



Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General



Firmado digitalmente por CHUMBE  
RODRIGUEZ Maria Cecilia FAU  
20168999926 soft  
Cargo: Secretaria General  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 27.04.2026 14:53:37 -05:00

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia

Lima, 27 de Abril del 2026

## OFICIO N° D001071-2026-PCM-SG

Señor

**VÍCTOR SEFERINO FLORES RUÍZ**

Presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera  
Congreso de la República

Presente. -

Asunto : Opinión sobre 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

Referencia : Oficio N° 0889-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del Presidente del Consejo de Ministros, con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión de su Presidencia, solicita opinión sobre el 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.

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines el Informe N° D000325-2026-PCM-OGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para expresarle las muestras de mi estima personal.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**MARIA CECILIA CHUMBE RODRIGUEZ**  
SECRETARIA GENERAL  
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS



Firmado digitalmente por ANTUNEZ ALFARO Erick Richard FAU  
20168999926 hard  
Motivo: Doy Vº Bº  
Fecha: 24.04.2026 19:22:09 -05:00



EXPEDIENTE: «2025-0103535»  
Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Presidencia del Consejo de Ministros, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web:

Url: <https://sgdc Ciudadano.pcm.gob.pe/register/verifica>

Código de Verificación: 0167 3535 2074 1763



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría  
Jurídica



Firmado digitalmente por PEÑARES  
FLORES Hugo Alejandro FAU  
2016899926 soft  
Cargo: Jefe De La Oficina General De  
Asesoría Jurídica  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 16.02.2026 12:56:39 -05:00

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia

Lima, 16 de Febrero del 2026

## INFORME N° D000325-2026-PCM-OGAJ

A : **MARCO ALEJANDRO CASTRO ROSSELL**  
COORDINADOR DE LA UNIDAD FUNCIONAL  
UNIDAD FUNCIONAL PARA LA MEJORA DE LA ARTICULACIÓN DE  
MATERIAS A CARGO DE LA PCM

De : **HUGO ALEJANDRO PEÑARES FLORES**  
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión sobre el 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.

Referencia : a) Oficio N° 0889-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR  
b) Proveído N° D025131-2025-PCM-SG  
c) Oficio N° 000064-2026-PCM/PE-ST.01  
d) Informe N° 000005-2026-PCM/PE-ST.01.06

Fecha Elaboración: Lima, 12 de febrero de 2026

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia a), a través del cual la Presidencia de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República solicita opinión sobre el 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 informo lo siguiente:

### I. BASE LEGAL. –

- 1.1. Constitución Política del Perú.
- 1.2. Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.4. Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 199-2025-PCM.

### II. ANTECEDENTES. –

- 2.1 El 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, corresponde a la iniciativa legislativa presentada por la Congresista de la República señora Rosio Torres Salinas integrante del grupo Alianza para el Progreso y se sustenta en el derecho a la



Firmado digitalmente por  
BASTIDAS SOLIS Angel Augusto  
FAU 2016899926 soft  
Motivo: Doy V° B°  
Fecha: 16.02.2026 12:35:54 -05:00

EXPEDIENTE: 2026-0007385

¡EL PERÚ A TODA  
MÁQUINA!

iniciativa en la formación de leyes reconocida en el artículo 107<sup>1</sup> de la Constitución Política del Perú.

- 2.2 A través del Oficio N° 0889-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR, del 18 de diciembre de 2025, la Presidencia de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13561/2025-CR, el mismo que se encuentra sustentado en el artículo 96<sup>2</sup> de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 28484, y en el artículo 69<sup>3</sup> del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a pedir la información que consideren necesaria a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones.
- 2.3 Con Proveído N° D025131-2025-PCM-SG, del 30 de diciembre de 2025, la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros remite para opinión de esta Oficina General, el 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.
- 2.4 Mediante el Oficio N° D002620-2025-PCM-SC, del 31 de diciembre de 2025, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al Ministerio de Economía y Finanzas, el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 13561/2025-CR, al encontrarse dentro del ámbito de sus competencias, precisando que la opinión que para tal efecto emita dicho ministerio, sea remitida directamente a la Comisión Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República.
- 2.5 Con Oficio N° 000064-2026-PCM/PE-ST.01, del 23 de enero de 2026, el Secretario Técnico del Proyecto Especial Secretaría Técnica de Apoyo a la Comisión Ad Hoc creado por el Decreto Supremo 006-2012-EF remite a la Secretaria de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Informe N° 000005-2026-PCM/PE-ST.01.06 elaborado por la Unidad de Asesoría Jurídica, a través del cual se emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13561/2025-CR.

