



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: 29.01.2026 11:50:56 -05:00

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

Lima, 29 de Enero del 2026

**OFICIO N° 000088-2026-PCM/PE-ST.01**

Señor

**VÍCTOR SEFERINO FLORES RUÍZ**

Presidente

Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera

Congreso de la República

**Presente.** -

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

**Referencia** : a) Oficio N°000063-2026-PCM/PE-ST.01  
b) Informe N° 005-2026-PCM/PE-ST.01.06  
c) Oficio N°0891-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR

Tengo a bien dirigirme a usted, a fin de remitir el Informe complementario al Informe N° 005-2026-PCM/PE-ST.01.06 que fue derivado mediante oficio signado en c) 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*", *el mismo que reafirmamos en todos sus extremos.*

En relación a ello adjunto al presente el Informe N° 006-2026-PCM/PE-ST.01.06 emitido por la Unidad de Asesoría Jurídica que concluye que: Los reiterados pronunciamientos sobre la exclusión de los beneficiados directos e indirectos del FONAVI, emitidos tanto por la Corte Superior, Corte Suprema del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional tienen perfecta concordancia en el sentido que tal exclusión no vulnera principios ni jurisprudencia constitucionales.

Así mismo, que los artículos 3, 4 y 5 del Proyecto de Ley N° 13561-2025-CR, contravienen los artículos 139 de la Constitución, 81 del Código Procesal Constitucional, 4 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al no considerar lo dispuesto en la sentencia emitida por el Poder Judicial que tienen calidad de cosa juzgada.

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 Ministros

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



Firmado digitalmente por VILCA  
MORALES Aldo Gilberto FAU  
20547199066 hard  
Cargo:  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 28.01.2026 17:12:59 -05:00

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

Lima, 28 de Enero del 2026

## INFORME N° 000006-2026-PCM/PE-ST.01.06

A : **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

De : **ALDO GILBERTO VILCA MORALES (DT)**  
UNIDAD DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Informe Complementario al pedido de opinión sobre Proyecto Ley  
13561-2025-CR.

Referencia : a) Informe N°005-2026-PCM/PE-ST.0.06

---

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia a fin de emitir opinión complementaria al 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. Mediante la Ley N°29625, se dispuso la de devolución del dinero del FONAVI a los trabajadores que aportan al mismo.
- 1.2. Mediante Decreto Supremo N°006-2012-EF se aprobó el Reglamento de la Ley N°29625, modificado por Decreto Supremo N°280-2023-EF. El artículo 43 del Reglamento establece: "*Se consideran Fonavistas excluidos del proceso de devolución del Fonavi aquellos que hayan sido beneficiados con recursos del FONAVI, directa o indirectamente. La Comisión Ad Hoc evalúa la condición de Fonavista beneficiado directa o indirectamente, teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el marco legal aplicable, para su inclusión o exclusión en el proceso de devolución, de acuerdo a los criterios que establezca la Comisión Ad Hoc para tal fin*".
- 1.3. Mediante Resolución N°10 de fecha 07.01.2025, emitida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, se declaró infundada la demanda de Acción Popular N°13488-205 respecto del artículo 43 del Reglamento de la Ley N°29625, incorporado por el artículo 3 del Decreto Supremo N°280-2023-EF, por supuestamente contravenir el artículo 51 y el inciso 8 del artículo 118 de la Constitución, en concordancia con el artículo 103 de la Constitución.



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

- 1.4. Mediante Sentencia de fecha 16.12.2025 la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República confirmó la sentencia emitida por la Corte Superior.
- 1.5. Mediante Informe N°005-2026-PCM/PE-ST.0.06 la Unidad de Asesoría Jurídica en vista de la solicitud de opinión legal requerida mediante Oficio N°0891-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR solicitada por el Congreso de la República, concluyó que los artículos 3,4,5 y 7 del Proyecto de Ley N°13561-2025-CR contravienen lo dispuesto en el artículo 139 de la Constitución Política del Perú al no considerar las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional con calidad de cosa juzgada.

Así mismo, que la Primera Disposición Complementaria Transitoria del mismo trasgrede el artículo 118 de la Constitución y el artículo 6 de la Ley N°29158, entre otros.

- 1.6. En este contexto, esta Unidad de Asesoría Jurídica procede a emitir informe complementario, considerando los fundamentos señalados en las recientes sentencias emitidas por el Poder Judicial sobre los beneficiados con recursos del FONAVI.

## II. ANÁLISIS

- 2.1. Mediante el Proyecto de Ley N° 13561/2025-CR se pretende, entre otros, la aprobación de las siguientes fórmulas legales:

***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.*

***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.*

***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.*



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

- 2.2. En relación con los artículos anteriormente señalados, mediante Informe N°005-2026-PCM/PE-ST.0.06 la Unidad de Asesoría Jurídica concluyó que los artículos 3,4,5 del Proyecto de Ley N°13561-2025-CR contravienen lo dispuesto en el artículo 139 de la Constitución Política del Perú al no considerar las Sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional, tales como STC Exp. 00016-2021-PI/TC (fundamentos 78 y 93) y la Sentencia N°0008-2017-PI/TC (fundamento 14), con calidad de cosa juzgada.
- 2.3. Ahora bien, la Resolución N°10 de fecha 07.01.2025, emitida por la Tercera Sala Constitucional de Lima, resolvió declarar infundada la demanda de acción popular respecto del artículo 43 del Reglamento de la Ley N°29625, incorporado por el artículo 3 del Decreto Supremo N°280-2023-EF, en base los siguientes fundamentos:
- a) En la Sentencia N°0008-2017-PI/TC, el Tribunal Constitucional estableció que: **"(...) resulta constitucionalmente posible la exclusión de aquellas personas que habiendo aportado al Fonavi han recibido algún tipo de beneficio, directo o indirecto, derivado de la aplicación de los recursos acumulados en dicho fondo"**
  - b) En la Sentencia N°0016-2021-PI/TC, el Tribunal Constitucional precisó que: **"el artículo 1 de la Ley 31173 resulta compatible con la Constitución, siempre y cuando la fórmula aplicada para la devolución de los aportes sea aquella que se desprenda de la jurisprudencia reiterada de este Tribunal, y que, de hecho, se está precisando en esta sentencia (...)"**
  - c) El Tribunal Constitucional reafirma la constitucionalidad de la exclusión de los beneficiarios directos e indirectos de FONAVI, el demandante no acreditó de qué forma se habrían vulnerado principios constitucionales y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
- 2.4. Posteriormente, la Corte Suprema, en la Sentencia de fecha 16.12.2025 (fundamento 3.7) que confirmó la apelada que fue emitida por la Corte Superior, ha señalado que: **"siendo que la norma materia de acción popular –que excluye del proceso de devolución, a los fonavistas que hayan sido beneficiados directa o indirectamente con los recursos del FONAVI– es congruente con la interpretación del literal a) del artículo 2 de la Ley N° 31173 (realizada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia N° 0016- 2021-PI/TC); no se advierte la contravención –aludida en la demanda– de las Leyes N° 31173, N° 31454, N° 31604 y N° 31928"**.
- 2.5. De lo anterior, se resalta que el Poder Judicial, en ambas instancias, -respecto a la demanda de acción popular que tenía como pretensión principal dejar sin efecto el artículo 43 el Reglamento de la Ley N° 29625 incorporado por el artículo 3 del Decreto Supremo N° 280-2023-EF-, ha fundamentado sus decisiones en concordancia con lo establecido en las Sentencias N°0008-2017-PI/TC y N°0016-2021-PI/TC.
- 2.6. En este contexto, se debe señalar, que el artículo 139 de la Constitución Política establece:

**Artículo 139.-** Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

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



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

sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución.

