

Proyecto de Ley N° 5105/2020-CR

LEY QUE PRIORIZA EL PAGO EFECTIVO PATA LOS APORTANTES DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA -FONAVI, POR SER POBLACIÓN VULNERABLE ANTE EL ESTADO DE EMERGENCIA DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 044-PCM A CONSECUENCIA DE LA PANDEMIA POR EL COVID-19, EN EL MARCO DE LE LEY 29625



PROYECTO DE LEY

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de los parlamentarios **FERNANDO MELÉNDEZ CELIS**, y **HUMBERTO ACUÑA PERALTA** integrantes del Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso (APP), en uso de las facultades que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22, literal c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE PRIORIZA EL PAGO EFECTIVO PARA LOS APORTANTES DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA -FONAVI, POR SER POBLACIÓN VULNERABLE ANTE EL ESTADO DE EMERGENCIA DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 044-PCM A CONSECUENCIA DE LA PANDEMIA POR EL COVID-19, EN EL MARCO DE LA LEY 29625

ARTÍCULO 1º.- OBJETO DE LA LEY.-

La presente norma tiene como objeto garantizar el cumplimiento de la Ley N° 29625, "Ley de devolución de dinero del Fonavi a los trabajadores que contribuyeron al mismo" y hacer efectivo el pago de los aportes realizados por los trabajadores que contribuyeron con el FONAVI, a los beneficiarios de la Ley 29625, Ley de devolución de dinero del FONAVI, teniendo en cuenta las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del brote del COVID-19.

ARTÍCULO 2º. - FINALIDAD DE LA LEY

La presente iniciativa legislativa tiene la finalidad de priorizar el pago de los aportantes al FONAVI, estipulando un tiempo aproximado de 30 días calendario, para que población vulnerable pueda cobrar su dinero y afrontar los efectos económicos generados por la pandemia del COVID19, en el marco de lo establecido en la Ley N° 29625 y su reglamento el D.S. N° 006-2012-EF.

ARTÍCULO 3°.-PRECICесе EL ART. 1° DE LA LEY 29625

La devolución a que se refiere el Art. 1° de la Ley 29625 "Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo" será a todos los trabajadores y comprende las aportaciones que fueron descontadas de sus remuneraciones; así como las efectuadas por sus respectivos empleadores a su favor, también a los trabajadores independientes sus aportaciones, los aportes del Estado y otros en la proporción que les corresponda debidamente actualizados.

ARTÍCULO 4°.-PRECICесе EL ART. 2° DE LA LEY 29625

Efectúese un proceso de Liquidación de Aportaciones y Derechos, de acuerdo a lo señalado en el artículo 1, conformándose una Cuenta Individual por cada Fonavista. Conforme al Art. 1236 del Código civil, para efectos de determinar el valor constante de las aportaciones señaladas a devolverse se aplicará el índice de Precios al Consumidor acumulado desde la fecha de la aportación hasta la fecha de liquidación. Asimismo, a efectos de la actualización financiera, se aplicarán las tasas de interés que correspondan.

5°.- MODIFICASE EL ARTÍCULO 5° DE LA LEY N° 29625

Modifícase el artículo 5° de la Ley N° 29625, que quedará redactado en los siguientes términos:

"Artículo 5.- La Comisión Ad Hoc estará conformada por: 1 Representante del Ministerio de Economía y Finanzas, 1 Representante de la Contraloría General de la República, 1 Representante de la ONP y 4 Representantes de la Federación Nacional de Fonavistas y Pensionistas del Perú - FENAFP (2 de Lima y Callao y 2 de provincias). Y establecerán su reglamento interno de acuerdo a las normas y jurisprudencias establecidas."

La Comisión será presidida necesariamente por un representante de la Federación Nacional de Fonavistas y Pensionistas del Perú.

ARTÍCULO 6°.-PRECICесе EL ART. 6° DE LA LEY 29625

La Comisión elaborara los reglamentos complementarios que sean necesarios, en un tiempo no mayor a sesenta días, para efectivizar el cumplimiento de la Ley en el menor tiempo posible. Estos serán obligatoriamente refrendados por la Presidencia del Consejo de Ministros.

ARTÍCULO 7°.-PRECICесе EL ART. 9° DE LA LEY 29625

Siendo los recursos que conformaron el FONAVI propiedad privada, la Comisión Ad Hoc creada por la Ley 29625, se encargará de la administración y recuperación de las acreencias, fondos y activos del FONAVI, así como de los pasivos que mantenga el fondo. Para efectos de su Administración, lo dispuesto en los Arts. 14-A y 14-B del D.S. N° 282-2013-EF la titularidad deberá registrarse a nombre de la Comisión Ad Hoc

creada por la Ley 29625, asimismo lo dispuesto en el Art. 3 de la Ley 29770 "Ley que optimiza la Gestión de los Recursos que Administra el Banco de Materiales SAC (BANMAT)" la asumirá la Comisión Ad Hoc creada por la Ley 29625.

