

- ECONOMÍA



"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"  
"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

OFICIO N° 210-2021 -PR

Lima, 13 de abril de 2021

Señora

**MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILIN**

Presidenta a.i. del Congreso de la República

Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley que garantiza el cumplimiento de la ley 29625, ley de devolución de dinero del Fonavi a los trabajadores que contribuyeron al mismo, priorizando a la población vulnerable, como consecuencia de la pandemia de la Covid-19. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

**Sobre el artículo 1: el objeto de la Ley es garantizar cumplir con la Ley 29625 y devolver efectiva e inmediata los aportes priorizando a la población vulnerable; asimismo, establece nuevos criterios para el saneamiento de los inmuebles de los prestatarios del Banmat**

1. El propósito de la ley es devolver los aportes del FONAVI, es decir, recursos económicos inmediatos para que los Fonavistas puedan afrontar la crisis originada por la pandemia. Sin embargo, no toma en cuenta que entre enero 2015 - noviembre 2019, se ha devuelto a **1'084,598 Fonavistas**, por un total de **S/ 1,346'794,093.72** con recursos del mismo FONAVI, que han sido recuperados por las gestiones de la Comisión Ad Hoc con apoyo de su Secretaría Técnica.

Ahora bien, al proponer una devolución inmediata y efectiva, se considera que la devolución se financia con Tesoro Público, en cuanto a ello se debe tener en cuenta que para la emisión de cualquier disposición legal que irroque gastos públicos, el legislador debe: a) especificar la fuente de financiamiento, y b) contar con una evaluación presupuestaria y el análisis costo-beneficio del proyecto de norma, elaborados por el pliego presupuestario correspondiente<sup>1</sup>.

Es necesario precisar, que no se ha considerado el procedimiento que se realizará para la determinación de aportes a devolver y la fuente para realizar dicha liquidación. El pretender realizar una devolución efectiva, sin haber realizado una concordancia con lo establecido por el Tribunal Constitucional y, además, el no tener claro los procedimientos a seguir para hacerlo efectivo, suponen un devenir de incertidumbre y caos.

Por otro lado, tampoco toma en cuenta aquellos prestatarios del BANMAT que pagaron sus créditos puntualmente, pues establece nuevos criterios para la venta de los inmuebles del Fonavi al valor de la inversión o construcción (en Soles Oro o Intis). Esta norma está dirigida a una cartera de 10,229 inmuebles que integran el Fondo Revolvente (Banmat), sin considerar que la cartera por créditos vencidos, superan los 228 mil prestatarios.

<sup>1</sup> Texto recogido del artículo 2, numeral 2, incisos 3 y 4, del Decreto de Urgencia 015-2019, Decreto de Urgencia para el Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020.

**Sobre el artículo 2: devuelve a todos los trabajadores, sin excepción ni exclusión, los aportes realizados (trabajador, empleador, Estado y otros) y actualizados**

2. No se ha considerado que el Tribunal Constitucional, ratificó la validez constitucional de excluir de la devolución a quienes accedieron a los recursos Fonavi (vivienda, luz, agua), de otra manera se beneficiarían doblemente<sup>2</sup>. La sentencia N° 0008-2017-PI/TC señala en sus fundamentos 14, 15 y 16 que es infundada la inclusión a los beneficiados con recursos del FONAVI.

El Tribunal Constitucional para considerar la constitucionalidad de la Ley N° 29625, ha permitido devolver individualmente sólo los aportes descontados a los trabajadores, pues considera que no procede devolver al fonavista aquello que no le fue descontado y que haya afectado su patrimonio<sup>3</sup>. Ello es propio del derecho de propiedad: se devuelven los aportes que aportó el trabajador, que salió de su bolsillo.

Adicionalmente, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente 0012-2014-PI/TC indica claramente que *«la devolución de aportes realizados por el Estado, los empleadores u otras entidades, no es constitucional, toda vez que la devolución de aquellos aportes que no afectaron el patrimonio de los fonavistas sería contraria al deber del Estado»*.

Cabe mencionar, que la vulneración de la cosa juzgada establecida en las sentencias de inconstitucionalidad del Tribunal Constitucional implica a su vez la violación de la supremacía normativa de la Constitución (artículos 51º, 45º y 38º, entre otros), pues si esta establece en su artículo 139º, inciso 2) que *«Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución»*, y el artículo 201º que *«El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución»*.

**Sobre el artículo 3: actualización de los aportes con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y la tasa de Interés Legal**

3. En lo referido a determinar el valor constante de las aportaciones aplicando el índice de precios al consumidor, y su actualización empleando la tasa de interés legal, ambos correspondientes al periodo comprendido entre el inicio de cada aportación individual hasta la fecha de devolución; se advierte que podría generar demandas adicionales de recursos al Tesoro Público.

Asimismo, esta doble actualización, con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y el interés legal, eleva el costo de la devolución a 3.8 billones de Soles (S/ 3,835'569,393'577,760), lo que la convierte en impagable, muy lejos de lo que realmente se recaudó por Fonavi durante su vigencia y los proyectos que se realizaron. El siguiente cuadro lo explica<sup>4</sup>:

<sup>2</sup> Expediente N° 008-2017-PI/TC: *«...resulta constitucionalmente posible la exclusión de aquellas personas que habiendo aportado al Fonavi han recibido algún tipo de beneficio, directo o indirecto, derivado de la aplicación de los recursos acumulados en dicho fondo»* (fundamento 14).

<sup>3</sup> Fundamento 7 y 59, Sentencia N° 0007-2012-PI/TC; Fundamentos 16, 17 y 18, Sentencia N° 0012-2014-PI/TC).

<sup>4</sup> El procedimiento de actualización, en resumen, fue el siguiente:

Tipo de contribución	Aporte real S/	Fondo necesario aplicando solo índice de Precios al Consumidor (en S/)	Fondo necesario aplicando solo Tasa de Interés Legal (en S/)	Fondo necesario aplicando índice de Precios al Consumidor y Tasa de Interés Legal (doble actualización en S/)
Trabajadores dependientes, independientes	1,275'160,575.49	6,309'726,781.12	6,684'314,823.04	406''998,750'703,454
Empleadores, constructoras, proveedores	5,682'603,993.69	35,698'770,025.45	25,008'149,365.09	3,428''570,642'874,310
<b>TOTAL contribuciones recaudadas y actualización</b>	<b>6,957'764,566.18</b>	<b>42,008'496,806.57</b>	<b>31,692'464,188.13</b>	<b>3,835''569,393'577,760</b>

\*Información elaborada por la Dirección de Operaciones de la Secretaría Técnica de Apoyo a la Comisión Ad Hoc, al 31.7.2020

Debe tenerse en consideración que la Ley N° 29625 dispuso la actualización mediante la Tasa de Interés Legal Efectiva.

El señalar que la actualización es por IPC y por Tasa de Interés Legal, no genera más que expectativas sin posibilidad de ser cumplidas, ya que los únicos fondos que se devuelven son los del FONAVI, que son finitos, cuya recuperación ha servido para financiar los 19 grupos de pago aprobados, además de continuar con los procesos de recuperación de los recursos para poder devolver a los Fonavistas.

La fórmula de la devolución a llevarse a cabo debe considerar los recursos efectivamente recaudados a los trabajadores, su actualización, además de los recursos que efectivamente se recuperen, de otro modo se estaría creando expectativas que no van a ser posibles de cumplir.