- 2.7. Así mismo, el artículo 81 del Código Procesal Constitucional dispone que: "**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**".
- 2.8. Así también, según el artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial toda persona y autoridad está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales o de índole administrativa, emanadas de autoridad judicial competente, en sus propios términos, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo la responsabilidad civil, penal o administrativa que la ley señala.
- 2.9. Entonces, toda vez que la Sentencia emitida por la Corte Suprema, máximo órgano jurisdiccional del Perú, que declaró infundada la demanda de acción popular respecto del artículo 43 del Reglamento de la Ley N°29625, incorporado por el artículo 3 del Decreto Supremo N°280-2023-EF ha quedado firme, y por tanto tiene calidad de cosa juzgada, debe ser de cumplimiento por todos los poderes del estado.
- 2.10. En este sentido, los artículos 3,4 y 5 del Proyecto de Ley N° 13561-2025-CR., al pretender incluir al proceso de devolución a los beneficiados con recursos del FONAVI, ya sea que hayan cancelado sus préstamos o hayan sido beneficiados por contingencias, contraviene los artículos 139 de la Constitución, 81 del Código Procesal Constitucional, 4 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al no considerar lo dispuesto en las sentencias emitidas por el Poder Judicial que tiene calidad de cosa juzgada.
- 2.11. Finalmente, que los pronunciamientos, sobre la exclusión de los beneficiados directos e indirectos del FONAVI, emitidos tanto por la Corte Superior y la Corte Suprema del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional aplican coherentemente la Constitución, dado que tal exclusión se encuentra en concordancia y no vulneran los principios y jurisprudencia constitucionales.

### III. CONCLUSIONES

De lo anteriormente expuesto, esta Unidad de Asesoría Jurídica:

- 3.1. Ratifica las conclusiones señaladas en el informe de la referencia.
- 3.2. Los reiterados pronunciamientos sobre la exclusión de los beneficiados directos e indirectos del FONAVI, emitidos tanto por la Corte Superior, Corte Suprema del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional tienen perfecta concordancia en el sentido que tal exclusión no vulnera principios ni jurisprudencia constitucionales.
- 3.3. En tal sentido, los artículos 3, 4 y 5 del Proyecto de Ley N° 13561-2025-CR, contravienen los artículos 139 de la Constitución, 81 del Código Procesal Constitucional, 4 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al no considerar lo dispuesto en la sentencia emitida por el Poder Judicial que tienen calidad de cosa juzgada.



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"  
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

#### IV. ANEXOS

-Copia de la Resolución N°10 de fecha 07.01.2025, emitida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima.

-Copia de la Sentencia de fecha 16.12.2025 emitida por la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República

Atentamente,

*Documento firmado digitalmente*

**ALDO VILCA MORALES**

UNIDAD DE ASESORÍA JURÍDICA (DT)

**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA  
TERCERA SALA CONSTITUCIONAL**

**EXPEDIENTE N°: 01275-2024-0-1801-SP-DC-03.**  
**DEMANDANTE : ANDRES A. ALCANTARA PAREDES.**  
**DEMANDADO : MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS Y OTROS.**  
**MATERIA : ACCION POPULAR**

**SENTENCIA**

**RESOLUCIÓN N° 10**

**Lima, siete de enero  
Del año dos mil veinticinco**

**VISTOS:**

Vista la causa en audiencia pública; con los informes orales de los Señores Abogados; realizada la votación correspondiente e interviniendo como ponente el Juez Superior **Paredes Flores**.

**I.- PARTE EXPOSITIVA.**

Resultan de autos la demanda de acción popular interpuesta por Andrés Avelino Alcántara Paredes contra el Ministerio de Economía y Finanzas y otros, postulando, en resumen, que se declare la nulidad del artículo 43° del Reglamento de la Ley N° 29625, incorporado por el artículo 3° del Decreto Supremo N° 280-2023-EF- *Modifican e incorporan artículos al Reglamento de la Ley N° 29625, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2012-EF como consecuencia de la dación de las Leyes N° 31173, N° 31454, N° 31604 Y N° 31928, y las sentencias del Tribunal Constitucional aplicables.*

Los fundamentos de la referida demanda, en resumen, son los siguientes:

- i.** Que, el reglamento que establece el proceso de devolución de los partes de FONAVI, transgrede y desnaturaliza las Leyes 29625, N° 31173, N° 31454, N° 31604 y N° 31928, al establecer fonavistas incluidos y excluidos del proceso de devolución.

- ii.** Que, el contenido de esta disposición reglamentaria fue incorporado en la Ley N° 30114 y reglamentada a través del Decreto Supremo N° 016-204-EF, sin embargo, dicha norma fue expulsada por inconstitucional por el Tribunal Constitucional en la STC N° 008-2017-AI/TC.
- iii.** Que, el artículo 2° de la Ley N° 31173 fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional en la STC N° 016-2021-AI/TC; esta disposición no fue clara porque no precisaba que era un beneficio directo o indirecto, máxime que a partir de lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la STC N° 0008-2017-AI/TC señaló que los prestamos no son beneficios indirectos.
- iv.** Que, la declaración de inconstitucionalidad del artículo 2° de la Ley N° 31173 ha sido desarrollado en el fundamento 69 de la STC N° 016-2021-PI/TC; en consecuencia, la evaluación de beneficiados por la Comisión Ad Hoc no lo dispone la jurisprudencia ni las leyes invocadas en el reglamento; por tanto, al no existir norma que lo ordene, no hay parámetros a evaluar ni tiempo de duración de la evaluación.
- v.** Que, la norma cuestionada general supedita su vigencia en función de la norma legal que reglamenta; de lo expuesto se concluye que la norma reglamentaria no tiene vigencia debido a que la norma que reglamenta ha sido dejada sin efecto por el Tribunal Constitucional.
- vi.** Que, el Tribunal Constitucional en la sentencias emitidas en el caso FONAVI ha señalado la vigencia y la constitucionalidad de la Ley N° 29625 y su reglamento; en consecuencia, el 29 de Noviembre del 2019 surtió efectos la inconstitucionalidad del segundo párrafo de la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30114 y del Decreto Supremo N° 016-2014-EF; se creó una nueva situación de hecho que determina que aquellos fonavistas que fueron excluidos ya no tienen la condición de tales.

