Proyecto de Ley N°.....5390/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
19 JUN 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 2:38 pm

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 31173, 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; A FIN DE LA CORRECTA DEVOLUCION A AQUELLOS QUE NO SE HAYAN LOGRADO DETERMINAR SUS APORTACIONES

Los Congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario "**PERÚ BICENTENARIO**", a iniciativa del Congresista **ELÍAS MARCIAL VARAS MELÉNDEZ**, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, de conformidad con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

FORMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 31173, 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; A FIN DE LA CORRECTA DEVOLUCION A AQUELLOS QUE NO HAYAN LOGRADO DETERMINAR SUS APORTACIONES

Artículo único. Incorporación de la séptima disposiciones complementarias finales a la Ley 31173

Adiciónase a la Ley 31173, 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, la disposición complementaria final séptima con la siguiente redacción:

> *"SÉPTIMA: Devolución especial y construcción de cuentas individuales de Fonavistas: Para el caso de los aportantes que no hayan logrado determinar sus aportaciones, la devolución se deberá calcular en base a la Remuneración Mínima Vital (o su denominación equivalente en el tiempo), en que habrían iniciado a contribuir al FONAVI. Para cumplir con esto, la Comisión Ad Hoc debe realizar la construcción de cuentas individuales de aquellos que les sea aplicable esta figura.*

Lima, 15 de junio de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CUTIPA CCAMA Victor Raul FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/06/2023 10:43:10-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VARAS MELENDEZ Elias Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/06/2023 13:46:04-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CUTIPA CCAMA Victor Raul FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/06/2023 10:43:42-05

ELÍAS MARCIAL VARAS MELÉNDEZ
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: COAYLA JUAREZ Jorge Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/06/2023 11:56:27-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BELLIDO UGARTE Guido FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/06/2023 11:19:16-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BALCAZAR ZELADA Jose Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/06/2023 13:02:41-05

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **20** de **junio** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5390/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.**

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A. Antecedentes Legislativos

- ✓ Con fecha 26 de Octubre del 2021, el ex congresista Fernando Meléndez Celis presentó el Proyecto de Ley N.º 00564/2021-CR, Ley que Modifica la Ley 31173, 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; , y tras su aprobación en el Pleno del Congreso, fue publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de Abril del 2022 bajo la Ley N.º 31454 – Ley que precisa la ley 31173, 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.
- ✓ Así también, con fecha 04 de marzo del 2022, el Ejecutivo presentó el Proyecto de Ley N.º 1415/2021-PE Ley Que Asegura La Devolución Inmediata De Los Aportes Del Fonavi, Y Modifica La Ley N° 31173, 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; el mismo Proyecto de Ley que hasta la fecha se encuentra en estudio de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.
- ✓ De igual manera con fecha 01 de Setiembre del 2022, la Congresista Limachi Nieves Esmeralda presentó el Proyecto de Ley N° 2933/2022-CR, acumulado con los Proyectos de Ley N° 3255/2022-CR del Cong. Pedro Martínez Talavera, y el Proyecto de Ley N° 3119/2022-CR del Cong. Javier Padilla Romero; Ley que modifica la ley 31454, ley que precisa la ley 31173, 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, y tras su aprobación en el Plen del Congreso, fue publicada en el diario oficial El Peruano el 05 de Noviembre del 2022 bajo la Ley N° 31604. Es de mencionar que se

B. Situación del Pago a los Fonavistas

El Fondo Nacional de Vivienda – FONAVI (1979) fue constituido por el Decreto Ley N° 22591 en el gobierno de Francisco Morales Bermúdez. El marco legal dispuso que los trabajadores formales aporten a un fondo, de acuerdo a sus ingresos, y es a partir de enero de 1980 que se hizo obligatorio para todos los trabajadores que se encontrasen en planilla y así empezó una contribución obligatoria para trabajadores y empleadores con el objetivo de cerrar la brecha del déficit de viviendas en el Perú que desde ya existía.

Durante los años de su vigencia; y, a través de diversos marcos normativos, los recursos del Fonavi fueron destinados a otros fines, así tenemos que se financiaron la ejecución de obras

de infraestructura sanitaria, incrementando la calidad de vida de sectores que carecían de agua potable, desagüe y alcantarillado, asimismo, se financiaron obras de electrificación de asociaciones y asentamientos humanos, sin dejar de lado el financiamiento para construcción de viviendas, mejoramiento de locales comunales, así como el otorgamiento de créditos a través del entonces Banco de Materiales.