**Sobre el artículo 4: el Certificado de Reconocimiento de Aportaciones y Derechos del Fonavista (CERAD), representa deuda pública, es un "título valor negociable", y de libre disponibilidad, reditúa con tasa de interés legal más la tasa de interés moratorio. El MEF debe programar las previsiones presupuestarias para su cumplimiento**

4. Asimismo, esta disposición no se condice con el objeto de la norma, pues darle un título valor negociable al Fonavista no es darle recursos inmediatos para afrontar la pandemia. Además, representa también una iniciativa de gasto, prohibida para una ley dictada por el Congreso, sin contar con un informe favorable del Ministerio de Economía y Finanzas sobre su sostenibilidad financiera.

El Tesoro Público no debe financiar la devolución. El Fonavi tiene sus propios recursos,

- 1) Se tomaron los Índices de Precios al Consumidor (IPC), del periodo agosto de 1979 a julio de 2020 (fecha de corte para el ejercicio de cálculo), que consta en la información del Banco Central de Reserva del Perú.
- 2) Se actualizó cada aporte ingresado al Fondo con el correspondiente IPC (mes por mes)
- 3) Se tomaron las Tasas de Interés Legal, del periodo agosto de 1979 a julio de 2020 (fecha de corte para el ejercicio de cálculo), que consta en la información del Banco Central de Reserva y de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS).
- 4) Se actualizó, con la correspondiente Tasa de Interés Legal cada aporte que previamente fue actualizado con IPC en el numeral 2 del presente procedimiento (mes por mes).

cuyos propietarios son los Fonavistas y que la Comisión Ad Hoc viene recuperando año a año. La Ley N° 29625 aprobada en referéndum, dispuso que la devolución se financie con su propio fondo. Además, el Tribunal Constitucional ha señalado que la devolución no puede generar una nueva deuda pública.

Desde otro lado, el Sistema Nacional de Endeudamiento Público se rige, entre otros, por el Principio de Capacidad de Pago y el Principio de Eficiencia y Prudencia, que consisten en la obtención de financiamiento externo e interno, de acuerdo con las posibilidades de atender los pasivos que contrae el Gobierno Nacional y en el manejo y disposición de los Fondos Públicos viabilizando su óptima aplicación y minimizando sus costos, sujeto a un grado de riesgo prudente, respectivamente.

En esa línea, el uso de los recursos del Endeudamiento Público, como fuente de financiamiento del gasto público, debe ser concordante con la estabilidad macroeconómica y contribuir a consolidar la sostenibilidad de la política fiscal, para lo cual se han establecido reglas y límites a la concertación de operaciones de endeudamiento del Sector Público, con base a lo cual el MEF implementa una prudente administración de la deuda.

En ese sentido, la creación de este tipo de deuda pública, denominado “Certificado de Reconocimiento de Aportaciones y Derechos del Fonavista” (CERAD), no es concordante con la finalidad del endeudamiento público ni con los principios, procesos, procedimientos, técnicas e instrumentos del Sistema Nacional de Endeudamiento Público, por lo que la propuesta contenida en el artículo 4 de la Autógrafa de Ley resulta técnicamente inviable.

5. Asimismo, desde la perspectiva de las finanzas públicas, dicha propuesta atenta contra la sostenibilidad y estabilidad fiscal, toda vez que modifica sustancialmente la naturaleza de una obligación de devolución a favor de los Fonavistas, que corresponde ser atendida con los recursos provenientes de la recuperación de activos del FONAVI, según lo establecido por el Tribunal Constitucional<sup>5</sup>; a una obligación financiera (deuda pública) representada en un título valor, a cargo del erario nacional, disponiendo que el MEF efectúe las provisiones presupuestarias respectivas. Asimismo, tendría un impacto negativo en las cuentas fiscales, al generar un incremento de gran proporción en los pasivos de la República del Perú, deteriorando su calificación crediticia y por ende generando condiciones más onerosas de acceso al mercado de capitales.

De otro lado, debe tenerse en cuenta que el otorgarle un título valor negociable al Fonavista no implica proporcionarle recursos inmediatos para afrontar la pandemia, sino más bien otorgarle un derecho que podría ser fácilmente aprovechado por terceros (fondos especulativos) para una futura compra del CERAD, como fue en el caso de los “bonos agrarios”, lo cual a la larga va a resultar perjudicial para los Fonavistas.

De igual manera el Tribunal Constitucional ha señalado el respeto al principio de equilibrio y estabilidad presupuestaria, afirmando que para la aprobación de las medidas que requieren gasto público se necesita la participación del órgano administrador de la hacienda pública, el cual es el Poder Ejecutivo. Así mismo resaltó el cumplimiento del principio de separación de poderes, y la idea del control y balance entre estos<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Expediente 0008-2017-PI/TC

<sup>6</sup> De acuerdo al artículo 118, inciso 17 de la Constitución.

En la reciente STC Expediente N° 00016-2020-PI/T (sobre la ONP) señaló: En el contexto pandémico, dismantelar el actual sistema implicaría, además, que el Estado Peruano, en plena época de pandemia, debería desprenderse de unos quince mil novecientos millones de soles, y luego tendría que seguir desembolsando ingentes sumas de dinero mientras no se recomponga debidamente el fondo solidario intergeneracional antes existentes.

La implementación de este artículo —además— generaría que el beneficiario final del bono no sea el Fonavista (que no puede esperar a la fecha de redención de un título valor). Se podría estar creando un incentivo perverso para que tales títulos valores sean comprados a precios ínfimos, por terceras personas en detrimento de los Fonavistas.

**Sobre el artículo 5: conforma una nueva Comisión Ad Hoc, incorporando con voto mayoritario y ejercicio de la presidencia, a una asociación privada (Federación) de reciente creación. La presidencia del Consejo de Ministros provee de infraestructura y recursos necesarios para el funcionamiento de la Comisión**

6. La actual Comisión Ad Hoc, a través de un procedimiento administrativo, debidamente regulado, permitió la devolución a más de un millón de fonavistas por más de mil trescientos millones de Soles, por lo que difícilmente su conformación evidenciaría un obstáculo para el cumplimiento de la Ley 29625, como se señala en la Exposición de Motivos de la autógrafa.

No obstante, ello, tampoco existe en la Exposición de Motivos justificación para la modificación de los integrantes. Y menos por una nueva Comisión en donde la mayoría de sus integrantes y la presidencia sea ejercida por una asociación de derecho privado que no ha logrado acreditar la representación de los fonavistas<sup>7</sup>.

Este artículo significa un riesgo muy grande, al otorgarle pleno manejo de los recursos, de miles de millones de soles, a una asociación civil, cuyos integrantes no asumen mayor responsabilidad que la de ser dirigentes.

Debe tenerse en consideración que, dentro del marco normativo vigente, el cumplimiento de la Ley N° 29625, que requiere de un procedimiento administrativo de devolución de aportes del FONAVI, otorga la competencia tanto de funciones y servicios públicos, que debe ser efectuado por el órgano ejecutivo en su condición de responsable de la administración" (cfr. STC 0004-2004-CC, F. J. 9.6).