### III. ANÁLISIS:

- 3.1 De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 22 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 199-2025-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica *"Emitir opinión jurídico – legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección."*

<sup>1</sup> **Constitución Política del Perú:**

**"Artículo 107.-** El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley".

<sup>2</sup> **Constitución Política del Perú:**

**"Artículo 96.-** Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley".

<sup>3</sup> **Reglamento del Congreso de la República:**

**"Artículo 69.-** Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones (...)"

Al amparo de dicho marco normativo, se precisa lo siguiente:

### **Contenido del Proyecto de Ley**

- 3.2 El 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, consta de diez (10) artículos, una (1) disposición complementaria transitoria, que establecen lo siguiente:

#### ***“Artículo 1° Objeto de la ley***

*La presente ley 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.*

#### **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.*

#### **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.*

**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.*

**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.*

**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.*

**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.*

**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.*

**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”.*

**Opinión del Proyecto Especial “Secretaría Técnica de Apoyo a la Comisión Ad Hoc, creada por el Decreto Supremo N° 006 2012-EF”**

- 3.3 Mediante Oficio N° 000064-2026-PCM/PE-ST.01, el Secretario Técnico del Proyecto Especial Secretaría Técnica de Apoyo a la Comisión Ad Hoc creado por el Decreto Supremo 006-2012-EF remite el Informe N° 000005-2026-PCM/PE-ST.01.06 elaborado por la Unidad de Asesoría Jurídica, a través del cual se emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13561/2025-CR, señalando que la misma vulnera la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 00016-2021-PI/TC que tiene la calidad de cosa juzgada, para lo cual expone los siguientes argumentos:

(...)

## II. ANÁLISIS

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

(...)

**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:

(...)

**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 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. 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, 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. 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:  
(...)

**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.**

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, 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.

**2.4. Texto del artículo 4 del Proyecto de Ley N° 13561/2025-CR:**  
(...)

**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:**

(...)

**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:**

(...)

**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 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 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 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, 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:

(...)

**OPINIÓN:** El artículo propuesto contraviene lo dispuesto en la STC Exp. 000162021-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:

(...)

**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.

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:**

(...)

**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 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:**  
(...)

**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:**  
(...)

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° 280-2023EF, 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

(...)

- 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 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, 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 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”.

### **Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros**

#### **Respecto al Principio Constitucional de la cosa juzgada**

- 3.4 En relación a la cosa juzgada el inciso 2 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú nos señala:

**“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 sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución**. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación de la Cámara de Diputados, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno”.

(Énfasis es nuestro).

- 3.5 Asimismo, el Tribunal Constitucional respecto a la cosa juzgada en el fundamento 38 del Expediente 04587-2004AA/TC ha señalado:

**“38. (...) mediante el derecho a que se respete una resolución que ha adquirido la autoridad de cosa juzgada se garantiza el derecho de todo justiciable, en primer lugar, a que las resoluciones que hayan puesto fin al proceso judicial o puedan ser recurridas mediante medios impugnatorios, ya sea porque éstos han sido agotados o porque ha transcurrido el plazo para impugnarla; y, en segundo lugar, a que el contenido de las resoluciones que hayan**

adquirido tal condición, no pueda ser dejado sin efecto ni modificado, sea por actos de otros poderes públicos, de terceros o, incluso, de los mismos órganos jurisdiccionales que resolvieron el caso en el que se dictó”.

(Énfasis es nuestro).

- 3.6 En esa línea, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Expediente 0016-2021-PI/TC en relación a la cosa juzgada en las sentencias de inconstitucionalidad 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.**  
(...)”

