



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Proyecto Especial "Secretaría Técnica de Apoyo a la
Comisión Ad Hoc, creada por el Decreto Supremo
N° 006-2012-EF"



Firmado digitalmente por GONZALEZ
ANGULO Mauricio Luis FAU
20547199066 hard
Cargo: Secretario Técnico
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23.01.2026 17:08:00 -05:00

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

Lima, 23 de Enero del 2026

OFICIO N° 000063-2026-PCM/PE-ST.01

Señor

VÍCTOR SEFERINO FLORES RUÍZ

Presidente

Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera

Lima

Presente.-

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 135612025-CR.

Referencia : Oficio N°0891-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR

Tengo a bien dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicitó un informe sobre opinión del Proyecto de Ley N° 135612025-CR, "*Ley que incorpora al proceso de devolución a los fonavistas no considerados inicialmente y dicta medidas para mejorar su implementación*".

En relación a ello adjunto al presente el Informe N° 005-2026-PCM/PE-ST.01.06 emitido por la Unidad de Asesoría Jurídica que concluye que los artículos 3, 4, 5 y 7 del Proyecto normativo contravienen lo dispuesto en el artículo 139 de la Constitución Política del Perú al no considerar las sentencias de calidad de cosa juzgada. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Transitoria trasgrede el artículo 118 de la Constitución y el artículo 6 de la Ley N° 29158, entre otros.

Agradeciendo la atención al presente, hago propicia la ocasión para reiterarle mi especial consideración.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

MAURICIO LUIS GONZÁLEZ ANGULO

Secretario Técnico

PROYECTO ESPECIAL SECRETARIA TÉCNICA DE APOYO A LA COMISIÓN AD HOC
CREADO POR EL DECRETO SUPREMO 006-2012-EF



**PERÚ**Presidencia
del Consejo de MinistrosProyecto Especial "Secretaría Técnica de Apoyo a la
Comisión Ad Hoc, creada por el Decreto Supremo
N° 006-2012-EF"Firmado digitalmente por PALACIOS
DELGADO Pablo Ernesto FAU
20547199066 hard
Cargo: Jefe De Unidad
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23.01.2026 16:49:55 -05:00*"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"*

Lima, 23 de Enero del 2026

INFORME N° 000005-2026-PCM/PE-ST.01.06

Para : **MAURICIO LUIS GONZÁLEZ ANGULO**
Secretario Técnico
PROYECTO ESPECIAL: "SECRETARIA TÉCNICA DE APOYO A
LA COMISIÓN AD HOC, CREADA POR EL DECRETO
SUPREMO 006-2012-EF"

De : **PABLO ERNESTO PALACIOS DELGADO**
Jefe de Unidad
UNIDAD DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Pedido de opinión sobre Proyecto Ley 13561-2025-CR.

Referencia : a) Oficio N° 0891-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR
b) Oficio N° D000021-2026-PCM
c) Proveído N° 000160-2025-PCM/PE-ST.01.06

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia a fin de emitir opinión del Proyecto de Ley N° 13561/2025-CR "*Proyecto de Ley que incorpora al proceso de devolución a los fonavistas no considerados inicialmente y dicta medidas para mejorar su implementación.*"

Sobre el particular se refiere lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. El Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI fue creado en el ex-Banco de la Vivienda del Perú (BANVIP) mediante Decreto Ley N° 22591 del 30.06.79, con la finalidad de satisfacer, en forma progresiva, la necesidad de vivienda de los trabajadores en función de sus ingresos y del grado de desarrollo económico y social del país. Disposiciones Legales posteriores (diciembre 1981 – abril 1992) ampliaron el destino de los recursos del FONAVI a los siguientes aspectos: construcción, mantenimiento y reparación de obras de saneamiento, agua, desagüe y alcantarillado.
- 1.2. Por Decreto Ley N° 25436 de fecha 16 de abril de 1992, fue creada la Unidad Técnica Especializada del Fondo Nacional de Vivienda – UTE-FONAVI, como unidad dependiente del Ministerio de Vivienda y Construcción. Asimismo, se estableció que los recursos del FONAVI serían destinados exclusiva y prioritariamente para financiar proyectos específicos en el orden siguiente: Habilitación de Lotes con servicios básicos, saneamiento, vivienda y desarrollo urbano.

Es así que, la finalidad del Fondo tenía como beneficiario al fonavista aportante, que luego de cumplir ciertos requisitos necesarios, podía obtener un beneficio: en vivienda o acceder a un crédito, recibir financiamiento para la ejecución de obras



de electrificación o saneamiento, en condiciones preferentes en comparación con la banca privada¹.

En este sentido, el ser aportante al FONAVI creaba la posibilidad de tener acceso a sus recursos para la obtención de un beneficio; sin embargo, no todos los aportantes al fondo recibieron alguno de los referidos beneficios.