El FONAVI tuvo un fin público, siendo administrado durante su vigencia por el Estado. Por ello, su devolución guarda relación con el interés público. Así pues, la composición de la Comisión Ad Hoc debe estar compuesta por representantes de la administración pública, que tienen o han tenido relación con el proceso de devolución de aportes del FONAVI o que se constituyan en fuente para la recuperación o recaudación de sus recursos, tal es el caso de las entidades que actualmente conforman la Comisión Ad Hoc.

Asimismo, debe de tomarse en consideración que la conformación actual de la

---

<sup>7</sup> La actual Comisión Ad Hoc incorporó solamente a 3 miembros (de 9) de una Asociación de Fonavistas, debido a que fue esta organización la que gestionó el referendo y dado a que proveyó de los padrones a la misma Comisión Ad Hoc (más de 400 mil personas registradas) con el cual se inició el registro para la devolución.

Comisión Ad Hoc ha sido constituida desde la Ley N° 29625, una norma que para su aprobación mereció ser sometida a un referéndum.

Finalmente indicar que, con la promulgación de esta norma la nueva Comisión Ad Hoc pasaría a convertirse en un organismo público, dejando su naturaleza ejecutiva y temporal, es decir, con el tiempo de vida supeditado a cumplir un fin en virtud del mandato de una ley, sino en uno con infraestructura y recursos que la Presidencia del Consejo de Ministros le provea<sup>8</sup>.

### **Sobre el artículo 6: Contratación de servicios de terceros bajo el Código Civil**

7. Al respecto, conforme a lo señalado en la citada fórmula legal, la Comisión Ad hoc podrá contratar servicios de terceros para el cumplimiento de los procesos prioritarios que considere relevantes y sean sustentados técnicamente; asimismo, se señala que dichos contratos están enmarcados en el Código Civil.

En relación a ello, corresponde manifestar que, de lo contemplado en la citada fórmula legal podría presentarse los siguientes supuestos:

En el caso que la referida disposición tenga por objetivo la contratación de personal, no resultaría de aplicación la normativa del régimen general de contratación pública, debiendo remitirse a las leyes laborales correspondientes.

Si la referida "contratación de terceros" involucra la provisión de un servicio para la Entidad cuya programación anual supere el monto de las ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), por regla general dichas contrataciones deben realizarse aplicando la normativa del régimen general contratación pública, no habiéndose proporcionado en los antecedentes de la Autógrafa ningún sustento que amerite dicha excepción.

Ahora bien, cabe destacar en este punto lo establecido en el artículo 76 de la Constitución Política del Perú, en donde se dispone que la contratación de bienes, servicios u obras con cargo a fondos públicos se efectúe, obligatoriamente, por licitación o concurso, de acuerdo con los procedimientos y requisitos señalados en la Ley.

Así, considerando la normativa actualmente vigente, mediante el TUO de la Ley de Contrataciones se establecen las disposiciones orientadas a maximizar el valor de los recursos públicos que se invierten y a promover la actuación bajo el enfoque de gestión por resultados en las contrataciones de bienes, servicios y obras, de tal manera que estas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, que permitan el cumplimiento de los fines públicos y tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos.

La provisión de bienes, servicios u obras que realizan las entidades determinadas en el TUO de la Ley de Contrataciones, se deberá realizar de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política del Perú, mediante procedimientos competitivos y bajo las condiciones establecidas en el régimen general de contratación pública, de manera que se aseguren las mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad en el empleo de los recursos públicos.

---

<sup>8</sup> La Secretaría Técnica estaría en la PCM y sus objetivos de gestión estarán alineados a los de la nueva Comisión Ad Hoc.

En dicho contexto, de acuerdo con lo previsto en el numeral 16.2 del artículo 16 del Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento, la Dirección General de Abastecimiento, en su condición de ente rector, tiene como una de sus tareas la integración progresiva de los diversos regímenes legales de contratación en un régimen unificado, lo cual se encuentra acorde con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE.

En consecuencia, la propuesta contenida en la fórmula legal en el sentido de establecer una excepción a la aplicación de la normativa del régimen general de contrataciones, no solo no coadyuva con el objetivo del Sistema Nacional de Abastecimiento de contar con un marco normativo unificado que asegure las mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad en el empleo de los recursos públicos; sino que, constituye una práctica que pone en riesgo el ingreso del Perú a la OCDE.

Sin perjuicio de lo indicado, debe tenerse en cuenta que el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5 del TUO de la Ley de Contrataciones establece que, constituye un supuesto excluido de la aplicación de dicha Ley, las contrataciones cuyos montos sean iguales o inferiores a ocho (8) UIT vigentes al momento de la transacción; por lo que en el caso de los referidos contratos podrían aplicarse las disposiciones del Código Civil. Ahora bien, considerando que se no cuenta con información respecto de los montos de los contratos que pretende regular el texto de la Autógrafa de Ley ni el sustento respectivo, se observa este extremo de la propuesta.

En ese sentido, considerando que no se cuenta con la información respecto de los montos de la contratación de terceros que pretende regular el texto de la Autógrafa de Ley, ni se logra advertir si se pretende contratar personal para la citada Comisión, en la cual solo se aplicaría las leyes laborales correspondientes, o si “la contratación involucra la provisión de un servicio (siendo en este caso relevante el monto de la contratación a efectos de determinar si se aplica la normativa del régimen general contratación pública o se encuentra exceptuado de dichas normas, por tratarse de contrataciones cuyos montos sean iguales o menores a ocho UIT)” se observa el artículo 6 de la citada Autógrafa de Ley.

#### **Sobre el artículo 6: Gestión de exoneraciones por parte de la Secretaría Técnica de Apoyo a pedido de la Comisión Ad Hoc**

8. Al respecto, la citada fórmula legal indica que sería la Secretaría Técnica de Apoyo quien se encargará de gestionar, además de la priorización de los procesos, las exoneraciones que le requiera la Comisión Ad Hoc; sin embargo, no se precisa a qué tipo de exoneraciones se refiere, máxime si antes de dicha mención se ha hecho referencia a que la ejecución del gasto se realizará “mediante la aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado”, pudiendo entenderse que la disposición se estaría refiriendo a una exoneración de la aplicación del TUO de la Ley de Contrataciones, aunado a ello, no se cuenta con el sustento correspondiente que permita determinar la finalidad de dicho extremo de la fórmula legal.

Respecto al escenario de que la referida disposición se encuentre orientada a inaplicar la normativa del régimen general de contratación pública, manifiesta lo siguiente:

- “Podría vulnerar lo establecido en el artículo 76 de la Constitución Política del Perú en donde se dispone que, por regla general, la contratación de bienes,

servicios u obras con cargo a fondos públicos debe efectuarse, obligatoriamente, por licitación o concurso, es decir, a través de procedimientos competitivos conforme a los previstos en el TULO de la Ley de Contrataciones, de manera que se aseguren las mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad en el empleo de los recursos públicos.

- De acuerdo con lo previsto en el numeral 16.2 del artículo 16 del Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento, a través de la Dirección General de Abastecimiento tiene como una de sus tareas la integración progresiva de los diversos regímenes legales de contratación en un régimen unificado, lo cual se encuentra acorde con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE.
- La inaplicación del régimen general de contratación pública es una medida contraria a las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE, la cual recomienda la unificación del régimen general de contratación pública, lo cual favorece la transparencia y predictibilidad de las actuaciones de las Entidades en pro de la integridad de las mismas.
- Autorizar exoneraciones al régimen general de contrataciones del Estado podría vulnerar los tratados internacionales suscritos por el Perú, los cuales benefician la transparencia de las contrataciones y acceso de proveedores tanto nacionales como extranjeros bajo reglas de igualdad.
- Adicionalmente, es preciso señalar que la normativa del régimen general de contratación pública prevé diferentes métodos de contratación que las Entidades podrán emplear para asegurar que sus contrataciones cumplan con condiciones óptimas de oportunidad, calidad y precio”.

