Proyecto de Ley N° 2311/2021-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

GRUPO PARLAMENTARIO RENOVACIÓN POPULAR

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
09 JUN 2022
RECIBIDO
Firma: Hora: 1:42 PM

LEY QUE RECONOCE LA PROPIEDAD A LOS BENEFICIARIOS Y ADJUDICATARIOS DE VIVIENDAS ADQUIRIDAS, EN EL MARCO DEL DECRETO LEY N° 22591 QUE TENGAN MÁS DE VEINTICINCO AÑOS DE POSESIÓN PACÍFICA.

El Congresista de la República que suscribe, **MIGUEL ÁNGEL CICCIA VÁSQUEZ**, integrante del Grupo Parlamentario **RENOVACIÓN POPULAR**, en el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecido en el artículo 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente:

El Congreso de la República.
Ha dado la ley siguiente:

LEY QUE RECONOCE LA PROPIEDAD A LOS BENEFICIARIOS Y ADJUDICATARIOS DE VIVIENDAS ADQUIRIDAS, EN EL MARCO DEL DECRETO LEY N° 22591, QUE TENGAN MÁS DE VEINTICINCO AÑOS DE POSESIÓN PACÍFICA.

Artículo 1° Objeto de la Ley.

La presente ley tiene por objeto reconocer la propiedad a los beneficiarios y adjudicatarios de viviendas adquiridas en el marco del Decreto Ley N° 22591 (crean en el banco de la vivienda del Perú el Fondo Nacional de Vivienda -FONAVI), que tengan más de veinticinco años de posesión pacífica, a fin de sanear el estado situacional de los beneficiaros y otorgarles seguridad jurídica respecto de su bien inmueble.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación de la Ley.

La presente Ley comprende a todos los beneficiarios y adjudicatarios de vivienda, en el marco Decreto Ley N° 22591 (crean en el banco de la vivienda del Perú el fondo nacional de vivienda -FONAVI) que cuenten con más de veinticinco años de haber adquirido su vivienda y tengan la posesión pacífica por más de 25 años.

Artículo 3° Reconocimiento de Propietario.

Reconózcase la condición de propietarios a todos los beneficiarios y adjudicatarios de viviendas, en el marco Decreto Ley N° 22591, que cuenten con más de veinticinco años de haber adquirido su vivienda y tengan la posesión pacífica por más de 25 años.

Artículo 4° Condonación del saldo de la deuda.

Los beneficiarios y adjudicatarios de viviendas, en el marco Decreto Ley N° 22591[1], que tengan la posesión pacífica por más de 25 años y que a la fecha no han cumplido con el pago de sus cuotas o tengan deuda pendiente, se les condonara la deuda y asimismo se entregará el contrato definitivo de propiedad.

Artículo 5° Única Vivienda

Los beneficiarios y adjudicatarios de viviendas, en el marco Decreto Ley N° 22591, solo podrán tener la condición de propietario de una vivienda, sin excepción alguna.

Artículo 6°. - Reversión al Estado

Todos aquellos solicitantes que no puedan acreditar la condición de beneficiario y adjudicatario de viviendas en el marco Decreto Ley N° 22591, deberán ser revertidas al Estado peruano.

Artículo 7° Comisión de alto nivel.

Créase la Comisión de Alto Nivel para el reconocimiento de propiedad de los beneficiarios y adjudicatarios de viviendas, en el marco Decreto Ley N° 22591, a fin de que sea la encargada de elaborar el padrón respectivo en el plazo no menor de 01 (un) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 8° Integrantes de la Comisión.

La Comisión de Alto Nivel para reconocimiento de la titularidad de los beneficiarios y adjudicatarios en el marco Decreto Ley N° 22591, estará conformada por:

- Un representante del Consejo de Ministro, quien la presidirá.
- Un representante del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.
- Dos representantes de los poseedores de los beneficiarios de las viviendas del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI).

Esta comisión será nombrada mediante Resolución Suprema.

Artículo 9° De las funciones de la Comisión de Alto Nivel.

Son funciones de la Comisión de Alto Nivel:

a) Elaborar el padrón de beneficiarios y adjudicatarios en el marco Decreto Ley N° 22591.
b) Certificar los años de aporte de los adjudicatarios del FONAVI.
c) Recepción de la documentación que acredita los años de aportaciones de los ex-fonavistas, con el fin de que se le otorgue la certificación.

