

PRESENTACIÓN DE LUIS ZEGARRA TORRES CON MOTIVO DE LA INVITACIÓN A LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN Y CONTRALORÍA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA MEDIANTE OFICIO N° 1135/2018-2019/CFC-CR, DEL 27 DE JUNIO DE 2019

**TEMA:** DENUNCIA SOBRE ACTOS DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS QUE ESTARÍAN AFECTANDO LOS DERECHOS DE PROPIEDAD DE 2 MILLONES Y MEDIO DE FONAVISTAS.

3 de Julio de 2019

# CONCEPTOS BÁSICOS - CONTEXTO

- Cuando se hace mención a FONAVI se refiere a un PATRIMONIO (ACTIVOS + PASIVOS).
- El PATRIMONIO de FONAVI está en estado de LIQUIDACIÓN.
- EL PATRIMONIO de FONAVI es de DOMINIO PRIVADO (NO ES PÚBLICO).
- Los principales **ACREEDORES** de FONAVI son cerca de 2 millones de ciudadanos (FONAVI les debe un monto equivalente al total de las CONTRIBUCIONES dinerarias que han realizado durante su etapa laboral).
- Los principales **DEUDORES** de FONAVI son:

TIPO DEUDOR	VALOR S/	%
ESTADO (Empresas públicas, MEF)	7,500'000,000	84%
Personas Naturales (prestatarios fondo revolvente: 500 mil personas)	1,500'000,000	16%

# FONAVI = PATRIMONIO EN LIQUIDACIÓN

- ¿Cómo se conformó este PATRIMONIO?
  - Mediante las contribuciones realizadas durante el periodo 1.JUL.1979 al 31.AGO.1998 realizadas por:
    - EMPLEADO: 6%
    - EMPLEADOR: 3%
- Desde su creación, el Estado entendió a los recursos del FONAVI como fondos públicos pues los consideró recursos de naturaleza tributaria. En ese sentido, los usos de dichos recursos tuvieron diversos destinos (construcción de viviendas sociales, ampliación de infraestructura de agua – desagüe y electrificación y hasta creación de empresas como el Fondo MiVivienda).
- Ley 26969 (10.NOV.2004), dispuso la LIQUIDACIÓN de FONAVI (Se crea COLFONAVI, bajo administración del MEF).
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, exp N° 01078-2007-PA/TC (2007), zanjó que la **CONTRIBUCIONES al FONAVI “...no son impuestos desde el 1° de julio de 1979, hasta el 31 de agosto de 1998...”**
- Sobre esta base legal se concluye que los recursos del FONAVI son de dominio privado y en ello se sustenta la legalidad de la devolución del dinero que contribuyeron los ciudadanos a dicho fondo.

# FONAVI = PATRIMONIO EN LIQUIDACIÓN (continuación)

## Marco del Proceso de Administración del FONAVI y Devolución de las Contribuciones:

- Ley 29625 (Pos Referendum), 8.DIC.2010, Determinó:
  - Artículo 1: **Devolución de las contribuciones** al FONAVI a los trabajadores.
  - Artículo 4: Crea la **COMISIÓN AD HOC**, que se encarga del proceso de devolución.
  - Artículo 9: COLFONAVI debe entregar toda documentación a **COMISIÓN AD HOC**, que se encargará de la **recuperación y administración de acreencias**.
  - Artículo 11: *“Quedan derogadas todas las leyes que se opongan a la presente Ley, así como disposiciones que formando parte de otras normas, puedan contravenir lo dispuesto”*
  - Artículo 5: Establece la conformación de la **COMISIÓN AD HOC**:
    - 6 MIEMBROS DEL ESTADO (Sector MEF (2 ONP, 2 SUNAT, 2 MEF), nombrados por RM)
    - 3 MIEMBROS DE la Asociación de Fonavistas de los Pueblos del Perú.
- **CONCLUSIÓN**: COMISIÓN AD HOC es controlada por una mayoría del Estado y su principal función es la de cobrar las acreencias para suministrar recursos al proceso de devolución de las contribuciones al FONAVI.