Por lo expuesto, considerando que no se cuenta con el sustento correspondiente que permita determinar la finalidad de la fórmula legal y, en la medida que las disposiciones contenidas en el artículo 6 podrían representar la inaplicación del TULO de la Ley de Contrataciones y/o una propuesta de creación de un régimen especial de contratación pública, aspectos que contravendrían la finalidad que persigue el Sistema Nacional de Abastecimiento.

Por otro lado, los efectos de este artículo implican que la nueva Comisión Ad Hoc pueda realizar contrataciones exonerándose de procesos de selección, y con “bonos de éxito”, lo que iría en contra de la posición actual de que las contrataciones se realicen bajo la competencia y transparencia, a fin de evitar que los procesos sean parte de la corrupción.

#### **Sobre el artículo 6: Administración directa por la Comisión del fondo revolvente Banmat, así como de las personas jurídicas creadas con recursos del FONAVI**

9. Asimismo, resulta muy preocupante que, por ejemplo, el Fondo MiVivienda, constituido con recursos del Fonavi (Ley N° 26912), cambie su administración a la Comisión Ad Hoc modificada, cuyo encargo es distinto a llevar programas de vivienda de interés público, como “Techo Propio”, entre otros. Sin duda, la norma aprobada implica la

desactivación del Fondo MiVivienda, sin considerar que las normas de creación del Fondo MiVivienda eran válidas al momento de su dación, por lo que se está yendo en contra de lo previsto en el artículo 103º de la Constitución Política y a la irretroactividad de la ley, señalado en el Título Preliminar del Código Civil.

Debe de tenerse en consideración que, al momento de la creación del Fondo MiVivienda por Ley, el FONAVI todavía no había sido desactivado, por lo que queda claro que el interés de su creación es la satisfacción de vivienda digna a la población peruana. De otro lado, debe considerarse que el Fondo MiVivienda es una empresa comprendida bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE y adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que se encuentra bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca Seguros y AFP, en sus actividades financieras, y por la Superintendencia del Mercado de Valores, en sus actividades dentro del mercado de valores. Por lo que pasar su administración a la nueva Comisión Ad Hoc la aleja de su propósito original y podría implicar su desactivación y el reparto de sus recursos a los fonavistas, poniendo fin a la única fuente de recursos de bajo interés para la creación de vivienda de interés social.

#### **Sobre el artículo 6: Cambio de adscripción de la Secretaría Técnica de Apoyo la Comisión Ad Hoc**

10. En cuanto a lo señalado en el tercer párrafo del artículo 6 señala: "Las funciones que cumple la Secretaría Técnica de Apoyo a la Comisión Ad Hoc están alineadas con los objetivos de gestión establecidos por dicha Comisión; manteniendo dependencia presupuestal del pliego Presidencia del Consejo de Ministros", situación que generaría un cambio estructural y organizacional a la referida Secretaría Técnica, que actualmente es una Unidad Ejecutora del Pliego 009. Ministerio de Economía y Finanzas, lo cual demandaría un despliegue logístico y presupuestal para su implementación, cuyo costo no ha sido dimensionado.

#### **Sobre el artículo 7: declara inaplicable la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 30114, Ley de Presupuesto 2014, y sin efecto jurídico los actos y las acciones que se realizaron a su amparo desde el 2015 en adelante. Además, deja sin efecto las normas que se opongan a la presente ley**

11. Esta disposición es abiertamente inconstitucional, puesto que transgrede el artículo 103º de la Constitución prohíbe la retroactividad de las normas<sup>9</sup>.

La autógrafa al dejar sin efecto legal las devoluciones realizadas en los 19 grupos de pago, las resoluciones administrativas que se pronuncian sobre reconsideraciones, el procesamiento de información proveniente de los empleadores, entre otros. Se genera incertidumbre y se altera la seguridad jurídica. Esto no puede permitirse, sería contraproducente para un estado de derecho, disponer que una norma actúe de manera retroactiva, dejando sin efecto actos y acciones realizadas con anterioridad al amparo de una norma vigente.

También es menester considerar que, con ocasión de esta retroactividad, la promulgación de la norma acarrearía inmediatamente la paralización de los procesos de devolución, incluyendo el pago de a través del Banco de la Nación, pues las

<sup>9</sup> «... La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos»

devoluciones pendientes de cobro se hicieron al amparo de una norma que con esta ley perdería sus efectos legales. Entonces esta norma, además de ser inconstitucional iría en contra de los propios Fonavistas.

De otro lado, la fórmula de dejar sin efecto las normas que se opongan a la presente ley va contra lo establecido en el Manual de Técnica Legislativa del Congreso, que señala que la derogación es precisa y no debe usar términos como “dejase sin efecto” o similares<sup>10</sup>.

**Sobre el artículo 8: Establece los criterios aplicables para calcular el pago de la deuda o de la obligación contractual que mantienen, los poseionarios y/o titulares de un bien inmueble. El nuevo criterio sería el del “capital invertido por FONAVI en el terreno o el valor de la construcción del inmueble más el interés legal”**

12. El bien inmueble tiene un valor intrínseco, utilizado para su adjudicación. El capital invertido del terreno o la construcción es un valor que no incorpora otros costos generados para su final adjudicación a los adquirentes, máxime cuando el capital invertido fue en Soles Oro, Intis e Intis Millón. Así, los valores a recuperar para la devolución serían ínfimos.

**Sobre el artículo 9: Otorga facilidades de pago para los poseionarios beneficiarios por 10 años y un descuento del 25% del monto total a pagar si es al contado**

13. El plazo es demasiado extenso, considerando la necesidad de contar con recursos suficientes para financiar el pago de los Fonavistas como devolución a sus aportes al Fonavi. De igual manera, considerar una rebaja del 25% por pronto pago es bastante alta, más aún cuando puede llegar a afectarse el propio valor intrínseco del inmueble ocupado del FONAVI, si solo se considera el valor invertido en el terreno o la construcción.

Constituye una muy mala señal para aquellos prestatarios que cumplieron con cancelar sus créditos oportunamente, incluyendo el capital y los intereses pactados en su momento. En tal sentido, las facilidades que se otorguen no pueden generar condiciones más favorables para quienes dejaron de cumplir con sus créditos respecto de quienes los vienen cumpliendo o ya cancelaron.

**Sobre la Primera Disposición Complementaria Final: Dispone que el MEF asigne los fondos necesarios para la devolución, con cargo a «fondos de contingencia existentes»**

14. La devolución solamente debe considerar los fondos del FONAVI, pues se trata de un fondo particular distinto a los del Tesoro Público, además que no procede generar un nuevo gasto público, como lo señala la propia Exposición de Motivos de la Autógrafa.

Las iniciativas legislativas que demandan financiamiento con fondos del Tesoro no previsto en los presupuestos de las entidades públicas comprometidas, y que no cuenten con la intervención del Poder Ejecutivo son inconstitucionales (STC 00011-2020-AI/TC).