Con respecto al Art. 4º sobre los Derechos Reales de Garantía, las hipotecas u otras garantías reales pactadas o inscritas a favor del Banco de Materiales SAC (Banmat), Banco de la Vivienda del Perú y otros, así como aquellas otras hipotecas u otras garantías inscribibles en los registros de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), que se hubieran pactado o inscrito a favor de las entidades que transfirieron o transfieran cartera al Banmat en virtud de la Ley 26969, Ley de extinción de deudas de electrificación y de sustitución de la contribución al FONAVI por el impuesto extraordinario de solidaridad; Ley 27044, Ley complementaria a la Ley 26969, Ley de extinción de deudas de electrificación y sustitución de la contribución al FONAVI por el impuesto extraordinario de solidaridad; Decreto Supremo 016-2003-VIVIENDA, Transferencia al BANMAT de inmuebles y carteras de créditos; Decreto Supremo 109-2003-EF, Reglamento de la ley de uso de los recursos de la liquidación del FONAVI; así como aquellas que administren recursos provenientes del FONAVI, cualquiera sea su denominación o la razón con la que se hayan inscrito, se inscribirá la titularidad a favor de la Comisión Ad Hoc creada por la Ley 29625, además esta disposición también rige para todas aquellas personas jurídicas y/o entidades estatales de cualquier índole que administran, o administraron bajo cualquier modalidad, recursos provenientes del FONAVI, cuya administración será transferida a la Comisión Ad Hoc creada por la Ley 29625..

ARTÍCULO 8º.-PRECICесе EL ART. 11º DE LA LEY 29625

Quedan derogadas todas las leyes que se opongan a la presente Ley, así como disposiciones que formando parte de otras normas y/o dispositivos contravengan lo dispuesto en la Ley 29625, también las sentencias del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional que contravengan y/o desnaturalicen y/o desconozcan la legítima voluntad popular manifestada en el Referéndum del 03 de octubre del 2010.

ARTÍCULO 9º. – DEL CUMPLIMIENTO

El poder ejecutivo dentro de los 30 días calendario de publicada la presente ley, dispondrá las acciones destinadas al pago a los beneficiarios de la devolución de la contribución del FONAVI.

Asimismo, precítese que ninguna entidad de la administración pública como organismos, comisiones, y órganos jurisdiccionales y otras podrá aplicar la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30114 a partir del 1ro de enero del 2014 al 31 de diciembre del 2014 y toda norma derivada que contravenga lo establecido en la Ley N° 29625.

Artículo 11°. – VIGENCIA DE LA LEY

La presente Ley entra en vigencia al siguiente día de su publicación en el diario oficial "El Peruano".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA

Única. -

Encárguese al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas, con cargo a los fondos de contingencia ya pre existentes, designado para el pago de los aportes realizados por los FONAVISTAS, con la finalidad de adoptar las medidas y acciones necesarias para el cumplimiento de la presente ley, y que, además, debe tener el mismo tratamiento con el que se viene ejecutando el plan REACTIVA PERU.

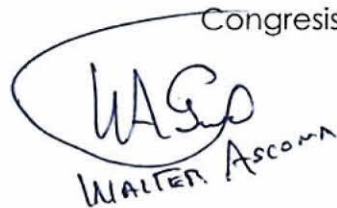
Dese cuenta,
Lima, abril de 2020.



Fernando Meléndez Celis
Congresista de la República



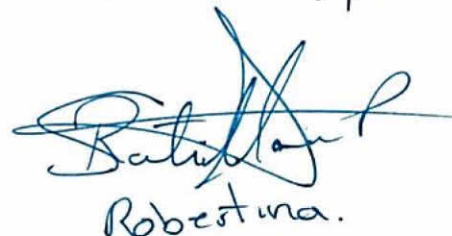
Humberto Acuña Peralta
Congresista de la República



WALTER ASCONA



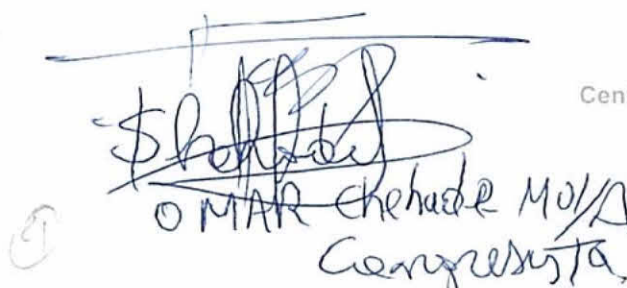
FERNANDO MELENDEZ CELIS
Directivo Portavoz Titular
Grupo Parlamentario
Alianza Para el Progreso - APP



Robertina.



COMBINA



OMAR Chahade Moya
Congresista.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

Es preciso mencionar que nuestros adultos mayores aportaron a diversos fondos, en sus buenas épocas de trabajo grandes cantidades de dinero que fueron descontados de sus remuneraciones, dinero que muchas veces el Estado lo destino para otras acciones ajenas a la finalidad para la que fueron creados. Como es el caso del FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONAVI) que fue creado con la expresa finalidad de construirle su vivienda al trabajador aportante, es de resaltar que los empleadores también realizaban un aporte al fondo del trabajador, incrementándose el aporte del trabajador para el FONAVI, por ende, es imperiosa la necesidad de aclarar algunos puntos relacionados a la finalidad y el carácter de los aportes que se realizaron por diecinueve (19) años.

Ahora, se hace impostergable que para nuestros adultos mayores, considerada población vulnerable, con la presente iniciativa legal reivindiquemos la justicia social y económica que debe predominar en estos tiempos de pandemia; consecuentemente determinaremos con algunas interrogantes con la finalidad de nutrir la exposición de motivos de la presente iniciativa legal.

1. ¿CUÁL FUE LA FINALIDAD DEL FONAVI?

