Proyecto de Ley N° 1415/2021-PE

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Area de Trámite y Digitalización de Documentos
04 MAR 2022
RECIBIDO
Firma Hora 15:38 PM

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

Lima, 04 de marzo de 2022

OFICIO Nº 049 -2022 -PR

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

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107º de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley que garantiza el cumplimiento de la Ley 29625, Ley de devolución del dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo, priorizando a la población vulnerable, como consecuencia de la pandemia de la Covid 19.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República

ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros

REPÚBLICA DEL PERÚ

Ley

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

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

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene como objeto asegurar la devolución inmediata de los aportes del FONAVI; así como, modificar 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"; así como, la Ley Nº 29625, de conformidad con las sentencias expedidas por el Tribunal Constitucional.

Artículo 2. Modificación del artículo 2 de la Ley N° 31173

Modifícase el artículo 2 de la Ley N° 31173, el mismo que queda redactado en los siguientes términos:

*"**Artículo 2. Alcances de la devolución***

La devolución de las aportaciones al FONAVI comprende los siguientes conceptos:

a) El aporte de los trabajadores dependientes a quienes les descontaron de sus remuneraciones.

b) El aporte de los trabajadores independientes.

La devolución de los aportes al FONAVI no podrá superar la totalidad de recursos recaudados a los trabajadores, actualizados con la Tasa de Interés Legal Efectiva".

Artículo 3. Modificación del artículo 3 de la Ley N° 31173

Modifícase el artículo 3 de la Ley N° 31173, el mismo que queda redactado en los siguientes términos:

"Artículo 3. Actualización de aportes del fonavista

La liquidación de aportaciones y derechos que señala el artículo 1 de la Ley N° 29625, determina el valor constante de las aportaciones aplicando la Tasa de Interés Legal Efectiva, correspondiente al periodo comprendido entre el inicio de cada aportación individual hasta la fecha de su devolución".

Artículo 4. Construcción de Cuenta Individual

4.1 Dispóngase la construcción de la Cuenta Individual de aportes efectivamente realizados por los fonavistas, de manera actualizada. Los empleadores públicos y privados deberán remitir a la Secretaría Técnica de Apoyo a la Comisión Ad Hoc, la información con los periodos y montos aportados al FONAVI por sus trabajadores; de manera complementaria, el fonavista podrá presentar documentación supletoria que sirva para acreditar sus aportes realizados.

4.2 En tanto se culmine con la construcción de la Cuenta Individual que establezca el monto total a devolver, se procederá con la Devolución Inmediata prevista en el artículo 5, como pago a cuenta. En caso exista diferencia entre ambos montos, se considerará como devolución aquella que le sea más favorable al fonavista.

Artículo 5. Devolución Inmediata

5.1 Dispóngase la Devolución Inmediata de los aportes al FONAVI a aquellos Fonavistas cuyos periodos aportados sean reconocidos por la Comisión Ad Hoc.

5.2 El monto a devolver al fonavista es el producto de multiplicar los periodos reconocidos por el nuevo valor de cada periodo mensual; este último es el resultado de dividir el total de los recursos efectivamente recuperados por la Comisión Ad Hoc, entre el resultado de la multiplicación de la cantidad de potenciales beneficiarios registrados y el promedio de periodos aportados, a la fecha de promulgación de la presente ley.

Artículo 6. Aprobación del Padrón de beneficiarios

6.1 La Comisión Ad Hoc aprueba, mediante resolución, el padrón de beneficiarios priorizando la edad y condición de discapacidad del fonavista.

6.2 Los pagos efectuados por la Comisión Ad Hoc como devolución de aportes al FONAVI, en virtud a la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014 y sus normas complementarias, son considerados pagos a cuenta, con respecto a la devolución de los aportes al FONAVI que le corresponden al trabajador.

Artículo 7. Devolución a los beneficiados con recursos del FONAVI

7.1 Los beneficiados con los recursos del FONAVI tienen derecho a su devolución de manera progresiva, siempre que hayan cumplido con pagar su deuda con el FONAVI. El monto de devolución a que tuvieran derecho sirve para compensar total o parcialmente la deuda que registren con dicho Fondo.

7.2 Quedan exceptuados de la devolución de aportes al FONAVI aquellos trabajadores que se beneficiaron de sus recursos en un monto igual o mayor a su aporte.

Artículo 8. Constancia de Reconocimiento de Aportaciones

La Constancia de Reconocimiento de Aportaciones (CRA) contiene el valor total actualizado de los aportes efectuados por el fonavista, reconocidos por la Comisión Ad Hoc, que será notificado y entregado a cada beneficiario sea a través de medio físico o virtual. El monto consignado en el CRA es devuelto al fonavista a través del Banco de la Nación.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS · OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA · V°B°

REPUBLICA DEL PERU

Ley

<u>Artículo 9</u>. Modificación del artículo 5 de la Ley N° 29625, Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo

Modifícase el artículo 5 de la Ley Nº 29625, Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo, en los siguientes términos:

*"**<u>Artículo 5</u>**. La Comisión Ad Hoc estará conformada por:*

a. *Dos (2) representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).*
b. *Tres (3) representantes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).*
c. *Dos (2) representantes de la Asociación Federación Nacional de Fonavistas y Pensionistas del Perú (FENAFP).*
d. *Dos (2) representantes de la Asociación Nacional de Fonavistas de los Pueblos del Perú (ANFPP).*

La presidencia de la Comisión es rotativa entre la representación del Poder Ejecutivo y la representación de las Asociaciones de los Fonavistas, de acuerdo a lo que se regule en su reglamento interno. La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) dispone las acciones necesarias para garantizar el funcionamiento de la Comisión".

<u>Artículo 10</u>. Beneficiarios de fonavistas fallecidos

10.1 Son beneficiarios del fonavista fallecido, con el total de la devolución que le hubiera correspondido, aquellos que se acrediten como tales, según el siguiente orden de prelación excluyente:

a) El cónyuge sobreviviente o integrante sobreviviente de la unión de hecho.
b) Los hijos.
c) Los padres.
d) Los hermanos.
e) A falta de las personas indicadas precedentemente, la devolución corresponde a quienes acrediten ser beneficiarios del fonavista fallecido, mediante Sucesión Intestada o Testamentaria.

10.2 En aquellos casos en que concurran dos o más beneficiarios con igual derecho, el total de la devolución que le hubiera correspondido al fonavista fallecido, les será repartido proporcionalmente y en partes iguales.

<u>Artículo 11</u>. Incorporación de la Cuarta Disposición Complementaria Final a la Ley Nº 31173

Incorpórese a 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, la Cuarta Disposición Complementaria Final, con la siguiente redacción:

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
VºBº

*"**CUARTA.** 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 N° 29625 y modificatorias."*

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Financiamiento

La devolución de aportaciones al FONAVI se financia con los recursos recuperados de dicho Fondo, sin demandar recursos al Tesoro Público.

SEGUNDA. Normas complementarias

El Poder Ejecutivo en el plazo de sesenta (60) días calendarios a partir de la publicación de la presente Ley, aprueba el Plan Operativo, normas complementarias y normas para el funcionamiento de la Secretaría Técnica de Apoyo a la Comisión Ad hoc, según corresponda, para la implementación de la presente Ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derógase el artículo 4, el penúltimo párrafo del artículo 6, el artículo 7 y la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31173.

Comuníquese al señor presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los

ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros

JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

I. BASE LEGAL (Antecedentes normativos)

Decreto Ley Nº 22591 (01.07.1979). Creó el Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI en el ex Banco de la Vivienda del Perú (BANVIP) para satisfacer, en forma progresiva la necesidad de vivienda de los trabajadores. El artículo 2 señala que constituyen recursos financieros del FONAVI: La contribución obligatoria de los trabajadores cualquiera sea su régimen o estatuto laboral[1]. El artículo 3 refiere que la contribución será el 1 % de la remuneración del trabajador, sin que la base del cálculo exceda de cinco (5) sueldos o salarios mínimos vitales urbanos que se fija para la Provincia de Lima [2]. El artículo 26 precisa que los trabajadores que acrediten haber contribuido al FONAVI 60 meses o 260 semanas podrán renunciar al FONAVI y ser eximidos del pago de la respectiva contribución, si acreditan ser propietarios de vivienda, financiada con recursos distintos a los del FONAVI o cuando acrediten que cotizan al FONAVI ambos cónyuges. En este caso continuará contribuyendo el cónyuge que posea mayor ingreso. El artículo 38 establece que la norma entrará en vigencia el 1 de Julio de 1979, con excepción del artículo 3 que regirá a partir del 1 de enero de 1980.

Decreto Ley Nº 25520 (29.05.1992). Sustituyó los artículos 1 y 17 del Decreto Ley Nº 22591, creándose en el Ministerio de la Presidencia el Fondo Nacional de Vivienda [3].