En el año 1999 a través de la iniciativa ciudadana se dio inicio a una batalla legal para que los trabajadores formales se vean favorecidos con la devolución de las aportaciones que mensualmente realizaban a favor del Fonavi; en el Capítulo II, se recopilan las principales sentencias, que fueron dictadas por el Tribunal Constitucional del Perú vinculadas al FONAVI, así tenemos que, en el 2001 el Tribunal Constitucional determinó que los aportes realizados a favor del FONAVI tenían la condición de tributo, sin embargo en el año 2007 el propio Tribunal Constitucional resolvió que los aportes de los trabajadores no cumplían con el principio de reserva de ley tributaria y por tanto las contribuciones al Fonavi no constituían tributo, es así que, en el año 2010 se llevó a cabo un referéndum donde se hizo una consulta a la ciudadanía, ésta consistió en que si estaban de acuerdo con el: "Proyecto de Ley de Devolución de Dinero del Fonavi a los trabajadores que contribuyeron al mismo"; finalizada la consulta, se dio como ganadora a la opción "SI", este resultado permitió que en el último mes del año 2010 se publique en el Diario Oficial El Peruano la Ley N° 29625, "Ley de Devolución de Dinero del Fonavi a los trabajadores que contribuyeron al mismo".

Con la dación de la Ley N° 29625, se materializa legal y formalmente la devolución de aportaciones al FONAVI, sin embargo previamente, en el año 2012, el Tribunal Constitucional con su Sentencia N° 007-2012-PI/TC resolvió que el primer artículo de la Ley N° 29625, debe ser entendido, en el sentido que; las aportaciones realizadas por el empleador, estado y otros formarán parte de un fondo colectivo, en ese sentido, solo se procedería a devolver lo realmente aportado por el trabajador, es así que en el año 2011 se instala la Comisión Ad Hoc-Ley N°29625 que recibe toda la información, documentación y fondos del Fonavi destinados a la devolución.

En el año 2013, fue publicada la Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, cuya Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final mandaba que, el reembolso de las contribuciones al Fonavi, se llevaría a cabo solo respecto de aquellos ciudadanos que se hubieran inscrito como tales, hasta el 31 de agosto del mismo año, además estableció una fórmula que concretaría la devolución, excluyendo de dicho proceso a aquellos fonavistas que fueron beneficiados con recursos del Fonavi. Contra la citada disposición complementaria final se formuló ante el Tribunal Constitucional una acción de inconstitucionalidad que culminó con el pronunciamiento definitivo emitido en el Expd. N° 012-2014-PI/TC que declaró inconstitucional que se cierre el registro el 31 de agosto del 2014; y, a través de autos aclaratorios posteriores ordenó que se pagara inmediatamente a los Fonavistas que se hubieran inscrito como tales de acuerdo a la Ley antes citada.

Una vez resuelta esta acción de inconstitucionalidad, la Comisión Ad Hoc - Ley N° 29625 (CAH) en Enero-2015, dio inicio a la devolución de aportes con el primer grupo de pago

conformado por más cien mil fonavistas y así sucesivamente, la citada Comisión Ad Hoc continuó por casi cinco años, con la devolución de aportaciones al Fonavi a 19 grupos de pago a más de un millón de Fonavistas; no obstante ello, en el año 2017 se interpuso una nueva acción de inconstitucionalidad, al considerar que a un grupo de Fonavistas no se les estarían reconociendo derechos adquiridos al ser excluidos del proceso de devolución, además de considerar que la fórmula utilizada para el cálculo de la devolución de aportaciones vulneraba lo establecido en la Sentencia recaída en el Expediente N° 0012- 2014-PI/TC, entre otros.