- 1.3.** Con fecha 08.12.2010 se publicó la Ley N° 29625, que dispuso la devolución del dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo, aprobada en el referéndum realizado el día 03.10.2010. Para tal efecto se creó una Comisión Ad Hoc encargada de dicho proceso, la que cuenta con el apoyo operativo y ejecutivo de una Secretaría Técnica.
- 1.4.** Con fecha 13.01.2012 se publicó el Decreto Supremo N° 006-2012-EF, que aprueba el "Reglamento de la Ley N° 29625". Crea la Secretaría Técnica de Apoyo a la Comisión Ad Hoc.
- 1.5.** Con fecha 27.04.2021 se publicó 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.
- 1.6.** Con fecha 15.04.2022 se publicó la Ley N° 31454, Ley que precisa la Ley N° 31173.
- 1.7.** Con fecha 05.11.2022 se publicó la Ley N° 31604, Ley que modifica el artículo 3 de la Ley N° 31454.
- 1.8.** Con fecha 11 de noviembre de 2023 se publicó la Ley N° 31928, Ley que modifica la Ley N° 29625, ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo, para permitir la devolución parcial con cargo a una posterior cancelación y reconocer el derecho de devolución de dinero de los trabajadores que contribuyeron al FONAVI a sus herederos en caso de fallecimiento.
- 1.9.** Con fecha 14.12.2023 se publicó el Decreto Supremo N° 280-2023-EF, que modifica e incorpora artículos del Reglamento de la Ley N° 29625, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2012-EF.
- 1.10.** Mediante Oficio N° 0891-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR, de fecha 18.12.2025, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera solicita se remita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13561-2025-CR, que propone establecer disposiciones complementarias al proceso de devolución de aportes de los fonavistas establecido en las Leyes N° 31173, 31454, 31604 y 31928, garantizando la inclusión de beneficiarios, no considerados inicialmente, que cumplan los criterios establecidos en la presente norma.
- 1.11.** Mediante Oficio N° D000021-2026-PCM-SC, de fecha 06 .01.2026, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada el Oficio N° 0889-2025-2026-VSFR-CEBFIF emitido por el Congreso de la República a fin de brindar opinión legal.

¹ Esto no eximía a los fonavistas de seguir contribuyendo al FONAVI.



1.12. En este contexto, esta Unidad de Asesoría Jurídica procede a emitir opinión legal al respecto.

II. ANÁLISIS

2.1. El texto del artículo 1 del Proyecto de Ley N° 13561/2025-CR, es el siguiente:

Artículo 1° Objeto de la ley

La presente norma tiene por objeto establecer disposiciones complementarias al proceso de devolución de aportes de los fonavistas establecido en las Leyes 31173, 31454, 31604 y 31928, garantizando la inclusión de beneficiarios, no considerados inicialmente, que cumplan los criterios establecidos en la presente norma.

OPINIÓN: El presente proyecto de ley busca incluir al proceso de devolución de aportes al Fonavi, según se indica en el mismo texto, a beneficiarios que no han sido considerados inicialmente. Al respecto consideramos que la inclusión de beneficiarios debe realizarse en concordancia con las disposiciones establecidas en las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional sobre el FONAVI.

2.2. Texto del artículo 2 del Proyecto de Ley N° 13561/2025-CR:

Artículo 2° Definiciones

Para efectos de la presente Ley se establecen las siguientes definiciones:

Contingencias de deudas:

Son las contingencias establecidas en el artículo 1° de la Ley 28275, Ley Complementaria de Contingencias y de Reestructuración por préstamos otorgados por el BANMAT S.A.C.

Saldo deudor: Es el resultado monetarizado de la diferencia entre el monto pagado por el fonavista al Banco de Materiales, versus el monto de sus aportaciones al FONAVI.

Criterios de priorización objetivos: Son los criterios establecidos en la Ley para acceder a ser beneficiario de la devolución de aportes del FONAVI.

OPINIÓN: De una lectura completa del Proyecto de Ley N° 13561/2025-CR vemos que las definiciones que se establecen en este artículo están contenidas en los textos de los artículos de los artículos 4 y 5 de este mismo proyecto de ley. En tal sentido, el presente artículo, aplicado de forma integral con los artículos antes citados darían lugar a la inclusión al proceso de devolución a fonavistas que presentan saldos deudores al FONAVI. Sin embargo, consideramos, que dicha inclusión no ha tomado en cuenta lo dispuesto en el numeral 1 de la parte resolutive de la STC Exp.² 0012-2014-PI/TC que ha señalado: «Dispónese que la devolución a que se refiere la Ley 29625, comprenderá la totalidad de las contribuciones recaudadas de los trabajadores dependientes e independientes,

² Léase: 'Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente...'.



*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 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**».*

Dicha exclusión tiene por objeto que un fonavista no obtenga doble beneficio que pondría en una situación de privilegio frente a los demás. El ser aportante al FONAVI creaba la posibilidad de tener acceso a sus recursos para la obtención préstamos para vivienda, créditos para obras de saneamiento, entre otros; sin embargo, no todos los aportantes al fondo recibieron alguno de los referidos beneficios.

Por ello, consideramos que el mencionado proyecto normativo (interpretado de manera integral) no contempla el respeto al principio de igualdad al que hace mención la Constitución Política del Perú en su artículo 2, inciso 2³. Más aún, el de privilegiar a fonavistas que habiendo accedido al fondo y al haberseles condonado o extinguido sus deudas pretendan ser nuevamente beneficiadas con los recursos del FONAVI. El incluir a estas personas en la devolución de aportes podría configurar un triple beneficio: (i) haber recibido recursos del Fonavi, (ii) haberseles extinguido la deuda, y (iii) recibir una devolución de aportes.