El 30 de junio de 1979 se promulgó el Decreto Ley N° 22591 que creó el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) en el Banco de la Vivienda del Perú, bajo el poder de facto del General Francisco Morales Bermúdez Cerrutti, su finalidad era la de financiar la construcción de viviendas para los trabajadores aportantes así como alquilar, remodelar etc., mediante préstamos. Este fondo estuvo vigente durante 19 años y 2 meses, hasta que el 28 de agosto de 1998 mediante la Ley 26969 "LEY DE EXTINCIÓN DE DEUDAS DE ELECTRIFICACIÓN Y DE SUSTITUCIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN AL FONAVI POR EL IMPUESTO EXTRAORDINARIO DE SOLIDARIDAD"; en su Art. 5° se estableció la liquidación del FONAVI y desactivación de la UTE-FONAVI y en el Art. 6.1 se dispuso que la liquidación estaría a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas y en el Art. 6.2 se determinó que a la conclusión del proceso de liquidación, el MEF asumiría la totalidad de los activos y pasivos resultantes de la liquidación y desactivación del FONAVI.

2. ¿EN QUE SE UTILIZÓ EL DINERO DEL FONAVI?

El dinero del Fonavi, aparte de su finalidad primigenia la construcción de viviendas, en su mayoría fue utilizado por los gobiernos de turno, como fuente de financiamiento del presupuesto general de la república, de los programas sociales BANCO DE MATERIALES, PRATVIR, FONCODES, PRONAMACHS, INFES, PRONASAR, PRONAA, AGUA PARA TODOS, etc. así como fuente de financiamiento directo o a través del sistema de CONTRIBUCIONES REEMBOLSABLES para la renovación del sistema de electricidad nacional y electrificación y saneamiento de ciudades urbanas, urbanas marginales y rurales.

Entre el Año 1992 y 1998 el dinero del FONAVI fue administrado por la UNIDAD TECNICA ESPECIALIZADA DEL FONAVI (UTE-FONAVI) adscrita al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, que canalizo los recursos del FONAVI para el financiamiento de todos los programas sociales implementados por el gobierno de turno, en especial los de saneamiento y electrificación urbana y rural así como los programas sociales PRATVIR, FONCODES, PRONAMACHS, INFES, PRONASAR, PRONAA, entre otros.

El 16 de enero de 1998 mediante Ley N° 26912 se crea el FONDO HIPOTECARIO DE PROMOCIÓN DE LA VIVIENDA, con recursos provenientes del Fondo Nacional de Vivienda (1 mil 500 millones) y los beneficiarios son las personas naturales que hubieran aportado directamente a través de su empleador.

En el año 2008, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) creó la comisión Multisectorial encargada de investigar qué pasó con la plata del Fonavi. César García estaba a cargo de esta comisión, que estimó que la plata desaparecida entre 1979 y 1998 alcanzaba los 10 mil millones de soles por obras inconclusas, no liquidadas y dinero no aclarado. El monto total de aporte de los fonavistas de ese periodo fue de 30 mil 200 millones de soles.

3. ¿Cuál sería el destino del dinero del FONAVI después de su liquidación?

El Tribunal Constitucional, en la demanda de Inconstitucionalidad contra, entre otros artículos, el Art. 6.2 de la Ley 26969, que permitía que el Estado a través del Ministerio de economía y Finanzas pueda dar un uso libre al saldo que resulte de la liquidación del FONAVI; estableció en su fundamento 4.1, **que las recuperaciones derivadas de la aplicación de las Leyes 26969, 27044 y 27045, así como la recaudación de los montos pendientes de pago del mismo, constituirán recursos del Fondo MIVIVIENDA o del Banco de Materiales, así como el fondo que estaba en poder de la UTE-FONAVI** también pasase a formar parte del Fondo MIVIVIENDA o del Banco de Materiales, y que **el Estado al apropiarse del**

saldo positivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas, ya no tendría la obligación de darle a ese saldo el destino predeterminado, fijado en el D. Ley 22591, convirtiéndose en confiscatoria tal acción, puesto que se desconocería la consecuencia jurídica en virtud de la cual el Estado consideró válida su actividad recaudadora tomando una parte de las riquezas de los particulares; en otras palabras, se desconocería la finalidad a la que estaba designada la recaudación del FONAVI.

En tal sentido declaro inconstitucional el Art. 6.2 de la Ley 26969 que permitía que el Estado pueda dar un uso libre al saldo que resulte de la liquidación del FONAVI.

El 01 de octubre del 2001 vía la Ley 26300 de los derechos de participación y control ciudadanos, se presentó el Proyecto de Ley N° 864-2001/CR "Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo".

El 02 de marzo del 2002, se promulgo la Ley 27677 "Ley de uso de los recursos de la liquidación del FONAVI" estableciendo en su Art. 1° que **"los recursos provenientes de la liquidación del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) serán intangibles y serán utilizados por el Ministerio de Economía y Finanzas para financiar construcción de viviendas de interés social, remodelación de viviendas, y préstamos para ampliación de casa única, terrenos de interés social y materiales de construcción"**, además precisa que **"son parte de la liquidación del FONAVI los recursos que se recuperen de los fondos utilizados por la UTE-FONAVI"**

En su Art. 3 establece que **"las personas naturales que en condición de trabajadores hubieran aportado al FONAVI serán beneficiarios** de la aplicación de los fondos a que se contrae la presente ley" y en su Art. 8° indica que **"los recursos del FONAVI que hubieran sido utilizados por el Estado serán reintegrados al FONDO MIVIVIENDA. El Ministerio de Economía y Finanzas asignara las partidas presupuestales correspondientes en un periodo de 3 (tres) años."**