**86. 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. En este sentido, el Tribunal ha subrayado que:**

*las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional vinculan, en el marco de un proceso de inconstitucionalidad, no solo respecto al decimum o fallo de la sentencia sino también respecto a los argumentos –ratio decidendi– que constituyen su fundamentación. Y es que, a diferencia de los obiter dicta –que pueden ser considerados como criterios auxiliares o complementarios–, la ratio decidendi constituye, finalmente, la plasmación o concreción de la actividad interpretativa del Tribunal Constitucional y, dada su estrecha vinculación con el decimum, adquiere también, al igual que este, fuerza vinculante para los tribunales y jueces ordinarios, tanto si se declara la inconstitucionalidad de la norma como si, por el fondo, se la desestima (sentencia emitida en el Expediente 00006-2006-CC/TC, fundamento 41).*

**87. De ahí que sean los fundamentos jurídicos en los que se sustenta la inconstitucionalidad declarada por el Tribunal Constitucional como órgano jurisdiccional especializado que en definitiva interpreta la Constitución, los que le proporcionan al legislador –sin pretender afectar su discrecionalidad normativa– los parámetros para expedir una nueva ley compatible con la Norma Fundamental, cuando sea necesario.**

88. La vinculación de los poderes públicos a las sentencias del Tribunal Constitucional tiene como finalidad no solo la eliminación de concretos conflictos jurídicos, sino que ante todo tiene una función interpretativa en cuanto instrumento para asegurar la conformidad de los poderes públicos a los dictados constitucionales, a través de su vinculación a la interpretación que realiza el Tribunal Constitucional.”

(Énfasis es nuestro).

- 3.7 Además, se debe tener en cuenta que el artículo 81 de la Ley N° 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional refiere que las sentencias del Tribunal Constitucional en cuanto a los procesos de inconstitucionalidad que queden firmes tienen autoridad de cosa juzgada, por lo tanto vinculan a todos los poderes públicos y tienen efectos generales desde el día siguiente a la fecha de su publicación.
- 3.8 En relación al caso FONAVI, el Tribunal Constitucional a través de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 00016-2021-PI/TC respecto al inciso b del artículo 2 y artículo 3 de 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, ha señalado:

50. (...) Ahora bien, el artículo 3 de la Ley 31173 establece que la actualización se efectúa considerando el IPC y la tasa de interés legal, fórmula que implica, como lo expone la parte demandante en su escrito, una creación de gasto a través de la iniciativa del Congreso de la República, sin que ello haya obtenido algún informe favorable por parte del Ministerio de Economía y Finanzas. Del mismo modo, conforme se ha indicado en los pronunciamientos precedentes, la devolución de los aportes debe estimar los recursos que, efectivamente, fueron recaudados respecto de los trabajadores, con su respectiva actualización.  
(...)

52. **De este modo, la fórmula que considera, de forma conjunta, el IPC y la tasa de interés legal efectiva resulta incompatible con la Constitución**, en la medida en que supone la generación de gasto público por parte del Congreso de la República, y sin la respectiva intervención del Poder Ejecutivo; mientras que la precisión efectuada en el artículo 2 de la Ley 31454, que considera el cálculo en función del IPC, resulta, del mismo modo, inconstitucional, al alterar la fórmula prevista por este Tribunal en el fundamento 49 de la sentencia recaída en el Expediente 00008-2017-PI/TC y que, por cierto, también se aprobó sin el respectivo informe técnico por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.  
(...)

59. Por lo tanto, **corresponde declarar la inconstitucionalidad del artículo 2 en el extremo que permite la posibilidad que se incluya en la devolución a diversas personas, sin evaluar si es que recibieron algún beneficio directo o indirecto de los recursos del Fonavi**. Del mismo modo, corresponde invalidar el referido artículo en el extremo que permite incluir, en la devolución de los aportes, los que hubieran sido efectuados por las empresas, el propio Estado y otras entidades, pese a que no se trata propiamente de aportes de los mismos trabajadores. También se ha determinado que corresponde declarar, por conexidad, la inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley 31454. Finalmente, en este apartado también se detallaron las razones que justifican la declaración de inconstitucionalidad de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 31173.