Cabe resaltar que, desde la STC Exp. 5180-2007-PA/TC (07.01.2008), el supremo interprete de la Constitución dejaba sentada la posición de diferenciar a quienes habían recibido el beneficio del FONAVI, de aquellos que no habían recibido ningún beneficio, motivo por el cual eran estos últimos quienes se convertían en los únicos sujetos beneficiarios de una devolución.

2.3. Texto del artículo 3 del Proyecto de Ley N° 13561/2025-CR:

Artículo 3° Incorporación de fonavistas al proceso de devolución de aportes

Los fonavistas que hayan cancelado sus préstamos a los que accedieron con fines de vivienda, autoconstrucción, créditos supervisados del Banco de Materiales, y otros, serán incorporados al proceso de devolución de los recursos financieros del FONAVI.

OPINIÓN: El artículo 3 del citado proyecto normativo, pretende **que los fonavistas que hayan cancelado sus préstamos a los que accedieron con fines de vivienda, autoconstrucción, créditos supervisados del Banco de Materiales, y otros, serán incorporados al proceso de devolución de los recursos financieros del FONAVI.**

³ Constitución Política del Perú

Derechos fundamentales de la persona

Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

[...]

2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.



Con relación a la fórmula legal propuesta indicamos que transgrede el artículo 139 de la Constitución Política del Perú, al contravenir resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, tales son las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional sobre el FONAVI, específicamente la STC Exp. 00016-2021-PI/TC (14.03.2023) que se pronunció sobre la Ley N° 31173 y la Ley N° 31454 en relación con la exclusión de fonavistas beneficiados con recursos del FONAVI, señalando en sus fundamentos 78 y 93, lo siguiente:

*«78. El Tribunal Constitucional entiende que el objetivo perseguido por esta disposición legal es que a los fonavistas se les devuelva la totalidad de los aportes realizados en su oportunidad al Fonavi. No obstante, **la consecuencia de esta decisión legal supone que un grupo de fonavistas perciba un doble beneficio, lo que los coloca, además, en una situación de privilegio frente a aquellas personas que a la fecha no han resultado en absoluto favorecidas con ningún tipo de devolución, de modo directo ni indirecto.** [la negrita es agregada]*

*«93. Del mismo modo, en relación con lo dispuesto en el artículo 2, inciso a, de la Ley 31173, el extremo que dispone la devolución "[a] todos los trabajadores, dependientes e independientes que aportaron al FONAVI, **con la excepción de quienes se beneficiaron de sus recursos en un monto igual o mayor a su aporte**", **solo será entendido como compatible con la Constitución en la medida en que excluya a todos aquellos aportantes que hubieran recibido algún tipo de beneficio, sea este directo o indirecto, derivado de los recursos del Fonavi, tal y como se ha establecido en la sentencia recaída en el Expediente 00008-2017-PI/TC**». [la negrita y el subrayado son agregados]*

Adicionalmente, la parte resolutive de esta misma STC Exp. 00016-2021-PI/TC establece:

*«**INCONSTITUCIONAL** el inciso "b" del artículo 2, en el extremo que dispone "y los efectuados por sus empleadores, incluidos el Estado y otros", **y en lo referido a que se permita incluir a personas que hayan sido beneficiadas directa o indirectamente de los recursos del Fonavi**». [la negrita y el subrayados son agregados]*

Al respecto, el artículo 139, inciso 2 de la Constitución establece que **ninguna autoridad puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada.**

Constitución Política del Perú

Artículo 139.-

(...)

2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.

*«Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. **Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución.** (...)*». [la negrita y el subrayados son agregados]

Es decir, el contenido de las resoluciones emitidas por el Tribunal Constitucional que han adquirido calidad de cosa juzgada **no puede ser dejado sin efecto o**



desconocerse, ni ser modificado por actos de otros poderes públicos⁴, pues ello contravendría lo dispuesto en el artículo 139 de la Constitución.

Esto en concordancia con lo establecido en el artículo 81 del Código Procesal Constitucional las sentencias del Tribunal Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad y las recaídas en los procesos de acción popular que queden firmes tienen autoridad de cosa juzgada, por lo que vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde el día siguiente a la fecha de su publicación.

La misma STC Exp. 00016-2021-PI/TC establecen sus fundamentos 83, 86 y 128 lo siguiente:

*«83. Al respecto, corresponde recordar que **las sentencias de inconstitucionalidad de una norma legal tienen una triple característica: fuerza de ley, cosa juzgada y vinculan a todos los poderes públicos**. La afirmación de que una sentencia recaída en un proceso de inconstitucionalidad, por su carácter de cosa juzgada, tiene efectos vinculantes u obligatorios para los poderes públicos, se deriva del carácter general que produce el fallo al decretar la inconstitucionalidad de una ley o, por el contrario, confirmar su validez constitucional. Ello se refrenda con la propia Constitución (artículo 204) y con el artículo 81 del Código Procesal Constitucional, que dispone que "Las sentencias del Tribunal Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad [...] que queden firmes tienen autoridad de cosa juzgada, por lo que vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde el día siguiente a la fecha de su publicación». [la negrita y el subrayados son agregados]*

*«Tratándose de una sentencia de inconstitucionalidad, **los alcances de la calidad de cosa juzgada no solo están referidos al fallo, sino que también alcanza a los fundamentos jurídicos en virtud de los cuales se determina la invalidez constitucional de una ley. (...)**». [la negrita y el subrayados son agregados]*

*«128. Este principio exige que **los actos de los poderes públicos sean, en mayor o menor medida, predecibles**, pues ello genera expectativas razonables en los ciudadanos a los que se dirigen. El **principio de seguridad jurídica garantiza que los actos de los poderes públicos no incurran en supuestos de arbitrariedad, que impliquen cambios en las reglas de juego o en el marco normativo, y que contravengan los mandatos constitucionales**». [la negrita y el subrayados son agregados]*

En tal sentido, cualquier proyecto normativo debe considerar no solamente la parte resolutive de una STC, sino también sus fundamentos.

Sin embargo, observamos que el artículo 3 del proyecto de ley que se analiza no considera la posición del máximo intérprete de la Constitución al incluir en su texto la incorporación de fonavistas que han recibido un beneficio con recursos del Fonavi al proceso de devolución de aportes dispuesta por la Ley N° 29625.

⁴ Sentencia expedida en el Expediente 04587-2004-PA/TC, fundamento 38.

**2.4. Texto del artículo 4 del Proyecto de Ley N° 13561/2025-CR:*****Artículo 4° De los fonavistas que mantienen saldo deudor o cancelaron mediante contingencias de las Leyes 28275 y 29231.***

La Comisión Ad Hoc constituida en virtud de las Leyes 31173, 31454, 31604 y 31928, en coordinación con las entidades que canalizaron y/o administran la cartera de los préstamos a los que se refiere el artículo 3° de la presente Ley, identificará a los fonavistas deudores para determinar su saldo deudor, así como a quienes cancelaron por las contingencias establecidas en las Leyes 28275 y 29231, estableciendo las condiciones para su incorporación al proceso de la devolución de los recursos del FONAVI.

OPINIÓN: Conforme se ha señalado en el numeral 2.3 del presente informe el Tribunal Constitucional en el fundamento 93 de la STC Exp. 00016-2021-PI/TC dejó en claro que: el artículo 2, inciso a, de la Ley N° 31173 solo será entendido como compatible con la Constitución en la medida en que excluya a todos aquellos aportantes que hubieran recibido algún tipo de beneficio, sea este directo o indirecto (obras de saneamiento, electrificación), derivado de los recursos del Fonavi, **no haciendo distinción entre aquellos que hayan cancelado o no sus préstamos y/o deudas con el FONAVI**. Es importante mencionar, que el beneficio o recurso tenía que devolverse al fondo y que ningún aportante que accedía al mismo estaba eximido de seguir aportando al FONAVI.

No obstante lo anterior, en cuanto a la identificación de fonavistas beneficiados con recursos del FONAVI, se debe indicar que, la Comisión Ad Hoc, conforme lo establece el artículo 44 del Reglamento de la Ley N° 29625 (incorporado por Decreto Supremo N° 208-2023-EF), ha venido recibiendo información de las entidades públicas que cuenten con información de fonavistas beneficiados con recursos del FONAVI, a fin de identificar y/o evaluar la relación de personas que no tienen derecho a la devolución; sin perjuicio que con la coordinación con las entidades correspondientes, se pueda identificar a los fonavistas beneficiados deudores y la determinación de su saldo deudor.

2.5. Texto del artículo 5 del Proyecto de Ley N° 13561/2025-CR:***Artículo 5° De la compensación de la deuda del fonavista***

Los fonavistas que mantienen saldo deudor podrán solicitar la devolución en pagos compensatorios de deudas conforme se dispone en el Artículo 7° de la Ley N° 29625, y a los que se acogieron a las contingencias se deducirá del total de su devolución el monto dejado de cancelar por efecto de la contingencia.

OPINIÓN: En el mismo sentido, que lo señalado en los numerales 2.3 y 2.4 del presente informe, en relación con este proyecto de artículo, reiteramos que pretender la inclusión que aquellas personas del FONAVI que hayan recibido algún tipo de beneficio, directo o indirecto, transgrede lo dispuesto en el artículo 139 de la Constitución Política del Perú por dejar sin efecto lo señalado en la STC Exp. 00016-2021-PI/TC (fundamentos 78 y 93) que constituye sentencia con calidad de cosa juzgada.

**2.6. Texto del artículo 6 del Proyecto de Ley N° 13561/2025-CR:*****Artículo 6° De las deudas provenientes de conexiones domiciliarias a servicios de saneamiento y electrificación***

Déjese sin efecto para los fonavistas las obligaciones de pago del costo de las conexiones domiciliarias de agua y/o alcantarillado y/o electrificación, así como de las obras de saneamiento y electrificación dispuestas en las Leyes N° 26969, N° 27044 y N° 27045, y otras, entendiéndose que dichos bienes y/o infraestructuras son de propiedad de las entidades o empresas concesionarias de saneamiento y electrificación, facultando a la Comisión Ad Hoc la determinación de los beneficiarios de esta disposición.

OPINIÓN: En atención al citado artículo, indicamos que según lo establecido por las Leyes N° 26969, 27044, 27045 y Decreto Supremo N° 041-99-EF⁵ se dan por extinguidos los saldos deudores de las personas naturales beneficiarias de los créditos que mantenían con el FONAVI, otorgados para la ejecución de obras de agua potable y alcantarillado, quedando así formalmente transferidos a favor del Estado todos los derechos de los beneficiarios, **sin embargo por disposición expresa de la norma⁶ esta extinción no alcanza a los saldos deudores por conexiones domiciliarias que serán de responsabilidad de cada prestatario.**

Es decir, la conexión a la red eléctrica es asumido completa o parcialmente por el propietario poseedor del predio. En este sentido, los favorecidos con financiamiento del FONAVI para la obtención de los servicios públicos han tenido mejoras por la obtención de estos servicios básicos, que son inherentes al predio, viendo elevando significativamente el valor de su vivienda.

Es preciso señalar, que con fecha 08.12.2010 se publicó la Ley N° 29625, Ley de devolución de dinero al FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo, aprobada en el referéndum llevado a cabo el 03 de octubre de 2010, mediante el cual se conforma una Comisión Ad Hoc encargada del proceso de devolución de aportes al FONAVI, así como de recuperar y administrar las acreencias, fondos y activos del FONAVI y de saldar los pasivos que mantenga el fondo.

En este contexto, hacemos mención, que el Tribunal Constitucional a través de la sentencia recaída en el Expediente N° 0012-2014-PI/TC (publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 10 de diciembre de 2014), y sus posteriores aclaraciones mediante Autos 3 y 4 de fechas 19 de diciembre de 2014 y 06 de enero de 2015, respectivamente, señalaron en lo pertinente que:

- (i) Para pagos posteriores la Comisión Ad Hoc **deberá emplear los recursos efectivamente recaudados de los aportes de los trabajadores** y, en caso estos fueran insuficientes para los pagos posteriores que deben efectuarse,

⁵ Respectivamente: (i) Ley de la extinción de deudas de electrificación y de sustitución de la contribución al FONAVI por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad, (ii) Ley complementaria a la Ley N° 26969, (iii) Ley de extinción de las deudas de saneamiento de los usuarios y de la regulación de las deudas de las entidades prestadoras de Servicios de Saneamiento al Fondo Nacional de Vivienda, y (iv) reglamento de la Ley N° 26969.

⁶ Acápite 1.2 del artículo 1 de la Ley N° 27045, que además señala que los costos serán determinados teniendo en cuenta los costos de cada proyecto.



"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"

deberán recuperar los fondos necesarios, pudiendo incluso utilizar los recursos que corresponden a los pasivos del Estado al FONAVI, por cualquier concepto.

- (ii) **Exhortar a la instancia competente para privilegiar la recuperación de los fondos** para atender las obligaciones todavía incumplidas.

No obstante, el proyecto de Ley N° 13561/2025-CR, pretende dejar sin efecto el cobro de las obligaciones de pago del costo de las conexiones domiciliarias de agua y/o alcantarillado y/o electrificación (beneficio indirecto), que actualmente constituyen recursos necesarios para la hacer efectiva la devolución de aportes dispuesta por la Ley N° 29625.

2.7. Texto del artículo 7 del Proyecto de Ley N° 13561/2025-CR:

Artículo 7° De la actualización de las aportaciones

La Comisión Ad Hoc determinará el valor constante más beneficioso para las aportaciones efectuadas entre enero de 1980 y diciembre de 1989, conforme lo dispone el artículo 1235 del Código Civil.

OPINIÓN: El artículo propuesto contraviene lo dispuesto en la STC Exp. 00016-2021-PI/TC (Fundamento 51) que señaló lo siguiente:

«(...) Así, en la sentencia emitida en el Expediente 00008-2017PI/TC, se precisó, en el fundamento 49, que:

la Ley 29625, interpretada de conformidad con la jurisprudencia de este órgano de control de la Constitución, ordena la devolución de las contribuciones efectuadas. Efectivamente, de la norma se deriva que:

i. Debe devolverse el total actualizado de los aportes que fueron descontados a los trabajadores (artículo 1).

*ii. La actualización del valor de las contribuciones señaladas se llevará a cabo aplicando 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 (artículo 2)» [la negrita y el subrayado son agregados]*

2.8. Texto del artículo 8 del Proyecto de Ley N° 13561/2025-CR:

Artículo 8° De las recuperaciones de los recursos del FONAVI

Siendo los recursos del FONAVI considerados como propiedad privada, la Comisión Ad Hoc creada por la Ley 29625 y modificada por las Leyes 31173, 31454 y 31604 queda facultada a realizar todas las acciones necesarias para la recuperación de la totalidad de los recursos financieros generados y recaudados por efecto de la aplicación de los literales a), b), c), d), f) y g) del Artículo 2° del Decreto Ley N° 22591, y de los recursos dispuestos por el literal a) del artículo 5° de la Ley 26912.

OPINIÓN: A propósito del citado texto, señalamos que en el numeral 102 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00016-2021-AI se ha señalado que **la devolución de los aportes debe efectuarse de**



conformidad con lo que ha sido recaudado por la Comisión Ad Hoc durante los últimos años, así como con las deudas por cobrar del FONAVI.

De ahí que, la Comisión Ad Hoc con el apoyo de su Secretaría Técnica vienen realizando todas las acciones necesarias para lograr la mayor recuperación de recursos del fondo, para hacer posible la devolución a sus aportantes. De otro lado, indicamos que el artículo 6 del presente proyecto de ley con concuerda con lo dispuesto en el artículo 8 del mismo proyecto normativo, ya que su texto, extingue y deja sin efecto la posibilidad de la recuperación de acreencias por conexiones domiciliarias de agua y/o alcantarillado y/o electrificación y otras.

En el supuesto de que los recursos del Fonavi fueran insuficientes, la devolución debe realizarse en estricta observancia de los parámetros y procedimientos constitucionales, y atendiendo al equilibrio presupuestal y a los principios presupuestales⁷.

Por otra parte, se debe considerar que el literal c) de la Ley N° 22591 aludido en el texto del artículo 8 de este proyecto normativo, está referido a la contribución obligatoria de los empleadores. Esto mismo estuvo recogido en el inciso b) del artículo 2 de la Ley N° 31173. Sin embargo, fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional en la STC Exp. 00016-2021-PI/TC, que resolvió lo siguiente:

*«**INCONSTITUCIONAL** el inciso "b" del artículo 2, en el extremo que dispone "y los efectuados por sus empleadores, incluido el Estado y otros", y en lo referido a que se permita incluir a personas que hayan sido beneficiadas directa o indirectamente de los recursos del Fonavi». [el subrayado es agregado]*

Finalmente, el artículo examinado contempla como parte de la recuperación los recursos aquellos dispuestos por el literal a) del artículo 5 de la Ley N° 26912, referido al aporte del Estado para la constitución del Fondo Mivivienda.

2.9. Texto del artículo 9 del Proyecto de Ley N° 13561/2025-CR:

Artículo 9° Financiamiento

El financiamiento de las medidas establecidas en la presente ley, se realizará exclusivamente con cargo a los recursos disponibles del FONAVI, previa evaluación de sostenibilidad fiscal por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, lo cual incluye las recuperaciones establecidas en el artículo 8° de la presente ley.

OPINIÓN: En el artículo 9 del texto normativo se señala que el financiamiento de las medidas establecidas en la ley se realizará exclusivamente con cargo a los recursos disponibles del FONAVI, previa evaluación de sostenibilidad fiscal por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, lo cual incluye las recuperaciones establecidas en el artículo 8 de dicho proyecto.

Esta fórmula legal resulta contradictoria, ya que, como se ha señalado, la devolución de los aportes debe efectuarse de conformidad con lo que ha sido

⁷ Fundamento 60 de la STC Exp. 00016-2021-PI/TC.



recaudado por la Comisión Ad Hoc durante los últimos años (recursos privados), así como con las deudas por cobrar del Fonavi; sin embargo el proyecto pretende que el Ministerio de Economía y Finanzas intervenga cuando este último está llamado a planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la tributación, política aduanera, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, así como armonizar la actividad económica nacional, reservándose esa facultad para casos en los que, por el especial impacto que puede producirse en el equilibrio presupuestal, se requiere la elaboración de un informe aprobatorio de su despacho.

Por otro lado, respecto de los aportes realizados por el Estado, los empleadores u otros al FONAVI el Tribunal Constitucional en las STC Exp. 007-2012-PI/TC (Fundamento 63) ha señalado: «...*en beneficio de los fonavistas, y el hecho de que dichos fondos no pueden devolverse a título individual a éstos, por no compadecerse con el propósito devolutivo de los aportes propios de los trabajadores. La respuesta para este Tribunal radica en el hecho de que, si bien la devolución individual de los referidos aportes no puede constituir un fin constitucionalmente lícito, una decisión en el sentido de recomponer los fondos aportados por el Estado, los empleadores u otros al FONAVI, a través de un fondo colectivo y solidario, destinado al mismo fin social para el cual fue constituido el FONAVI*» y la STC Exp. 0012-2014-PI/TC (Fundamento 17).

2.10. Texto del artículo 10 del Proyecto de Ley N° 13561/2025-CR:

Artículo 10° Inaplicación del plazo establecido en el Artículo Único de la Ley 31928 que modifica el Artículo 12° de la Ley 29625

No se aplicará el plazo de cuarenta y cinco días calendario a los deudos del titular fallecido que sean la viuda o viudo con pensión de viudez, y los reconocidos como herederos mediante sucesión intestada o testamento.

OPINIÓN: La modificación del artículo 12 de la Ley N° 29625, efectuada por la ley N° 31928 considera un orden de prelación excluyente en donde el primer orden es el cónyuge sobreviviente o integrante de la unión de hecho, hijos menores e hijos con discapacidad total permanente acreditada por el Conadis. Eliminar el plazo de oposición señalado en la misma Ley N° 31928 cuando se trate de viudas o viudos con pensión de viudez puede dejar en indefensión a hijos del fonavista que sean menores de edad o que sean discapacitados (que podrían ser hijos del fonavista con otra pareja).

Por otra parte, indicamos que el plazo de oposición señalado en el artículo 12 de la Ley N° 29625, modificado por el artículo único de la Ley N° 31928 tiene por finalidad cautelar los derechos de posibles beneficiarios de fonavistas fallecidos que presenten igual o mayor derecho, esto amparado en el principio de debido procedimiento estipulado en el numeral 1.2 del TUO de la Ley N° 27444, que señala que los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo.

Este plazo de oposición también tiene sustento en el Principio de privilegio de controles posteriores establecido en el numeral 1.16 del artículo IV del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que, reserva a la autoridad administrativa el derecho de comprobar la veracidad, dentro



de un plazo razonable, de la información presentada, tal es el caso de la verificación de actas de nacimiento, matrimonio, o de sucesión intestada entre otros y la aplicación de sanciones pertinentes en caso que la información no sea veraz.

2.11. Texto de la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Proyecto de Ley N° 13561/2025-CR:

Disposiciones Complementarias Transitorias

Primera.-

Encárguese a la Comisión Ad Hoc la reglamentación de la presente Ley en un plazo máximo improrrogable de treinta días, la misma que será refrendada mediante Decreto Supremo del Ministerio de Economía y Finanzas, debiendo contener, entre otros, los mecanismos de verificación, así como un sistema de apelación para casos controvertidos.

La Primera Disposición Complementaria Transitoria del proyecto de ley materia de análisis, presenta el siguiente texto: «*Encárguese a la Comisión Ad Hoc la reglamentación de la presente Ley en un plazo máximo improrrogable de treinta días, la misma que será refrendada por el Ministerio de Economía y Finanzas, debiendo contener, entre otros, los mecanismos de verificación, así como un sistema de apelación para casos controvertidos*».

En cuanto al texto señalado, consideramos que el mismo contraviene lo establecido en el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución que establece que el Presidente de la República ejerce la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley N° 29158 que establece que el Poder Ejecutivo ejerce las funciones de reglamentar las leyes, evaluar su aplicación y supervisar cumplimiento.

Por tanto, al ser la Comisión Ad Hoc creada por la Ley N° 29625, un órgano colegiado autónomo de composición mixta (representantes del poder ejecutivo y de una asociación de derecho privado), no es competente para reglamentar el citado proyecto normativo; ello sin perjuicio de que, dada su especialidad, pueda ser consultada para coadyuvar en la elaboración de algún proyecto normativo.

Por otro lado, respecto al sistema de apelación de casos controvertidos, debemos señalar que la citada Comisión no presenta superior jerárquico, tal como lo establece el artículo 220 del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, por lo que no es posible establecer su competencia para establecer recursos de apelación. Vale decir que la Comisión Ad Hoc, al ser un órgano colegiado no adscrito a ningún ministerio o entidad pública resuelve vía recursos de reconsideración en segunda instancia, dando por agotada la vía administrativa.

Actualmente la Comisión Ad Hoc viene realizando todas las acciones conducentes para la verificación y reconocimiento de posibles aportes adicionales de los fonavistas beneficiarios.

2.12. La Exposición de Motivos del proyecto normativo señala como justificación que «*la Comisión debe evaluar escrupulosamente el proceso de devolución*



incorporando a aquellas personas que devolvieron el dinero al FONAVI cancelando el préstamo, así como identificar a los fonavistas con saldo deudor o el saldo que dejaron de cancelar (...)», no obstante lo señalado presenta vicios de inconstitucionalidad ya que contraviene lo señalado por el Tribunal Constitucional en sentencias con calidad de cosa juzgada, las que no avalan la posibilidad de un doble beneficio del FONAVI a favor de sus aportantes.

En el Análisis Costo-Beneficio se ha señalado que *«el presente proyecto de Ley no genera gastos adicionales al tesoro público, debido a que conforme lo ha reconocido la Sentencia del Tribunal Constitucional, se trata de una deuda preexistente que no ha sido creada por los beneficiarios, sino por el Estado peruano»*. Se adiciona que: *«no contradice ni vulnera ninguna norma de igual o superior jerarquía»*. Sin embargo, reiteramos que el Proyecto de Ley planteado transgrede lo dispuesto en el artículo 139 de la Constitución, al dejar sin efecto sentencias de calidad de cosa juzgada que ya se han pronunciado sobre la obligación de recuperación de los recursos del FONAVI, colisiona el artículo 9 de la Ley N° 29625 pretendiendo extinguir deudas a favor del FONAVI, generándose de esta manera afectación en la realización del proceso de devolución con fondos privados y la necesidad de intervención del presupuesto público.

- 2.13.** Con la entrada en vigente de la Ley N° 31928 y el Decreto Supremo N° 280-2023-EF, la Comisión Ad Hoc reinició los pagos de las devoluciones a los fonavistas beneficiarios, que había quedado suspendido como consecuencia de los artículos declarados inconstitucionalidades de la Ley N° 31173.

En su totalidad ha aprobado 22 grupos de pago (19 grupos de pago durante la vigencia de la Ley N° 30114) y 03 grupos de pago desde la dación de la Ley N° 31928 que permitió la reactivación del proceso de devolución) de 3,600 millones de soles, beneficiando a 1'279,355 fonavistas, habiendo considerado la prioridad etaria dispuesta en la Ley N° 29625 y sus modificatorias.

- 2.14.** Finalmente, señalamos que tanto la Comisión Ad Hoc como su Secretaría Técnica en el desarrollo de sus funciones se encuentran sujetas al cumplimiento de lo dispuesto en la normatividad vigentes y a lo establecido en las Sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional recaídas en los Exp. 5180-2007-PA/TC, Exp.0007-2012-PI/TC y Exp. 00016-2021-PI/TC, bajo responsabilidad.

III. CONCLUSIONES

Revisado el Proyecto de Ley N° 13561/2025-CR denominado *“Proyecto de Ley que incorpora al proceso de devolución a los fonavistas no considerados inicialmente y dicta medidas para mejorar su implementación”*, esta unidad de Asesoría Jurídica es de la siguiente opinión:

- 3.1.** Los artículos 3, 4 y 5 del Proyecto de Ley transgreden el artículo 139 de la Constitución Política del Perú, al contravenir resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, tales son las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional sobre el FONAVI, específicamente la STC Exp. 00016-2021-PI/TC que se pronunció sobre la Ley N° 31173 y la Ley N° 31454, **con relación a la constitucionalidad de la exclusión de fonavistas beneficiados con recursos del FONAVI.**



Los artículos 3, 4 y 5 del proyecto normativo contravienen el respeto al principio de igualdad al que hace mención la Constitución Política del Perú en su artículo 2, inciso 2, dado que pretende privilegiar, otorgando el beneficio de la devolución de aportes a fonavistas que ya se beneficiaron directa o indirectamente con recursos del FONAVI, cuando el Tribunal Constitucional se ha pronunciado reiteradamente respecto a que se debe excluir a quienes se vieron beneficiados con recursos del Fonavi. Más aún, al pretender incluir al proceso de devolución a aquellos que accedieron al fondo y que sus préstamos fueron condonados o extinguidos.

- 3.2.** El artículo 6 del proyecto normativo le quita recursos por cobrar a la Comisión Ad Hoc, lo que puede generar una colisión con el artículo 139 de la Constitución Política del Perú al no considerar que la STC Exp. 0012-2014-PI/TC (Autos 3 y 4) con calidad de cosa juzgada, emitida por el Tribunal Constitucional **exhorta a la Comisión Ad Hoc** a privilegiar la recuperación de los fondos del FONAVI **para atender las obligaciones todavía incumplidas a sus beneficiarios**.

Asimismo, el artículo 6 de la misma fórmula legal puede contravenir lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley N° 29625 que dispone que la Comisión Ad Hoc debe recuperar los recursos necesarios para efectivizar la devolución del dinero del FONAVI a sus aportantes, que en su mayoría son personas adultas mayores.

- 3.3.** El artículo 7 del proyecto de ley contraviene el artículo 139 de la Constitución al no considerar la STC Exp. 00016-2021-PI/TC (Fundamento 51) que a su vez citó la STC Exp. 00008-2017PI/TC que dispuso que la devolución de aportes se llevaría a cabo aplicando 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, ambas con calidad de cosa juzgada.
- 3.4.** El artículo 8 del proyecto revisado contempla como parte de la recuperación los recursos dispuestos por el literal a) del artículo 5 de la Ley N° 26912, referido al aporte del Estado para la constitución del Fondo Mivivienda. Siendo esta empresa parte del FONAFE, consideramos recomendable contar con su opinión.
- 3.5.** Considerando que el artículo 8 precisa que los recursos del FONAVI son propiedad privada, el artículo 9 del proyecto de ley resulta confuso en tanto señala que el financiamiento se realizará con cargo a recursos disponibles del Fonavi, pero somete ello a la evaluación de sostenibilidad fiscal por parte del Ministerio de Economía y Finanzas. Por ello, consideramos recomendable que el citado ministerio emita una opinión al respecto.
- 3.6.** En cuanto a la eliminación del plazo de oposición al que hace referencia el artículo 10 del proyecto de ley, que actualmente se encuentra incorporado en el artículo 12 de la Ley N° 29625 por el artículo único de la Ley N° 31928, consideramos que este plazo se encuentra en concordancia con los principios que rigen el procedimiento administrativo, establecidos en los numerales 1.2 (principio de debido procedimiento) y 1.16 (principio de privilegio de controles posteriores) del artículo IV del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

En todo caso se pueden hacer modificaciones al artículo a efectos de que el texto final sea acorde con lo antes señalado. Ideal si se cuenta con la participación del



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Proyecto Especial "Secretaría Técnica de Apoyo a la
Comisión Ad Hoc, creada por el Decreto Supremo
N° 006-2012-EF"

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"

Banco de la Nación, en tanto es esta entidad la encargada del pago y tiene toda la experiencia para optimizar el proceso.

- 3.7. La Primera Disposición Complementaria Transitoria del Proyecto de Ley **transgrede el artículo 118 de la Constitución**, que establece que el Presidente de la República ejerce la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley N° 29158 que establece que el Poder Ejecutivo ejerce las funciones de reglamentar las leyes, evaluar su aplicación y supervisar cumplimiento.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

PABLO ERNESTO PALACIOS DELGADO

Jefe de Unidad

UNIDAD DE ASESORÍA JURÍDICA