El 05 de diciembre del 2002, se promulga el Decreto de Urgencia 064-2002, mediante el cual se constituye el FONDO LEY N° 27677, en su Art. 2° se establece que **los recursos provenientes de la liquidación del FONAVI que conformen el Fondo Ley N° 27677, son intangibles, lo que supone que no podrán ser destinados a finalidad distinta a la señalada en la Ley N° 27677 y en la presente norma.**

Como se advierte **el marco legal detallado establece el deber del Estado de recuperar tanto los recursos que fueron utilizados para la construcción d viviendas, así como los que utilizó a través de la UTE-FONAVI en los**

programas sociales y el financiamiento de proyectos de electrificación y saneamiento a nivel nacional, finalidades diferentes a su finalidad primigenia: la construcción de la vivienda para el trabajador que aportó al FONAVI.

4. ¿existe el dinero que conformaron los activos del FONAVI?

El 27 de setiembre del 2003, mediante el DECRETO DE URGENCIA N° 023-2003, se amplió en 90 días adicionales el plazo para que la COMISION LIQUIDADORA DEL FONAVI-MEF-LEY 26969 (COLFONAVI-MEF) culmine con la liquidación del FONAVI y la desactivación de la UTE-FONAVI.

El 27 de noviembre del 2003, mediante Ley N° 28111, se derogó el D.U. N° 023-2003, con lo que terminó abruptamente la liquidación del FONAVI y la desactivación de la UTE-FONAVI.

La COLFONAVI-MEF-LEY N° 26969, al 27 de noviembre del 2003, como detalla en el BALANCE GENERAL COMBINADO AL 27 DE NOVIEMBRE DEL 2003- FONAVI EN LIQUIDACION/UTE-FONAVI EN DESACTIVACION solo alcanzo a identificar **la cantidad de 13 mil 714 millones 952 mil 610.15/100 nuevos soles en ACTIVOS administrados por el Ministerio de Economía y Finanzas.**

Por tanto al 27 de noviembre del 2003, hasta donde avanzó su liquidación, se identificó que el Estado se encontraba en posesión de cerca 14 mil millones de activos, propiedad de los fonavistas.

5. ¿El Decreto Ley N° 22591 estableció la creación de un tributo-contribución o creo un fondo?

El 21 de febrero del 2002 se adquirió el KIT (promotor MAXIMO TOMAS SALCEDO MEZA-Presidente de la ANFP) para la convocatoria a REFERENDUM para que la ciudadanía decida la aprobación o no de la "Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo".

El Pleno del JURADO NACIONAL DE ELECCIONES mediante las Resoluciones N° 1215-2006-JNE y N° 1278-2006-JNE declaró improcedente la convocatoria a referéndum, sustentando su decisión en el Oficio que Pedro Pablo Kuczynski Godard (Ministro de la Presidencia del Consejo de Ministros) enviara al presidente del JNE Dr. ENRIQUE JAVIER MENDOZA RAMIREZ advirtiéndole de la prohibición establecida en el Art. 32 de la Constitución Política "No pueden someterse a referéndum [...] las normas de carácter tributario [...]", porque las contribuciones efectuadas por el

trabajador y sus respectivos empleadores al FONAVI eran de carácter tributario.

El Tribunal Constitucional en la demanda de acción de amparo (Expediente N° 1078-2007-PA/TC) promovida por el ciudadano JOSE MIGUEL ANGEL CORTEZ VIGO-LAMBAYEQUE, sometió a control de constitucionalidad el proyecto de Ley señalando que para tal efecto **correspondía analizar si efectivamente la contribución de los trabajadores al Fondo Nacional de Vivienda, dispuesta por el Decreto Ley 22591, que creó el FONAVI, es un tributo o no.**

En su fundamento 2, precisó que "estos aportes, para ser considerados como tributo, deben cumplir con el principio de legalidad y reserva de ley que ordena el artículo 74 de la Constitución, así como reunir los elementos esenciales del tributo" en tal sentido determinó que:

a) **el artículo 74 de la Constitución reserva al legislador la facultad para crear tributos y esa facultad no puede ser materia de interpretación**, antes bien, debe manifestarse explícitamente, lo que no ocurre con la Ley 22591, que creó el FONAVI; por tanto no es una norma de carácter tributario

b) **la contribución del trabajador y sus respectivos empleadores no puede considerarse como una Contribución-Tributo**, puesto el FONAVI era administrado por el Banco de la Vivienda, entidad diferente al Estado y **no estaba destinado a la realización de obras públicas o de actividades estatales, más bien se trataba de un fondo para viviendas de los trabajadores, actividades y obras de carácter privado, y**

c) **no cumplía con el Principio de Legalidad**, puesto que la ley 22591, en examen no cumple con el principio de legalidad, pues **no contiene en forma expresa la voluntad del legislador de crear un tributo**

En mérito a lo considerado, en su fundamento 2.2.4, que los aportes de los trabajadores al FONAVI dispuesto por el Decreto Ley 22591 no cumplen con los principios constitucionales tributarios, no constituyen un tributo y no son tampoco impuestos desde el 30 de junio 1979 hasta el 31 de agosto de 1998, conforme a la Ley 26969 de fecha 21 de agosto de 1998; en consecuencia, la solicitud de los demandantes se encuentra amparada por el artículo 32.2; el Tribunal Constitucional resolvió declarar fundada la demanda y ordenó al JURADO NACIONAL DE ELECCIONES que emita una nueva resolución convocando a REFERENDUM.