60. Ahora bien, sin perjuicio de lo expuesto, esta declaración de inconstitucionalidad no debe suponer la paralización de la devolución de los aportes. Lo que se ha estimado como contrario a la Ley Fundamental es la iniciativa de gasto público por parte del Poder Legislativo, mas no la obligación misma de cumplir con la deuda generada. En ese sentido, corresponde, de conformidad con la fórmula legal plasmada en el artículo 2 de la Ley 29625, así como de lo dispuesto en la sentencia recaída en el Expediente 00008-2017-PI/TC, que **debe devolverse el total actualizado de los aportes descontados a los trabajadores, para lo que se ha de considerar que la actualización del valor de las contribuciones se llevará a cabo aplicando la tasa de interés legal efectiva vigente, desde el momento del aporte hasta la liquidación de la respectiva deuda individual**.

(...)

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.

(...)

#### HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda de inconstitucionalidad; en consecuencia:

(...)

- **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.

(...)

- **INCONSTITUCIONAL** el artículo 3 de la Ley 31173 y, por conexidad, el artículo 2 de la Ley 31454"

(Énfasis es nuestro).

- 3.9 En ese sentido, los artículos 3, 4 y 5 del Proyecto de Ley N° 13561/2025-CR pretenden incorporar a todos los aportantes al FONAVI en el proceso de devolución de aportes sin hacer distinción alguna respecto de aquellos que han sido beneficiados previamente por este, contraviniendo el Principio Constitucional de la cosa juzgada conforme al numeral 2 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú al no considerar la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 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. Asimismo, el artículo 7 de dicha iniciativa legislativa que propone una nueva fórmula de cálculo para la devolución de aportes, contraviene la interpretación en dicho aspecto dada por la citada Sentencia del Tribunal Constitucional.

#### Falta de justificación de la necesidad de las propuestas contenidas en el Proyecto de Ley

- 3.10 Dentro de este contexto, debemos mencionar que el artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos.
- 3.11 Asimismo, el artículo 7 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, precisa que la exposición de motivos describe el contenido de la propuesta normativa, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como su justificación de manera detallada, operando como sustento de su elaboración y aprobación. Asimismo, fundamenta la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada, jurisprudencia y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. En tal sentido, incluye, necesariamente, el fundamento técnico que justifica la necesidad de la aprobación de la norma, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la misma y el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.

- 3.12 Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República<sup>4</sup> señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, la cual “contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta”.
- 3.13 El artículo 9 del citado Reglamento señala que, como parte del análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos se debe conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permita cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilite apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales. Asimismo, la necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.
- 3.14 En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.
- 3.15 El Análisis de impactos (económico, social, político, institucional, ambiental, etc.) debe determinar el beneficio en favor de los ciudadanos, asimismo, se debe evitar la frase genérica la presente ley no irroga gasto<sup>5</sup>.

En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad, viabilidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral “debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria”<sup>6</sup>.

El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, “inflación legislativa” o “inflación normativa”; que como bien ya ha señalado la doctrina, “tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias”<sup>7</sup>.

- 3.16 Al respecto, de la revisión del Proyecto de Ley N° 13561/2025-CR y su Exposición de Motivos se advierte lo siguiente:
- No se ha identificado adecuadamente el problema público a resolver sobre la devolución de aportes del FONAVI, más aún cuando la propuesta normativa incluye en su ámbito subjetivo de aplicación a personas que ya fueron beneficiados previamente por FONAVI.

<sup>4</sup> Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.

<sup>5</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

<sup>6</sup> Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

<sup>7</sup> GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En:

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La\\_importancia\\_de\\_la\\_t%C3%A9cnica\\_legislativa.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf)



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría  
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia*

- No se ha realizado de forma adecuada el análisis cualitativo y/o cuantitativo de la iniciativa legislativa pues sólo hacen referencias a términos genéricos cuando describen los beneficios y costos, tales como: eficiencia en la gestión pública, justicia social, costos administrativos y entre otros.
- No se ha realizado un análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional; más aún no han tomado en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 00016-2021-PI/TC referido a FONAVI.