- vii.** Que, la Comisión Ad Hoc no puede decidir que fonavistas puede ser o no excluidos debido a que no es su competencia siendo que debe proceder a devolver sin excepción.
- viii.** Que, la norma constitucional señala que se debe tratar jurídicamente a las personas no por sus diferencias, sino por la diferencia en la naturaleza de las cosas.
- ix.** Que, la devolución de los aportes a los fonavistas sin exclusiones es conforme al examen de idoneidad y necesidad siendo constitucionalmente válido conforme al principio de igualdad y discriminación.
- x.** Que, la doctrina constitucional establece que se debe analizar la discriminación a través del test de razonabilidad que implica que la distinción de trato carezca de una justificación objetiva y razonable.

La contestación de la demanda formulada por el **Procurador Público Especializado en Materia Constitucional**, que alega, en resumen, lo siguiente:

- i.** Que, la disposición cuestionada no cumple con el criterio de generalidad; versa en específico con los contribuyentes del FONAVI excluidos del proceso de devolución; la norma es restrictiva y excluyente, respecto a un número determinado de personas.
- ii.** Que, el Tribunal Constitucional en la STC N° 0008-2017-PI/TC analizó el primer párrafo de la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30114, que dispone la exclusión de la devolución de aquellos fonavistas beneficiados de forma directa o indirecta por el Decreto Ley N° 22591; en este sentido, el Tribunal señaló que los beneficiarios serán los aportantes inscritos en el padrón, siempre y cuando no se hayan beneficiado directa o indirectamente de los recursos del FONAVI.

- iii.** Que, a efectos de validar la constitucionalidad de la exclusión prevista en la Ley de presupuesto, el Tribunal Constitucional tomo en consideración otros precedentes jurisprudenciales como la STC N° 5180-2007-PA/TC, a partir de esa interpretación que evidencia la distinción de beneficiarios y el grado del beneficio proveniente del FONAVI, en la STC N° 0006-2017-PI/TC se fijó el criterio sobre la exclusión del beneficio de devolución del FONAVI respecto a aquellos fonavistas que hayan recibido el beneficio directo o indirecto proveniente de los recursos de dicho fondo.
- iv.** Que, el Tribunal Constitucional en la STC N° 0016-2021-PI/TC analizo la Ley N° 31173, entre otros aspectos, el literal a) del artículo 2 sobre la excepción de ser considerado como beneficiario; el artículo 7° que declara la inaplicación de la exclusión dispuesta por la Ley N° 30114 y deja sin efecto jurídico los actos y las acciones que se desarrollaron a su amparo.
- v.** Que, el extremo de la norma cuestionada no vulnera la Constitución ni la Ley; la parte demandante emplea alegatos erróneos respecto al pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la posibilidad de establecer exclusiones en el proceso de devolución de aportes del FONAVI.
- vi.** Que, la parte demandante sustenta su pretensión en la inexistencia de un marco normativo que permita la exclusión de beneficiarios del proceso de devolución de aportes del FONAVI, pues entiende que el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la Septuagésima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30114 y del artículo 2° de la Ley N° 30117, normas con el mismo texto normativo contenido en la disposición impugnada.
- vii.** Que, es falso lo afirmado sobre la declaratoria de inconstitucionalidad y expulsión del ordenamiento jurídico de los extremos referidos de ambas leyes ( N° 30114 y N° 30117); el primer párrafo de la Septuagésima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30114 fue confirmada su

constitucionalidad en la STC N° 0008-2017-PI/TC; por su parte el literal a) de del artículo 2° de la Ley N° 30117, conforme a la STC N° 0016-2021-PI/TC resultaba compatible con la Constitución siempre y cuando fuera interpretado de conformidad con lo dispuesto en los fundamentos 59 y 60 de la sentencia.; además en los fundamentos 74 al 94 se precisa que el referido literal será entendido compatible siempre que excluya a los aportantes que hubieran recibido algún beneficio directo o indirecto.

**viii.** Que, en la demanda se plantea la supuesta vulneración del derecho a la igualdad ante la Ley porque se estaría excluyendo injustificadamente a fonavistas del proceso de devolución de aportes; la parte demandante no ha precisado cual es el termino de comparación entre quienes se alega un trato diferenciado ni desarrollado el test de igualdad.

**ix.** Que, el demandante no analiza la presunta medida restrictiva sino la devolución de los aportes sin exclusiones y sustenta su alegación en la presunta situación de hecho inexistente, pues el primer párrafo de la Septuagésima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30114 no fue expulsado del ordenamiento jurídico; en la STC N° 00016-2021-PI/TC la exclusión de beneficiarios supone evitar que un grupo de fonavistas perciba un doble beneficio.

## **II.-PARTE CONSIDERATIVA.**

### **CONSIDERANDO:**

#### **El proceso constitucional de acción popular.**

**PRIMERO:** Que, **el artículo 200°, numeral 5, de la Constitución Política del Estado** establece que:

***“La Acción Popular procede por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen”.*** (Resaltado y subrayado es nuestro);

Por su parte, **el artículo 74° del Código Procesal Constitucional**, establece que:

**“Los procesos de acción popular y de inconstitucionalidad tienen por finalidad la defensa de la Constitución y, en su caso, de la ley, frente a infracciones contra su jerarquía normativa. Esta infracción puede ser, directa o indirecta, de carácter total o parcial, y tanto por la forma como por el fondo (...)”**  
(Resaltado y subrayado es nuestro);

Y el **artículo 75°** acota que:

**“La demanda de acción popular procede contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones de carácter general, cualquiera que sea la autoridad de la que emanen, siempre que infrinjan la Constitución o la ley, o cuando no hayan sido expedidas o publicadas en la forma prescrita por la Constitución o la ley, según el caso. Las demandas contra resoluciones o actos no normativos son objeto del proceso contencioso-administrativo. No implica sustracción de la materia, la derogación de la norma objeto del proceso ni la convalidación posterior por norma con rango de ley”** (Resaltado y subrayado es nuestro).

La acción popular es uno de los procesos constitucionales orgánicos que hace control abstracto de constitucionalidad y legalidad de las normas de jerarquía infra legal, por infracciones que pueden ser directas o indirectas, de carácter total o parcial, y tanto por la forma como por el fondo. El vicio de forma comprende el incumplimiento de las exigencias y requisitos para la generación de los reglamentos y la violación de los límites formales y temporales de tales dispositivos; mientras los vicios de fondo, significan la vulneración del régimen constitucional y la transgresión de la jerarquía normativa de las disposiciones legales. Sin duda, desarrolla el principio de jerarquía de las normas jurídicas, consagrado en el artículo 51° de la Constitución Política del Estado<sup>1</sup>.

**SEGUNDO:** Que, asimismo, el Colegiado considera pertinente recordar, que el artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional<sup>2</sup> consagra como fines esenciales de los procesos constitucionales el garantizar la vigencia efectiva de los derechos constitucionales y la primacía de la Constitución; en tal sentido, es innegable que el proceso constitucional de acción popular también tiene una

<sup>1</sup> El artículo 51° de la Constitución Política del Estado, establece que: “La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la Ley sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente (...)”