En tal sentido, los recursos que conformaron el FONAVI, es dinero privado, forma parte de la riqueza de los particulares, por tanto el derecho de

propiedad corresponde a los trabajadores y **por tanto en protección del derecho de propiedad de los ex aportantes, corresponde al Estado, conforme al Art. 70 de la Constitución Política, garantizarla con su devolución.**

El REFERENDUM para la aprobación de la Ley que regule las formas y procedimientos para la devolución de su patrimonio a los trabajadores, se llevó a cabo el 03 de octubre del 2010, conjuntamente con las elecciones municipales y regionales, siendo aprobada por 9 millones 115 mil 867 ciudadanos (66.474% de los votos válidos), siendo promulgada el 08 de diciembre del 2010 como Ley N° 29625 "Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo".

6. ¿Qué establece la Ley N° 29625 "Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo"?

La Ley como se señala establece las formas y procedimientos para que el fonavista beneficiario pueda ejercer su derecho de propiedad en la forma de devolución, en tal sentido el mandato legal establece que **se devolverá a todos los trabajadores** que contribuyeron al FONAVI, **el total de sus aportes** que provenían de los descuentos efectuados de las remuneraciones, **así como los de sus respectivos empleadores debidamente actualizados**, (Art. 1°).

Para ello se dispone que **se efectuará un proceso de liquidaciones de aportaciones y derechos que incluye la actualización de la deuda** (para la que se aplicará la tasa de interés legal efectiva vigente en el periodo comprendido que va de junio de 1979 hasta la fecha en que se efectúe la liquidación) **y la conformación de una cuenta individual por cada aportante** (Art. 2°).

La suma que determine **el valor total actualizado de las aportaciones** señaladas en el Art. 1° de la Ley, **será notificada y entregada a cada beneficiario a través del documento denominado "Certificado de Reconocimiento de Aportaciones y Derechos del Fonavista"**.(Art. 3°)

Se conforma una **Comisión Ad Hoc que deberá efectuar todos los procedimientos y procesos que sean necesarios para la entrega de los "Certificados de Reconocimiento de Aportaciones y Derechos del Fonavista"** en un plazo no mayor a ciento veinte días, plazo que comenzará a correr una vez reglamentada la Ley y nombrada la Comisión. (Art. 4°)

La Comisión Ad Hoc se instaló el 23 de febrero del 2011 y **reglamentó la Ley mediante el D.S. N° 006-2012-EF**, publicado el 13 de Enero del 2012 en el Diario El Peruano, estableciendo que (Art. 4° fonavista beneficiario) **la identificación del fonavista beneficiario y su incorporación en el Padrón Nacional de Fonavistas Beneficiarios de la presente Ley N° 29625, se efectuará conforme a los requisitos y procedimientos establecidos en los Arts. 22° y 23° del presente reglamento**, dándose cumplimiento a las condiciones para el inicio del proceso de devolución a través del Certificado de reconocimiento de aportaciones y derechos del fonavista.

La forma en que se realizará **la identificación del fonavista beneficiario que laboró durante el periodo de vigencia del FONAVI y sus aportaciones efectuadas conjuntamente con sus empleadores, la actualización de los aportaciones, la conformación de su Cuenta Individual, su incorporación al Padrón nacional de fonavistas beneficiarios de la devolución y su devolución a través del Certificado de Reconocimiento de aportaciones estará a cargo de una Comisión Ad Hoc** conformada por (Art. 5°):

1. Dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas.
2. Un representante del Ministerio de la Presidencia.
3. Dos representantes de la SUNAT.
4. Dos representantes de la ONP.
5. Tres representantes de la Asociación Nacional de Fonavistas de los Pueblos del Perú (ANFPP).

En el Art. 6° se establece la atribución de la Comisión Ad Hoc de elaborar el Reglamento de la presente Ley; el mismo que será refrendado por Decreto Supremo del MEF.

En el Art. 7° se establece las siguientes formas o alternativas de devolución:

1. Devoluciones en Viviendas de Interés Social.
2. Devoluciones en Terrenos Urbanizados de Interés Social.
3. Devoluciones en Efectivo.
4. Devoluciones en Bonos.
5. Devoluciones en Compensaciones Tributarias.

6. Devoluciones en Pagos Compensatorios de Deudas.

La **devolución** se realizará a lo largo de ocho años, y de acuerdo a un cronograma que se deberá establecer y que **se iniciará a más tardar treinta días después de cumplido el plazo de ciento veinte días dentro del que la Comisión Ad Hoc deberá entregar a cada fonavista su "Certificado de Reconocimiento de Aportaciones y Derechos del Fonavista"**. (Art. 8°)

Son **funciones de la Comisión Ad Hoc la administración y recuperación de las acreencias, fondos y activos del FONAVI, así como de los pasivos que mantenga**. Del mismo modo, **la identificación y elaboración del Padrón Nacional de Fonavistas Beneficiarios de la presente Ley**. (Art. 9°)

La Comisión Ad Hoc, **al iniciar las devoluciones, deberá priorizar a los beneficiarios en edades mayores a los 60 años**, continuando luego los que se encuentren entre los 50 a 60 años y en un tercer orden los menores a 50 años, (Art. 10°).