Entonces, de lo descrito no se verifica que se haya realizado una adecuada fundamentación al mencionado Proyecto de Ley conforme a lo estipulado en los artículos 8, 9 y 10 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS; por lo que, carece de una justificación adecuada.

- 3.17 Finalmente, el Proyecto de Ley N° 13561/2025-CR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas<sup>8</sup>; motivo por el cual, mediante el Oficio N° D002620-2025-PCM-SC la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al referido Ministerio el pedido de opinión formulado por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, precisando que la opinión que para tal efecto emita, sea remitida directamente a la referida Comisión Congresal.

#### IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

- 4.1 En atención a lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica considera que **no es viable** el 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.
- 4.2 Al contener el Proyecto de Ley materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas; mediante el Oficio N° D002620-2025-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada a dicho ministerio el pedido de opinión formulado por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, precisando que la opinión que para tal efecto emita, sea remitida directamente a la referida Comisión Congresal.
- 4.3 Se recomienda remitir el presente informe, y el Informe N° 000005-2026-PCM/PE-ST.01.06 de la Unidad de Asesoría Jurídica del Proyecto Especial Secretaría Técnica de Apoyo a la Comisión Ad Hoc creado por el Decreto Supremo 006-2012-EF, a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**HUGO ALEJANDRO PEÑARES FLORES**  
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

<sup>8</sup> Artículo 5 del Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas y el artículo 2 del Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas aprobado por Resolución Ministerial N° 331-2023-EF/41



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

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



Firmado digitalmente por GONZALEZ  
ANGULO Mauricio Luis FAU  
20547199066 hard  
Cargo: Secretario Técnico  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 23.01.2026 17:33:18 -05:00

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

Lima, 23 de Enero del 2026

**OFICIO N° 000064-2026-PCM/PE-ST.01**

Señora  
**MILAGRITOS PILAR PASTOR PAREDES**  
Secretaria de la Secretaría de Coordinación  
Presidencia del Consejo de Ministros  
**Presente.**

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

**Referencia** : a) Oficio N°D000021-2026-PCM-SC  
b) Oficio N° 0889-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR

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

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

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

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**MAURICIO LUIS GONZÁLEZ ANGULO**

Secretario Técnico

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



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

Lima, 23 de Enero del 2026

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

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

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

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

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

---

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

Sobre el particular se refiere lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES**

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

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



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

**PERÚ**Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Coordinación

Firmado digitalmente por PASTOR  
PAREDES Milagritos Pilar FAU  
2016899926 soft  
Cargo: Secretaria De La Secretaria  
De Coordinación  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 31.12.2025 12:44:11 -05:00

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana

Miraflores, 31 de Diciembre del 2025

**OFICIO N° D002620-2025-PCM-SC**

Señora:

**ROSARIO RIOFRÍO ESPINOZA**

Secretaria General

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Presente.-

Asunto : Solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 135612025-CR.

Referencia : a) Oficio N° 0889-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR  
b) Memorando N° D002848-2025-PCM-OGAJ  
Expediente 2025-0103535

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia a), a través del cual la Presidencia de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, solicita opinión técnico legal del Proyecto de Ley N° 13561/2025-CR, "*Ley que incorpora al proceso de devolución a los fonavistas no considerados inicialmente y dicta medidas para mejorar su implementación*".

Al respecto, de acuerdo al documento de la referencia b), debido a la materia regulada por el Proyecto de Ley N° 13561/2025-CR, corresponde a su representada emitir opinión en el marco de sus competencias.

En relación al párrafo anterior, se solicita que, emitida la opinión sectorial, ésta sea remitida directamente a la Presidencia de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, con copia a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**MILAGRITOS PILAR PASTOR PAREDES**  
SECRETARIA DE LA SECRETARÍA DE COORDINACIÓN  
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

MPPP/pvdc

**EXPEDIENTE: «2025-0103535»**

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Presidencia del Consejo de Ministros, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web:

Url: <https://sgdc Ciudadano.pcm.gob.pe/register/verifica>Código de Verificación: **0157 7405 1510 2806**