---

[1] DECRETO LEY N° 22591, que "CREAN EN EL BANCO DE LA VIVIENDA DEL PERÚ EL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA –FONAVI"

DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS Y DEROGACIÓN

Primero: Reglamentación

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento procederá a expedir el Reglamento de la presente ley en un plazo no mayor de 30 días de su entrada en vigencia.

Segundo: Derogatoria y entrada en vigencia

Deróguense o déjense sin efecto las disposiciones legales que se opongan o limiten la aplicación de la presente Ley, la que entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano"

Lima, 9 de junio 2022

Miguel Angel Cicco Vásquez

Juana Madela Romero

José Cueto A.

Melogna Aguayo

Jorge Zeballos

Esdras Medina Minaya

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **15** de **junio** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 2311/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN.**

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes.

El Estado cumple la función de velar por que la sociedad se desarrolle de manera organizada, con el fin de que todas las personas gocen de los derechos consagrados como universales. En tal sentido, siendo el derecho a la vivienda como un derecho reconocido en el artículo 25º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

El artículo 2° inciso 16 de la Constitución Política del Perú, establece que todas personas tienen derecho a la propiedad y a la herencia. Que, el artículo 70° de la Carta Magna señala que el Estado garantiza el derecho de propiedad. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley.

Debemos de considerar la importancia y necesidad de legislar sobre el acceso a la vivienda por parte de los sectores de menores recursos económicos. Asimismo, en el artículo 25° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, establece que toda persona tiene derecho a una vivienda digna.

El artículo 11° numeral 1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece que los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto, la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en libre consentimiento

Este Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) fue creado el 30 de junio de 1979 por el gobierno del General Francisco Morales Bermúdez, para que los trabajadores dependientes e independientes pudieran comprar un terreno progresivamente con el aporte de una parte de su sueldo, y así acceder a una vivienda, se concretó mediante Decreto Ley 22591[2], que "Crean en el Banco de la Vivienda del Perú el Fondo Nacional de Vivienda –FONAVI", Banco de la Vivienda. El propósito del FONAVI como establece el Artículo 17:

Artículo 17.- Los recursos del FONAVI serán destinados a:

a) *La construcción de viviendas destinadas a ser alquiladas o vendidas a los trabajadores que contribuyan al FONAVI.*

b) Otorgar créditos con fines de vivienda a los trabajadores contribuyentes al fondo

Artículo 18.- El Banco de la Vivienda el Perú, para los fines del presente Decreto Ley realizará las siguientes operaciones:

---

[2] *Derogado por la Décimo Tercera Disposición Final del Decreto Legislativo N° 637, publicado el 25 abril 1991.*

(...)

c) Celebrar contratos de alquiler o de venta a plazos de las viviendas financiadas con los recursos de FONAVI, por intermedio de la Empresa de Administración de Inmuebles del Perú - EMADI PERÚ;

Artículo 22.- Los trabajadores que contribuyan al FONAVI que acrediten un mínimo de 3 años de antigüedad como trabajador y que no son propietarios de vivienda, tendrán los siguientes derechos:

(...)

b) Comprar a plazos su cuota inicial en 25 años, una vivienda financiada por el FONAVI cuyo valor actualizado no exceda de 90 veces su remuneración mensual total. La cuota de amortización mensual será del 5% del valor actualizado del predio dividido entre 12. Para los efectos del Artículo, el Banco de la Vivienda actualizará anualmente el valor de los predios alquilados o vendidos de acuerdo con las normas que establezca el Ministerio de Vivienda y Construcción. El porcentaje de incremento en el valor de las viviendas como consecuencia de la actualización, no debe sobrepasar al porcentaje del incremento en el salario mínimo vital urbano de la Provincia de Lima. Las viviendas que no se construyan con recursos del FONAVI no serán en ningún caso de un valor mayor de 360 sueldos mensuales mínimos vitales urbanos de la Provincia de Lima. A solicitud del Banco de la Vivienda del Perú, los empleadores descontarán por planilla el monto del alquiler o la cuota de amortización del predio.

Artículo 23.- Vencido el plazo de (25) años a que se refiere el inciso b) del Artículo anterior, se otorgará la constancia de cancelación y compra-venta de la vivienda, salvo en los casos de cancelación anticipada que contemple el Reglamento.

El fondo creado no logró sus fines planeados, ya que el 3.6% de los aportantes recibieron algún servicio en calidad de créditos, para vivienda o préstamos con fines de vivienda y el resto, es decir, el 94% de Fonavistas no percibió beneficio alguno de este programa de vivienda.