# FONAVI = PATRIMONIO EN LIQUIDACIÓN (continuación)

Marco del Proceso de Administración del FONAVI y Devolución de las Contribuciones:

- Reglamento de la Ley 29625: **DECRETO SUPREMO 006-2012-EF**, 13.NOV.2012:

- Artículo 2: FINANCIAMIENTO:

*“Las acciones y procedimientos de administración y recuperación de las acreencias, fondos, activos y pasivos del FONAVI regulados en el presente reglamento, serán financiados con cargo al presupuesto institucional del MEF”.*

- Artículo 8: ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN AD HOC:

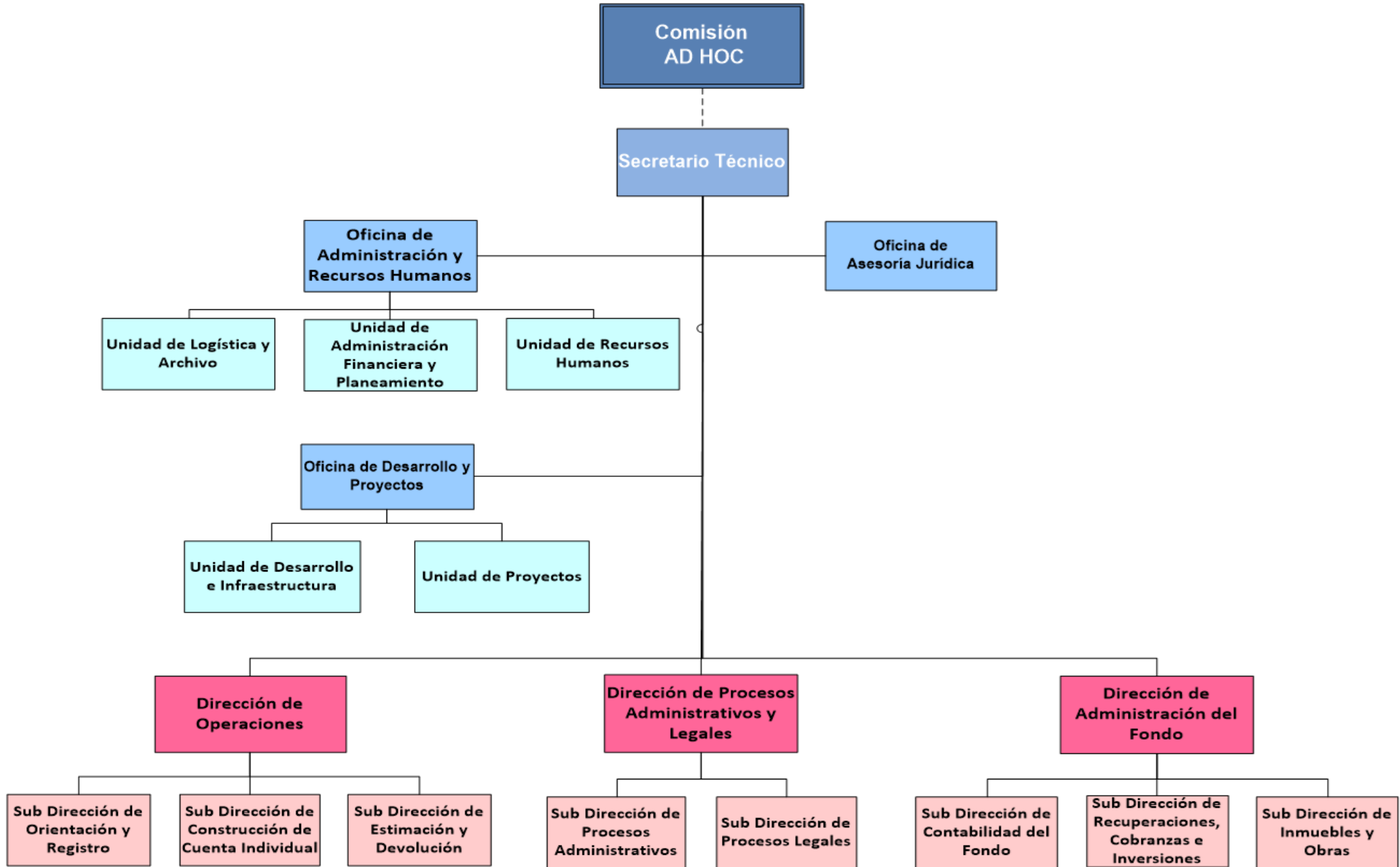
*“c) Asumir la administración y recuperación de las acreencias, fondos, activos y pasivos del FONAVI.”*