Decreto Supremo Extraordinario Nº 043-PCM-93 (27.04.1993). Modifica el artículo 1 del Decreto Ley Nº 22591.[4]

Decreto Ley Nº 22845 (30.12.1979). En su artículo único indica que, durante el año de 1980, la contribución obligatoria de los trabajadores al FONAVI, establecida en el inciso a) del artículo 2 del Decreto Ley Nº 22591, será de 0.5 %.

Decreto Legislativo Nº 22 (24.01.1981). Establece que la contribución obligatoria de los trabajadores al FONAVI, continuará siendo el 0.5 % de sus remuneraciones a partir del 1 de enero de 1981.

---

1 Derogado por el artículo 3 de la Ley Nº 26504 (18.07.1995).

2 Tratándose de las contribuciones facultativas de los trabajadores independientes el aporte es de 5 % del ingreso mensual, sin que la base del cálculo exceda de cinco (5) sueldos mínimos vitales urbanos que se fija para la Provincia de Lima.

3 Agrega a la finalidad el financiamiento de obras de infraestructura sanitaria; la electrificación de asentamientos humanos; la construcción, ampliación y refacción de centros comunales y recreativos en zonas rurales y urbano marginales; el desarrollo de proyectos de destugurización de viviendas; y, la pavimentación y/o acondicionamiento de vías locales e interdistritales.

4 Elimina los asentamientos humanos del texto (haciéndolo más genérico), agrega centros de salud y construcción de vías nacionales y locales.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
V°B°
Secretario Técnico (e)
U.E. N° 020

Decreto Supremo Nº 016-86-VC (07-06-1986). Indica que la Contribución a que se refiere el inciso a) del artículo 2 del Decreto Ley 22591, será el 0.5 % de la Remuneración del Trabajador sin que la base del cálculo exceda de ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) [5] .También sustituyó el artículo 26 del Decreto Ley Nº 22591, para precisar que podía renunciar al FONAVI y ser exonerado del pago de la respectiva contribución el cónyuge que perciba menor ingreso, cuando acredite que coticen al FONAVI ambos cónyuges.

Decreto Legislativo Nº 497 (15.11.1988). Fija como contribución de los trabajadores en 1 % de su remuneración, sin que la base del cálculo exceda de ocho (8) Unidades Impositiva Tributarias. Rige a partir de las contribuciones exigibles en el mes de noviembre de 1988.[6]

Decreto Ley Nº 25436 (18.04.1992). En su artículo 4 acota que la administración del Fondo Nacional de Vivienda FONAVI, corresponde al Ministerio de Vivienda y Construcción. En tal virtud dicho Ministerio queda facultado a: (...) d) Implementar una Unidad Técnica Especializada (UTE-FONAVI), dependiente del Despacho Ministerial.

Decreto Supremo Extraordinario Nº 08-PCM/92. (05.02.1992). Incrementa, hasta el 31.12.1992, en tres puntos porcentuales el aporte del empleador. Los recursos de tal aumento serán utilizados en obras de infraestructura y saneamiento de los asentamientos humanos vinculados a los programas de emergencia social.

Decreto Ley Nº 25981 (23.12.1992). Establece en 9 % la tasa de aporte al FONAVI a partir del 1 de enero de 1993.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
VºBº
Secretario Técnico (e)
U.E. Nº 020

---

5 La contribución facultativa de los trabajadores independientes será el 2% del ingreso mensual sin que la base del cálculo exceda de ocho (8) Unidades Impositivas Tributaria UIT.

6 Tratándose de las contribuciones facultativas de los trabajadores independientes el aporte es de 6% del ingreso mensual, sin que la base del cálculo exceda de ocho (08) Unidades Impositivas Tributarias, ni sea inferior al 0.3 de la Unidad Impositiva de Tributaria.

Ley Nº 26233 (17.10.1993). Establece que, a partir de la vigencia de la Ley, la estructura de las contribuciones al FONAVI es de 3 % a cargo de los trabajadores dependientes sobre el total de las remuneraciones mensuales percibidas.[7]

Ley Nº 26504 (18.07.1995). Elimina la contribución de los trabajadores dependientes al FONAVI.

Decreto Legislativo Nº 870 (01.11.1996). Determina que a partir del 01.01.1997 quienes perciban rentas de cuarta categoría estarán afectos a la contribución FONAVI con la alícuota de 7 %.

Ley Nº 26750 (23.02.1997). Modifica el Decreto Legislativo Nº 870 precisando que a partir del 01 de enero de 1997 los sujetos que perciban ingresos que constituyan renta de cuarta categoría estarán gravados con la contribución al FONAVI por el monto de los ingresos que exceda anualmente el valor de 7 UIT. La tasa de la contribución será equivalente al 7 % y su pago será mensual.

Ley Nº 26851 (08.08.1997). Fija la alícuota de la contribución al FONAVI señalada en el Decreto Legislativo Nº 870 en 5 %.

Ley Nº 26912 (16.01.1998). Crea el Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - MIVIVIENDA, con recursos provenientes -inicialmente- del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), que tiene como objeto facilitar la adquisición de viviendas, especialmente las de interés social.[8]

Ley Nº 26969 (27.08.1998). "Ley de Extinción de Deudas de Electrificación y de Sustitución de la Contribución al FONAVI por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad". Dispone la sustitución, a partir del 1 de setiembre de 1998, de la Contribución al FONAVI por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES). Además, resuelve la liquidación del FONAVI y desactivación de UTE-FONAVI y ordena la transferencia al MEF de la administración y liquidación del FONAVI, sustituyendo la

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
VºBº
Secretario Técnico (e)
U.E. Nº 020

---

7 Tratándose de trabajadores independientes el aporte es de 3% como contribución obligatoria sobre sus ingresos mensuales por rentas del trabajo. Modificado por el artículo 3 del D. Leg. 853 (27.09.1996) que eleva la tasa a 7% a partir del 01.01.1997 [Este artículo fue derogado por el D. Leg. 870].

8 Párrafo modificado por el artículo 1 del Decreto de Urgencia Nº 091-2000 (11.10.2000).

UTE-FONAVI y constituyendo una comisión liquidadora para tales efectos [9]. Así también, dispone que las recuperaciones que se deriven de la aplicación de esta ley, así como la recaudación de los montos pendientes de pago de la contribución al FONAVI, constituyen recursos del Fondo MIVIVIENDA.[10]

Sentencia del Tribunal Constitucional caso FONAVI Exp. 1078-2007-AA/TC (22/11/2007). Determina que la contribución al FONAVI es administrada por una persona jurídica diferente al Estado y no está destinada a la realización de obras públicas, más bien se trataba de un fondo para viviendas y obras de carácter privado. En consecuencia, no constituye un tributo y no son tampoco impuestos desde el 30.06.1979 hasta el 31.08.1998 conforme a la Ley Nº 26969.

Sentencia del Tribunal Constitucional caso FONAVI Exp. 3283-2007-AA/TC (22/11/2007). Reafirma que la contribución al FONAVI no constituye un tributo y tampoco un impuesto desde el 30.06.1979 hasta el 31.08.1998, conforme a la Ley Nº 26969.

Sentencia del Tribunal Constitucional caso FONAVI Exp. 05180-2007-AA/TC (Web: 3/11/2007). Determina que el FONAVI no se consideró un aporte a un fondo individual. De ser el caso, los mecanismos de devolución pueden tener un carácter colectivo, excluyendo a quienes se beneficiaron con los beneficios que brindó el FONAVI. En estos casos el Estado puede deducir no solamente el valor de la vivienda, sino de los servicios públicos indisolublemente vinculados a la satisfacción de esta necesidad.

Ley Nº 29625 (09.12.2010). Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo. Esta ley, aprobada por referéndum, establece la devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo. Para ello constituye una Comisión Ad Hoc. La devolución es por el total actualizado de sus aportes al FONAVI que fueron descontados de sus remuneraciones. Así también, dispuso que debía devolverse a cada trabajador

---

9 De conformidad con el Decreto Supremo Nº 094-98-EF (08.09.98), se establecen las atribuciones y responsabilidades de la Comisión Liquidadora del FONAVI - COLFONAVI.

10 La Ley Nº 27677 precisa que los recursos provenientes de la liquidación del FONAVI establecido mediante Ley Nº 26969 serán intangibles y serán utilizados por el Ministerio de Economía y Finanzas para financiar la construcción de viviendas de interés social (...).

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
VºBº
Secretario Técnico (e)
U.E. Nº 020

beneficiario; los aportes de sus respectivos empleadores, el Estado y otros en la proporción que les corresponda debidamente actualizados. Para la devolución se debe efectuar un proceso de liquidaciones de aportaciones y derechos conformándose una Cuenta Individual por cada Fonavista. Para efectos de las actualizaciones del valor de las contribuciones señaladas a devolverse; se aplicará la Tasa de Interés Legal Efectiva vigente durante todo el período comprendido desde junio de 1979 hasta el día y mes que se efectúe la Liquidación de la Cuenta Individual.

