

Proyecto de Ley N° J 294/2016-CR



Sumilla: LEY DE EXTINCIÓN DE LAS DEUDAS DERIVADAS DE LOS CRÉDITOS OTORGADOS POR EL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONAVI) A LAS ENTIDADES MUNICIPALES PARA FINANCIAR PROYECTOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

El Congresista de la República que suscribe, **Lic. CLAYTON FLAVIO GALVÁN VENTO**, integrante del Grupo Parlamentario "Fuerza Popular", ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, concordante con lo establecido en los artículos 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, formula la siguiente propuesta legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY DE EXTINCIÓN DE LAS DEUDAS DERIVADAS DE LOS CRÉDITOS OTORGADOS POR EL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONAVI) A LAS ENTIDADES MUNICIPALES PARA FINANCIAR PROYECTOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto declarar el saneamiento de las deudas que mantengan las entidades municipales en todo el territorio nacional, derivadas de los créditos o préstamos otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) para Proyectos de Inversión en Agua Potable y Alcantarillo, establecidos en el Decreto Supremo N° 007-91-VC, Resolución Ministerial N° 149-91-VC-1200, Resolución Ministerial N° 019-92-PRES, normas modificatorias, reglamentarias y complementarias, mediante la extinción de las mismas.

Artículo 2. Efectos de la extinción de la deuda

La extinción de la deuda comprende los intereses, moras, penalidades y demás gastos que se hayan devengado, y se aplica sobre todas, cualquiera que fuera el estado en que se encuentren, inclusive en cobranza judicial, o se haya solicitado embargo de propiedades o cuentas bancarias.

Artículo 3. Publicación de Beneficiados con la ley

La publicación de la relación de entidades municipales beneficiadas está a cargo de la Comisión Liquidadora del FONAVI (COLFONAVI), la cual deberá efectuarse en el diario oficial El Peruano, o en el de mayor circulación, en el plazo máximo de quince días naturales desde la entrada en vigencia de la presente Ley.

Artículo 4. Liquidación de la deuda

Publicada la relación de entidades beneficiadas, la COLFONAVI procederá a la cancelación contable de las acreencias que dispone el artículo precedente, y comunicará al Fondo MIVIVIENDA, de la extinción de las deudas, por ser recursos propios, conforme a la Ley N° 26969, así como a las entidades financieras.



DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Única. Derogación de normas

Deróguense las normas legales y administrativas que se oponen a la presente Ley o limiten su aplicación.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. Vigencia de la Ley

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

Lima, 30 de marzo de 2017.

6. Marzo 2017

[Signature]
LIC. CLAYTON FLAVIO GALVÁN VENTO
Congresista de la República

[Signature]
Luis F. Galarreta Velarde
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

[Signature]
D. Palomino

[Signature]
SONIA ECHEVARRÍA

[Signature]
CARLOS DOMÍNGUEZ HERRERA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

[Signature]
Palena Neada

[Signature]
RAMIRO O.

[Signature]
ROSA

[Signature]
J. YU YAS M
Luz Velazquez

[Signature]
Ely Alcalá

[Signature]
MILAGROS SANCHEZ

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 25 de Setiembre del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 1294 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de

VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN;
ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E
INTELIGENCIA FINANCIERA.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes normativos

El Decreto Ley N° 22591, crea en el Banco de la Vivienda del Perú, el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) que tenía por finalidad desarrollar la infraestructura indispensable para crear, facilitar y mejorar, en forma adecuada y progresiva las condiciones habitacionales de los trabajadores, mediante el financiamiento, entre otras, de obras de infraestructura sanitaria, a través de las empresas o municipalidades, administradoras de agua potable y alcantarillado.

Por su parte, mediante Decreto Supremo N° 007-91-VC, se declaró en estado de emergencia el Sistema Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado, quedando autorizado el Banco de la Vivienda del Perú para otorgar créditos a las empresas de agua potable y alcantarillado del Gobierno Central y Locales.

Como consecuencia de ello, se aprobó el Plan de Emergencia de Saneamiento a ejecutarse en SENASA, SEDAPAL, Empresas Municipales de Agua Potable y Alcantarillado, para el otorgamiento de los respectivos créditos (Resolución Ministerial N° 149-91-VC-1200), siendo reformulado y actualizado por Resolución Ministerial N° 019-92-PRES.

Mediante Decreto Ley N° 25520, se establecieron las finalidades del FONAVI, adscribiéndolo al Ministerio de la Presidencia, asumiendo su Consejo de Administración, las funciones que antes correspondían al Banco de la Vivienda del Perú, sustituyéndolo en las atribuciones y responsabilidad de atender las solicitudes de crédito y de conceder ampliaciones de financiamiento, con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Vivienda.

Por Resolución Ministerial N° 069-93-PRES, la Unidad Técnica Especializada del FONAVI (UTE-FONAVI) fue autorizada a sustituir el Servicio Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (SENAPA) en liquidación, en las atribuciones que se le asignaron a ésta última empresa en los Proyectos de Inversión, autorizándose a la UTE-FONAVI, para aprobar los nuevos financiamientos de las nuevas obras de infraestructura sanitaria en el país.