- Ley de Presupuesto del Sector Público para Ejercicio Fiscal 2012, Ley 29812:

- Se creó la **SECRETARÍA TÉCNICA DE APOYO a la COMISIÓN AD HOC**, como Órgano ejecutor y operativo

- **CONCLUSIÓN:** GESTIÓN DE FONAVI:

ADMINISTRAR Y RECUPERAR ACTIVOS  ALIMENTAR LA DEVOLUCIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES AL FONAVI.



# FONAVI = PATRIMONIO EN LIQUIDACIÓN: CONCLUSIONES

- La **COMISIÓN AD HOC** es controlada por una mayoría de representantes del Estado (6 de 9 miembros) a pesar que el PATRIMONIO DE FONAVI es de dominio privado.
- El ESTADO es el principal DEUDOR de FONAVI.
- Esta estructura normativa y de gestión configura un **POTENCIAL CONFLICTO DE INTERESES**, desde los siguientes puntos de vista:
  - Los miembros, representantes del Estado, de la **COMISIÓN AD HOC**, pueden verse limitados en las decisiones que se deben tomar para la cobranza de deudas a cargo del propio Estado.
  - El financiamiento de la **SECRETARÍA TÉCNICA**, proviene de Recursos del MEF, que en el 2018 fue reducido en S/ 1,5 millones en su presupuesto.
  - La **gestión de recuperación de los activos de FONAVI**, requiere realizar gastos de cobranza para asegurar el éxito. Sin estos recursos, no se logrará la mejora de ingresos para FONAVI.
- Este modelo de gestión del Patrimonio de FONAVI es contradictorio y no asegura una eficiente recuperación de adeudos que solvante el proceso de devolución de las contribuciones al FONAVI.

## SOBRE LA DENUNCIA FORMULADA POR EL CIUDADANO JOSÉ VILCA MEDRANO

- MEF está legislando sobre un PATRIMONIO PRIVADO, beneficiando a deudores de FONAVI (empresas públicas y el propio MEF), reduciendo sus obligaciones y afectando el derecho de propiedad de los FONAVISTAS.
  - Ley 29740 para optimizar la gestión de entidades prestadoras de servicios de saneamiento: **9.JUL.2011**.
  - Reglamento, D.S. 021-2017-VIVIENDA: **16.JUL.2017**.
  - Decreto Legislativo 1359, **22.JUL.2018**, en el periodo de otorgamiento de las facultades delegadas dadas por el Congreso de la República a la Administración del Presidente Martín Vizcarra y Gabinete Villanueva Arévalo.
  - Reglamento, D.S. 017-2018-VIVIENDA, publicado **9.DIC.2018**.
  - **SEXTA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL** de la Ley 30695, Ley de Endeudamiento para el Sector Público para el año Fiscal 2018.
- Si el artículo 11 de la Ley 29625 estableció una derogación expresa de toda norma que se oponga al proceso de devolución de FONAVI, ¿cómo se explica que el Estado continúa legislando sobre este patrimonio privado y beneficiando a entidades públicas?.
- El caso de la **SEXTA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL de la Ley 30695**, merece un análisis particular y más profundo.



## SOBRE LA DENUNCIA FORMULADA POR EL CIUDADANO JOSÉ VILCA MEDRANO (continuación)

- **SEXTA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL de la Ley 30695**: publicada 07.DIC.2017

**SEXTA. Compensación de acreencias**  
Dispónese que ENACE en Liquidación transfiera, a título oneroso, a favor de la Comisión Ad Hoc – Ley 29625, al valor de tasación que establezca la Dirección de Construcción del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), los terrenos de su propiedad ubicados en los Programas de Vivienda Fermín Ávila Morón (Carretera Chiclayo Pimentel, Chiclayo), Manuel Arévalo, II Etapa (La Esperanza, Trujillo), H.U.P. David Dasso Hooke – Sector A (Nuevo Chimbote, El Santa) y H.U.P. Villa María – Sector B – Sector Sub-Lote B1 (Nuevo Chimbote, El Santa). Las Oficinas Registrales respectivas registran la titularidad de los referidos inmuebles a nombre de la Comisión Ad Hoc- Ley 29625. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP) asume la obligación de pago, que está a cargo de la Comisión Ad Hoc – Ley 29625 ante ENACE en Liquidación por la citada transferencia de terrenos.