Se derogan todas las leyes que se opongan a la presente Ley, así como disposiciones que formando parte de otras normas, puedan contravenir lo dispuesto (Art. 11°)

La Devolución de los aportes será al titular de los aportes o a su representante debidamente autorizado. En los casos en que el titular haya fallecido, la devolución será a sus deudos, en cumplimiento de las normas de seguridad social, (Art. 12°).

Entonces, conforme al mandato legal establecido en la Ley N° 29625 y su reglamento aprobado mediante D.S. N° 006-2012-EF, la Comisión Ad Hoc tiene dos funciones que efectuar:

- a) Identificar mediante su Certificado de Reconocimiento de aportaciones y derechos del Fonavista, al trabajador beneficiario, y
- b) Culminar la liquidación del FONAVI recuperando y administrando los recursos provenientes de las aportaciones del trabajador beneficiario y sus respectivos empleadores para su devolución a través de los Certificados de reconocimiento de aportaciones.

7. ¿Cuáles son los procesos, requisitos y procedimiento que debe efectuar la Comisión Ad Hoc para cumplir con la finalidad de la Ley 29625?

Los procesos, procedimientos y requisitos que debe efectuar la Comisión Ad Hoc para entregar el valor total actualizado de las aportaciones a través del Certificado de reconocimiento de aportaciones, se

encuentran establecidos en la propia Ley 29625 y su Reglamento del D.S. N° 006-2212-EF.

Evidentemente la parte más relevante del proceso es la identificación del fonavista beneficiario con la determinación del valor total de las aportaciones que se le va a devolver, a través de su Certificado de reconocimiento de aportaciones.

La Comisión Ad Hoc para tal efecto, estableció en el Art. 4° del reglamento, que fonavista beneficiario es la persona natural que habiendo aportado al FONAVI se encuentra reconocida y registrada en el Padrón Nacional de fonavistas beneficiarios, conforme a los requisitos y procedimientos establecidos en el presente reglamento, los Arts. 8°, 22° y 23°.

Se debe resaltar, que conforme al Art. 1° de la Ley 29625, los requisitos o condiciones que identifican al trabajador beneficiario de la devolución (fonavista beneficiario) es haber laborado en forma dependiente durante el periodo de vigencia del FONAVI, del 01 de julio 1979 al 31 de agosto de 1998, y haber aportado conjuntamente con su empleador a su FONAVI, es menester precisar que las aportaciones se encuentran registradas en los Libros de Planillas de las instituciones públicas y privadas que desarrollaron actividades durante el periodo de vigencia del FONAVI, o en documentos supletorios, de ser necesario, como Certificados de Trabajo, liquidaciones de beneficios sociales, boletas de pago de remuneraciones, etc., en el marco de lo establecido en la Ley 29711 y su reglamento el Decreto Supremo N° 092-2012-EF.

En el CAPITULO VI "ORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LOS APORTES A PARTIR DE LO INFORMADO POR EMPLEADORES E INSTITUCIONES" del reglamento, se establecen los procedimientos para la verificación de los requisitos o condiciones que identifican al trabajador aportante beneficiario de la devolución, esto es el historial laboral del periodo laborado durante la vigencia el FONAVI, y la identificación de las aportaciones del trabajador y sus respectivos empleadores mediante el Formulario N° 2:

Artículo 22°.- SOLICITUD DE INFORMACIÓN A ONP Y SBS.- *La Comisión solicitará a la OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL - ONP y a la SUPERINTENDENCIA DE BANCA, SEGUROS Y AFPS, la información relativa al historial laboral de los trabajadores que aportaron al FONAVI durante su período de vigencia.*

Artículo 23°.- obligación del empleador.- *Las instituciones públicas y privadas que desarrollaron actividades en el período de aportaciones al*

FONAVI, tienen como obligación procesar la información de sus aportes al FONAVI requerida por la Comisión según el Formulario N° 2, anexo a este Reglamento, identificando a cada trabajador aportante. Esta información será cargada en el SIFONAVI, sistema informático de la Comisión, en un plazo máximo de un año, asumiendo el empleador la responsabilidad por la veracidad de la información proporcionada. La Secretaría Técnica desarrollará los procesos de certificación necesarios para garantizar la veracidad, idoneidad e integridad de la información registrada.

El procedimiento para identificar al fonavista beneficiario establecido en la Ley y su reglamento ha sido ratificado por el Tribunal Constitucional, en numeral 3 de los fundamentos, de la demanda de cumplimiento Expediente N° 03383-2014-PC/TC (LAMBAYEQUE-VICTORIA RUMICHE SALAZAR), en el que señala que **"la expedición del CERAD está sujeta** al reconocimiento por parte de la Comisión Ad Hoc de la calidad de fonavista beneficiario, lo que se produce **a través de la inclusión de la persona en el Padrón Nacional de Fonavistas Beneficiarios**. A su vez, dicha inclusión está **sujeta al seguimiento del procedimiento de inscripción del fonavista mediante el Formulario N°1 y al proceso de verificación de los aportes de los fonavistas por parte de la Comisión, de acuerdo a lo previsto en los artículos 21 y 22 del Decreto Supremo 006-2012-EF, Reglamento de la Ley 29625, respectivamente"**.

Es de advertir que, a pesar de haber transcurrido casi 9 años y cinco meses desde que se promulgó la Ley 29625 y casi 8 años cuatro meses desde que se aprobó su reglamento, la Comisión Ad Hoc solamente viene construyendo a cada fonavista Pre-cuentas individuales en base a los periodos laborados entre el 01 de enero de 1980 al 31 de julio de 1995, vulnerando el procedimiento establecido en la Ley, su reglamento y lo establecido en la referida sentencia del Tribunal Constitucional.