<sup>2</sup> El artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional establece que: “Son fines esenciales de los procesos constitucionales garantizar la vigencia efectiva de los derechos constitucionales reconocidos por la Constitución y los tratados de derechos humanos; así como los principios de supremacía de la Constitución y fuerza normativa”

finalidad mediata como es el de cesar la aplicación de las disposiciones denunciadas de inconstitucionales o ilegales; es decir, mediante este proceso constitucional también se busca impedir que estas disposiciones causen afectaciones concretas (subjetivas) a los derechos de las personas; por tanto, al evaluarse la inconstitucionalidad o ilegalidad de una disposición, la valoración o consideraciones relacionales que pudieran hacerse entre esa disposición y la realidad en la que sea susceptible de aplicarse, **no tienen como propósito resolver un caso o un problema concreto, sino solamente la intención encontrar un canon valorativo (función de valoración) constitucional o legal.** El Tribunal Constitucional reconoce esta dimensión subjetiva en los procesos constitucionales en el que se realiza un juicio de compatibilidad abstracta, similar a lo que sucede en el proceso constitucional de acción popular, cuando en la **STC N° 0020-2005-PI/TC**, de aplicación *mutatis mutandis*, señaló que:

*“(…)No obstante, aun cuando se trata de un proceso fundamentalmente objetivo, es decir, un proceso en el que se realiza un juicio de compatibilidad abstracta entre 2 fuentes de distinta jerarquía...**también tiene una dimensión subjetiva, en la medida que son fines esenciales de los procesos constitucionales garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales, según establece el Artículo 11 del Título Preliminar del CPConst (...)** En tal sentido, son constantes las ocasiones en las que el juez constitucional, a efectos de evaluar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas, debe ingresar en una **aproximación clara e inequívoca con los supuestos concretos en los que éstas han sido o pueden ser aplicadas**” .( Resaltado y subrayado es nuestro)*

#### **El extremo cuestionado de la disposición reglamentaria.**

**TERCERO:** Que, **el artículo 3° del Decreto Supremo N° 280-2023-EF-Modifican e incorporan artículos al Reglamento de la Ley N° 29625, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2012-EF como consecuencia de la dación de las Leyes N° 31173, N° 31454, N° 31604 Y N° 31928, y las sentencias del Tribunal Constitucional-** señala:

***“Incorporación de diversos artículos, capítulos y disposiciones del Reglamento de la Ley N° 29625, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2012-EF.***

*Incorporar los numerales 18, 19 y 20 del artículo 11, el segundo y tercer párrafo del artículo 14, los Capítulos VII, VIII, IX, X, XI y XII, y la Sexta, Séptima y Octava Disposiciones Complementarias Transitorias y Finales al Reglamento de la Ley N° 29625, aprobado*

por Decreto Supremo N° 006-2012-EF; conforme a los siguientes textos: (...)

**Artículo 43. Fonavistas incluidos y excluidos del proceso de devolución del FONAVI .**

**Se consideran Fonavistas excluidos del proceso de devolución del Fonavi aquellos que hayan sido beneficiados con recursos del FONAVI, directa o indirectamente. La Comisión Ad Hoc evalúa la condición de Fonavista beneficiado directa o indirectamente, teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el marco legal aplicable, para su inclusión o exclusión en el proceso de devolución, de acuerdo a los criterios que establezca la Comisión Ad Hoc para tal fin”** (Resaltado es nuestro).

Es decir, según lo expuesto por el demandante, se cuestiona que en esta disposición reglamentaria que la Comisión Ad Hoc evalué y excluya como fonavistas del proceso de devolución a las personas que se hayan beneficiado con recursos del FONAVI, directa o indirectamente.

**Las disposiciones legales y principios constitucionales que se habrían vulnerado.**

**CUARTO:** Que, el demandante alega que el extremo cuestionado de la disposición reglamentaria vulneraría los siguientes derechos y principios constitucionales:

- **El principio constitucional de jerarquía normativa** (artículo 51° de la Constitución Política del Estado).
- **La potestad constitucional para reglamentar las Leyes** (artículo 118°, numeral 8 de la Constitución Política del Estado).
- **El principio constitucional de derogación de la Ley** (artículo 103° de la Constitución Política del Estado).
- **El derecho constitucional a la igualdad y no discriminación** (artículo 2° numeral 2 de la Constitución Política del Estado).

**El principio constitucional de jerarquía normativa.**

**QUINTO:** Que, el **artículo 51° de la Constitución Política del Estado** dispone que:

**“La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente (,)”** (Resaltado y subrayado es nuestro);

Al respecto cabe indicar, que el ordenamiento jurídico es un sistema orgánico, coherente e integrado jerárquicamente por normas de distinto nivel que se encuentran interconectadas por normas que se fundan en otras o son consecuencias de ellas, de esta manera la Constitución termina convirtiéndose en el fundamento de validez del mismo. Así, las normas jurídicas se ordenan jerárquicamente, de forma tal que las de inferior rango no pueden contravenir a las superiores; actúa entre la Constitución y las normas primarias (Ley o normas con fuerza de ley) y entre la Ley y las normas con fuerza de ley y las normas secundarias (Reglamentos). A su vez, las normas que poseen el mismo rango poseen la misma fuerza normativa y en caso de contradicción insalvable prevalece la posterior, ya que se entenderá que ha derogado a la anterior; como bien acota GARCIA TOMA:

***“...el principio de jerarquía implica la determinación de una norma de la validez de otra, de ahí que la categorización o escalonamiento jerárquico se presente como el único modo posible de organizar eficazmente el poder normativo del Estado. El principio de jerarquía opera en los ámbitos de la creación de normas; la abrogación o derogación de normas, y la aplicación de las normas”*** <sup>3</sup>(Resaltado y subrayado es nuestro).

En ese sentido, el Tribunal Constitucional en la **STC N° 0005-2006-AI/TC (f.J 11)** también dejó sentado claramente que:

***“El principio de jerarquía implica el sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y al resto de normas jurídicas. Una norma es jerárquicamente superior a otra cuando la validez de ésta depende de aquella. Con referencia a este principio, el artículo 51° de la Constitución dispone que la Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente”***. (Resaltado y subrayado es nuestro).

### **La potestad constitucional para reglamentar las Leyes.**

**SEXTO:** Que, **el artículo 118° de la Constitución Política del Estado**, dispone que:

**“Corresponde al Presidente de la Republica (...)**

**8. Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizar “las; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones”** (Resaltado y subrayado es nuestro);

<sup>3</sup> GARCIA TOMA, Víctor. *La constitución y la estructura jerárquica de las normas del sistema jurídico nacional*. En: Revista Avocatus, ADV Editores, Lima 2015, N° 31, pág. 286.