Decreto Supremo Nº 006-2012-EF (13.01.2012). Aprueba el "Reglamento de la Ley Nº 29625. Crea la Secretaría Técnica de Apoyo a la Comisión Ad Hoc. Fue modificado por el Decreto Supremo Nº 282-2013-EF que le da potestades adicionales a la Comisión Ad Hoc, en lo relacionado a la recuperación de los recursos del FONAVI.

Sentencia del Tribunal Constitucional caso FONAVI Exp. 0007-2012-PI/TC (08/12/2012). Resuelve que la devolución de *«los aportes de sus respectivos empleadores, el Estado y otros en la proporción que les corresponda debidamente actualizados»*, se destinará a un fondo colectivo y solidario, con el objeto de lograr la satisfacción de la necesidad básica de vivienda de los Fonavistas que así lo requieran por su falta de acceso adecuado a este derecho fundamental.

Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 30114 (02.12.2013), "Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014". Dispone que la devolución a que se refiere la Ley Nº 29625, comprenderá la totalidad de las contribuciones recaudadas de los trabajadores dependientes e independientes, siendo los beneficiarios aquellos que [se hayan registrado hasta el 31 de agosto de 2014 y que] [11] se encuentren en el respectivo padrón de beneficiarios.

El segundo párrafo señala: *«El proceso de Liquidaciones de las Aportaciones y Derechos y la conformación de la Cuenta Individual de aportes por cada beneficiario, a que se refiere la Ley 29625, se efectuará en función a los periodos de aportación que se determinen para cada beneficiario por edades; correspondiendo a cada período aportado el resultado de dividir el total de los recursos a devolver entre la cantidad de beneficiarios multiplicado por el promedio de períodos aportados».*

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
VºBº
Secretario Técnico (e)
U.E. Nº 020

11 La parte entre corchetes fue declarada inconstitucional por la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0012-2014-PI/TC. El resto del texto permanece vigente.

Establece que las devoluciones se realicen semestralmente.

Decreto Supremo Nº 016-2014-EF (18.01.2014). "Aprueban normas reglamentarias para la implementación de lo dispuesto en la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 30114". Determina el procedimiento del valor de un periodo mensual de aporte y el monto a devolver. En su Anexo Nº 2 establece las fórmulas para la devolución. Incorpora modificaciones al Decreto Supremo Nº 006-2012-EF.

Fue modificado por Decreto Supremo Nº 074-2017-EF que facilita el cobro de los herederos de los Fonavistas beneficiarios.

Sentencia del Tribunal Constitucional caso FONAVI Exp. 0012-2014-PI/TC (15/12/2014). A fin de salvaguardar la sostenibilidad del presupuesto estatal, el Tribunal considera que el plazo máximo para inscripción deberá ser de ocho años contabilizados desde la entrada en vigencia de la Ley Nº 29625; en tal sentido resuelve declarar inconstitucional el límite establecido en la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 30114, es decir hasta el 31.08.2014, como término de la inscripción para la devolución de aportes. Sin embargo, en la parte resolutoria, numeral 1, segundo párrafo, el mismo Tribunal establece como quedaría el texto de la citada disposición complementaria final: *«SEPTUAGÉSIMA SEGUNDA. (...) comprenderá la totalidad de las contribuciones recaudadas de los trabajadores dependientes e independientes (...) que se encuentren en el respectivo padrón de beneficiarios que elabore la Comisión a que se refiere la Ley 29625, excluyendo a quienes directa o indirectamente se hubieran beneficiado con los recursos a que se refiere el Decreto Ley 22591 y sus modificatorias».*

Adicionalmente, la Sentencia declara infundada la demanda en el extremo que se pretendía incorporar a la devolución el aporte de los empleadores y el Estado.

Auto Aclaratorio Nº 3 (24.12.2014). Señala que la devolución puede extenderse más allá del año 2018.

Auto Aclaratorio Nº 4 (Web: 08.01.2015). Dispone que la Comisión Ad Hoc debe pagar inmediatamente de acuerdo con lo establecido en la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 30114, y si en caso los fondos fueran insuficientes para los pagos a los Fonavistas inscritos con posterioridad, se deberá

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
V°B°
Secretario Técnico (e)
U.E. Nº 020

recuperar los fondos necesarios, pudiendo incluso utilizar los fondos del Estado al FONAVI por cualquier concepto.

Sentencia del Tribunal Constitucional caso FONAVI Exp. 0008-2017-PI/TC (25.11.2018). Declara la inconstitucionalidad del segundo párrafo de la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 30114 (que modificaba tácitamente la Ley Nº 29625) referido a la forma de calcular la devolución. Y por conexidad declara la inconstitucionalidad del Decreto Supremo Nº 016-2014-EF. Declara una *vacatio sententiae* (aplazamiento o suspensión de los efectos de la sentencia) por el plazo de un año desde la publicación de la sentencia en el diario oficial El Peruano: 25.11.2018, para que el Congreso de la República, en colaboración del Poder Ejecutivo y la Comisión Ad Hoc, regulen el procedimiento de devolución de aportes del FONAVI en los términos establecidos por el Tribunal Constitucional.

Auto Aclaratorio Nº 4 (Web: 20.11.2019). Dispone aclarar que la normativa que sea emitida conforme a la sentencia 0008-2017-PI/TC debe respetar lo dispuesto en la Ley Nº 29625 por la propia fuerza de ley que esta tiene, en concordancia con lo establecido e interpretado por este Tribunal en las sentencias de la materia.

Decreto Supremo Nº 003-2020-EF. "Dictan Disposiciones que regula la Ley Nº 29625, Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo". También regula atribuciones de la Comisión Ad Hoc y administración de activos del FONAVI.

Ley N° 31173 (27.04.2021) cuyo objeto es el de 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 (fonavistas) como consecuencia de la pandemia de la COVID-19 y la derivada crisis económica.

Esta ley implica un monto para el Tesoro Público superior a los S/ 3,800 billones de soles, dado que incorpora en la devolución, además del aporte del trabajador, los aportes efectuados por el empleador, Estado y otros, todos actualizados al mismo tiempo por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y el interés legal y asumidos por presupuesto público.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
VºBº
Secretario Técnico (e)
U.E. Nº 020

Decreto Supremo N° 090-2021-PCM (06.05.2021), el cual regula el proceso de cambio de Pliego Presupuestal de la Secretaría Técnica de Apoyo a la Comisión Ad Hoc del MEF a PCM según lo normado en el párrafo 3 del artículo 6 de la Ley 31173.

Demanda de Inconstitucionalidad (26.05.2021). Interpuesta ante el Tribunal Constitucional por el Poder Ejecutivo contra los artículos 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8° y 9, así como contra la Primera, Segunda y Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 31173. La Acción interpuesta considera que las mencionadas disposiciones vulneran los principios de cooperación de poderes reconocido en el artículo 43 de la Constitución, el de cosa juzgada reconocido en el inciso 2 del artículo 139 de la Constitución, así como lo dispuesto por el propio Tribunal Constitucional en cuanto a la exclusión del beneficio de devolución a quienes recibieron beneficios con recursos del FONAVI, y como también la competencia del Poder Ejecutivo para administrar la hacienda pública, reconocida en el artículo 118°, numeral 17, de la Constitución, el principio de equilibrio y estabilidad presupuestaria reconocido en el artículo 78º de la Constitución, así como la prohibición al Congreso de la República en materia de iniciativa de gasto, prevista en el artículo 79º de la Constitución, y la generación de deuda pública de un fondo privado, y finalmente el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, pues contiene disposiciones retroactivas.

II. FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA

II.1. <u>Antecedentes e iniciativa</u>

A raíz de la dación del Decreto Ley Nº 22591, se creó el Fondo Nacional de Vivienda – FONAVI, como una contribución obligatoria por parte de los trabajadores; cuya finalidad era cubrir las necesidades de vivienda de los obligados, encontrándose dicho fondo bajo la administración del Banco de la Vivienda, que a su vez dependía del Ministerio de Vivienda y Construcción.

Posteriormente, mediante Decreto Ley Nº 25520 y el Decreto Supremo Extraordinario Nº 043-PCM-93, se trasladó la administración de dicho Fondo al Ministerio de la Presidencia, estableciéndose como finalidad satisfacer en forma progresiva las necesidades habitacionales de los trabajadores, mediante el financiamiento de obras de infraestructura sanitaria y electrificación; la construcción, ampliación y refacción de centros educativos, de salud, comunales y recreativos en zonas rurales y urbanas; el

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
V°B°
Secretario Técnico (e)
U.E. N° 020

desarrollo de proyectos de destugurización de viviendas; y la construcción, pavimentación y/o acondicionamiento de vías nacionales y locales.