Frente a la renuencia y/u omisión por parte de la Comisión de efectuar los procesos y procedimientos establecidos en la Ley y su reglamento, miles de fonavistas vienen solicitando, según sea el caso, a la ONP, AFP, Empleador Público o Privado, mediante la solicitud de acceso a la Información Pública y la autodeterminación informativa, la información de su historial laboral y las constancias detalladas del pago de remuneraciones y de las aportaciones efectuadas al FONAVI en su calidad de trabajador aportante y las efectuadas por su empleador, es decir el fonavista que quiere hacer valer su derecho tiene que asumir el costo de la búsqueda y consolidación de la información, cuando la Comisión Ad Hoc cuenta con el apoyo de una Secretaría Técnica de apoyo a la Comisión Ad Hoc creada por la Ley N° 29625, que opera como su órgano ejecutivo y operativo, la cual constituye la Unidad Ejecutora

N° 009, perteneciente al Pliego MEF, creada mediante la Ley N° 29812 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Ejercicio Fiscal 2012, y cuenta con la debida presupuestal para tal efecto.

En buena cuenta la Comisión Ad Hoc, creada por la Ley 29625 para su cumplimiento, se ha convertido en su cuello de botella, ya que está conformada por representante de instituciones que no representan al Fonavista en su calidad de acreedor frente al estado y otros que son sus deudores y en tal sentido la Comisión no viene efectuando los procesos y procedimientos para determinarle su acreencia al fonavista y acotarle a los deudores del Fondo, entre ellos el principal deudor que es el Estado, el monto de su deuda para ser devuelta a través del certificado de reconocimiento de aportaciones.

8. ¿la deuda del FONAVI forma parte de la deuda pública?

El 10 de febrero del 2012, el COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO presentó la demanda con número de expediente 007-2012-PI/TC, para la declaración de inconstitucionalidad de la Ley N° 29625 "Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo" aduciendo que "la Ley N° 29625 tiene una clara connotación presupuestal pues implica que el Estado deberá disponer de sus ingresos, cuyo monto exacto aún se desconoce, para poder devolver los aportes efectuados por los trabajadores al FONAVI e, incluso, por los empleadores y el Estado".

El tribunal Constitucional, en sentencia publicada en El Peruano el 08 de diciembre del 2012, precisó que el Estado tiene una deuda pre-existente con los fonavistas, determinando en los fundamentos jurídicos 34, 35, 36 y 37 que:

- a) no se llevó a cabo el referéndum con la finalidad de aprobar un nuevo gasto estatal a favor de la población, sino aprobar las formas y procedimientos de devolución de una deuda previamente existente del Estado con los trabajadores
- b) el deber de devolución de los aportes del FONAVI se fundamenta en haberle dado a tales ingresos, cuando menos de modo parcial, un destino distinto de los originalmente previstos, y en tal sentido de acuerdo con el artículo 75° de la Constitución, es deber del Estado garantizar "el pago de la deuda pública",
- c) su ejecución, deberá tener reflejo sistemático, equilibrado, programado y en cifras, en las respectivas Leyes de Presupuesto.

7. El Colegiado falló declarando INFUNDADA LA DEMANDA, señalando además que con el aporte del empleador, el estado y otros se reconstituiría un fondo para la devolución en vivienda a los fonavistas que no hubieran podido acceder a ese derecho, y dispuso que el Poder Ejecutivo en un plazo no mayor a 60 días hábiles, reglamente la forma cómo se reconstituirá efectivamente ese fondo, cómo se identificarán a los fonavistas beneficiarios, qué prestaciones específicas de vivienda corresponden, y cómo se otorgarán.

En consecuencia la deuda del FONAVI forma parte de la deuda pública y conforme al Art. 78 de la Constitución "No puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública".

9. ¿puede excluirse del padrón nacional de fonavistas beneficiarios a los Fonavistas?

En la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley de Presupuesto del Año Fiscal 2014 señaló en su primer párrafo que se excluiría a quienes, directa o indirectamente, se hubieran beneficiado con los recursos a que se refiere el Decreto Ley 22591, y sus modificatorias.

Sin embargo, esta disposición tiene como objetivo de fondo que el Estado no devuelva los recursos del FONAVI que utilizó para otros fines distintos a la construcción de vivienda, y que deben ser devueltos por efectos de su devolución, conforme a la sentencia N° 1078-2007-PA/TC y la Ley 29625, toda vez que la finalidad del FONAVI no fue para generar beneficios mediante la ejecución de obras públicas y actividad estatal, sino que su finalidad fue la construcción de la vivienda para el trabajador aportante, actividad y obra privada.

En consecuencia, es un absurdo jurídico, pretender excluir al fonavista de la devolución de sus aportaciones porque supuestamente se habría beneficiado con su propio dinero y porque como lo ha definido categóricamente el Tribunal Constitucional, el FONAVI no fue una contribución de carácter tributario, fue un aporte privado.