En principio, el Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado y de Gobierno, puede establecer las normas de desarrollo o complementarias que hagan posible la aplicación o cumplimiento de las leyes u otras disposiciones con este rango normativo, claro está sin transgredirla o desnaturalizarlas. Sucede a menudo que la Ley se limita a lo básico y medular de la materia que se quiere regular, dejando al Poder Ejecutivo la facultad de delimitar los alcances de ese marco general, los que son llamados reglamentos *secundum legem*, de ejecución, o reglamentos ejecutivos de las leyes; así también RUBIO CORREA lo corrobora, cuando señala que:

**“La potestad de reglamentar las leyes corresponde a la función ejecutiva y tiene por finalidad dictar normas complementarias de detalle que permitan que las leyes (cuyos mandatos son genéricos puedan ser llevados a la práctica. Sin embargo, al reglamentar no se puede transgredirlas ni desnaturalizarlas. Si así ocurriera, los reglamentos no podrían primar sobre la Ley porque son normas de inferior categoría que aquellas...”**<sup>4</sup>. (Resaltado y subrayado es nuestro);

En esta materia tampoco ha sido ajena para el Tribunal, Constitucional, por cuanto **en la STC N°0001/0003-2003-PI/TC (acumulados) (f.J. 16)** dejó establecido que:

**“El inciso 8) del artículo 118° de la Constitución alude expresamente a la facultad de “reglamentar las leyes”; sin embargo, no reserva toda la potestad reglamentaria administrativa al primer mandatario, sino tan sólo aquella vinculada a los reglamentos secundum legem o de ejecución. De otro lado, la garantía contenida en aquella disposición constitucional reserva al Presidente de la República la aprobación y consecuente expedición del reglamento, mas no necesariamente la creación de su contenido, pues, según puede desprenderse de lo ya establecido, el reglamento es elaborado por grupos técnicos sobre la materia de la que se trate”** (Resaltado y subrayado es nuestro).

### **El principio constitucional de derogación de la Ley.**

**SEPTIMO:** Que, el **artículo 103° de la Constitución Política del Estado**, señala que:

*“Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las*

---

<sup>4</sup> RUBIO CORREA, Marcial. *Para conocer la constitución del 1993*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2001, pág. 299.

personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. **La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad**". (Resaltado y subrayado es nuestro).

La derogación de una Ley puede ser total o parcial por otra Ley; la primera o también llamada abrogación se producirá cuando la supresión afecta totalmente una norma, mientras la última, cuando la afecta solamente en parte conservando su vigencia en lo restante. De igual manera, puede haber derogación expresa o tácita; primera cuando hay un pronunciamiento explícito, individualizado o concreto, mientras en la última solamente un alcance implícito. Por otro lado, concordante con el artículo 204° de la Constitución Política del Estado<sup>5</sup>, una Ley también queda sin efecto cuando el Tribunal Constitucional declara su inconstitucionalidad; pero como bien NAUPARI WONG aclara, en síntesis, que este no la deroga sino que la deja sin efecto, lo que incide en su eficacia; efectúa un análisis de validez, pero las consecuencias o efectos jurídicos inciden en la eficacia<sup>6</sup>; o como en la **STC N° 0004-2004-PI/TC (f.J. 02)** lo preciso:

*“La validez en materia de justicia constitucional, en cambio, es una categoría relacionada con el principio de jerarquía normativa, conforme al cual la norma inferior (v.g. una norma con rango de ley) será válida sólo en la medida en que sea compatible formal y materialmente con la norma superior (v.g. la Constitución). **Constatada la invalidez de la ley, por su incompatibilidad con la Carta Fundamental, corresponderá declarar su inconstitucionalidad, cesando sus efectos a partir del día siguiente all de la publicación de la sentencia de este Tribunal que así lo declarase (artículo 204° de la Constitución), quedando impedida su aplicación a los hechos iniciados mientras tuvo efecto, siempre que estos no hubiesen concluido, y, en su caso, podrá permitirse la revisión de procesos fenecidos en los que fue aplicada la norma, si es que ésta versaba sobre materia penal o tributaria (artículos 36° y 40° de la Ley N.° 26435 —Orgánica del Tribunal Constitucional).**”*

**En suma, la declaración de inconstitucionalidad, a diferencia de la derogación, anula por completo la capacidad regulativa de las normas declaradas inconstitucionales (...)**” (Resaltado y subrayado es nuestro).

<sup>5</sup> El artículo 204° de la Constitución Política del Estado, señala que: “La sentencia del Tribunal que declara la inconstitucionalidad de una norma se publica en el diario oficial. Al día siguiente de la publicación, dicha norma queda sin efecto. No tiene efecto retroactivo la sentencia del Tribunal que declara inconstitucional, en todo o en parte, una norma legal”.

<sup>6</sup> NAPURI WONG, José Rodolfo. *Efectos de la sentencia fundada*. En Nuevo Código Procesal Constitucional Comentado. Gaceta Jurídica, Lima, 2003, Tomo III, pág. 62.

## **El derecho constitucional a la igualdad y no discriminación.**

**OCTAVO:** Que, el **artículo 2° de la Constitución Política del Estado**, establece que:

*“**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”** (Resaltado y subrayado es nuestro).*

Esta disposición constitucional tiene como fuente **al artículo 2° de la Declaración Universal de Derechos Humanos** que señala:

*“**Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de** raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento **o cualquier otra condición**”.* (Resaltado y subrayado es nuestro).

**El artículo 1° de la Convención Americana de Derechos Humanos**, establece que:

*“**1.-Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.**”* (Resaltado y subrayado es nuestro).

Al respecto la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** precisó que:

*“**es una norma de carácter general cuyo contenido se extiende a todas las disposiciones del tratado,** y dispone la obligación de los Estados Partes de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades allí reconocidos **sin discriminación alguna**”*<sup>7</sup> (Resaltado y subrayado es nuestro).

En palabras simples, se puede concebir la igualdad como un derecho fundamental destinado a obtener un trato paritario ante hecho, situaciones y relaciones equiparables; es un derecho subjetivo a no sufrir discriminación, a no ser tratado de manera dispar respecto a quienes se encuentran una situación equivalente;

---

<sup>7</sup> Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 2899.

así, también para una mejor ilustración, el Tribunal Constitucional en la **STC N° 02437-2013-PA/TC (f.j. 05)** recordó que:

**“...la igualdad, consagrada constitucionalmente, ostenta la doble condición de principio y de derecho subjetivo constitucional [cfr. STC N.° 0045-2004-AI/TC, 20]. Como principio, constituye el enunciado de un contenido material objetivo que en tanto componente axiológico del fundamento del ordenamiento constitucional vincula de modo general y se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico. Como derecho fundamental constituye el reconocimiento de un auténtico derecho subjetivo, esto es, la titularidad de la persona sobre un bien constitucional; la igualdad oponible a un destinatario. Se trata del reconocimiento de un derecho a no ser discriminado por razones proscritas por la propia Constitución (origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica) o por otras ("motivo" "de cualquier otra índole") que jurídicamente resulten relevantes.”** (Resaltado y subrayado es nuestro).