---

<sup>10</sup> Debe evitarse la derogación genérica indeterminada, que suele expresarse con fórmulas como, por ejemplo, “derógase todo lo que se oponga”.

En la Sentencia del Expediente 00016-2020-PI/TC, el Tribunal Constitucional señala:

*«...la Constitución establece en el inciso 17 de su artículo 118 que corresponde al Poder Ejecutivo administrar la hacienda pública. Este Tribunal ha afirmado la exclusividad de dicha competencia (sentencia emitida en el Expediente 0002-2013-CC/TC, fundamento 10). Con relación al Poder Legislativo, el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución dispone que:  
Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.»*

Al respecto, de aplicarse dichas medidas señaladas en los párrafos anteriores, se demandaría recursos adicionales al Tesoro Público, lo que contravendría las reglas para la estabilidad presupuestaria contenida en el artículo 2 de la Ley N° 31085, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021, el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público; así como en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú; que consiste en que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente; y, la prohibición de iniciativa de gasto congresal contemplada en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

**Sobre la Segunda Disposición Complementaria Final: La ley no requiere reglamentación, basta la elaboración de un Plan Operativo**

15. El Tribunal Constitucional ha dispuesto que el Congreso, en colaboración con el Poder Ejecutivo y la Comisión Ad Hoc Fonavi, regulen el procedimiento de devolución de acuerdo con la Ley N° 29625 y a sus Sentencias emitidas, pero la autógrafa regula la devolución sin estos parámetros (STC 0008-2017-PI/TC).

Esto implica que la nueva Comisión Ad Hoc, con una composición mayoritaria de una asociación de derecho privado, a la que la PCM le provee infraestructura y recursos y que puede exonerarse de procesos de selección, no requiere de un reglamento, basta un plan operativo para iniciar funciones.

No obstante, esta autógrafa es heteroaplicativa, porque no resuelve el procedimiento de devolución de aportes. En tal sentido, requiere un reglamento que lo dicta el Poder Ejecutivo (que puede ser a propuesta de la Comisión ad Hoc).

Debe tenerse en cuenta que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N.° 01893-2009-PA/TC que señala: *«Que las normas heteroaplicativas, también denominadas de efectos mediatos, pueden ser definidas como aquellas normas que, luego de su entrada en vigencia, requieren indefectiblemente de un acto de ejecución posterior para poder ser efectivas. Es decir, que la eficacia de este tipo de normas está condicionada a la realización de actos posteriores y concretos de aplicación».*

16. Luego de examinar la autógrafa vemos que hay una serie de artículos que la hacen inconstitucional y que, por otra parte, no ha seguido lo previsto por el Tribunal Constitucional en la Sentencia N° 0008-2017-PI/TC: básicamente, que se regule el

procedimiento de devolución de aportes del FONAVI en los términos establecidos por el mismo Tribunal Constitucional, uno de ellos es que tal procedimiento debe ser coordinado con el Poder Ejecutivo y con la Comisión Ad Hoc.

Además, por el nivel de cambios introducidos en la autógrafa de ley, respecto de la actual Comisión Ad Hoc, la implementación de la misma tomará tiempo, lo que —a su vez— la aleja de su propósito, que es de dotar de recursos económicos inmediatos a los fonavistas en el contexto de la pandemia (en su gran mayoría personas de la tercera edad). Para retomar la devolución de aportes que ha realizado la Comisión Ad Hoc se requiere que el nivel de cambios legales sean los estrictamente necesarios, de conformidad a lo señalado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia N° 0008-2017-PI/TC y aquellas que han adquirido calidad de cosa juzgada.

17. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que para haber logrado la devolución de aportes efectuada por la Comisión Ad Hoc, la Secretaría Técnica —a través de su plataforma de Lima, 14 oficinas a nivel nacional y por medio de su *Call Center*— ha brindado 5'481,315 atenciones; por otra parte para lograr la devolución de 1.1 millones de Fonavistas Beneficiarios se construyeron 1.5 millones de cuentas individuales, procesando más de 790 millones de registros de información provenientes de diferentes fuentes (ONP, SBS, SUNAT, Empleadores y documentación supletoria). Por otro lado, se han brindado más de 5.4 millones de atenciones a través del *Call Center* y las plataformas de atención al público.

Asimismo, la Secretaría Técnica, desde su inicio de las operaciones (abril 2012), hasta el 15.03.2021, registró ingresos por recuperación de préstamos del FONAVI y otras cobranzas por el monto total de S/ 2,215'782,467.22; además, en su administración, ha ganado intereses por un total de S/ 235,838,549.75. Ha logrado el refinanciamiento de 7 Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento.

De otro lado, el área procesal de la Secretaría Técnica se ha abocado a la recuperación del patrimonio del FONAVI, tanto en procesos judiciales, como en arbitrales. Así también, ha defendido los recursos de la Comisión en miles de procesos de cumplimiento, procesos contenciosos administrativos y la atención de recursos de reconsideración.

Para todo ello ha tenido que implementar la infraestructura tecnológica para alojar el Sistema SIFONAVI que procesó 790'531,968 registros de fuentes externas como ONP, SBS, Empleadores y subsanaron 536,467 registros para conformar 1'514,745 cuentas individuales respecto a 1'776,886 formularios F1 registrados. Además de procesar cuentas individuales, estimación del pago, emisión del CERAD, cuentas corrientes y conciliación de 1'084,598 fonavistas de 19 grupos de pago.

Como se puede apreciar, el trabajo desarrollado por Comisión Ad Hoc y su Secretaría Técnica ha sido complicado, ya que el FONAVI no se concibió como un fondo individual, por lo que generar cuentas individuales para efectos de devolución, con información de hace 20 y hasta 40 años, es todo un desafío. No obstante, ello, se logró la devolución de más de mil trescientos millones de soles a favor de los fonavistas.

**Vulneración al artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que prohíbe a los representantes del Congreso de la República crear ni aumentar el gasto público**

18. El artículo 79 de la Constitución Política del Perú, establece lo siguiente:

“Restricciones en el Gasto Público

Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (...)”

En relación con esta disposición, el constitucionalista Enrique Bernales Ballesteros<sup>11</sup> señala que la misma busca evitar que los congresistas introduzcan gastos movidos únicamente por requerimientos de política electoral. Asimismo, señala que antes de la Constitución de 1979 existía en el presupuesto del Perú un acápite denominado “iniciativa parlamentaria”, en el cual se colocaba partidas de gastos para el financiamiento de obras que los congresistas deseaban en sus circunscripciones. “La experiencia fue mala”, señala el autor, pues no había proyecto orgánico de presupuesto que soportara esta manera de planificar el egreso. Finalmente, el constituyente de 1979 estableció una norma que ahora repite el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, en reiteradas sentencias ha señalado que, conforme con el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, el Congreso de la República no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos.

Así, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00019-2011-PI/TC, sobre demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N° 29652, Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma Altoandina de Tarma, el Tribunal Constitucional ya ha resuelto que las medidas que involucran recursos públicos deben contar con la opinión técnica previa del Ministerio de Economía y Finanzas, sobre la disponibilidad de dichos recursos:

“17. La exigencia de acreditar la disponibilidad de los recursos que aseguren la eficiencia de los servicios de la universidad pública, ¿es previa a su creación legal o solo previa a su entrada en funcionamiento? A juicio de este Tribunal, un análisis constitucional del problema lleva a concluir que esta exigencia se mantiene como previa a la creación legal de la universidad no solo como previa a su entrada en funcionamiento, dado que un razonamiento contrario resultaría violatorio del artículo 79 de la Constitución, que establece que “los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”.