Pero además, el Tribunal Constitucional estableció en el fundamento 13 de la demanda de inconstitucionalidad Expediente N° 012-2014-PI/TC que **"la materia regulada en la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 30114 no se enmarca dentro del contenido necesario ni imposible de la Ley de Presupuesto, sí lo hace dentro de su contenido eventual a modo de complemento para una ejecución eficiente del Presupuesto del Sector Público dentro del Año Fiscal 2014, (...) dicha disposición impugnada se encuentra dirigida a autorizar una ejecución de gasto público dentro del periodo presupuestal**

de vigencia de la ley, ...", es decir que solo tuvo vigencia para el año 2014, y ya que no se habilitó partida fiscal para su cumplimiento, no llegó a ejecutarse, por lo que quedó derogada al vencer el 31 de diciembre del 2014 y entrar en vigencia la ley N° 30281 LEY DE PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO FISCAL 2015.

Por lo que no existe vigente disposición alguna que excluya del Padrón Nacional de Fonavista de la presente Ley 29625 al fonavista que hubiera accedido a los recursos del FONAVI.

Adicionales

1º) El Tribunal Constitucional en el Auto 4, recaído en el Expediente N° 008-2017-PI/TC, he determinado lo siguiente: "26. No obstante, este Tribunal considera **pertinente recalcar que la Ley 29625 es una ley vigente** (y, además, confirmada en su constitucionalidad). **Por tanto, como toda norma con rango de ley resulta vinculante y obligatoria para los ciudadanos y para las autoridades del Estado**, sin necesidad de que exista una sentencia que así lo ordene".

2º) El Tribunal Constitucional en la sentencia de cumplimiento recaída en el Expediente N° 04038-2018-PC/TC (JOSE MANUEL ALVAREZ LOPEZ-CALLAO), en el fundamento 9 ha establecido que "a la fecha **ha quedado acreditado que el recurrente cumple con las condiciones exigidas por los artículos 3 y 4 de la Ley 29625 y su reglamento**. Por consiguiente, el cumplimiento del mandato legal de entregar al recurrente el Certificado de Reconocimiento de Aportes y Derechos del Fonavista, dispuesto por los artículos 3 y 4 de la Ley 29625, a la fecha es **plenamente exigible**. Por lo tanto, corresponde estimar la presente demanda", en tal sentido ha ORDENADO a la Comisión Ad Hoc creada por la Ley N° 29625, Ley de Devolución de Dinero del Fonavi a los Trabajadores que Contribuyeron al Mismo, **entregar al recurrente el Certificado de Reconocimiento de Aportes y Derechos del Fonavista**.

3º) Que por mandato constitucional establecido en el Artículo 118º.- Corresponde al Presidente de la República:

1. **Cumplir y hacer cumplir la Constitución** y los tratados, leyes y demás disposiciones legales.

8. **Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas** ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, **dictar decretos** y resoluciones.

9. Cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales.

Por ende, al existir un mandato Constitucional existe un presupuesto establecido para determinar el pago de los aportes de los fonavistas, consecuentemente la pretensión de la presente iniciativa legislativa es priorizar la devolución de aportes a fin de que esos dineros sirvan a la población vulnerable en tiempos de pandemia para poder sobrellevar la vida cotidiana, y solventar los gastos básicos y ante un posible tratamiento médico en este sector vulnerable.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL:

La presente iniciativa legal propone declarar de necesidad, utilidad pública y preferente social la efectividad en la ejecución del pago para los aportantes del FONAVI – Fondo Nacional de Vivienda para un sector de la población considerada vulnerable en tiempos de pandemia, teniendo en cuenta el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, que declara Estado de Emergencia nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del brote del COVID-19.

III. EN CONCORDANCIA CON EL ACUERDO NACIONAL DEL PERÚ

El presente proyecto de ley tiene concordancia con las políticas de Estado y Planes de Gobierno 2016 – 2021, en su DECIMO ACUERDO NACIONAL DEL ESTADO PERUANO, donde hace mención en su OBJETIVO II: EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL Política de Estado 10: Reducción de la pobreza.

IV. EFECTOS DE LA INICIATIVA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legal que declara de necesidad, utilidad pública y preferente social la efectividad y prioridad en la ejecución del pago para los aportantes del FONAVI – Fondo Nacional de Vivienda para un sector de la población considerada vulnerable en tiempos de pandemia, teniendo en cuenta el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, que declara Estado de Emergencia nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del brote del COVID-19, no altera la legislación nacional ya que existe parámetros que determinan el pago progresivo del mismo, empero es importante que en estos tiempos de pandemia se pueda priorizar ya que nos encontramos con población vulnerable que necesitan esos dineros prorrogados hace un bien tiempo; el poder Ejecutivo no designará alguna modificación del presupuesto,

sólo se priorizará en el pago de los dineros de los aportantes del FONAVI, debidamente evaluados por la comisión Ad Hoc.

V. ANALISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no representa ningún costo para el Estado, ya que existe un presupuesto pre existente para el cumplimiento del objeto de la presente; por el contrario, la finalidad de la presente iniciativa legal seria enfatizar el pago de una deuda, que es dinero de los fonavistas y que existe un mandato legal y constitucional para su devolución a una población vulnerable teniendo en cuenta la presente pandemia del COVID-19; prioridad de pago de aportes realizados hace más de dos décadas para el Estado, sin la reciprocidad pretendida, por ende, es importante que se concrete lo mencionado en la propuesta legal presentado y de esta forma aportar en la subsistencia de la población más vulnerable, nuestros adultos mayores, en el marco del ejercicio de su derecho de propiedad.



FERNANDO MELENDEZ CELIS
Directivo Portavoz Titular
Grupo Parlamentario
Alianza Para el Progreso - APP