Entendiéndose que a través de esta enumeración la Constitución no ha hecho sino explicitar aquellos criterios que, por razones de tipo histórico o social, merecen ser tenidos como “*potencialmente discriminatorios*” cuando son afectados por la acción u omisión del Estado o de los particulares. No obstante es necesario agregar, que no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribiera todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales; **la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable**; en efecto, el derecho a la “*no discriminación*” va más allá y proscribiera establecer de manera especial, distinciones manifiestamente contrarias a la dignidad de las personas, que implica inclusive la negación de su condición humana; se funda en un perjuicio negativo, por el cual se trata a los miembros no como seres diferentes, sino inferiores; se ataca la esencia misma de la persona, por tanto lo que se encuentra en juego es la dignidad; y como bien el Tribunal Constitucional en la **STC N° 00048-2004-AI/TC (f.j. 62)** indica:

*“En principio debe precisarse que la diferenciación está constitucionalmente admitida, atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio; es decir, se estará frente a diferenciación cuando el trato desigual se funde en causas objetivas y razonables. **Por el contrario, cuando esa desigualdad de trato no sea ni razonable ni proporcional, estaremos frente a una discriminación y, por tanto, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable**”* (Resaltado y Subrayado es nuestro)<sup>8</sup>

<sup>8</sup> El Tribunal Constitucional también en la **STC N° 2317-2010-PA/TC** impone las siguientes reglas: “...*Cuando una determinada forma de discriminación, sea ésta directa o indirecta, afecta el derecho a no ser discriminado por alguno de los motivos*

**El carácter general de la disposición reglamentaria cuyo extremo es materia de cuestionamiento.**

**NOVENO:** Que, como se indicó líneas arriba, **el artículo 75° del Código Procesal Constitucional** exige que la disposición-*reglamentos, normas administrativas y resoluciones*- para el control mediante el proceso constitucional de acción popular tengan un carácter general. Es menester recordar, que la disposición reglamentaria cuyo extremo es cuestionado en el presente proceso tiene por objeto el dictado de otras disposiciones vinculadas al proceso de devolución de aportes al FONAVI como consecuencia de la emisión de las leyes N° 31173, N° 31454, N° 31604 y N° 31928 y las sentencias del Tribunal Constitucional aplicables; asimismo, constituye una disposición que regula esa devolución, y siendo de obligatorio cumplimiento para todos aquellos inmersos en dicho procedimiento los órganos del mismo, las empresas supervisoras y el agente fiscalizado en el marco de las funciones fiscalizadoras y sancionadora que se encuentren bajo su ámbito.

**DECIMO:** Que, la parte demandada alega que la disposición reglamentaria cuyo extremo es materia de cuestionamiento no cumpliría con tal exigencia de generalidad, por cuanto, sería solamente aplicable a un número determinado de personas (contribuyentes beneficiados con recursos de FONAVI, sea directa o indirectamente); sin embargo, se debe indicar, que aquella tiene un carácter normativo (no es solamente para un caso en concreto) y de pertinencia al ordenamiento jurídico, sobre todo una vocación de permanencia y repetida aplicación en el tiempo; además, que para establecer la generalidad no basta asumir solamente un criterio subjetivo (indeterminación de los sujetos o el número de destinatarios), y en esta misma dirección MORON URBINA señala que:

**“Con razón, el sentido subjetivo de la generalidad ha sido puesto en cuestión porque suele prestarse a confusiones y a situaciones bastante discutibles. Como bien se afirma en la doctrina existen normas reglamentarias con destinatarios indeterminados e indeterminables, con destinatarios indeterminados pero determinables fácilmente (por ejemplo, referidos a una localidad o institución determinada) e incluso hay normas reglamentarias con destinatarios perfectamente determinados ab initio (por ejemplo, los reglamentos referidos a una actividad de servicio público en la que existen dos operadores privados). Todos**

---

*expresamente prohibidos por la Constitución, el juez constitucional habrá de sujetarse a las siguientes reglas: i) **en primer lugar, será deber del demandado, y no del demandante, probar que dicha discriminación no se ha producido;** ii) en segundo lugar, dicha demostración habrá de ser enjuiciada a través de un control estricto, **con lo cual no basta con que el agresor demuestre la legitimidad del fin y la racionalidad de la medida, sino que debe justificar la imperiosa necesidad de la misma;** y finalmente iii) **en caso de duda,** el juez habrá de inclinarse por la inconstitucionalidad de la medida adoptada”. (Resaltado y subrayado es nuestro)*

**ellos, son normas reglamentarias y el criterio de la generalidad no es suficiente para caracterizarlas**<sup>9</sup> (Resaltado y subrayado es nuestro).

Entonces, a criterio del Colegiado, la disposición reglamentaria cuyo extremo es materia de cuestionamiento si cumple con la exigencia establecida en el artículo 75° del Código Procesal Constitucional, por lo que sí puede ser materia de control en el presente proceso de acción popular.

**Con relación a la alegada vulneración de los principios constitucionales de jerarquía normativa y la potestad constitucional para reglamentar las Leyes.**

**DECIMO PRIMERO:** Que, el artículo 118°, numeral 8 de la Constitución Política del Estado, dispone que, al momento de ejercer la potestad de reglamentar las Leyes, estas no pueden ser transgredidas ni desnaturalizadas. En una primera aproximación, según el Diccionario de la Real Academia Española<sup>10</sup>, la palabra “*transgredir*” significa: “*Quebrantar, violar un precepto, ley o estatuto*”; mientras que la palabra “*desnaturalizar*” significa: “*alterar las propiedades o condiciones de algo, desvirtuarlo*”; por lo tanto, de estas definiciones se aprecia cuáles son los parámetros de esas limitaciones constitucionales que tiene la autoridad para ejercer su potestad reglamentaria.

**DECIMO SEGUNDO:** Que, la disposición reglamentaria cuyo extremo es materia de cuestionamiento tiene como objeto el dictado de otras disposiciones vinculadas al proceso de devolución de aportes al FONAVI como consecuencia de la emisión de las leyes N° 31173, N° 31454, N° 31604 y N° 31928 y las sentencias del Tribunal Constitucional; es de los aquellos denominados reglamentos *secundum legem*, de ejecución o reglamentos ejecutivos de las Leyes, los dictados por las autoridades o entes atribuidos de potestad reglamentaria para establecer las pautas de desarrollo o complemento que hagan posible la aplicación o cumplimiento de las disposiciones legales; por lo que para establecer alguna situación de trasgresión o desnaturalización **no basta realizar un análisis comparativo de la literalidad de las palabras o los términos consignados en ambas disposiciones (Ley y reglamento)**; y como bien MORON URBINA explica y vale también para el presente caso:

---

<sup>9</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. *Análisis jurisprudencia del proceso de acción popular en el peru: propuestas para mejorar el control jurisdiccional sobre normas reglamentarias*. Tesis para optar el grado académico de Magister en Derecho con mención en Derecho Constitucional. Escuela Post Grado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2013, pág. 99.