En el año 2018 el máximo ente de interpretación de la Constitución Política a través de la Sentencia recaída en el Expediente N° 008-2017-PI/TC resolvió declarar inconstitucional el segundo párrafo de la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final (72 DCF) de la Ley N° 30114 y por conexidad el Decreto Supremo N° 016-2014-EF que establecía las normas reglamentarias de la disposición antes citada, vale decir que dejó sin efecto la fórmula del cálculo de devolución, y ordenó que el Congreso de la República, en colaboración con el Poder Ejecutivo y la Comisión Ad Hoc regularan el proceso de, devolución de aportes al Fonavi, y para dicho efecto otorgó el plazo de vacatio sententiae de un año. Transcurrido el año, (del 2018 al 2019) no se concretó la emisión de la nueva norma en coordinación con los tres estamentos; sin embargo, en el mes de abril del año 2021, por insistencia, el Congreso de la República emitió la Ley N° 31173, "Ley que Garantiza el Cumplimiento de la Ley N° 29625, "Ley de Devolución de Dinero" del FONAVI a los Trabajadores que contribuyeron al mismo, teniendo como prioridad a la población vulnerable, efecto generado por la pandemia de la COVID-19".

La necesidad de contar con cuentas individuales de Fonavistas:

Las aportaciones al Fonavi no tuvieron un registro individualizado de Fonavista por Fonavista con la identificación de la cantidad de aportes y cuanto aportó (en soles oro, intis o intis millón) durante el periodo de vigencia, de tal forma que solo un reducido grupo de trabajadores aportantes (de empresas que aún existirían) contarían con la información necesaria para determinar el monto realmente aportado y proceder a su actualización y posterior devolución.

Tomando en consideración este escenario; y, en tanto que el Art. 1° de la Ley N° 29625, aclarado por Ley N° 31173, modificada por la Ley N° 31454, dispone que se devuelva el total actualizado, sería viable que la devolución sea calculada en base a la Remuneración Mínima Vital (o su denominación equivalente en el tiempo), dado que ninguno de sus aportantes pudo haber percibido menos que la Remuneración Mínima Vital.

De esta forma se abriría la posibilidad de realizar devoluciones a los Fonavistas como un pago a cuenta. Esta propuesta permitiría que Fonavistas, integrados en su mayoría por personas de la tercera edad reciban pagos a cuenta de sus aportaciones, en tanto que La Comisión Ad Hoc en paralelo construye las cuentas individuales en base a lo realmente aportado por cada uno de ellos.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO DE LA NORMA

La presente no genera gasto alguno al erario nacional, en cuanto la Comisión Ad Hoc cuenta con su propio presupuesto formado por las aportaciones de sus entonces trabajadores; además que ya ha formado cuentas individuales de aportantes al FONAVI, por lo que es posible que se realicen nuevas cuentas individuales para la aplicación del presente proyecto de ley.

Los beneficios se representan por la satisfacción de la población objetivo y de sus familias que, de esta manera, verán realizados sus aspiraciones de devolución de sus aportes al FONAVI.

De esta manera se cumplirá con la devolución a los Fonavistas que aportaron y que no cuentan con los documentos que comprueben sus aportes laborales correspondientes.

III. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa no modifica, contraviene la Constitución Política del Perú, o deroga norma alguna del actual ordenamiento jurídico; por el contrario, lo complementa para dar vigencia y garantizar el cumplimiento de la Ley 29625 Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo y que no cuentan con los documentos que comprueben sus aportes laborales correspondientes.

La propuesta legislativa, se encuentra concordante con el artículo 75° de la Constitución Política del Perú, que toda persona tiene derecho establecido en el inciso 22. *"El Estado sólo garantiza el pago de la deuda pública contraída por gobiernos constitucionales de acuerdo con la Constitución y la ley" [...].*

IV. RELACION DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y VINCULACIÓN CON LAS POLITICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL.

La presente iniciativa legislativa se enmarca en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- Equidad y Justicia Social

Así también vinculada a la política de: **Reducción de la Pobreza.**
Con este objetivo, el Estado: Se compromete a dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas.

- Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

Así también vinculada a las políticas de: a) **Sostenibilidad fiscal y reducción del peso de la deuda, b) Afirmación de un Estado eficiente y transparente, y c) Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial** Con este objetivo, el Estado reperfilará el servicio de la deuda pública en forma prudente y transparente; de esta manera al tratarse de la deuda que mantiene el Estado con los pensionistas del FONAVI, es necesario culminar con esta deuda histórica presentada.