El FONAVI debía financiarse con la contribución de trabajadores (1% de su remuneración) y empleadores (4% de las remuneraciones abonadas). El fin era destinar lo recolectado a la construcción de viviendas sociales por la Empresa Nacional de Construcciones y Edificaciones (ENACE).

Asimismo, el FONAVI se declara en liquidación a partir del 27 de agosto de 1998, mediante Ley 26969, denominada "Ley de extinción de Deudas de Electrificación y de Sustitución de la Contribución al FONAVI por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad" que no tuvo una larga duración. Esta Ley, en sus artículos que van del 5º al 8º, establece los términos en que se liquidaría este fondo, pero desconoce los derechos de los Fonavistas. ***Artículo 5°. - Liquidación del FONAVI y desactivación de UTE-FONAVI.*** *Procédase a liquidación del Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI y desactívese la Unidad Técnica Especializada del Fondo Nacional de Vivienda (UTE-FONAVI).*

En algunos casos las viviendas adjudicadas, tenían cascos habitables con fallas estructurales, lo que motivó que muchos adjudicatarios cedieran su derecho a otros Fonavistas con mayor urgencia de vivienda, quiénes a la fecha de uno u otro modo se encuentran en posesión del inmueble, situación que no ha sido regularizada y que por tanto urge tratar en la presente Ley.

En ese orden de ideas, resulta necesario crear el mecanismo legal que permita que los inmuebles adjudicados sean reconocidos por el tiempo de su posesión pacífica y continua por más de 10 años, a los beneficiarios y adjudicatarios según la ley 22591, *"Artículo 27 Las viviendas que se construyan con los recursos del FONAVI, serán vendidas o alquiladas a los trabajadores que pertenecen a este Fondo mediante sorteo"*

Es preciso otorgar el reconocimiento mediante esta ley, a los ex-fonavistas, que durante largos años de aportación fueron beneficiarios con una vivienda del programa.

A través de la Ley 27045, "Ley de Extinción de las Deudas de Saneamiento de los Usuarios y de Regularización de las Deudas de las Entidades prestadoras de Servicios de Saneamiento al Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI", publicada el 05 de enero de 1999, se procede a la extinción de los saldos deudores para la ejecución de obras de servicios de saneamiento de las personas beneficiarias con los préstamos otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda-FONAVI, así como al acogimiento por parte de las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento, a un programa de regularización de las deudas vencidas o por vencer que mantienen con el Fondo Nacional de Vivienda por concepto de créditos directos otorgados con recursos de dicho Fondo para obras de saneamiento . Asimismo, se indica que las conexiones domiciliarias no se extinguen.

Asimismo, debemos de señalar que desde que se creó el programa, este ha sufrido variaciones y/o modificaciones y de acuerdo a los periodos de aporte de los trabajadores dependientes al FONAVI, estos han aportaron de manera obligatoria entre enero de 1980 y julio de 1995; posterior a esa fecha, únicamente el empleador realizó los aportes hasta agosto de 1998.

En el caso de los trabajadores independientes, aportaron de manera facultativa desde julio de 1979 hasta julio de 1995 y, de manera obligatoria desde agosto de 1995 hasta agosto de 1998.

1.1. Exclusión de aportantes al Fonavi, Tribunal Constitucional: Pleno Jurisdiccional Expediente: 0008-2017-PI/TC. Sentencia del Tribunal Constitucional del 8 de noviembre de 2018 caso FOHAVI II.

Señala el documento: El secretario técnico de la Comisión Ad hoc creada por Ley 29625, con fecha 31 de julio de 2018, a través del Oficio N° 11481-2018-EF/ST.01 presenta informe sobre el procedimiento de devolución de los aportes del FONAVI.

> *"Refiere que en la legislación y reiterada jurisprudencia de este Tribunal Constitucional ha aceptado la legitimidad de la **exclusión** de aquellos aportantes al Fonavi que se hayan visto favorecidos (**vivienda,** electrificación, saneamiento).*
>
> *En este sentido, señala que ha sido excluidos aquellos aportantes que fueron beneficiados con recursos del Fonavi entre los que se puede señalar: **a) para la***

obtención de viviendas, *b) para el otorgamiento de préstamos relacionados a viviendas, c) beneficiados con la ejecución de obras de agua, desagüe y electrificación financiadas con recursos del Fonavi.*

Que, la exclusión tiene por objeto que un fonavista no obtenga doble beneficio frente a aquellos fonavistas que no obtuvieron ningún beneficio. Se sustenta en la naturaleza de estos fondos, que se crearon para tener como destino el financiamiento de vivienda de los trabajadores.