En efecto, si se tiene en cuenta que la creación legal de una universidad pública, por evidentes razones, apuesta a su futura entrada en funcionamiento, y que sobretodo en el inicio de su gestión, sus principales rentas tienen origen en las partidas presupuestales que el Estado le asigna, la creación de tal universidad que no tenga acreditada, a través de un informe técnico previo emitido por el Poder Ejecutivo y, concretamente, por el Ministerio de Economía y Finanzas, la disponibilidad de los recursos que aseguren la eficiencia de sus servicios, sería sinónimo de la verificación de una iniciativa motu proprio por parte del Congreso de la República para generar gasto público, lo que se encuentra prohibido por el artículo 79° de la Constitución.

En tal sentido, una interpretación del artículo 6° de la Ley N.° 26439, conforme al artículo 79° de la Constitución, exige concluir que cuando dicho precepto legal establece que “[p]ara autorizar el funcionamiento de las universidades públicas

<sup>11</sup> La Constitución de 1993, Editora Roa, Pág. 400

se requiere", entre otras cosas, la intervención del Ministerio de Economía y Finanzas sobre la capacidad del Estado para financiar su funcionamiento", tal intervención debe ser previa incluso a su creación legal y no solo previa a su entrada en funcionamiento. Por lo demás, solo bajo este entendimiento se mantiene a buen recaudo la competencia de administración de la hacienda pública, que conforme al mandato del artículo 118°, inciso 17), de la Constitución, ha quedado reservada al Poder Ejecutivo.  
(...)"

Como se podrá observar, el Tribunal Constitucional ha determinado que la restricción prevista en el artículo 79 de nuestra carta fundamental conlleva la exigencia de acreditar la disponibilidad de los recursos que aseguren la eficiencia y eficacia de la medida sustantiva dispuesta por una iniciativa legislativa, previamente a su creación legal.

En ese contexto, lo expuesto nos permite afirmar que la Autógrafa de Ley sería violatorio del artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que establece que "los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto".

#### **Vulneración al principio de equilibrio presupuestario recogido por el artículo 78 de la Constitución Política del Perú**

19. Sobre el particular, el artículo 78 de la Constitución Política del Perú establece sobre el principio de equilibrio presupuestal, lo siguiente:

"Proyectos de Ley de Presupuesto, Endeudamiento y Equilibrio Financiero  
Artículo 78.- El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año.

En la misma fecha, envía también los proyectos de ley de endeudamiento y de equilibrio financiero.

El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado.  
Los préstamos procedentes del Banco Central de Reserva o del Banco de la Nación no se contabilizan como ingreso fiscal.

No pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente.  
No puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública."

Sobre el principio garantizado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú, el Tribunal Constitucional ha señalado, en la STC N° 0032-2008-AI, que la Ley de Presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos del Estado debidamente balanceados, a efectos de evitar que el déficit fiscal genere un proceso perturbador de la normal marcha económica del país.

Asimismo, en la STC N° 0050-2004-AI, ha señalado que "todo presupuesto del Estado debe contar con un equilibrio financiero que permita que la progresividad antes enunciada sea real y no ficticia, respecto a un grupo limitado de personas (...)"

En base a dichas jurisprudencias puede afirmarse que el equilibrio financiero respecto a los ingresos y gastos del Estado que exige la Constitución Política del Perú, debe verificarse en toda norma que disponga una medida que implique en el mediano o largo plazo la utilización de recursos del Estado, como es el caso de la Autógrafa de Ley bajo análisis.

En esa medida, la Autógrafa de Ley bajo análisis adolece de inconstitucionalidad por infracción al artículo 78 de la Constitución Política del Perú, fundamento que deviene de la propia infracción al artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

### **Vulneración al principio de irretroactividad de la ley recogido por el artículo 103 de la Constitución Política del Perú**

20. Respecto al artículo 7 de la Autógrafa de Ley, se declara inaplicable la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30114, Ley de Presupuesto para el Año Fiscal 2014 y sin efecto jurídico los actos y las acciones que se desarrollaron a su amparo desde el 1 de enero de 2015. Asimismo, declara derogadas las leyes, decretos legislativos y demás disposiciones que se opongan a dicha ley.

Como se podrá advertir, tal como está redactada la propuesta normativa vulnera el principio de irretroactividad regulado en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, que establece lo siguiente:

“Artículo 103.- Leyes especiales, retroactividad benigna, derogación de leyes. Puede expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad”.

Sobre el particular, Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 2196-2002-HC, estableció lo siguiente:

“Al respecto, cabe afirmar que nuestro ordenamiento jurídico reconoce como principio general que la ley no tiene efectos retroactivos, conforme lo proclama el artículo 103°, tercer párrafo, de la Constitución Política del Perú; sin embargo, esta cláusula constitucional se encuentra matizada por el principio de favorabilidad, que establece una importante excepción en el caso de que la nueva ley sea más favorable al reo. Ello precisamente porque la prohibición de retroactividad es una prohibición garantista, y establece una preferencia a las leyes que despenalizan una conducta o que reducen la penalidad. De igual modo, el alcance de este principio se manifiesta en la aplicación de la ley más favorable al procesado en caso de duda o conflicto entre leyes penales, como así lo consagra el artículo 139°, inciso 11), de la Constitución.”

En virtud de lo expuesto, queda claro, que el principio de irretroactividad, es uno de los principios más elementales que rigen la aplicación de la ley, que significa que esta no debe tener efectos hacia atrás en el tiempo, sus efectos solo operan después de la fecha de su promulgación y publicación.

En atención a lo expuesto, la Autógrafa de Ley vulnera el 103 de la Constitución Política del Perú.

**Vulnera la atribución del Presidente de la República de reglamentar las leyes recogidas en el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú**

21. El artículo 7 de la Autógrafa de Ley deroga el Decreto Supremo N° 003-2020-EF. Al respecto, se debe tener en cuenta que la potestad normativa del Presidente de la República se aplica en dos situaciones; i) para reglamentar normas con rango de ley, conforme a lo prescrito por el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú; y, ii) para regular normas de carácter general temas relacionados con las competencias propias que le atribuyen la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en su calidad de Jefe de Estado y titular del Poder Ejecutivo, como por ejemplo aprobar las políticas generales del gobierno.

En esa línea, el artículo 11 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que conforme el bloque de la constitucionalidad, establece lo siguiente:

Artículo 11.- Facultad normativa del Presidente de la República  
Corresponde al Presidente de la República dictar los siguientes dispositivos:  
(...)

3. Decretos Supremos.- Son normas de carácter general que reglamentan normas con rango de ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional. Pueden requerir o no el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, según lo disponga la ley. Son rubricados por el Presidente de la República y refrendados por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan.

En ese sentido, se evidencia que la reglamentación de normas con rango de ley es una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, así como la emisión de normas de carácter general que regulan la actividad sectorial o multisectorial a nivel nacional, lo cual tiene fundamento en la separación de poderes del Estado.