La Comisión Ad Hoc- Ley 29625 entrega en administración al Fondo Revolvente del Banco de Materiales en Liquidación, los terrenos transferidos para que se encargue del saneamiento de los Programas de Vivienda antes citados, pudiendo realizar las acciones necesarias para las inscripciones de la titularidad de los adjudicatarios que cumplan con el pago de la totalidad de sus créditos, así como del levantamiento de hipotecas, ratificación de actos, entre otros actos administrativos y de administración orientados a implementar el referido saneamiento.

Dispónese la compensación de las obligaciones a cargo del MEF (a través de la Oficina General de Administración – OGA) por concepto de devolución de contribuciones reembolsables en obras de electrificación, contra las obligaciones a cargo de la Comisión Ad Hoc – Ley 29625 por la deuda asumida por el MEF en virtud de lo dispuesto en el párrafo precedente.

Asimismo, dispónese la asunción por el MEF (a través de la DGETP) de la cuenta por pagar a cargo de ENACE en Liquidación con el MVCS, correspondiente a los pagos efectuados a favor de la empresa Velarde Escardo y Cía S.C.R.L. por expropiación de terrenos autorizada por el Decreto Supremo N° 032-71-VI y cuyo cobro ha sido demandado por el MVCS en la vía judicial.

Por tanto, dispónese la consolidación de las obligaciones correspondientes a la deuda asumida por el MEF (a través de la DGETP) derivada de la transferencia de terrenos a que se refiere el primer párrafo de esta norma legal, con la acreencia que tiene contra ENACE en Liquidación por la asunción de obligaciones indicada en el párrafo precedente.

Asimismo, dispónese la extinción de las obligaciones que el MEF (a través de la DGETP) mantiene con el MVCS producto de la asunción de la deuda de ENACE en Liquidación a que se refiere el cuarto párrafo de esta norma legal.

El MEF, el MVCS, la Comisión Ad Hoc- Ley 29625 y ENACE en Liquidación celebran actas de conciliación en las que se determinan los montos de las obligaciones materia de asunción, compensación y consolidación, dándose por extinguidos cualquier saldo que resulte de tales operaciones. Las citadas entidades están autorizadas a efectuar los ajustes contables que se requieran para implementar lo establecido en esta norma legal.

El MEF, el MVCS, la Comisión Ad Hoc- Ley 29625 y ENACE en Liquidación, bajo responsabilidad, deberán informar semestralmente a la Contraloría General de la República, las actuaciones realizadas y resultados obtenidos, en el marco de lo establecido en la presente disposición.

## SOBRE LA DENUNCIA FORMULADA POR EL CIUDADANO JOSÉ VILCA MEDRANO (continuación)

- **SEXTA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL de la Ley 30695**: publicada 07.DIC.2017
- La norma supone la existencia de una supuesta obligación (PASIVO) de FONAVI a favor de ENACE, derivada de 4 terrenos:

Nº	Conjunto Habitacional	Área Terreno M2	Ubicación Geografica
1	Fermin Avila Morón	158,730.00	Pimentel - Lambayeque
2	Manuel Arevalo	340,425.20	La esperanza - Trujillo
3	David Dasso	104,428.79	Chimbote - El Santa
4	Villa María	225,851.98	Chimbote - El Santa

- Este supuesto no se ajusta a la realidad y estando vigente dicha norma, bajo mi función de Sub Director de Recuperaciones, Cobranzas e Inversiones, elaboré el **Informe N° 096-2018-EF/ST.01.05.02**, de fecha 2.JUL.2018.
- Este Informe fue elaborado “de oficio” ya que tomé de conocimiento en forma circunstancial del **Acuerdo N° 4/03-2018**, de la **COMISIÓN AD HOC**, que precisó: ***“...Asimismo solicitar al Secretario Técnico la elaboración de los informes legales que correspondan en atención a la Sexta D.C.F. de la Ley N° 30695, previo a cualquier decisión de la Comisión Ad Hoc para compensar la deuda a la que se refiere dicha Ley”***.