Finalmente, señala que los potenciales fonavistas que han presentado su formulario son 1´661,598 personas, que la cantidad de fonavistas aprobados por la Comisión ad hoc ascienden a 931,403 personas y que los fonavistas informados como beneficiarios con recursos de Fonavi y en tal sentido excluidos, son 334,774 personas[3]. quienes serían los beneficiarios incluidos en el programa con viviendas, electrificación, saneamiento.

En ese sentido, la **Septuagésima Segunda Disposición Complementaria**, de Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, dispone que la devolución a que se refiere la Ley 29625, comprenderá la totalidad de las contribuciones recaudadas de los trabajadores dependientes e independientes, de acuerdo con la información del Ministerio de Economía y Finanzas, el Banco de la Nación y la SUNAT, siendo los beneficiarios aquellos que se hayan registrado hasta el 31 de agosto de 2014 y 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***.

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. (...)

1.1 Importancia de la propuesta.

La iniciativa legislativa va a favorecer enormemente a que miles de familias y beneficiarios que hace más de veinticinco años obtuvieron una vivienda como parte del proceso del sorteo que contemplaba la norma, hoy, esas familias buscan regularizar su situación en cuanto al reconocimiento de ser poseedores de las viviendas por parte del Estado.

---

[3] *Fonavista Beneficiado: Aquella persona que recibió algún beneficio con recursos del fonavi, de manera particular, pudiendo ser de manera directa o indirecta, ya sea mediante el acceso a una vivienda, materiales de construcción, o implementos de redes sanitarias, y/o electrificación señalado en la Ley N°22591 y sus modificatorias, sea cual fuera el monto o destino del mismo, bastando para merecer tal condición de beneficiado el haber aceptado el beneficio que incrementó su propiedad, la condición o la revalorizó; es por estas razón que deberán de ser excluidos del proceso de devolución. Acorde con lo establecido con los fundamentos 14,15 y 16 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0008-2017-PI/TC y antes en las sentencias del Tribunal Constitucional N°5180-2007-PA/TC y N°0012-2014-PI/TC, se pronuncian sobre la exclusión de los beneficios de la devolución"*

De formalizarse esta tendría un valor hipotecario, y su posterior inscripción en las instituciones públicas como gobiernos locales y SUNARP, para fines particulares de los propietarios.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa busca corregir el vacío legal que existe en los beneficiarios y adjudicatarios que tienen más de veinticinco años como posesionarios de las viviendas de acuerdo a lo establecido en el artículo 27 de la Ley 22591, quienes se beneficiaron con viviendas de los recursos del Fondo Nacional de Vivienda FONAVI.

La propuesta crea el marco legal adecuado a efectos de que puedan establecer un programa de regularización y reconocimiento en condición de propietarios a los beneficiarios y adjudicatarios de viviendas que contempla la ley, ahora derogada.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa de ley no generará ningún costo al Estado, por el contrario, sistematiza disposiciones que procuran facilitar una regularización de miles de adjudicatarios, propietarios, beneficiarios de viviendas del programa Fonavi, que también lo dispone la Sentencia del Tribunal Constitucional.

Además, conlleva a los ciudadanos la invocación de justicia social, que traerá beneficios a muchas poblaciones de las distintas urbanizaciones populares a nivel nacional, dando una solución al problema generado con la derogación de la norma que la crea Ley 22591.

IV. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

Política de Estado: 21. Desarrollo en Infraestructura y Vivienda

Con el objetivo de desarrollar la infraestructura del país, el Estado:

d) edificará infraestructura local con participación de la población en su construcción y mantenimiento. Asimismo, con el objetivo de desarrollar la vivienda, el Estado:
e) elaborará un plan nacional de vivienda y la normatividad necesaria para simplificar la construcción y el registro de viviendas en tiempo y costo, y permitir su densificación, abaratamiento y seguridad;
f) contribuirá a consolidar un sistema habitacional integrado al sistema económico privado, con el Estado en un rol subsidiario, facilitador y regulador;
g) apoyará a las familias para facilitar el acceso a una vivienda digna;
h) fomentará la implantación de técnicas de construcción masiva e industrializada de viviendas, conjuntamente con la utilización de sistemas de gestión de la calidad;
i) fomentará la capacitación y acreditación de la mano de obra en construcción;
j) fomentará el saneamiento físico legal, así como la titulación de las viviendas para incorporar a los sectores de bajos recursos al sistema formal; y
k) buscará mejorar la calidad de las viviendas autoconstruidas.