Conforme al artículo 5° de la Ley N° 26969, Ley de extinción de deudas de electrificación y de sustitución de la contribución al FONAVI por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad, se procedió a liquidar el FONAVI y se desactivó la UTE-FONAVI. Asimismo, en su artículo 6° se ordenó transferir al Ministerio de Economía y Finanzas la administración de la cartera de préstamos y recuperación de las inversiones con recursos del FONAVI, pudiendo celebrar convenios encargando a otras entidades la recuperación de los créditos autorizados.

Por otro lado, el artículo 7° de la Ley N° 26969 constituyó una Comisión integrada por tres (3) miembros designados por Resolución Ministerial, debiendo reportar directa y personalmente al Ministro de Economía y Finanzas; y, el artículo 8° estableció que las recuperaciones que se deriven de la aplicación de la presente Ley, constituirán recursos del Fondo MIVIVIENDA.

Finalmente, mediante Decreto Supremo N° 094-98-EF, se establecieron las atribuciones de la Comisión Liquidadora del FONAVI (COLFONAVI), teniendo entre sus responsabilidades administrar los activos del FONAVI, incluida la cartera de préstamos



y recuperación de las inversiones efectuadas con recursos de dicho fondo; culminar las obras que estuvieren en etapa de ejecución con financiamiento del FONAVI; realizar actos y celebrar contratos necesarios para el cumplimiento del encargo, incluyendo los de refinanciación, reestructuración y/o reprogramación de adeudos de los prestatarios del FONAVI, entre otros.

Análisis

Con todos los antecedentes normativos y desde la dación de la primera norma, es preciso mencionar que se han suscrito convenios de financiamiento para ejecutar obras de saneamiento, en donde se establecía que el Proyecto de Inversión era elaborado y aprobado por el Servicio Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (SENAPA), recayendo en las municipalidades, la responsabilidad de su ejecución.

Asimismo, se procedía a desembolsar el financiamiento para el Proyecto de Inversión, a solicitud de la entidad respectiva y de conformidad con el Reglamento de Operaciones del FONAVI, directamente al proveedor y/o contratista, según sea el caso; es decir, no a las entidades municipales.

Desde la publicación de las normas, se ha constatado que existen Proyectos de Inversión que no han sido culminados ni recepcionados por las municipalidades, así como existen casos en los cuales las entidades no han cumplido con su pago, esto debido principalmente por no haberse finalizado el proyecto de saneamiento, lo que ha ocasionado que no se haya hecho efectivo el cobro a los usuarios por el servicio público, como era su naturaleza.

En esa misma línea, se ha verificado que en las entidades municipales no obra expediente técnico ni documento alguno del Proyecto de Inversión en Agua Potable y Saneamiento, por lo que es factible inferir que no fueron recepcionadas por ellas.

Frente a esta problemática que genera incertidumbre, la Comisión Liquidadora del FONAVI (COLFONAVI) pretende cobrar, vía judicial, las acreencias por obras inconclusas cuando recaía en su momento, en la Unidad Técnica Especializada del Fondo Nacional de Vivienda (UTE-FONAVI), ser el ente coordinador, en representación del extinto Ministerio de la Presidencia, para la correcta aplicación de los créditos otorgados, para el logro de las metas físicas y de inversión, y por ende, de los avances del proyecto.

De todo lo anterior, es importante resaltar que debe ser la Comisión Liquidadora del FONAVI (COLFONAVI) la encargada y responsable de identificar a cada una de las empresas municipales que han suscrito los convenios y en los que considera que aun persiste una deuda impaga, ello con la finalidad de evidenciar cuánto será el monto final a extinguir o condonar. Como consecuencia de ello, la COLFONAVI deberá publicar la relación en el diario oficial El Peruano o en el de mayor circulación.

Si bien es cierto estas normas han beneficiado a sectores de la población, no ha sido suficiente porque no han acogido a toda la ciudadanía directamente afectada en su oportunidad, peor aún, han cargado con deudas impagas, hasta la fecha, a diferentes municipalidades desde hace muchos años (al menos desde 1992); y por otro lado, no se han culminado, resultando ser no solo una carga para la actual entidad municipal sino para la propia población, que durante décadas esperó la finalización de un proyecto en agua potable y saneamiento, y que lamentablemente no existe.



Cabe recordar, que mediante la Ley N° 26969, complementada por la Ley N° 27044, se extinguieron las deudas de electrificación contraídas por las personas naturales beneficiarias de préstamos otorgados por el FONAVI, salvo las que correspondían a conexiones domiciliarias. Asimismo, la naturaleza de la Ley N° 27045, ley de extinción de las deudas de saneamiento de los usuarios y de regularización de las deudas de las entidades prestadoras de servicios de saneamiento al Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI, es extinguir los saldos deudores de las personas naturales beneficiadas con los préstamos otorgados por el FONAVI, para la ejecución de obras de servicios de saneamiento, en donde la COLFONAVI procederá a la cancelación contable de las respectivas acreencias; así como regularizar las deudas de las entidades prestadoras de servicios de saneamiento con el FONAVI.