## SOBRE LA DENUNCIA FORMULADA POR EL CIUDADANO JOSÉ VILCA MEDRANO (continuación)

- **SEXTA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL de la Ley 30695**: publicada 07.DIC.2017
- **Informe N° 096-2018-EF/ST.01.05.02**
- **CONCLUSIONES:**

*Por las consideraciones expuestas se concluye en lo siguiente:*

- *ENACE no cumplió con gestionar en su oportunidad, la transferencia a favor del BANVIP/Cuenta FONAVI, de los terrenos sobre los cuales se ejecutaron los Programas Habitacionales: Fermín Ávila Morón, Manuel Arévalo II Etapa, David Dasso Hooke – Sector A y Villa María –Sector B, conforme a lo estipulado en el Convenio de Operaciones de fecha 28/04/1982*
- *ENACE obtuvo la titularidad de dichos terrenos, vía Aporte de Capital del Estado (para los PP.HH. Fermin Ávila Morón y Manuel Arévalo) y mediante Donación de la Municipalidad Provincial del Santa (para los PP.HH. David Dasso Hooke y Villa María).*
- *No existe obligación legal ni contractual alguna que obligue a la Comisión Ad Hoc-Ley 29625/FONAVI, a adquirir los terrenos de propiedad de ENACE en Liquidación.*
- *En la contabilidad de la Comisión Ad Hoc-Ley 29625/FONAVI no se registra Cuenta por Pagar alguna por el valor de dichos terrenos de propiedad de ENACE; y como contraparte, en la contabilidad de ENACE tampoco se registra ninguna Cuenta por Cobrar por dicho concepto.*

## SOBRE LA DENUNCIA FORMULADA POR EL CIUDADANO JOSÉ VILCA MEDRANO (continuación)

- **SEXTA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL de la Ley 30695**: publicada 07.DIC.2017
- **Informe N° 096-2018-EF/ST.01.05.02**
- **CONCLUSIONES:**
- *Por las consideraciones expuestas se concluye en lo siguiente:*
- *ENACE no cumplió con gestionar en su oportunidad, la transferencia a favor del BANVIP/Cuenta FONAVI, de los terrenos sobre los cuales se ejecutaron los Programas Habitacionales: Fermín Ávila Morón, Manuel Arévalo II Etapa, David Dasso Hooke – Sector A y Villa María –Sector B, conforme a lo estipulado en el Convenio de Operaciones de fecha 28/04/1982*
- *ENACE obtuvo la titularidad de dichos terrenos, vía Aporte de Capital del Estado (para los PP.HH. Fermin Ávila Morón y Manuel Arévalo) y mediante Donación de la Municipalidad Provincial del Santa (para los PP.HH. David Dasso Hooke y Villa María).*
- *No existe obligación legal ni contractual alguna que obligue a la Comisión Ad Hoc-Ley 29625/FONAVI, a adquirir los terrenos de propiedad de ENACE en Liquidación.*
- *En la contabilidad de la Comisión Ad Hoc-Ley 29625/FONAVI no se registra Cuenta por Pagar alguna por el valor de dichos terrenos de propiedad de ENACE; y como contraparte, en la contabilidad de ENACE tampoco se registra ninguna Cuenta por Cobrar por dicho concepto.*

## SOBRE LA DENUNCIA FORMULADA POR EL CIUDADANO JOSÉ VILCA MEDRANO (continuación)

- **SEXTA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL de la Ley 30695**: publicada 07.DIC.2017
- **Informe N° 096-2018-EF/ST.01.05.02**
  
- **CONCLUSIONES:**
  
- *ENACE interpuso demanda judicial contra COLFONAVI por Obligación de Hacer, en el año 2003, por la adquisición de 4 terrenos de su propiedad, habiendo incurrido en abandono de proceso, ad portas de la Audiencia de Pruebas, razón por la cual, el Juzgado competente en primera instancia, y, posteriormente la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, dieron por concluido el proceso y dispusieron su Archivo Definitivo.*
  