En efecto, la separación de poderes conlleva a establecer una estructura especializada en el Estado en su conjunto. Ello implica asignar competencias correcta y eficientemente, de tal forma que las mismas sean ejercidas por la entidad que se encuentre más capacitada para ello.

Es necesario precisar que si bien el Poder Ejecutivo reglamenta las leyes que son emitidas por el Poder Legislativo, ello no quiere decir que la potestad reglamentaria obedece a una función legislativa delegada, sino que dicha potestad es inherente a la función administrativa de ejecutar las leyes.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 0023-2003-AI/TC, de fecha 09 de junio de 2004, establece lo siguiente:

“5. La existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho. La separación de estas tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura.

6. Como tal, la Constitución de 1993 lo ha acogido como principio fundamental, consignándolo expresamente en el artículo 43° del Título II: Del Estado y la Nación, al establecer que el gobierno de la República del Perú "(...) se organiza según el principio de separación de poderes (...)".

En consecuencia, corresponde solo al Poder Ejecutivo, en mérito a la separación de poderes, emitir, modificar y derogar los decretos supremos. De allí que el Poder Legislativo no tiene competencia para modificar o derogar mediante una ley normas emitidas por el Poder Ejecutivo en uso de sus propias competencias, a pesar de su nivel de jerarquía.

### **Vulnera el principio de separación de poderes recogida en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú**

22. Sobre el particular, debemos señalar que el principio de separación de poderes ha sido establecido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, que establece lo siguiente:

Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.

El Estado es uno e indivisible.

Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes."

Al respecto, Enrique Bernal Ballesteros<sup>12</sup> señala que el principio de separación de poderes tiene como postulado fundamental que el poder público de un determinado nivel o ámbito territorial no recaiga en manos de una o de pocas personas, sino que sea distribuido entre órganos, de manera que cada uno de éstos tenga una cuota de poder –esto es, de ejercer competencias- y al propio tiempo la posibilidad de controlar efectivamente a los otros. De esta manera se evita la tiranía, que consiste en el ejercicio exclusivo –y en la inmensa mayoría de los casos acompañado de abusos- por parte de una persona o un grupo de personas.

Por su parte, Marcial Rubio Correa, citando la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 006-2003-AI/TC, señala que el Tribunal Constitucional considera que la aplicación del principio de separación de poderes está relacionada con las atribuciones específicamente establecidas para cada uno de los órganos del Estado, entendiendo que así debe comportarse el poder; es decir, ejercitando solo las funciones que le compete.

A su turno, el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 0030-2005-AI, ha establecido lo siguiente:

"El principio de separación de poderes, recogido en el artículo 43 de la Constitución, busca asegurar que los poderes constituidos desarrollen sus competencias con arreglo al principio de corrección funcional; es decir, sin interferir con las competencias de otros, pero, a su vez, entendiendo que todos ejercen una función complementaria en la consolidación de la fuerza normativa de la Constitución, como Norma Suprema del Estado."

<sup>12</sup> La Constitución de 1993, Análisis Comparado, Editora Roa, Pág. 310.

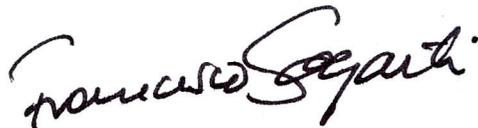
Asimismo, el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 0023-2005-AI, establece lo siguiente:

“La existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho. La separación de estas tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecer innecesariamente, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura.”

En atención a lo expuesto, debemos señalar que el principio de separación de poderes o división de poderes consiste en ordenar la distribución de las funciones del Estado, de manera que la titularidad de cada una de ellas es confiada a un órgano u organismo público distinto de manera exclusiva y excluyente.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



FRANCISCO RAFAEL SAGASTI  
HOCHHAUSLER  
Presidente de la República



VIOLETA BERMÚDEZ VALDIVIA  
Presidenta del Consejo de Ministros

Proyectos de Ley: 6007, 06524, 06540,

06552, 06627, 07264.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 13 abril de 2021

Pase a la Comisión de Economía, Banca,  
Finanzas e Inteligencia Financiera, con  
cargo de dar cuenta de este procedimiento  
al Consejo Directivo.



.....  
YON JAVIER PÉREZ PAREDES  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;**

**Ha dado la Ley siguiente:**

**LEY QUE GARANTIZA EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 29625, LEY DE DEVOLUCIÓN DE DINERO DEL FONAVI A LOS TRABAJADORES QUE CONTRIBUYERON AL MISMO, PRIORIZANDO A LA POBLACIÓN VULNERABLE, COMO CONSECUENCIA DE LA PANDEMIA DE LA COVID-19**

**Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente norma tiene como objeto garantizar el cumplimiento de la Ley 29625, Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo, y la devolución efectiva e inmediata de las aportaciones que realizaron los trabajadores, priorizando a la población vulnerable como consecuencia de la pandemia de la COVID-19.

Asimismo, establecer nuevos criterios para el saneamiento de la propiedad mediante un pago pecuniario justo y flexible de los poseionarios y/o titulares de terrenos adquiridos y/o construidos con recursos del FONAVI, así como para los titulares de créditos vencidos o contrato resuelto, pero se mantiene en posesión las viviendas adquiridas o construidas por el FONAVI.

**Artículo 2. Precisión del artículo 1 de la Ley 29625, Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo**

Precísase el artículo 1 de la Ley 29625, Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo, en el sentido de que la devolución de las aportaciones comprende:

- a) A todos los trabajadores, dependientes e independientes que aportaron al FONAVI, con la excepción de quienes se beneficiaron de sus recursos en un monto igual o mayor a su aporte.
- b) A los descontados de sus remuneraciones y los efectuados por sus empleadores, incluido el Estado y otros.
- c) El monto del aporte y su debida actualización conforme a lo dispuesto en el artículo 1236 del Código Civil.

**Artículo 3.- Precisión del artículo 2 de la Ley 29625, Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo**

Precísase el artículo 2 de la Ley 29625, Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo, en el sentido de que la liquidación de aportaciones y derechos señalada en el artículo 1 de la Ley 29625 es para determinar el valor constante de las aportaciones aplicando el Índice de Precios al Consumidor, y su actualización financiera empleando la tasa de interés legal, ambos correspondientes al periodo comprendido entre el inicio de cada aportación individual hasta la fecha de su devolución.

**Artículo 4.- Certificados de Reconocimiento de Aportaciones y Derechos**

Precísase que el Certificado de Reconocimiento de Aportaciones y Derechos del Fonavista (CERAD) representa el valor reconocido por la Comisión Ad Hoc a ser devuelto y además representa deuda pública con acreedor individual, tiene naturaleza de título valor negociable y de libre disponibilidad.

Reditúa una renta igual a la tasa de interés legal. En caso de incumplimiento del pago de la cancelación del CERAD, se incrementará una tasa de interés moratorio.

El Ministerio de Economía y Finanzas programará las provisiones presupuestarias para el cumplimiento de las obligaciones.

El CERAD será redimido al quinto año posterior a la fecha de la emisión.

**Artículo 5.- Modificación del artículo 5 de la Ley 29625, Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo**

Modifícase el artículo 5 de la Ley 29625, Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo, en los siguientes términos:

“**Artículo 5.-** La Comisión Ad Hoc estará conformada por:

- Dos (2) representantes del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Un (1) representante de la Oficina de Normalización Previsional (ONP).
- Cuatro (4) representantes de la Federación Nacional de Fonavistas y Pensionistas del Perú (FENAFP), correspondiéndole dos (2) al departamento de Lima y a la Provincia Constitucional del Callao y dos (2) a los otros departamentos del país.