Por otro lado, mediante la Ley N° 30506, Ley que Delega en el Poder Ejecutivo la Facultad de Legislar en Materia de Reactivación Económica y Formalización, Seguridad Ciudadana, Lucha contra la Corrupción, Agua y Saneamiento y Reorganización de Petroperú S.A., publicada el 09 de octubre de 2016, el Congreso de la República ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, entre otros, en los términos a que hace referencia el artículo 104° de la Constitución Política del Perú y el artículo 90° del Reglamento del Congreso de la República.

Es por ello, que conforme con su literal d) del numeral 1 del artículo 2°, se delegó en el Poder Ejecutivo la facultad para legislar en materia de reactivación económica y formalización, a fin de establecer un marco macrofiscal que afiance el compromiso con la sostenibilidad fiscal; minimice el sesgo pro cíclico del gasto público a través de variables fiscales monitoreables, públicas y transparentes; impulse la complementariedad entre inversión pública y gasto en mantenimiento; permita la inversión en megaproyectos de infraestructura que impacten en la productividad; y alinee las Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales con los objetivos macrofiscales¹.

Que, con fecha 23 de diciembre de 2016, se publicó en el diario oficial El Peruano, el Decreto Legislativo N° 1275, norma que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Entre sus disposiciones normativas se encuentra el sinceramiento de deudas y extinción de intereses y multas, suspensión de cobranza coactiva y responsabilidad de funcionarios y autoridades ediles que hicieron mal uso de los recursos públicos, norma que resulta aplicable a nuestra iniciativa legislativa, puesto que los efectos son extinguir los intereses, moras, penalidades y demás gastos que se hayan devengado, cualquiera que fuera el estado en que se encuentren, inclusive en cobranza judicial, o se haya solicitado embargo de propiedades o cuentas bancarias.

El proceso de descentralización que recoge la Constitución Política del Perú, otorga autonomía económica y fiscal a los Gobiernos Regionales y Locales, pero es indudable que existen limitaciones, falta de conocimiento y diversidad de criterios en la gestión y capacidades de las entidades municipales, lo que constituye un potencial factor de riesgo macroeconómico, es por ello que debemos resaltar que debe existir responsabilidad civil, penal y administrativa de todos aquellos funcionarios y autoridades ediles que hicieron mal uso de los recursos públicos. Asimismo, nuestra iniciativa legislativa permitirá apoyar la reducción de pasivos de las empresas municipales, contribuyendo con el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales y con el proceso de descentralización.

¹ Exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1275, página 1.

En consecuencia, y por los motivos previamente expuestos, es que consideramos viable nuestra propuesta de iniciativa legislativa en el sentido de que se den por extinguidos los saldos deudores (intereses, moras, penalidades y demás gastos que se hayan devengado) de las entidades municipales beneficiarias de créditos otorgados con recursos del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), en base, principalmente, a la Resolución Ministerial N° 149-91-VC-1200, que aprobó el Plan de Emergencia de Saneamiento a ejecutarse en SENASA, SEDAPAL, Empresas Municipales de Agua Potable y Alcantarillado, para el otorgamiento de los respectivos créditos; y a la Resolución Ministerial N° 019-92-PRES, que aprobó la reformulación y actualización de los Proyectos de Inversión.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no irroga gasto alguno al erario nacional, siendo que su aprobación tiene como único objetivo extinguir las deudas derivadas de los créditos otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) a las entidades municipales para financiar proyectos de agua potable y alcantarillado, puesto que existen obras inconclusas, mal elaboradas y/o mal monitoreadas, que han acarreado deudas de gestiones pasadas, quienes de manera irresponsable accedieron a los créditos. Como consecuencia de ello, permitirá -indudable- fortalecer a los Gobiernos Regionales y Locales y al proceso de Descentralización contemplado en la Constitución Política del Perú, con la culminación de las obras y destinando ese presupuesto para proyectos de relevancia local, gastos e inversión en su institución. Si bien es cierto nuestra iniciativa legislativa no irroga gasto alguno (no hay creación o aumento de gasto público), no menos cierto es que Estado dejará de percibir los intereses, moras, penalidades y demás gastos que se hayan devengado como consecuencia de la presente norma, pero el beneficio es mayor y redundará favorablemente en aquella población que espera la culminación de esas obras o de otras relevantes para su localidad.

INCIDENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Los efectos de la iniciativa legislativa son la de extinguir las deudas derivadas de los créditos otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) a las entidades municipales para financiar proyectos de agua potable y alcantarillado, derogando las normas legales y administrativas que se oponen a la presente Ley o limiten su aplicación. La extinción recae sobre los intereses, moras, penalidades y demás gastos que se hayan devengado, y se aplica sobre todas, cualquiera que fuera el estado en que se encuentren, inclusive en cobranza judicial, o se haya solicitado embargo de propiedades o cuentas bancarias.

LA PROPUESTA SE ENMARCA EN LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se enmarca en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- Política de Estado N° 04: "Institucionalización del diálogo y la concertación".
- Política de Estado N° 24: "Afirmación de un Estado eficiente y transparente".