En ese contexto, se utilizaron recursos del FONAVI no solamente para la construcción y entrega de viviendas, sino también para realizar obras públicas y entrega de materiales de construcción para vivienda en beneficio —primordialmente— de personas de escasos recursos económicos, a fin de aliviar económicamente a familias de bajo presupuesto, mejorando su calidad de vida y permitiendo su acceso a la vivienda y propiedad y/o el acondicionamiento de las mismas, además de acceder a los servicios públicos.

En ese sentido, se puede afirmar que las aportaciones al FONAVI realizadas por los empleadores, el Estado y otros, se utilizaron para los fines relacionados con dicho Fondo, es decir, la realización de obras públicas de vivienda, electrificación y saneamiento.

Entre algunos proyectos de vivienda ejecutados con recursos del FONAVI, se pueden citar, entre muchos otros, los siguientes:

- Nicolás de Piérola, Arequipa, año 1980
- Tumbes, Tumbes, año 1980
- Yurimaguas, Loreto, año 1980
- Micaela Bastidas, Apurimac, año 1982
- Martínez de Compagnon, San Martín, año 1984
- Torres de San Borja, Lima, año 1986
- Manuel Arévalo, La Libertad, año 1986
- Alfonso Ugarte, Tacna, año 1986
- Micaela Bastidas, Piura, año 1986, 1987
- Nicolás Garatea, Ancash, año 1986

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
V°B°
Secretario Técnico (e)
U.E. N° 020

- Mariscal Cáceres, Lima, año 1986
- La Angostura, Ica, año 1986
- La Campiña, Arequipa, año 1986
- Remigio Silva, Lambayeque, año 1986
- Asociación Pro Vivienda de la Guardia Civil, Juliaca, Puno, año 1987
- Conjunto Habitacional Luis Negreiros Vega, La Libertad, año 1987
- Felipe Cossio, La Libertad, año 1987
- Manuel Mesones Muro, Tacna, año 1987
- Alto Cayma, Arequipa, año 1987
- Taparachi, Puno, año 1987
- Pachacamac, Lima, año 1987
- Juan Tomis, Lambayeque, año 1987
- Álvarez Thomás, Arequipa, año 1987
- Juan Manuel Meza, Ica, año 1987
- Agrupación José Lishner Tudela, Tumbes, año 1987
- El Rosedal, Ica, año 1987, 1988
- Urbanización San Diego/VIPOL, Lima, año 1989
- Agrupación Leoncio Arboleda, Piura, año 1987
- Agrupación Luis Valcárcel, Moquegua, año 1987

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
V°B°
Secretario Técnico (e)
U.E. N° 020

- Villa María, Ancash, año 1987
- Agrupación Talara, Piura, año 1987
- AZIRUMI, Puno, año 1987
- San Joaquín, Ica, año 1988
- Urbanización Villa San Roque, Lima, año 1988
- Flora Tristán, Arequipa, año 1991
- Sor Ana de los Ángeles, Arequipa, año 1991
- Alvarez Thomas, Arequipa, año 1994
- Dean Valdivia, Arequipa, año 1994
- Torres de Limatambo, Lima, año 1995
- Conjunto Habitacional San Borja, Lima, año 1995
- Conjunto Habitacional Santa Rosa, Callao, año 1995
- Ciudad de Dios, Arequipa, año 1996
- Canto Grande, San Juan de Lurigancho, Lima, año 1996
- Enrique López Albújar, Moquegua, año 1996

Debemos indicar que, los recursos del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) estuvieron dirigidos primordialmente a la construcción de viviendas y, posteriormente, al desarrollo de la infraestructura sanitaria y de electrificación necesaria para generar las condiciones habitacionales de los sectores sociales menos favorecidos.

En relación a la devolución de estos aportes, la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 05180-2007-AA/TC (fundamento 8, literal b), en la que indica: *«Señalar, por otro lado, que* ***el FONAVI no se consideró un aporte a un***

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
V°B°
Secretario Técnico (e)
U.E. N° 020

***fondo individual**. Es por ello que, de ser el caso, los mecanismos para la devolución puedan tener un carácter colectivo; distinguiéndose además entre aquellas personas que no tuvieron la posibilidad de acceder a ningún beneficio proveniente del FONAVI, de aquellos otros que, entre otros supuestos, hubieran accedido parcial o totalmente a dicho Fondo o a aquellos que, dadas las circunstancias, hubieran concretado su derecho a la vivienda digna. En estos casos, el Estado tiene la posibilidad de excluir a los supuestos 'beneficiarios', o de **deducir no sólo el importe de construcción de la vivienda ya efectuada, sino también de los servicios públicos indisolublemente vinculados a la satisfacción de esta necesidad, como saneamiento y titulación, electrificación, instalación de agua y desagüe, pistas y veredas**».* [El resaltado es agregado].

Esta postura la repite el mencionado órgano colegiado, en el fundamento 63 de la Sentencia 007-2012-PI/TC, así como en el fundamento 17 de la sentencia 0012-2012-PI/y fundamentos 12 y 13 de la sentencia 0008-2017-PI/TC.

Sin embargo, al comparar las aportaciones realizadas por los empleadores, el Estado y otros al FONAVI, con los desembolsos realizados por dicho Fondo para la construcción de los programas de vivienda, electrificación y saneamiento, servicios públicos indisolublemente vinculados, se puede concluir que el desembolso fue mayor a los aportes por dichos conceptos, tal como se puede apreciar a continuación:

Fuente de recaudación	**Total de aportes recaudados** **Valor real**	**Desembolsos para vivienda, electrificación y saneamiento (*)** **Valor real**	**Diferencia entre lo recaudado a empleadores, Estado y otros, y los desembolsos realizados para obras Fonavi** **Valor real S/**
Empleadores, Estado y otros	**S/ 5,682,603,994**	**S/ 6,270,524,743**	**-587,920,749**

Fuente: Secretaría Técnica de Apoyo a la Comisión Ad Hoc

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
V°B°
Secretario Técnico (e)
U.E. N° 020

Se debe recalcar que, con el tiempo, el FONAVI también financió obras de electrificación y saneamiento dirigidos a los sectores más desfavorecidos. Así, los recursos del FONAVI, básicamente los aportados por los empleadores, Estado y otros, sirvieron también para cerrar brechas económicas, al tener un carácter social, colectivo, más que dirigido a los trabajadores aportantes.

Posteriormente, el Fonavi entra en un proceso de liquidación a través de la Ley Nº 26969 "Ley de Extinción de Deudas de Electrificación y de Sustitución de la Contribución al FONAVI por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad", que resuelve la liquidación del FONAVI, la desactivación de la UTE-FONAVI y la transferencia al MEF de la administración y liquidación de este Fondo; es así como se constituye una comisión liquidadora para tales efectos (COLFONAVI). Es decir, a partir de esta norma el FONAVI deja de operar y financiar los proyectos, obras de infraestructura sanitaria y electrificación, necesidades habitacionales, etc. antes mencionados, al pasar a un proceso de liquidación.

Ahora bien, dado que el FONAVI no había realizado completamente su finalidad y estando ahora en proceso de liquidación, de acuerdo a la norma citada en el párrafo anterior, mediante referéndum se aprobó la Ley Nº 29625, Ley de Devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo, reconociendo el Estado peruano la obligación de devolver los aportes realizados al FONAVI que efectuaron los trabajadores dependientes durante el periodo en el cual estuvo vigente; es decir, desde el 01 de enero de 1980 hasta el 31 de agosto de 1998.

Cabe indicar, que el aporte de los trabajadores independientes al FONAVI fue facultativo, salvo desde la entrada en vigencia de la Ley Nº 26233 (17.10.1993) y hasta el 01.09.1998, en que fue obligatorio para estos trabajadores.

En ese supuesto, el artículo 7 de la referida norma dispuso que en la reglamentación de la ley se determine las modalidades de devolución efectiva, hasta por el total de los valores notificados en los Certificados de Devoluciones de Aportaciones y Derechos del Fonavista; sin embargo, es recién a partir del segundo párrafo de la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria y Final de la Ley Nº 30114, en que se precisa que *«el proceso de Liquidaciones de las Aportaciones y Derechos y la conformación de la Cuenta Individual de aportes por cada beneficiario, a que se refiere la Ley 29625, se efectuará en función a los periodos de aportación que se determinen para cada beneficiario por edades; correspondiendo a cada período*

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
VºBº
Secretario Técnico (e)
U.E. Nº 020

aportado el resultado de dividir el total de los recursos a devolver entre la cantidad de beneficiarios multiplicado por el promedio de períodos aportados». Esta disposición modifica tácitamente el artículo 2 de la Ley Nº 29625.