La Comisión la preside un representante de la Federación Nacional de Fonavistas y Pensionistas del Perú. La Presidencia del Consejo de Ministros provee de infraestructura y recursos necesarios para el funcionamiento de la Comisión.



**Artículo 6.- Precisión del artículo 9 de la Ley 29625, Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo**

Precísase el artículo 9 de la Ley 29625, Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo, en el sentido de que, siendo propiedad privada los recursos del FONAVI, la Comisión Ad Hoc modificada por la presente ley se encarga de recuperar y administrar las acreencias, fondos y activos del FONAVI y de saldar los pasivos que mantenga el fondo.



Para el cumplimiento eficiente de sus funciones, la Comisión Ad Hoc podrá contratar servicios de terceros para el cumplimiento de los procesos prioritarios que considere relevantes y sean sustentados técnicamente. Dichos contratos están enmarcados en el Código Civil y deberán ser bajo la modalidad de honorarios de éxito asegurando así el resultado positivo de cualquier tipo de gestión.



Las funciones que cumple la Secretaría Técnica de Apoyo a la Comisión Ad Hoc están alineadas con los objetivos de gestión establecidos por dicha comisión; manteniendo dependencia presupuestal del pliego Presidencia del Consejo de Ministros, aplicándose en la ejecución de gasto la Ley del Procedimiento Administrativo General y la Ley de Contrataciones del Estado, estando facultada para, a pedido expreso y sustentado de la Comisión Ad Hoc, gestionar la priorización de procesos o exoneraciones que se le requieran, debiendo coordinar con el titular del pliego la formalización respectiva.

Para efectos de una administración diligente del patrimonio del FONAVI y de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 14-A y 14-B del Decreto Supremo 282-2013-EF, la titularidad se registrará a nombre de la Comisión Ad Hoc modificada por la presente ley.

Lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 29770, Ley que optimiza la gestión de los recursos que administra el Banco de Materiales SAC (BANMAT), lo asume la Comisión Ad Hoc modificada por la presente ley, la misma que priorizará, en un plazo no mayor a 120 días, el saneamiento a título oneroso de las obligaciones

con el FONAVI de parte de poseionarios de terrenos y/o viviendas adjudicadas o construidas con dichos recursos.

Los derechos reales de garantía a que se refiere el primer párrafo del artículo 4 de la Ley 29770, Ley que optimiza la gestión de los recursos que administra el Banco de Materiales SAC (BANMAT), y las hipotecas inscritas a nombre del Banco de la Vivienda del Perú - FONAVI, de UTE-FONAVI, de COLFONAVI, de MEF-FONAVI En Liquidación y otros serán registradas a nombre de la Comisión Ad Hoc modificada por la presente ley, por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), por el solo mérito de la presente ley y sin costo registral alguno.

La administración de las personas jurídicas o las entidades estatales de cualquier índole que se hayan constituido con recursos provenientes del FONAVI, cualquiera sea su denominación o razón social inscrita, se transfiere a la Comisión Ad Hoc modificada por la presente ley y su titularidad se inscribe a favor de esta por el solo mérito de la presente ley y sin costo registral alguno.

La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) es la encargada de vigilar y garantizar el cumplimiento del presente artículo, bajo responsabilidad de su titular.

**Artículo 7. Inaplicabilidad de la septuagésima segunda disposición complementaria final de la Ley 30114, Ley de presupuesto para el año fiscal 2014**

Se declara inaplicable la septuagésima segunda disposición complementaria final de la Ley 30114, Ley de presupuesto para el año fiscal 2014, y sin efecto jurídico los actos y las acciones que se realizaron a su amparo desde el 1 de enero de 2015. Asimismo, queda derogado el Decreto Supremo 003-2020-EF. De la misma forma, quedan derogadas las leyes, decretos legislativos y demás disposiciones que se opongan a la presente ley.

**Artículo 8. Determinación de criterios para el pago de deuda para el saneamiento de inmueble**

El criterio aplicable para calcular el pago de la deuda o cumplimiento cancelatorio de la obligación contractual que mantienen los poseionarios y/o titulares de un bien inmueble con el FONAVI será el capital invertido por el FONAVI en el terreno o el valor de la construcción del inmueble más el interés



en moneda nacional vigente, por el periodo comprendido entre la fecha en que se entregó el inmueble o el vencimiento del crédito hasta la fecha en que se suscriba un nuevo acuerdo de pago total o refinanciado.

Si el poseionario es titular registral del predio, la deuda será el saldo de capital del contrato original otorgado por el FONAVI más una tasa de interés legal vigente en moneda nacional.

Si el poseionario no es titular registral del predio, la deuda será el monto original que invirtió el FONAVI más una tasa de interés legal vigente en moneda nacional.

**Artículo 9. Facilidades del pago para los poseionarios-beneficiarios**

9.1 Las deudas a las que se refiere la presente ley pueden ser fraccionadas hasta por un plazo de diez (10) años en cuotas mensuales.

9.2. Para casos de pagos al contado, se otorgará un descuento del veinticinco por ciento (25%) sobre el monto total de la deuda determinada a pagar.

**Artículo 10. Determinación la condición del poseionario**

La Comisión Ad Hoc del FONAVI es la encargada de la implementación de la presente ley. La Comisión Ad Hoc debe incluir en los requisitos de acreditación de los solicitantes aquellos señalados en la presente ley en plena concordancia con lo regulado por el Código Civil, sin que esto suponga la exigencia de acreditaciones que por su costo o por el tiempo de obtenerla se conviertan en barreras para una pronta evaluación y formalización de los contratos para lograr el saneamiento de las viviendas.

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**PRIMERA. Fondos para la Comisión Ad Hoc**

Encárgase al Poder Ejecutivo para que, a través del Ministerio de Economía y Finanzas y con cargo a los fondos de contingencias existentes, asigne a la Comisión Ad Hoc los fondos necesarios para la devolución ordenada en la presente ley.

**SEGUNDA. Elaboración de plan operativo**

La presente Ley no requiere reglamentación. Encárgase a la Comisión Ad Hoc del FONAVI la elaboración del plan operativo en el plazo de treinta (30) días calendario a partir de la publicación de la presente ley.

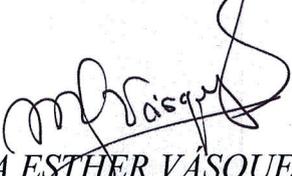


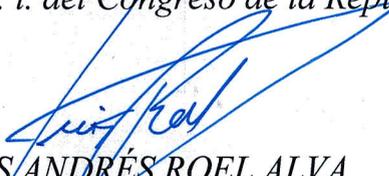
**TERCERA. Plazo de acogimiento**

El plazo para acogerse a la presente ley se inicia al día siguiente de la aprobación y publicación de los lineamientos de gestión emitidos por la Comisión Ad Hoc del FONAVI y finaliza a los tres (3) años de publicada la presente ley.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los diecinueve días del mes de marzo de dos mil veintiuno.

  
MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILIN  
Presidenta a. i. del Congreso de la República

  
LUIS ANDRÉS ROEL ALVA

Segundo Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