- *La aplicación de la sexta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30695 – Ley de Endeudamiento del Sector Público para el año fiscal 2018, considerando el marco de la Ley N° 29625, afecta el patrimonio del FONAVI, al extinguirse las obligaciones a cargo del MEF con la Comisión Ad Hoc creada por Ley N° 29625, por concepto de la devolución de contribuciones reembolsables en obras de electrificación, que al 31 de diciembre de 2017 suman un total de S/ 154'667,691.15, bajo la figura de una compensación por una deuda de FONAVI a ENACE, que como ya señalado en el presente informe, no está reconocida, ni registrada como cuenta por pagar y en caso se determine la obligación de una compensación pecuniaria a dicha empresa, es necesario un mayor análisis que considere el origen de los terrenos previo a la activación en el patrimonio de ENACE; que este acto lo realizó cuando las obras inmobiliarias ya se habían iniciado y que al considerar toda esta compleja situación, la determinación de una cuantía no necesariamente debe ser el valor de tasación comercial de los bienes en el presente.*
  
- *Cabe indicar que de la lectura de los informes de tasación alcanzados por ENACE se aprecia que el valor del inmueble no ha considerado las obras civiles del programa de vivienda construido, pero sí las condiciones disponibles de servicios urbanos públicos y domiciliarios: agua, desagüe, sanitario, luz, carretera asfaltada con veredas de concreto, servicio de telefonía, internet y cable.*
  
- *Sin perjuicio de las ideas previas. En caso se concluya que existiría una obligación de compensación pecuniaria de parte de FONAVI a ENACE, el valor máximo de referencia no debería exceder del monto de la demanda de obligación de hacer del año 2003, es decir S/ 3'099,057.04, más una tasa de interés aplicada hasta el presente.*

## SOBRE LA DENUNCIA FORMULADA POR EL CIUDADANO JOSÉ VILCA MEDRANO (continuación)

- **SEXTA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL de la Ley 30695**: publicada 07.DIC.2017
- **Informe N° 096-2018-EF/ST.01.05.02**
- **RECOMENDACIONES:**
- *Teniendo en cuenta lo expuesto, le agradeceré se sirva trasladar el presente informe a la **Oficina de Asesoría Jurídica** a fin de que cuente con mayores elementos de juicio para **la emisión de su informe legal final**, en cumplimiento a lo solicitado por **la Comisión Ad Hoc, mediante acuerdo 4/03-2018**.*
- Este Informe fue derivado por el DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN DEL FONDO, Sr. Ernesto Ángeles Guardamino, al Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica, Sr. Pablo Palacios Delgado, mediante el **MEMORANDO N° 374-2018-EF/ST.01.05**, de fecha 02.JUL.2018.

## CONCLUSIONES FINALES:

- FONAVI es un Patrimonio de dominio PRIVADO.
- Que el Estado administre un patrimonio privado, es una situación que es sui generis.
- Que el Estado continúe legislando sobre el Patrimonio de FONAVI carece de sustento legal y configuraría un exceso por parte del Estado.
- Las diversas normativas que se señalan en la denuncia del Sr. José Vilca Medrano, claramente favorecen a entidades públicas (EPS, SEDAPAL y MEF) en desmedro de los intereses de FONAVI.
- El caso particular de la **SEXTA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL de la Ley 30695**, contiene elementos más controversiales, al haber considerado como existente una obligación de FONAVI con ENACE en Liquidación (empresa del Estado), que de acuerdo a la revisión de los antecedentes técnicos y de hechos no se sujeta a la realidad.
- Dado que la **COMISIÓN AD HOC** tiene dos funciones distintas en su naturaleza y alcances, pero complementarias, deben reformarse en el siguiente sentido:
  - 1) El proceso de devolución de la contribuciones debe seguir a cargo de la Secretaría Técnica y financiada por el Estado.
  - 2) La gestión de cobranza de cuentas por cobrar debe ser financiada con los recursos del FONAVI y bajo supervisión de los representantes de los fonavistas, evitando el control mayoritario de los representantes del Estado, que claramente configura un conflicto de intereses al ser el propio Estado el principal deudor al FONAVI.