<sup>10</sup> Disponible en: <https://dle.rae.es/>

**“... el reglamento ejecutivo no necesita reproducir literalmente la Ley que reglamenta, sino que incluso puede apartarse de su estructura gramatical, siempre que se ajuste al espíritu de la misma y sus disposiciones no sean incompatibles con los fines de aquella (...) cobra trascendental importancia su naturaleza de ser complemento indispensable de la ley a la cual reglamenta por lo cual le es permitido al reglamento incluir todo lo necesario para asegurar la correcta aplicación y plena efectividad de la ley misma que desarrolla, pero su vez, tampoco puede incluir a aquello que no se considere razonablemente indispensable para garantizar estos fines y su naturaleza.”**<sup>11</sup>(Resaltado y subrayado es nuestro);

Lo que debe buscarse, incluso de ser el caso, es el interpretar si la disposición reglamentaria va en el mismo sentido de la finalidad de la disposición legal reglamentada; no cabe interpretarla de tal modo que se transgreda o se desnaturalice la finalidad de la misma; es más, si los cuestionamientos son por la vulneración de la Constitución incluso se debe realizar **un análisis mesurado, ponderado, hermenéutico y trascendental en que bajo un criterio constitucional se plantee la aplicación preferente de la Constitución;** recuérdese que las normas nunca o rara vez son “*evidentemente contrarias*” a la Constitución; como bien señala SEQUEIROS VARGAS<sup>12</sup>, y vale para el presente caso:

**“Evidentemente lo trascendental del tema no radica en la comparación normativa, sino en la actividad mental que tiene que realizar un ciudadano para concluir si es constitucional o no la norma; entonces hay una diferencia marcada entre lo obvio, lo evidente y aquello que requiere ser analizado y decidir si es o no inconstitucional y según los criterios antes indicados lo evidentemente incompatible...”**. (Resaltado y subrayado es nuestro)

**DECIMO TERCERO:** Que, el demandante alega que el extremo cuestionado de la disposición reglamentaria transgrede y desnaturaliza las Leyes 29625, N°31113, N° 31604 y N° 31928, al establecer fonavistas incluidos y excluidos del proceso de devolución; sin embargo, de los fundamentos expuestos, no se advierte una sustentación de la forma como se habría dado tal situación y conforme a lo arriba explicado; más bien, se aprecia que los cuestionamientos estarían referidos a que las normas reglamentadas ( N° 30114 y N° 311173) habrían sido dejadas sin efecto por el Tribunal Constitucional, en lo que corresponde, mediante las **STC N°**

---

<sup>11</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. *Análisis jurisprudencia del proceso de acción popular en el peru: propuestas para mejorar el control jurisdiccional sobre normas reglamentarias*. Tesis para optar el grado académico de Magister en Derecho con mención en Derecho Constitucional. Escuela Post Grado de la Pontifica Universidad Católica del Perú, Lima, 2013, pág. 87-89.

<sup>12</sup> SEQUEIROS VARGAS, Ivan. *El ejercicio de control de constitucionalidad por los jueces peruanos*. En: Revista Oficial del Poder Judicial, Lima, 2009, Año 3, N° 5, N° 5, pág. 147.

**0008-2017-PI/TC y STC N° 0016-2021-AI/TC**, configurándose una inconstitucionalidad por conexión.

**DECIMO CUARTO:** Que, el Tribunal Constitucional en la **STC N° 0008-2017-PI/TC**, realizó el control de constitucionalidad de la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30114, Ley del Presupuesto Publico para el año fiscal 2014; cuyo primer párrafo, señala:

*“Dispónese 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**”.*(Resaltado y subrayado es nuestro).

Es decir, la referida Ley contemplaba la posibilidad de excluir de la devolución a las personas que directa o indirectamente se hubieran beneficiado con los recursos del FONAVI; y sobre lo cual el Tribunal Constitucional en esa sentencia dejó establecido:

*“12. Este Tribunal en la sentencia 5180-2007-PA/TC, de fecha 7 de enero de 2008, **señaló que los mecanismos para la devolución puedan tener un carácter colectivo distinguiendo 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 beneficios derivados de dicho fondo o a aquellos que, dadas las circunstancias, hubieran concretado su derecho a la vivienda digna (fundamento 8, literal b)**.*

*13. En dicho caso añadió que: **“(…) 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**”.*

*14. **Queda claro entonces que resulta constitucionalmente posible la exclusión de aquellas personas que habiendo aportado al Fonavi han recibido algún tipo de beneficio, directo o indirecto, derivado de la aplicación de los recursos acumulados en dicho fondo.***

**15.-En conclusión, la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley supuesto del año 2014 cuestionada en autos excluye únicamente, a quienes se han beneficiado directa o indirectamente del Fonavi y no vulnera el principio de retroactividad de las normas por cuanto su aplicación resulta conforme con la regla establecida en el artículo 103 de la Constitución.**

**16. Por las razones expuestas corresponde declarar infundada la demanda en este extremo".** (Resaltado y subrayado es nuestro).

**DECIMO QUINTO:** Que, Tribunal Constitucional en la **STC N° 0016-2021-PI/TC**, realizo el control de constitucionalidad en lo que correspondía el numeral 2, del artículo 2° de la Ley N° 31173, que señalaba:

**“Precisión del artículo 1 de la Ley 29625, Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo.**

*Precisase el artículo 1 de la Ley 29625, Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo, en el sentido de que la devolución de las aportaciones comprende:*

**a) 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 (...)** (Resaltado y subrayado es nuestro).

Esta norma precisó en la devolución de los aportes FONAVI que se exceptuaba a las personas de sus recursos en un monto igual o mayor a aquellos contemplaba la posibilidad de excluir de la devolución a las personas que directa o indirectamente se hubieran beneficiado con los recursos del FONAVI; y sobre lo cual el Tribunal Constitucional en la misma sentencia dejo establecido:

**“75.Al respecto, conviene recordar, en primer lugar, que el Fonavi no fue considerado como un aporte que se efectuaba a un fondo individual. Por ello, y de ser el caso, los mecanismos para su devolución pueden tener un carácter colectivo; debiéndose distinguir, además, entre aquellas personas que no tuvieron la posibilidad de acceder a ningún beneficio proveniente del Fonavi, de aquellas otros que, entre otros supuestos, hubieran accedido parcial o totalmente a beneficios derivados de dicho fondo o a aquellas 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 solo 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 (cfr. sentencia emitida en el Expediente**

