



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

OFICIO N° 030 -2022 -PR

Lima, 11 de febrero de 2022

Señora
MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que precisa la Ley 31173, Ley que garantiza el cumplimiento de la Ley 29695, 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 consideramos conveniente observar la misma por lo siguiente¹:

1. La Autógrafa de Ley tiene por objeto realizar precisiones sobre el articulado de la Ley N° 31173 referida al cumplimiento de la Ley N° 29625, Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo, en el marco del COVID-2019. En ese sentido, se realizan precisiones a los criterios para la determinación de las aportaciones, la conformación de miembros de la Comisión Ad-Hoc establecida, y que la Secretaría Técnica de la citada comisión sea transferida a la Presidencia del Consejo de Ministros, la misma corresponde al Proyecto de Ley N° 564/2021-CR.
2. De acuerdo con lo señalado en el artículo 1 de la Autógrafa de Ley, la misma tiene por objeto "(...) asegurar la implementación y ejecución inmediata de 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".

Para dicho fin, entre otros aspectos, mediante el artículo 2 y la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la Autógrafa de Ley, dispone lo siguiente:

"Artículo 2. Precisión del artículo 3 de la Ley 31173

Precísese el artículo 3 de la Ley 31173 en el sentido de que la liquidación de aportaciones y derechos que señala el artículo 1 de la Ley 29625, es para determinar el valor constante de las aportaciones aplicando el índice de precios al consumidor correspondiente al período comprendido entre el inicio de cada aportación individual hasta la fecha de su devolución."

"DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación del literal c) del artículo 2 de la Ley 31173

Derogase el literal c) del artículo 2 de la Ley 31173."

Como se observa, la Autógrafa de Ley busca hacer precisiones sobre las devoluciones establecidas en la Ley N° 31173, siendo el principal cambio el referido a la exclusión de la tasa de interés legal del cálculo de la devolución de los aportes, basándose solamente en el IPC. De acuerdo al informe elaborado por el Congreso de la República en la etapa del Dictamen del Proyecto de Ley N° 564/2021-CR, luego de esta precisión el valor de

¹ Sobre la base del Informe N° 0002-2022-EF/46.01 e Informe N° 008-2022-JUS/GA.

la devolución de los aportes al FONAVI asciende a un estimado de S/ 42 008 millones, monto que resulta siendo seis (6) veces más que los S/ 6684 millones que se recaudó de los trabajadores que aportaron al FONAVI, actualizado con la tasa de interés legal efectivo (Ley N° 29625 y Sentencia del Tribunal Constitucional) y que representa cerca del 21% del Presupuesto del Sector Público para el año 2022.

Impacto en el PIA 2022
(Millones de S/)

PIA	FONAVI	FONAVI/PIA
197,002	42,008	21%

3. En ese sentido, en los términos que ha sido aprobada la Autógrafa, el Tesoro Público² deberá asignar los fondos necesarios para financiar los gastos que se generen, esto es, la ejecución de la medida generará una demanda de recursos al Tesoro Público.

Dicha situación no solo contraviene lo señalado por el Tribunal Constitucional³ en el sentido que obligación de devolución a favor de los Fonavistas debe ser atendida con los recursos provenientes de la recuperación de activos del FONAVI, sino que también vulnera el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú, así como la prohibición de iniciativa de gasto por parte del Congreso de la República prevista en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú; disposiciones constitucionales que han sido citadas por el Tribunal Constitucional en recientes sentencias⁴ para determinar la inconstitucionalidad de leyes que precisamente vulneraban tales disposiciones.

4. Por otro lado, respecto a la cantidad de recursos involucrados en la ejecución de la medida, es de indicar que el monto de devolución estimado en el Dictamen representa cerca del 21% del Presupuesto del Sector Público para el año 2022; y en ese sentido, será inviable programar dicho gasto de “inmediato”, afectándose la sostenibilidad de los siguientes años.

Adicionalmente, viabilizar la devolución requerirá destinar el 35% de los Recursos Ordinarios, para lo cual deberán reorientarse los recursos asignados a entidades públicas de los distintos sectores, en detrimento de la atención de las necesidades de la población en temas como la salud, educación y programas sociales, según el siguiente detalle:

- El 88% de los gastos de capital previstos en el PIA 2022
- El 64% del pago de la planilla y pensiones para el 2022
- El 71% del gasto social en salud y educación para el 2022

5. Más allá de lo excesivamente oneroso y gravoso que resulta para las finanzas públicas afrontar un pago de dicha magnitud, debe precisarse que la Autógrafa considera, de manera injustificada, la devolución de las aportaciones a todos los fonavistas, incluso a

² Ello por cuanto la Autógrafa de Ley mantiene la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31173, que encarga al Poder Ejecutivo para que, a través del MEF y con cargo a los “fondos de contingencias existentes”, asigne a la Comisión Ad Hoc los fondos necesarios para la devolución de los aportes al FONAVI

³ Expediente 0008-2017-PI/TC.