Posteriormente, el Decreto Supremo Nº 016-2014-EF, aprobó las normas reglamentarias para la implementación de lo dispuesto en la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria y Final de la Ley Nº 30114, cuyo Anexo 2 está referido al "Cálculo del Valor de un Periodo de Aporte y del Monto a Devolver", teniendo como resultado del primero, el monto de S/ 10.69. Es así, que los diecinueve grupos de pago del Padrón Nacional de Fonavistas que ha aprobado la Comisión Ad Hoc a noviembre de 2019, se han trabajado en mérito a esta base legal y procediéndose a la devolución con dinero en efectivo, que vale mencionar, es la forma más efectiva de atender a los Fonavistas más vulnerables. La Comisión Ad Hoc, con el apoyo de su Secretaría Técnica, aprobó la devolución para 1'084,598 ex aportantes al FONAVI

Ello —además del marco legal— se efectuó dentro de lo interpretado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 0012-2014-PI/TC, en que no solamente no declara inconstitucional del segundo párrafo de la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria y Final de la Ley Nº 30114, sino que lo toma por constitucional al añadir en su Auto Aclaratorio Nº 4, que debe procederse con pagar de inmediato a los Fonavistas ya inscritos de acuerdo con lo establecido en la citada Disposición Complementaria y Final.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional varió su posición esgrimida anteriormente, y en la Sentencia recaída en el Expediente Nº 0008-2017-PI/TC, declaró inconstitucional el segundo párrafo de la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 30114, así como la inconstitucionalidad por conexidad del Decreto Supremo Nº 016-2014-EF. Ello —evidentemente— no implica que la decisión del Tribunal se aplique retroactivamente dado que iría en contra de lo señalado en el artículo 204 de la Constitución Política del Perú.

Asimismo, el Tribunal señala que resulta necesario determinar un periodo en el cual el Congreso de la República, en colaboración con el Poder Ejecutivo y la Comisión Ad Hoc, regule el procedimiento de devolución de aportes del FONAVI; mientras se emita una nueva norma, El Tribunal Constitucional declara la *vacatio sententiae* por un plazo de un año, que se computa a partir del 26.11.2018.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
V°B°
Secretario Técnico (e)
U.E. Nº 020

El fundamento de la referida inconstitucionalidad, es que el artículo 1 de la Ley Nº 29625 señala que debe devolverse el total actualizado de los aportes que fueron descontados a los trabajadores y que en su artículo 2 señala que el valor de las contribuciones, se llevará a cabo aplicando la tasa de interés legal efectiva vigente, durante todo el periodo comprendido desde julio de 1979 hasta la fecha que se efectúe la liquidación de la cuenta individual.

En esa línea, el Tribunal Constitucional adiciona que la fórmula que ha de emplearse debe asegurar que lo devuelto constituya la totalidad de las aportaciones efectuadas por los trabajadores, dependientes e independientes, con su correspondiente actualización, sin perjuicio que mientras se apruebe la nueva fórmula el procedimiento de devolución desarrollado en base a la norma impugnada seguirá desplegando sus efectos mientras dure el periodo de *vacatio sententiae*, aunque luego dichos montos devueltos y/o anticipos abonados sean computados como pagos a cuenta.

En mérito al principio de seguridad jurídica, la mencionada declaración de inconstitucionalidad no revive el texto del artículo 2 de la Nº 29625.

Posteriormente, el Congreso, por insistencia, promulgó la Ley Nº 31173, que —entre otros— incorpora a la devolución el aporte actualizado de los empleadores, el Estado y otros (a pesar de lo señalado por el Tribunal Constitucional), recompone la Comisión Ad Hoc y deja sin efectos los actos jurídicos efectuados por la Comisión Ad Hoc al amparo de la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 30114 (lo que incluye las devoluciones realizadas por la Comisión Ad Hoc desde el año 2015).

No obstante ello, el presente proyecto de ley se aproxima a la fórmula de cálculo de la mencionada ley, respetando —a su vez— lo prescrito por el Tribunal Constitucional, a pesar de las limitaciones de orden técnico y de orden financiero.

En ese orden, el Tribunal Constitucional señala que la devolución se haga en el marco de la Ley Nº 29625 y lo dispuesto por el propio Tribunal, es decir, la devolución solamente incluya los aportes del trabajador, y a su vez, excluye a los aportantes que ya fueron beneficiados con recursos del FONAVI. Eso queda claro en las diversas sentencias de este órgano colegiado.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
V°B°
Secretario Técnico (e)
U.E. N° 020

Es decir, que el valor de las contribuciones a devolver se llevará a cabo aplicando la tasa de interés legal efectiva vigente, durante todo el periodo comprendido desde el momento del aporte hasta la fecha que se efectúe la liquidación de la cuenta individual.

Por otra parte, se debe aclarar que el Fondo del FONAVI no fue concebido para ser destinado a rentabilizarse. La recaudación tenía como destino el otorgamiento de créditos para la construcción de viviendas y programas de interés social que eran otorgados a intereses preferenciales respecto a la banca privada, además de ser utilizados en programas de electrificación y saneamiento.

Así también, uno de los mayores inconvenientes para la devolución en los términos que estableció la Ley Nº 29625 es que al momento de aportar al FONAVI (1979 - 1998) no se crearon cuentas individuales por cada trabajador cotizante del FONAVI, así como también se vio afectado por una alta morosidad.

Debemos tener en cuenta que la contribución de los aportes al FONAV,I en función a la remuneración percibida, fue variable a través del tiempo. Así tenemos:

BASE LEGAL		VIGENCIA			
NORMA	FECHA PUBLIC.	DE	HASTA	TRABAJADOR	INDEPENDIENTE
D. Ley N° 22591	30/06/1979	1/07/1979	31/12/1979	0%	5%
D. Ley N° 22845	30/12/1979	1/01/1980	31/12/1980	0.50%	5%
D. Leg. N° 22	24/01/1981	1/01/1981	31/05/1986	0.50%	5%
D.S. Nº 016-86-VC	7/06/1986	1/06/1986	31/10/1988	0.50%	2%
D. Leg. N° 497	14/11/1988	1/11/1988	31/12/1992	1%	6%
D. Ley N° 25981	23/12/1992	1/01/1993	31/10/1993	9%	9%
Ley N° 26233	17/10/1993	1/11/1993	31/07/1995	3%	3%
Ley N° 26504	18/07/1995	1/08/1995	31/12/1996	0%	3%
D. Leg. N° 870	1/11/1996	1/01/1997	8/08/1997	0%	7%
Ley N° 26851	8/08/1997	9/08/1997	31/08/1998	0%	5%

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
VºBº
Secretario Técnico (e)
U.E. Nº 020

Nota: 1: Antes de la Ley 26233 el aporte del independiente era facultativa. A raíz de esta ley se torna en obligatoria.
Nota 2: De acuerdo con el artículo 3º de la Ley Nº 26969, a partir del 1 de setiembre de 1998 se sustituye la Contribución al FONAVI por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES)

El promedio de la tasa de contribución de los trabajadores dependientes en los 187 meses en los que FONAVI estuvo funcionando fue de 1.37% mensual.

El Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente Nº 0007-2012-PI/TC contempla los principios de Ponderación y Equidad. Por el primero no se puede privilegiar el pago de una deuda sobre otra, y por el segundo se debe considerar que la época de crisis afectó a todos, sin discriminación. El FONAVI no fue la excepción. Asimismo, indicó que se devuelve individualmente el aporte de los trabajadores.

Cabe indicar que, a lo largo del tiempo, los trabajadores aportaron el 18.99 % al Fondo, mientras que el resto fue aportado por los empleadores (en el periodo de 223 meses de aporte entre trabajador y empleador). Los fondos fueron seriamente afectados por la fuerte inflación e hiperinflación de los ochenta y principios de los años noventa del siglo pasado. Incluso hay deudas al FONAVI que todavía se siguen pagando (bien sea por deudas reprogramadas, bien sea por Contratos-Ley o fraccionamiento); en síntesis, una gran cantidad de los activos del FONAVI son Cuentas por Cobrar; teniendo en cuenta eso, es evidente que los fondos del FONAVI son finitos y se debe encontrar un mecanismo para que la devolución alcance a todos los Fonavistas.

De otra parte, cabe mencionar que al ser un fondo que tiene carácter privado, el Tesoro Público no puede realizar transferencias de recursos para que sean devueltos.

II.2. Necesidad de una norma con rango de ley

El segundo párrafo de la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 30114 ha sido declarado inconstitucional, tal como se señala en los antecedentes de la presente Exposición de Motivos.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
V°B°
Secretario Técnico (e)
U.E. N° 020

Finalmente, tenemos que la Ley Nº 31173 deroga toda la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 30114 y agrega algunos puntos como la devolución de los aportes de los empleadores, el Estado y otros, asunto sobre el que se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en reiteradas oportunidades señalando que este concepto no corresponde ser devuelto al trabajador cotizante al Fonavi, en tanto que no salió de su propiedad. Dicho de otro modo, solamente se devuelve al Fonavista lo que le fue afectado de su patrimonio.