**76. A partir de tal premisa, este Tribunal, cuando analizó la constitucionalidad del primer párrafo de la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 30114, el cual disponía la exclusión de la devolución a aquellos fonavistas que se habían visto beneficiados de forma directa o indirecta por el Decreto Ley 22591, concluyó que: 14. [...] resulta constitucionalmente posible la exclusión de aquellas personas que habiendo aportado al Fonavi han recibido algún tipo de beneficio, directo o indirecto, derivado de la aplicación de los recursos acumulados en dicho fondo.<sup>[17]</sup> 15. En conclusión, la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley del Presupuesto del año 2014 cuestionada en autos excluye únicamente, a quienes se hubieran beneficiado directa o indirectamente del Fonavi y no vulnera el principio de irretroactividad de las normas por cuanto su aplicación resulta conforme con la regla establecida en el artículo 103 de la Constitución. 16. Por las razones expuestas corresponde declarar infundada la demanda en este extremo. (Sentencia recaída en el Expediente 00008-2017-PI/TC).**

**77. Sin embargo, el legislador, precisando lo regulado en el artículo 1 de la Ley 29625, ha establecido en la parte in fine del inciso a) del artículo 2 de la Ley 31173 impugnada, que no se tomará en cuenta para la devolución del Fonavi a aquellas personas que recibieron un monto “igual o mayor” al aporte que hicieron; vale decir, que no excluye a quienes “directa o indirectamente” resultaron beneficiados con los recursos del Fonavi: a) 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.**

**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 otras personas que a la fecha no han resultado en absoluto favorecidas con ningún tipo de devolución, de modo directo ni indirecto (.).**

**92. En ese sentido, el Tribunal considera que el artículo 1 de la Ley 31173 resulta compatible con la Constitución, siempre y cuando la fórmula aplicada para la devolución de los aportes sea aquella que se desprenda de la jurisprudencia reiterada de este Tribunal, y que, de hecho, se está precisando en esta sentencia.**

**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. 94 (...)**

Como se aprecia el máximo intérprete de la Constitución, conforme a su jurisprudencia anteriormente emitida, reafirma la constitucionalidad de la mencionada exclusión.

**DECIMO SEXTO:** Que, en resumidas cuentas, el demandante no acredita de qué forma se habrían vulnerado dichos principios constitucionales y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por lo que este extremo de la demanda resulta inamparable.

**Con relación a la alegada vulneración del principio constitucional de derogación de la Ley.**

**DECIMO SEPTIMO:** Que, el demandante también alega que el extremo cuestionado de la disposición reglamentaria no tendría vigencia, por cuanto las normas legales que reglamenta fueron dejadas sin efecto por el Tribunal Constitucional: con relación a ello, es de tenerse en cuenta todo lo glosado líneas arriba y en especial, lo indicado por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia sobre las exclusiones cuestionadas, en las que reafirmó la constitucionalidad de las mismas; además, el demandante no desarrolla ni sustenta debidamente su alegación, y que más allá de consignar en abstracto formulas normativas y alguna jurisprudencia de dicho Tribunal, tampoco explica suficientemente cómo es se habría configurado la inconstitucionalidad por conexidad.

**DECIMO OCTAVO:** Que, en resumidas cuentas y sin mayores argumentos que acotar, el demandante no acredita de qué forma se habría vulnerado este principio constitucional, por lo que este extremo de la demanda también resulta inamparable.

**Con relación a la alegada vulneración al derecho constitucional a la igualdad y no discriminación.**

**DECIMO NOVENO:** Que, el demandante también alega que se habría vulnerado el derecho constitucional a la igualdad y no discriminación, por cuanto, en síntesis, con el extremo cuestionado de la norma reglamentaria se estaría realizando un procedimiento de devolución de los fondos del FONAVI con exclusiones *diferenciando a los que ya fueron beneficiados directa o indirectamente*; al respecto

es de tenerse en cuenta, todo lo glosado líneas arriba y en especial, lo indicado por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia sobre las exclusiones cuestionadas, en las que ha reafirmado la constitucionalidad de las mismas, resaltado sobre todo, a criterio de este Colegiado, bajo un criterio de razonabilidad, que se evitaría que un grupo de fonavistas perciba un doble beneficio, colocándolos en una situación de privilegio frente a aquellas personas que jamás fueron favorecidos con algún tipo de devolución, ya sea directo o indirecto.

**VIGESIMO:** Que, bajo estas circunstancias y estando a que el demandante tampoco proporciona fundamentos que pudieran rebatir los esgrimidos por el máxime interprete de la Constitución, incluso ya carecería de objeto realizar un test de igualdad, sobre todo, si el que efectúa el demandante no solamente adolece de un debido desarrollo argumentativo, sino también se equivoca en cuanto al objeto del mismo; el test de igualdad o proporcionalidad, debe realizarse en todo caso sobre la medida cuestionada ( procedimiento de devolución de los fondos del FONAVI con exclusiones-*diferenciando a los que ya fueron beneficiados directa o indirectamente*), mas no así sobre el procedimiento de devolución sin exclusiones.

**VIGESIMO PRIMERO:** Que, por otro lado, si bien el demandante también en concreto cuestiona algunas decisiones de la Comisión Ad Hoc en el procedimiento de devolución de los aportes, resulta que estos actos no pueden ser materia de control en un proceso constitucional de control abstracto como es el presente, en todo caso, se deja a salvo el derecho de los posibles beneficiarios afectados para hacer valer lo que corresponda.

**VIGESIMO SEGUNDO:** Que, en resumidas cuentas, el demandante no acredita de qué forma se habría vulnerado este derecho constitucional, por lo que este extremo de la demanda también resulta inamparable.

**VIGESIMO TERCERO:** Que, siendo ello así, la demanda interpuesta deviene en infundada en todos sus extremos; y con relación a los costos del proceso, de lo actuado no es posible inferir que la parte demandante haya actuado con manifiesta temeridad, por lo que estando a lo prescrito en el artículo 96° del Código Procesal Constitucional, se les debe eximir del pago de dicho concepto<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> El artículo 96° del C.P.Const. dispone que: “*Si la sentencia declara fundada la demanda se impondrán los costos que el juez establezca, los cuales serán asumidos por el Estado. Si la demanda fuere desestimada por el juez, este podrá condenar al demandante al pago de los costos cuando estime que incurrió en manifiesta temeridad. En todo lo no previsto en materia de costos, será de aplicación supletoria lo previsto en el Código Procesal Civil*”

**III.-PARTE RESOLUTIVA:**

Por estas consideraciones, los Jueces Superiores integrantes de la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima; **RESUELVEN:** declarar **INFUNDADA** la demanda de acción popular interpuesta por Andrés Avelino Alcántara Paredes contra el Ministerio de Economía y Finanzas y otros; sin costos.

En lo seguidos, por **ANDRÉS AVELINO ALCÁNTARA PAREDES** sobre proceso constitucional de acción popular contra el **MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS Y OTROS**. Notificándose.

**SS.**

**PAREDES FLORES**

AGUILAR GAITAN

RUIZ ARRIETA

**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 privada<sup>1</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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,

<sup>2</sup> 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 2<sup>3</sup>. 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.**

<sup>3</sup> 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 públicos<sup>4</sup>, 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.

---

<sup>4</sup> 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-EF<sup>5</sup> 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 norma<sup>6</sup> 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,

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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 presupuestales<sup>7</sup>.

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

<sup>7</sup> 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