E INCUMPLIMIENTO SOBRE LA DEVOLUCIÓN DE LOS APORTES DEL FOVIPOL EN EL DISTRITO DE VILLA EL SALVADOR, 2024", con número de registro: PRE-7-2024-00746, estableciendo que el período de ejecución del mencionado proyecto vence el día 05 de julio del 2026.

Artículo 2.- Nombrar al docente Erick Gregory Cuba Meneses como asesor para el desarrollo de tesis en cuestión.

Regístrese, comuníquese y archívese.



Andrés Dulanto Tello
Decano de la Carrera de Derecho
Universidad Cientifica del Sur