Así también, la Ley Nº 31173 declara inaplicable la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 30114 y sin efecto jurídico todos los actos y las acciones que se realizaron desde el 1 de enero de 2015. La consecuencia es que —además de ser una disposición retroactiva— queda sin marco jurídico todo el proceso de devolución efectuado por la Comisión Ad Hoc en sus 19 grupos de pago. Este vacío jurídico debe ser llenado con una norma con rango de ley.

Ello se debe complementar con lo estipulado en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú y el artículo 1 del Título Preliminar del Código Civil al establecer, ambos, que *«la ley se deroga sólo por otra ley»*. Ahora bien, debe quedar claro que la declaración de inconstitucionalidad del segundo párrafo de la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 30114, no revive las estipulaciones que derogó tácitamente respecto de la Ley Nº 29625 (tal como lo señala el último párrafo del artículo I del Título Preliminar del Código Civil al citar que: *«por derogación de una ley no recobran vigencia las que ella hubiere derogado»* [conocido como el Principio de la no reviviscencia] o como lo señala el artículo 83 del Código Procesal Constitucional que dispone que: *«Por la declaración de ilegalidad o inconstitucionalidad de una norma no recobran vigencia las disposiciones legales que ella hubiera derogado»*); por esa razón, conforme lo ha establecido el Tribunal Constitucional en el Pleno Jurisdiccional recaído en la Sentencia de fecha 15.05.2018, Expediente Nº 00026-2014-PI/TC, *«resulta jurídicamente imposible que mediante la derogatoria de una ley recobren vigencia las disposiciones legales por ella derogadas»*. Estas disposiciones legales y principios le confieren seguridad jurídica al proceso de derogación o inconstitucionalidad declarada por el Tribunal Constitucional.

El Fundamento 53 de la Sentencia del Tribunal Constitucional caso FONAVI Exp. 0008-2017-PI/TC concluye que *«la Fórmula que se vaya a emplear debe asegurar que lo devuelto constituya la totalidad de las aportaciones efectuadas* ***por los***

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
V°B°
Secretario Técnico (e)
U.E. Nº 020

trabajadores *(...) con su correspondiente actualización»*. En tal sentido, el Tribunal Constitucional explícitamente señala que debe emplearse una "fórmula". Esto es importante destacar, ya que cualquier fórmula emplea variables que a veces pueden no resultar justas para un grupo de personas, pero que está destinada a beneficiar a la gran mayoría. Además, queda claro que debe asegurarse la devolución a todos los trabajadores que aportaron. Aunque debe tenerse en cuenta la exclusión de los Fonavistas que ya fueron beneficiados con recursos del FONAVI, si el aporte fue menor o igual a la devolución calculada por recibir.

Adicionalmente a lo antes expresado, una fórmula en este caso debe tener en cuenta —entre sus variables— la cantidad de Fonavistas (reconocidos y por reconocer), el valor del Fondo o recursos del FONAVI, entre otros aspectos.

En dicho marco conceptual, se debe tener en cuenta que la **Ley N° 31173** estableció como objeto el de 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 (fonavistas) como consecuencia de la pandemia de la COVID-19 y la derivada crisis económica. Al respecto, lo previsto por la citada Ley implicaría un costo total aproximado de S/ 3,835 billones de soles, de acuerdo a la demanda presentada por el Poder Ejecutivo, lo cual afectaría la sostenibilidad fiscal, los principios de equilibrio presupuestario y prohibición de iniciativa de gasto prevista en la Constitución Política del Perú.

Asimismo, la citada Ley no se ajustaría a lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en tanto dispone devolver aportes que no afectaron el patrimonio de los fonavistas (como los aportes del empleador, del Estado y otros), incluso disponiendo que dichos aportes sean actualizados por un doble factor: Índice de Precios al Consumidor (IPC) e interés legal.

En virtud a ello, y en base a estos fundamentos citados, se opta por la presente iniciativa acorde a los parámetros ordenados por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente Nº 0008-2017-PI/TC mediante la dación de una norma con rango de ley en respeto al Principio de Jerarquía a fin de garantizar la validez de la misma a efectos de paliar los efectos de la Ley 31173 y garantizar la viabilidad de la devolución de aportes de los fonavistas de acuerdo a lo dispuesto por el Tribunal Constitucional.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
V°B°
Secretario Técnico (e)
U.E. N° 020

II.3. Objeto y el alcance de la Ley

Devolución de aportante del FONAVI

La presente iniciativa legal encauza a la Ley Nº 31173 dentro de los mandatos constitucionales y lo dispuesto por las sentencias del Tribunal Constitucional que se pronuncian sobre el proceso de devolución del FONAVI.

En ese orden, la presente ley tiene como objeto asegurar la devolución inmediata de los aportes del FONAVI; modificar la Ley Nº 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.

En tal sentido, esta ley modifica el artículo 2 de la Ley Nº 31173, para precisar que la devolución de las aportaciones al FONAVI comprende (i) el aporte de los trabajadores dependientes a quienes les descontaron de sus remuneraciones; y (ii) el aporte de los trabajadores independientes.

Por otra parte, este proyecto aplicará la Tasa de Interés Legal Efectiva a los montos de aportes efectuados por los Fonavistas y reconocidos por la Comisión Ad Hoc, corrigiendo, de esta manera, la incorrecta aplicación de una doble actualización a un mismo valor, que contempla la Ley Nº 31173, en función de dos factores (IPC y TILE), lo que genera que los valores a devolver sean impagables.

De la liquidación y actualización de aportes del trabajador

La presente iniciativa precisa 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 de los trabajadores, aplicando la Tasa de Interés Legal Efectiva correspondiente al periodo comprendido entre el inicio de cada aportación individual hasta la fecha de su devolución.

Adicionalmente se dispone la construcción de la Cuenta Individual, tal como lo señaló la Ley Nº 29625, con la que se determinará el monto aportado que se devolverá de manera actualizada.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
V°B°
Secretario Técnico (e)
U.E. Nº 020

La Ley Nº 29625 señalaba que la actualización se hacía en función a la Tasa de Interés Legal Efectiva vigente desde el periodo de aporte hasta el día y mes en que se efectúe la liquidación de la Cuenta Individual, posición que reproduce el Tribunal Constitucional, en su sentencia recaída en el expediente Nº 0008-2017-PI/TC (Fundamento 49). En tal sentido, este proyecto aplica dicha tasa de actualización a los montos de aportes efectuados por los Fonavistas y reconocidos por la Comisión Ad Hoc, evitando así la doble actualización aplicada a un mismo valor que dispuso la Ley Nº 31173, que no solamente hace imposible la devolución por el costo que entraña, sino que resulta hasta inconstitucional, en tanto que la citada ley abre la posibilidad de usar recursos públicos para la devolución, sin solicitar la opinión del Poder Ejecutivo (MEF). Adicionalmente es ilegal, porque la aplicación de dos factores de actualización de un mismo valor es una suerte de anatocismo.

Por otra parte, debe considerarse que la devolución de aportes al FONAVI es un proceso en marcha, por lo que se debe tomar la normativa vigente, entre ellas, la Ley Nº 29625, su reglamento y la Ley Nº 31173, en lo que concierne.

Aclarado esto, la información declarada por el Fonavista con el Formulario Nº 1, a que alude el Reglamento de la Ley Nº 29625, aprobada por Decreto Supremo Nº 006-2012-EF, debe ser verificada valiéndose de fuentes como: ONP, SBS, SUNAT y Empleadores (públicos y privados) o a partir de documentación supletoria que entregue el mismo Fonavista. El objetivo de este proceso es obtener el Padrón Nacional de Fonavistas de forma paulatina, estableciendo para cada Fonavista su cuenta individual de aportaciones.

Sin embargo, esto implica la verificación y registro del monto aportado en cada periodo por cada Fonavista; datos a detalle que necesariamente tendrían que extraerse de boletas de pago o planillas.

Más aún, la dificultad más grande para la Comisión Ad Hoc es la construcción de la cuenta individual de aportes, en tanto muy pocos Fonavistas tienen sus boletas de pago en donde figuren los aportes al FONAVI o muchos empleadores ya no cuentan con las planillas de pago con el detalle pormenorizado de los aportes de cada uno de sus trabajadores. Por ello la presente iniciativa ha incluido una modalidad de pago denominada Devolución Inmediata, la que se detalla más adelante.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
VºBº
Secretario Técnico (e)
U.E. Nº 020

Existe una problemática respecto a la conservación de información referida al pago de aportes al FONAVI, por lo que la construcción de la historia laboral de los Fonavistas tomará mucho tiempo completar.

Dar factibilidad a este proceso pasa por acotar la construcción del Historial laboral solo a la determinación de los periodos aportados sin considerar los montos, y la determinación de un valor fijo para cada periodo trabajado. Esto reduciría fuertemente la labor de verificación e incluso el Proceso de Estimación posterior (donde se genera la Constancia de Reconocimiento de Aportaciones).

En tanto se construye la Cuenta Individual, una forma eficiente y eficaz para una devolución expeditiva pasa por construir la citada cuenta en función a períodos y no por monto de aporte, porque permite construir cuentas individuales con información de periodos trabajados, que, a diferencia de los aportes, sí existen en ONP (a la fecha, el 54.2% de la información de periodos que han servido para la construcción de los primeros 19 grupos de pago han provenido de dicha fuente). Además, para la construcción de cuentas individuales solo con periodos trabajados, sea para el empleador o para el proceso de calificación con documentación supletoria, no se requiere de datos de boletas o planillas, porque basta los datos de certificados de trabajo para construir las cuentas individuales de periodos trabajados.

Por lo anteriormente señalado, esta norma busca dar solución de manera inmediata y efectiva en tanto se construye la Cuenta Individual a efectos de que los Fonavistas puedan recibir dinero en efectivo. Y esto pasa por darle al Fonavista una devolución inmediata a cuenta de la devolución que pudiera corresponderle como producto de la construcción de la Cuenta Individual.

Esta solución propuesta, denominada "Devolución Inmediata" en la presente iniciativa, propone que mientras se reconstruya la Cuenta Individual del Fonavista con los aportes que haya realizado, conforme con lo indicado por el Tribunal Constitucional, se realice un pago inmediato (en función a una fórmula), a cuenta de lo que pudiera recibir el Fonavista, una vez que se concluya la construcción de la citada Cuenta Individual.

La propuesta, se crea a partir de una fórmula que trae un beneficio efectivo e inmediato, en favor de todos los Fonavistas, a partir de la cantidad de períodos ya reconocidos por la Comisión Ad Hoc, para de esta forma cumplir con el objetivo de la iniciativa, cuál es el de proceder con devolver las aportaciones del FONAVI

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
VºBº
Secretario Técnico (e)
U.E. Nº 020

priorizando a una población vulnerable, atendiendo para eso a la población de mayor edad y en condición de discapacidad.

En caso exista diferencia entre el monto pagado en función a la Devolución Inmediata y aquella que derive de la Construcción de la Cuenta Individual, se considerará como devolución aquella que le sea más favorable al Fonavista.

El valor total actualizado de los aportes de los trabajadores al FONAVI efectuado por el Fonavista, reconocido por la Comisión Ad Hoc se registrará en una Constancia de Reconocimiento de Aportaciones – CRA, que será notificado y entregado a cada beneficiario, sea a través de medio físico o virtual. El monto consignado en el CRA será devuelto al Fonavista a través del Banco de la Nación.

De la devolución a los beneficiados

La iniciativa propuesta incluye la devolución a los beneficiados con los recursos del FONAVI, quienes tendrán derecho a la devolución de manera progresiva, siempre que hayan cumplido con pagar su deuda con el FONAVI. El monto de devolución a que tuvieran derecho servirá, de ser el caso, para compensar total o parcialmente la deuda que registren con dicho Fondo.

No obstante, se exceptúan de la devolución de aportes al FONAVI aquellos aportantes al FONAVI que se beneficiaron de sus recursos, accediendo a los programas de vivienda, electrificación y saneamiento, que en su momento se ejecutaron, en un monto igual o mayor a su aporte. Esta restricción está también contemplada por la Ley Nº 31173.

Ahora bien, a fin de determinar la calidad de Fonavista beneficiario de la devolución, primero se debe precisar el concepto que da mérito a ese título; en ese orden, y de acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española y al diccionario jurídico elemental Guillermo Cabanellas, beneficio viene a ser *«todo aquello que se hace o se recibe»*, entonces es importante entender la diferencia entre los beneficiados y los beneficiarios; los primeros son aquellos que participan activamente en algún proyecto, recibiendo el apoyo de manera particular ya sea directa o indirectamente y los segundos son todas aquellas personas que se ven beneficiarias con ese mismo apoyo, pero a nivel expectativo, es decir, sin ser aún los principales receptores de la acción de ayuda o apoyo; generándose en ellos, para el caso que nos ocupa, un derecho expectativo de cobro.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS · U.E. Nº 020 · Vº Bº Secretario Técnico (e)

La presente iniciativa, cumple entonces con lo dispuesto en los fundamentos 15, 53, 70 y 71 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. Nº 0008-2017-PI/TC.

La fórmula que trae la presente iniciativa, abarca a todos los Fonavistas que se han registrado para acceder a la devolución de aportes del FONAVI, incluyendo a aquellos que accedieron a los beneficios del Fondo, siempre que hayan cumplido con pagar su deuda con el Fondo, y que no se hayan beneficiado en un monto igual o mayor a sus aportes.

De los pagos efectuados a cuenta

La presente iniciativa estipula que la Comisión Ad Hoc aprobará, mediante resolución, el padrón de beneficiarios priorizando la edad y condición de discapacidad del Fonavista.

Los pagos efectuados por la Comisión Ad Hoc como devolución de aportes al FONAVI, en virtud a la septuagésima segunda disposición complementaria final de la Ley 30114, Ley de presupuesto para el año fiscal 2014 y sus normas complementarias, son considerados pagos a cuenta con respecto a la devolución de los aportes al FONAVI que le corresponden al trabajador.

Con esta disposición se corrige lo señalado en la Ley Nº 31173 que declaró inaplicable la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 30114 y sin efecto jurídico todos los actos y las acciones que se realizaron al amparo de, desde el 1 de enero de 2015. La consecuencia es que —además de ser una disposición retroactiva— quedó sin marco jurídico todo el proceso de devolución efectuado por la Comisión Ad Hoc en sus 19 grupos de pago.

Esta disposición llena el vacío jurídico antes descrito.

De la devolución hasta el límite de los recursos del FONAVI efectivamente recaudados

Ahora bien, por el criterio de solidaridad mencionado por el Tribunal Constitucional en la sentencia Nº 00022-1996-PI/TC, a todos aplicó la afectación en la pérdida de valor de sus recursos, también al FONAVI. Y considerando que el citado Fondo es finito, se puede establecer un monto máximo razonable a devolver a efecto de garantizar

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
VºBº
Secretario Técnico (e)
U.E. Nº 029

que la devolución alcance para todos los Fonavistas. Lo importante es que los activos y recursos del FONAVI efectivamente recaudados alcance para devolver a todos los Fonavistas a quienes se les reconozca tal derecho.

En la medida que la Comisión Ad Hoc todavía sigue recuperando los recursos del FONAVI, cuyo cumplimiento está programado para los siguientes años, se debe contemplar un mecanismo que garantice que los recursos del FONAVI a ser devueltos alcancen para todos los Fonavistas inscritos que sean incorporados por la Comisión Ad Hoc al Padrón Nacional de Fonavistas.

En razón a ello se ha considerado que la Comisión Ad Hoc apruebe que los recursos a devolver serán hasta el límite de lo recaudado a los trabajadores, considerando los nuevos Fonavistas y aquellos Fonavistas a quienes se le adeuda algún saldo a favor. Este criterio toma sentido dado que los recursos del FONAVI están en liquidación.

Vale decir, que en el proceso de devolución se debe tener en consideración la cantidad de recursos recuperados por la Comisión Ad Hoc y también el número de Fonavistas que se siguen registrando. El mecanismo de incorporar un monto máximo a devolver asegura la financiación de la devolución de aportes al FONAVI. Es decir, la nueva regulación garantiza una devolución a todos los aportantes (con las limitaciones establecidas por el Tribunal Constitucional).

En tal razón, la devolución de los aportes al FONAVI a los trabajadores no podrá superar la totalidad de recursos recaudados por dicho concepto, actualizados con la Tasa de Interés Legal Efectiva.

A continuación, se determinan los recursos recaudados a los trabajadores y actualizados con la Tasa de Interés Legal Efectiva:

Recaudación a los Trabajadores dependientes e independientes por FONAVI	Actualización conforme a la Tasa de Interés Legal Efectiva
S/ 1,275'160,572.49	S/ 6,684'314,823.04

Fuente: Secretaría Técnica de Apoyo a la Comisión Ad Hoc

Del pago a los Fonavistas fallecidos

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
V°B°
Secretario Técnico (e)
U.E. N° 020

Esta iniciativa rescata la forma de pago a los herederos de los Fonavistas contemplada en el Decreto Supremo Nº 003-2020-EF y lo eleva a categoría de ley. En tal sentido establece que son beneficiarios del Fonavista fallecido, con el total de la devolución que le hubiera correspondido, aquellos que se acrediten como tales, según el siguiente orden de prelación excluyente:

- El cónyuge sobreviviente o integrante sobreviviente de la unión de hecho.
- Los hijos.
- Los padres.
- Los hermanos.