⁴ Por ejemplo, sentencias recaídas en los Expedientes 011-2020-PI/TC y 016-2020-PI/TC.

quienes ya se beneficiaron con vivienda, luz y agua. También comprende a los descuentos efectuados por sus empleadores, incluido el Estado y otros.

En ese sentido, la Autógrafa contraviene lo señalado por el Tribunal Constitucional (Expediente N° 00072012PI/TC, del 26 de octubre del 2012), que indica que para que la Ley N° 29625 (Ley Aprobada por Referéndum para la devolución del Fonavi) sea constitucional solo debería devolverse el aporte de los trabajadores y no de lo aportado por empleadores ni por el Estado.

A ello se suma que, la Autógrafa considera que deben devolverse de manera individual a cada fonavista los montos que aportaron las empresas empleadoras y el Estado, no obstante que dichos recursos fueron ejecutados para realizar obras públicas de vivienda⁵, sin que exista además sustento técnico alguno que justifique la devolución individualizada de dichos aportes.

6. En cuanto a la naturaleza de la obligación, la Autógrafa de Ley mantiene el artículo 4 de la Ley N° 31173, que dispone que los CERAD representan deuda pública con acreedor individual, y tienen naturaleza de título valor negociable y de libre disponibilidad que reditúa una renta igual a la tasa de interés legal. Por tanto, de concretarse el reconocimiento de esos S/ 42 008 millones, el stock de la deuda pública se incrementaría según se muestra en el cuadro siguiente, debiendo resaltar que, según dichos estimados, desde el año 2023 estaríamos superando el límite de fijado de 38%⁶:

Impacto del pago de aportes de FONAVI en la Deuda Pública (%PBI)

Año	Saldo Deuda Pública	Devolución de aportes anual acumulado	Saldo Deuda Pública con pago de aportes
2022 ¹	36.6%	0.9%	37.5%
2023	37.4%	1.7%	39.1%
2024	36.7%	2.4%	39.1%
2025	35.8%	3.1%	38.9%
2026 ²	35.5%	3.6%	39.2%

1/ Para las proyecciones del 2022-2025 se consideró el Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025

2/ Para el 2026, se tomó la tasa de crecimiento del año 2025 para PBI y para el saldo de deuda pública el promedio de los últimos 4 años.

En ese sentido, desde la perspectiva de las finanzas públicas, lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley N° 31173, contraviene las reglas para la estabilidad presupuestaria contenidas en el artículo 2 de la Ley N° 31366, Ley de Equilibrio Financiero del

5 Por ejemplo, las obras de: Torres de San Borja, Lima, 1986; Manuel Arévalo, La Libertad, 1986; Alto Cayma, Arequipa, 1987; Taparachi, Puno, 1987; Pachacamac, Lima, 1987; Juan Tomis, Lambayeque, 1987; Álvarez Tomás, Arequipa, 1987; Juan Manuel Meza, Ica, 1987; Torres de Limatambo, Lima, 1995.

6 El Decreto de Urgencia N° 079-2021 establece que para el año 2022 la regla fiscal de Deuda: **Regla de deuda pública del SPNF:** "la deuda bruta total del Sector Público No Financiero no debe ser mayor al 38 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI). Excepcionalmente, y siempre que se cumpla con las otras reglas macrofiscales vigentes para el año fiscal 2022 con arreglo a lo dispuesto en el presente Decreto de Urgencia, la deuda pública puede tener un desvío por diferencias atribuibles a variaciones del tipo de cambio y prefinanciamientos".

Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, y el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440. Ello, por cuanto, modifica sustancialmente la naturaleza de una obligación que corresponde ser atendida con los recursos provenientes de la recuperación de activos del FONAVI, a una obligación financiera (deuda pública) representada en un título valor a cargo del erario nacional, lo cual generará un incremento de gran proporción en los pasivos de la República del Perú, el deterioro de su calificación crediticia y por ende, condiciones más onerosas de acceso al mercado de capitales.

7. Finalmente, el artículo 4 de la Autógrafa de Ley adiciona la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31173, que establece que la Unidad Ejecutora N° 0009 - Secretaría Técnica de Apoyo a la Comisión Ad Hoc creada por la Ley N° 29625 será transferida como tal a la Presidencia del Consejo de Ministros y deberá asegurar la continuidad de las funciones, operaciones, procesos y procedimientos para el cumplimiento de la finalidad de la ley.

En la misma línea, la Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31173, que se incorporaría con la Autógrafa, deja sin efecto la única disposición complementaria modificatoria del Decreto Supremo N° 090-2021-PCM que aprueba el cambio de dependencia de la Secretaría Técnica de Apoyo a la Comisión Ad Hoc del Ministerio de Economía y Finanzas a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Debe tenerse en consideración que el artículo 1 del Decreto Supremo N° 090-2021-PCM aprueba el cambio de dependencia de la Secretaría Técnica de Apoyo a la Comisión Ad Hoc, creada por el Decreto Supremo N° 006-2012-EF, del Ministerio de Economía y Finanzas a la Presidencia del Consejo de Ministros; y, establece que la citada Secretaría Técnica se constituye en la Presidencia del Consejo de Ministros como un Proyecto Especial, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 29158.