A falta de las personas indicadas precedentemente, la devolución corresponde a quienes acrediten ser beneficiarios del Fonavista fallecido, mediante Sucesión Intestada o Testamentaria.

En aquellos casos en que concurran dos o más beneficiarios con igual derecho, el total de la devolución que le hubiera correspondido al Fonavista fallecido, les será repartido proporcionalmente y en partes iguales.

<u>De las fuentes de financiamiento</u>

Conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional, los recursos del FONAVI constituyen derecho de propiedad de los Fonavistas. En consecuencia, la devolución no utiliza recursos públicos. Debe tenerse claro que el FONAVI está en liquidación y por lo tanto sus recursos son finitos. Hoy en día se siguen recuperando sus recursos. En muchos casos el pago al FONAVI se ha refinanciado en plazos que exceden los diez años.

Adicionalmente podría considerarse como fuente de financiamiento aquellos recursos económicos que han sido identificados como aportes del empleador al FONAVI a cargo del Estado, en tanto que el Tribunal Constitucional ha señalado en el Auto Aclaratorio 4 de la Sentencia recaída en el Expediente Nº 0012-2014-PI/TC que «*3. b. Para los pagos posteriores que deban efectuarse, la Comisión Ad Hoc deberá emplear los recursos efectivamente recaudados de los aportes de los trabajadores, y*

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
V°B°
Secretario Técnico (e)
U.E. N° 020

en caso estos fueran insuficientes para los pagos posteriores que deban efectuarse, deberán recuperar los fondos necesarios, pudiendo incluso utilizar los recursos que corresponden a pasivos del Estado al FONAVI, por cualquier concepto».

Nueva conformación de la Comisión Ad Hoc

La Ley propuesta modifica el artículo 5 de la Ley Nº 29625, en el sentido de que la Comisión Ad Hoc está conformada por:

a. Dos (2) representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).
b. Tres (3) representantes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
c. Dos (2) representantes de la Asociación Federación Nacional de Fonavistas y Pensionistas del Perú (FENAFP).
d. Dos (2) representantes de la Asociación Nacional de Fonavistas de los Pueblos del Perú (ANFPP).

La presidencia de la Comisión es rotativa entre los representantes del Poder Ejecutivo y la representación de las Asociaciones de los Fonavistas, de acuerdo a lo que se regule en su procedimiento interno.

La nueva conformación, en la que se aumentan representantes del Poder Ejecutivo, tiene razón de ser en función a que el proceso de devolución de aportes al FONAVI es un asunto de interés público. La otra modificación es para precisar que la organización representante de los Fonavistas que indica la Ley Nº 31173 se denomina "Asociación Federación Nacional de Fonavistas y Pensionistas del Perú" (FENAFP), que fue la organización que impulsó la Ley Nº 31173, a la que se suma la Asociación Nacional de Fonavistas de los Pueblos del Perú (ANFPP), que fue la organización que impulsó el referéndum que dio lugar a la Ley Nº 29625, formó parte de la Comisión Ad Hoc e hizo entrega de sus padrones para facilitar el inicio del proceso de devolución, de acuerdo a los artículos 5 y 9 de la última ley citada. De esta forma se logra una mayor representación de los ex aportantes al Fonavi ante la Comisión Ad Hoc.

La Presidencia del Consejo de Ministros garantizará el funcionamiento de la Comisión Ad Hoc.

Adición de Disposiciones Complementarias Finales a la Ley Nº 31173

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
VºBº
Secretario Técnico (e)
U.E. Nº 028

La iniciativa legal incorpora una disposición en la que precisa que el Banco de Materiales SAC en liquidación, continúe administrando el Fondo Revolvente hasta su transferencia total a la Comisión Ad Hoc creada por la Ley Nº 29625 y modificatorias.

Elaboración del Plan Operativo y normas complementarias para la implementación de la presente iniciativa

En aras de viabilizar la operatividad de la presente iniciativa, es necesario que el Poder Ejecutivo apruebe el Plan Operativo, las normas complementarias y normas para el funcionamiento de la Secretaría Técnica de Apoyo a la Comisión Ad Hoc, en un plazo de 60 días calendarios, tomando en consideración que la Comisión deberá instalarse y aprobar su reglamento interno y proponer el mencionado Plan Operativo para su aprobación por decreto.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Conforme al artículo 75 del reglamento del Congreso y tal como lo señala el artículo 3 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo Nº 008-2006-JUS, el análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cualitativos y cuantitativos, los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto, posibilita apreciar analíticamente, beneficios y costos no cuantificables.

En ese supuesto, la presente iniciativa determinar una nueva fórmula de cálculo para la devolución de aportes del FONAVI que regresa a la forma de cálculo que indicaba la Ley Nº 29625 (actualizando el valor del aporte por la tasa de interés legal efectiva), en beneficio de todos los Fonavistas que contribuyeron al FONAVI, pero atendiendo a las sentencias del Tribunal Constitucional, en especial, en cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 0008-2017-PI/TC. Ello no generaría costo alguno al erario nacional, en tanto los recursos del FONAVI no son considerados fondos públicos, motivo por el cual resulta conveniente su implementación toda vez que el costo de la solución no afecta en lo absoluto el costo del problema.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
V°B°
Secretario Técnico (e)
U.E. Nº 020

Cuantitativamente, —como se ha mencionado— esta devolución no afecta al Tesoro Público, dado que los recursos a devolver no tienen naturaleza pública e implica una inyección de dinero a los Fonavistas, que en su mayoría son personas adulto-mayores.

La fórmula que propone la presente iniciativa, de reconstruir la Cuenta Individual del Fonavista y devolver en función de lo aportado, va de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional; pero para que los Fonavistas no tengan que esperar demasiado, se propone un pago inmediato (en función a una fórmula matemática), a cuenta de lo que pudiera recibir el Fonavista, una vez se concluya con la construcción de la citada Cuenta Individual. Esta solución crea un beneficio inmediato en favor de todos los Fonavistas, que se hace en el marco de la Ley Nº 29625, Nº 31173 y las sentencias del Tribunal Constitucional emitidas al efecto.

Se debe recalcar la importancia de no emplear recursos del Tesoro Público en la medida que el Tribunal Constitucional ha precisado que la devolución de aportes al FONAVI corresponde a derechos de propiedad del Fonavista por contribuciones efectuadas en su momento, de las cuales no recibió una contraprestación. Vale decir, no se benefició (y si se benefició, el valor del beneficio fue menor o igual al valor de su aporte). Los derechos de propiedad son inherentes al Fonavista. Tanto así que son transmisibles por sucesión. El FONAVI se constituye de un fondo finito. Por lo tanto, se ha considerado un criterio de prudencia al momento de determinar la fórmula para la devolución, de manera tal que alcance para todos los Fonavistas. Además, existe la posibilidad de utilizar, de ser necesario, recursos que corresponden a pasivos del Estado al FONAVI por cualquier concepto, conforme a lo indicado en la parte resolutiva del Auto 4 de la Sentencia del Tribunal Constitucional Nº 0012-2014-PI/TC.

IV. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley no contraviene el marco Constitucional, pues ha sido elaborado en cumplimiento de las disposiciones contenidas en las Sentencias del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes Nº 007-2012-PI/TC, Nº 0012-2014-PI/TC y Nº 0008-2017-PI/TC.

Asimismo, modifica los artículos 2 y 3 e incorpora una Cuarta Disposición Complementaria Final a la Ley N° 31173, en tanto esta última consideró una devolución en la que se agregan fondos públicos, lo que —además— contraviene la Constitución, al no contarse con la

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
VºBº
Secretario Técnico (e)
U.E. Nº 020

aprobación del Poder Ejecutivo, así como también recompone la Comisión Ad Hoc para darle mayor representación al Estado, ya que el proceso de devolución es un asunto de interés público; y llena el vacío legal que se generó cuando la mencionada ley declaró sin efecto jurídico todos los actos y las acciones que se realizaron al amparo de la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 30114 (lo que incluye a los 19 grupos de pago efectuados por la Comisión Ad Hoc por un valor de más de mil trescientos millones de soles). Para ello, deroga el artículo 4, el penúltimo párrafo del artículo 6, el artículo 7 y la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 31173.

Así mismo, modifica el artículo 5 de la Ley Nº 29625, respecto a la conformación de la Comisión Ad Hoc.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
VºBº
Secretario Técnico (e)
U.E. Nº 020