Al respecto, se debe indicar que el principio de separación de poderes, bajo el que se rige la organización del Gobierno, se encuentra reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú. Dicho principio se ve reflejado, por ejemplo, en el reconocimiento que el Poder Ejecutivo tiene competencias exclusivas que no puede delegar ni transferir, numeral 2 del Artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158.

En la misma línea, el artículo 38 de la Ley N° 29158, establece que los Proyectos Especiales son creados, en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, en un ministerio o en un organismo público, mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Debe tenerse en consideración, además, que el numeral 3 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú establece que el Presidente de la República, entre otras funciones, dirige la política general del Gobierno. Asimismo, el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política y el artículo 11 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, faculta al Poder Ejecutivo a ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales, dictar decretos y resoluciones.

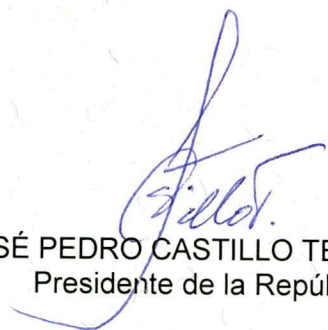
De lo expuesto, se evidencia una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo para la emisión de normas que regulan la actividad sectorial y funcional, la cual encuentra asidero en la separación de poderes del Estado y el control horizontal que los poderes del Estado ejercen mutuamente.

En consecuencia, corresponde solo al Poder Ejecutivo, en mérito a la separación de poderes, emitir, modificar y derogar los Decretos Supremos, por ende, el Poder Legislativo no podría modificarlas o derogarlas mediante leyes, a pesar de su nivel de jerarquía.

En ese sentido, las indicadas disposiciones contenidas en la Cuarta y Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31173, que se incorporarían con la Autógrafo de Ley, vulneran el principio de separación de poderes al estar regulando aspectos vinculados a la organización del Estado, respecto a la dependencia de un Proyecto Especial dentro del Poder Ejecutivo, lo cual constituye una facultada exclusiva del Poder Ejecutivo. A ello se suma que, la categoría jurídica de dejar sin efecto no tiene sustento para derogar los efectos una norma vigente.

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

Atentamente,



JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República



ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 11 de febrero del 2022

Pase a la Comisión de **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA**, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
DIRECTOR GENERAL PARLAMENTARIO
Encargado de la Oficialía Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**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**



Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene como objeto asegurar la implementación y ejecución inmediata de 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.

Artículo 2. Precisión del artículo 3 de la Ley 31173

Precísase el artículo 3 de la Ley 31173 en el sentido de que la liquidación de aportaciones y derechos que señala el artículo 1 de la Ley 29625, es para determinar el valor constante de las aportaciones aplicando el índice de precios al consumidor correspondiente al periodo comprendido entre el inicio de cada aportación individual hasta la fecha de su devolución.

Artículo 3. Precisión del artículo 5 de la Ley 31173

Precísase el artículo 5 de la Ley 31173, en el sentido de que la Comisión Ad Hoc está conformada por:

- a. Tres (3) representantes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
- b. Un (1) representante de la Oficina de Normalización Previsional (ONP).

- c. Tres (3) representantes de la Asociación Federación Nacional de Fonavistas y Pensionistas del Perú (FENAFP).



La Comisión la preside uno de los representantes de la Asociación Federación Nacional de Fonavistas y Pensionistas del Perú.

La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) provee de infraestructura y recursos necesarios para el funcionamiento de la Comisión.



Artículo 4. Adición de la cuarta, la quinta y la sexta 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, las disposiciones complementarias finales cuarta, quinta y sexta, con la siguiente redacción:

“CUARTA. La Unidad Ejecutora N° 009 - Secretaría Técnica de Apoyo a la Comisión Ad Hoc creada por la Ley 29625 será transferida como tal a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y deberá asegurar la continuidad de las funciones, operaciones, procesos y procedimientos para el cumplimiento de la finalidad de la presente ley.

QUINTA. El Banco de Materiales SAC en liquidación, continuará administrando el Fondo Revolvente hasta su transferencia total a la Comisión Ad Hoc creada por la Ley 29625 y modificada mediante la presente ley.

SEXTA. Déjase sin efecto la única disposición complementaria modificatoria del Decreto Supremo 090-2021-PCM, Decreto Supremo que aprueba el cambio de dependencia de la Secretaría Técnica de Apoyo a la Comisión Ad Hoc creada por el Decreto Supremo 006-2012-EF, del Ministerio de Economía y Finanzas a la Presidencia del Consejo de Ministros”.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación del literal c) del artículo 2 de la Ley 31173

Derógase el literal c) del artículo 2 de la Ley 31173.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintiún días del mes de enero de dos mil veintidós.



MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República

LADY MERCEDES CAMONES SORIANO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA