Proyecto de Ley N° 5988/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
22 SEP 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 11:57 am

PROYECTO DE LEY QUE RECONOCE EL DERECHO A PERCIBIR EL INCREMENTO REMUNERATIVO DEL 10% DEL HABER MENSUAL POR CONTRIBUCIÓN AL FONAVI EN CUMPLIMIENTO AL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO LEY N° 25981, SIN LA EXIGENCIA DE SENTENCIA JUDICIAL

El Congresista de la República **FLAVIO CRUZ MAMANI**, integrante del Grupo Parlamentario **PERÚ LIBRE**, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República ha dado la siguiente ley

LEY QUE RECONOCE EL DERECHO A PERCIBIR EL INCREMENTO REMUNERATIVO DEL 10% DEL HABER MENSUAL POR CONTRIBUCIÓN AL FONAVI EN CUMPLIMIENTO AL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO LEY N° 25981, SIN LA EXIGENCIA DE SENTENCIA JUDICIAL.

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto reconocer el derecho a percibir el incremento remunerativo del 10 % del haber mensual a favor de los trabajadores cuyas remuneraciones estuvieron afectas a la contribución al Fondo Nacional de Vivienda – FONAVI, ello en cumplimiento al artículo 2 del Decreto Ley N° 25981, sin la exigencia de sentencia judicial.

Artículo 2. Beneficiarios

La presente ley será de aplicación a los trabajadores cuyas remuneraciones estuvieron afectas a la contribución al Fondo Nacional de Vivienda – FONAVI, ello en cumplimiento al artículo 2 del Decreto Ley N° 25981 con vigencia al 01 de enero de 1993.

Artículo 3. Requisitos

Para ser beneficiario se requiere acreditar dos condiciones:

a) Haber sido trabajador dependiente con remuneración afecta a la contribución del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI); y,

b) Haber tenido vínculo laboral vigente al 31 de diciembre de 1992.

Artículo 4. Sobre los procesos judiciales en trámite

En los procesos judiciales en trámite iniciados por los trabajadores activos y cesantes, cuya pretensión sea el reconocimiento del incremento remunerativo equivalente al 10 % del haber mensual en cumplimiento al artículo 2 del Decreto Ley N° 25981, la administración, en cumplimiento de la presente ley, se allana a la pretensión.

Los procesos judiciales en trámite señalados en el primer párrafo del presente artículo no son impedimento para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2 de la presente ley.

Artículo 5. Del reconocimiento del derecho y la responsabilidad funcional

Las entidades administrativas emitirán los actos administrativos correspondientes reconociendo el derecho a percibir del incremento remunerativo equivalente al 10 % del haber mensual en cumplimiento al artículo 2 del Decreto Ley N° 25981.

DISPOSICIONES FINALES

PRIMERA. - Reglamentación de la ley

Será reglamentada en un plazo de sesenta (60) días contados a partir de su publicación en el diario oficial el peruano.

SEGUNDA. - Financiamiento

La presente ley no irrogará gastos al tesoro público, debiendo financiarse con cargo al presupuesto de los ministerios involucrados.

Lima, setiembre del 2023

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
FLAVIO CRUZ MAMANI

FLAVIO CRUZ MAMANI
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

WILSON QUISPE M.

Vocero

Isaac Mita Alanoca

SEGUNDO T. MONTALVO C.

MARIA AGÜERO GUTIERREZ

Waldemar Cerrón

Milagros Rivas

Margot Palacios

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA:

La presente propuesta legislativa se plantea sobre la base de la contribución realizada por los trabajadores al Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI, la misma que fue creada a través del Decreto Ley N° 22591 de fecha 01 de julio de 1979, con la finalidad de facilitar la adquisición de viviendas por parte de los trabajadores. La ley precitada en su artículo 2°, literal a) estableció la contribución obligatoria de los trabajadores, cualquiera sea su régimen laboral del 1%. Posteriormente, el Decreto Ley N° 25981, norma vigente a partir del 01 de enero de 1993, en su artículo 1°, modificó la tasa de la contribución a FONAVI, a cargo de los trabajadores dependientes, fijándole en 9% y en su artículo 2°, estableció que: **"(...) Los trabajadores dependientes cuyas remuneraciones están afectas a la contribución al FONAVI, con contrato de trabajo vigente al 31 de diciembre de 1992, tendrán derecho a percibir un incremento de remuneraciones a partir del 01 de enero de 1993. El monto de este aumento será equivalente al 10% de la parte de su haber mensual del mes de enero de 1993 que esté afecto a la contribución al FONAVI (...)".**

Sin embargo, el incremento remunerativo dispuesto por el artículo 2° del Decreto Ley N° 25981 no fue implementado por las entidades administrativas, razón por la cual los trabajadores activos y cesantes han optado por recurrir al poder judicial para obtener sendas resoluciones judiciales que confirman el derecho a percibir dicho beneficio económico, a la fecha el poder judicial afronta una inmensa carga procesal, por otro lado los trabajadores para recurrir al órgano jurisdiccional tienen que realizar el pago de tasas judiciales y la necesidad de la asistencia legal de un abogado, los mismos que pueden ser orientados a atender su salud, alimentación, vivienda entre otros; reiterando que la judicialización de los beneficios laborales ha incrementado innecesariamente la carga procesal del poder judicial, por lo que la aprobación de la presente iniciativa legislativa coadyuvara a mejorar la calidad de vida de los trabajadores, en el caso de los trabajadores activos permitirá cumplir sus labores sin distracciones ni preocupaciones, en los trabajadores cesantes permitirá mejorar su calidad de vida, asimismo permitirá efectuar una descarga procesal significativa a nivel del poder judicial.

PROPUESTA LEGISLATIVA

La propuesta legislativa busca reconocer mediante actos administrativos el derecho a percibir el incremento remunerativo dispuesto por el artículo 2° del Decreto Ley N° 25981, ello sin la necesidad de exigencia de sentencia judicial.

A nivel del poder judicial la controversia sobre el reconocimiento del incremento remunerativo dispuesto por el artículo 2° del Decreto Ley N° 25981 ya fue esclarecida por la Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República fijando como precedente vinculante en la Casación N° 3815-2013-Arequipa, en la que se determinó que la aplicación del artículo 2° de la Ley N° 25981, está condicionado únicamente al cumplimiento de dos condiciones: 1) Ser trabajador dependiente con remuneración afecta a la contribución del Fondo Nacional de Vivienda FONAVI. y 2) Gozar de contrato de trabajo vigente al treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y dos.

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

A la fecha el criterio asumido por la Sala Suprema sobre el pago del incremento del 10 % previsto en el artículo 2 del Decreto Ley N° 25981, ha quedado establecido de manera uniforme en diversos pronunciamientos, tales como: Casación N° 1598-2011-La Libertad, Casación N° 38 15-2013-Arequipa, Casación N° 6239-2013-Tumbes, Casación N° 6307-20 13-La Libertad, Casación N° 9455-2013-Arequipa, Casación N° 6500- 2015-Lambayeque, Casación N° 14989-2015-La Libertad, Casación N° 6 097-2016-Tacna y Casación N° 15339-2016-Lambayeque. Por lo tanto, en virtud a lo dispuesto en el artículo 22° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-93-JUS, constituye doctrina jurisprudencial para efectos de evaluar los casos referidos al pago del incremento de la remuneración otorgado por el artículo 2° del Decreto Ley N° 25981.

La Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, en la Casación N° 3815-2013-Arequipa establece: **"(...) Sexto**.- Que el artículo 2° del D.L. N° 25981 publicado el veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y dos, dispuso que: "Los trabajadores dependientes cuyas remuneraciones están afectas a la contribución al FONAVI con contrato de trabajo vigente al 31 de diciembre de 1992, tendrán derecho a percibir un incremento de remuneraciones a partir del 1 de enero de 1993. El monto de este aumento será equivalente a 10% de la parte de su haber mensual del mes de enero de 1993 que este afecto a la contribución FONAVI". Al respecto, se verifica que para la aplicación de la presente norma, está establecido el cumplimiento de dos condiciones: 1) Ser trabajador dependiente con remuneración afecta a la contribución del Fondo Nacional de Vivienda FONAVI, y 2) Gozar de contrato de trabajo vigente al treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y dos. **Séptimo**.- Que, a su vez la Única Disposición Final de la Ley N° 26233, establece que "Los trabajadores que por aplicación del artículo 2° del D.L N° 25981, obtuvieron un incremento de remuneraciones a partir del 1 de enero de 1993, continuarán percibiendo dicho aumento. "De la lectura de la norma transcrita se desprende que la única condición para seguir percibiendo el incremento otorgado por el Decreto Ley N° 25981, es que el trabajador haya obtenido desde el 1 de enero

de 1993 el incremento de sus remuneraciones en virtud de la aplicación del artículo 2° del Decreto Ley. **Octavo.-** Que, debe precisarse que las normas denunciadas como infringidas pertenecen al grupo de normas denominadas autoaplicativas, toda vez que estas pueden ser definidas como aquellas que llevan incorporadas en sí mismas un acto de ejecución, de modo tal que sus efectos se producen con la sola entrada en vigencia de la norma, pues estas producen efectos jurídicos inmediatos en la esfera jurídica de los sujetos de derechos, es decir, que éste tipo de normas con su sola entrada en vigencia crean situaciones jurídicas concretas, no siendo necesario actos posteriores y concretos de aplicación para que genere efectos. Su simple entrada en vigor, crea, modifica o extingue una situación concreta de derechos o generan una obligación de hacer, de no hacer o de dejar de hacer, vinculando a personas determinadas por las condiciones, circunstancias y posición en que se encuentra y siempre que el cumplimiento de esa obligación o la sujeción a esa condición jurídica, no esté condicionada por la realización de acto alguno de individualización de la norma. **Noveno.-** Que, en este orden de ideas, se determina que la disposición contenida en el artículo 2° del D.L. N° 25981, es de aplicación inmediata que no requiere de un acto de ejecución y no está condicionada a actos posteriores, puesto que dicha ejecución está plasmada en sí misma y está dirigida en forma concreta a trabajadores que reúnan las condiciones plasmadas en ellas, siendo estos que el trabajador tengan la calidad de dependiente, cuya remuneración esté afecta al FONAVI y cuyo contrato este vigente al 31 de diciembre de 1992 **(...)" En la Casación N° 9171-2014-Lambayeque** señala: "**Sétimo**.- En efecto, el artículo 2° del Decreto Ley N° 25981 y la Única Disposición Final de la Ley N° 26233, denunciadas en el recurso casatorio como infringidas, se encuentran dentro del grupo de normas denominadas autoaplicativas, que son aquellas que llevan incorporadas en sí mismas un acto de ejecución, esto es, que sus efectos se producen con la sola entrada en vigencia del precepto, pues, ésta produce efectos jurídicos automáticos en la esfera jurídica de los sujetos de derechos. Es decir, que este tipo de normas con su sola entrada en vigencia crean situaciones jurídicas concretas, no siendo necesario actos posteriores de aplicación para que genere efectos. **Octavo.-** En consecuencia, la pretensión del demandante se encuentra dentro de lo previsto en el Decreto Ley N° 25981 y la Única Disposición Final de la Ley N° 26233, considerando que el actor ingreso a laborar antes de la dación de dichas normas, conforme se aprecia de la Resolución N° 242-P-89-CORDELAM de fecha 29 de noviembre de 1989 que nombra al actor con efectividad partir del 1 de noviembre de 1989, por lo que se puede establecer que tenía contrato vigente al 31 de diciembre de 1992 y por tanto fue aportante con sus remuneraciones al FONAVI, conforme se aprecia de la boleta de pago obrante a foja 8 y 9 del mes de diciembre de 1992 y enero de 1993, respectivamente, que en el rubro FONAVI se le pagaba por ambos meses la misma cantidad de 0.90; consecuentemente le corresponde percibir el incremento solicitado a partir del 1 de enero de 1993, con los respectivos intereses legales."

En la Casación N° 8647-2014-Lambayeque establece: **"Octavo.- (...)** la disposición contenida en el artículo 2° del Decreto Ley N° 25981, es de aplicación inmediata y está dirigida en forma concreta a trabajadores que

reúnan las condiciones plasmadas en ellas, esto es 1) Ser trabajador dependiente con remuneración afecta a la contribución del Fondo Nacional de Vivienda FONAVI, y 2) Gozar de contrato de trabajo vigente constitucional y legal que desarrolla el otorgamiento del incremento por FONAVI a favor de los trabajadores dependientes, sin excepción, y de la base fáctica que sostiene la demanda, como la Constancia de Pagos N° 073-APER-USEL-93 de fojas 33, en la que se establece que el actor tuvo contrato vigente al mes de diciembre de 1992, y su remuneración estaba afecta al descuento por concepto de Fonavi, se colige que el demandante cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 2° del Decreto Ley N° 25981, habiendo así adquirido el derecho a percibir el aumento de remuneraciones a partir del 1 de enero de 1993 y que si bien no se verifica el incremento de la remuneración en el monto equivalente al 10%, este hecho no es imputable al accionante, ya que constituye un problema de carácter presupuestario, que debía ser resuelto por el Ministerio de Economía y Finanzas en su monto; tanto más sí de la literalidad de la Única Disposición Final de la Ley N° 26233, no indica que solo tienen derecho a percibir el incremento de remuneraciones, a quienes les hicieron efectivo o solo los trabajadores que la Administración les había reconocido tal incremento; es decir, lo que realmente exige la norma legal es que, tienen derecho a continuar percibiendo la remuneración, todos los trabajadores que por mandato del artículo 2° del Decreto Ley N° 25981, obtuvieron el derecho del incremento de sus remuneraciones, bastando acreditar que fue un trabajador con contrato vigente al 31 de diciembre de 1992 y que sus remuneraciones estuvieron afectas a la contribución del FONAVI, más aún si se trata de un derecho laboral de carácter irrenunciable, de conformidad con lo establecido por el artículo 26° inciso 2) de la Constitución Política del Estado".

Finalmente, cabe aclarar que el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 00007-2009-AI/TC, sobre el control de constitucionalidad ejercido a los diferentes artículos del Decreto de Urgencia N° 026-2009, estableció que los decretos de urgencia dictados bajo las exigencias previstas en el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución Política de 1993, debían responder a determinados criterios o exigencias de validez, como la excepcionalidad, la necesidad, la transitoriedad, la generalidad y la conexidad, concluyendo en su fundamento 11 que el otorgamiento de beneficios previstos por ley, no pueden modificarse a través de un decreto de urgencia, pues ello resulta inconstitucional. En tal sentido, considerando que los decretos supremos dictados al amparo del artículo 211° inciso 20) de la Constitución de 1979, constituyen el antecedente de los decretos de urgencia dictados al amparo del artículo 118° inciso 19) de la Constitución del 1993, la conclusión arribada en la citada sentencia del Tribunal Constitucional resulta aplicable al Decreto Ley N° 25981; por ende, el artículo 2° del Decreto Supremo Extraordinario N° 043-PCM-93 no puede modificar el beneficio contenido en el artículo 2° del Decreto Ley N° 25981, pues el indicado decreto supremo, al haberse extendido en el tiempo, no cumple el presupuesto habilitante de su carácter extraordinario y temporal que le otorga fuerza de ley; por lo que, dicha norma no resulta aplicable al caso concreto.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La implementación de lo establecido en la presente ley no irroga gasto adicional al Estado, por cuanto su implementación será con los recursos de los pliegos involucrados.

ESTADO
EFECTOS DIRECTOS

- Contar con una norma específica para que el Estado pueda realizar el pago de la deuda originada por la aplicación del artículo 2° del Decreto Ley N° 25981.
- Fomentar el bienestar y el estado emocional de los trabajadores activos y cesantes, cuyo derecho fue adquirido durante la vigencia del Decreto Ley N° 25981.

EFECTOS INDIRECTOS

- Permitir la forma de pago a todos los trabajadores activos y cesantes, la deuda por concepto de la implementación del artículo 2° del Decreto Ley N° 25981.
- Garantizar la oportunidad del pago a los trabajadores activos y cesantes, cuyo derecho fue adquirido durante la vigencia del Decreto Ley N° 25981.

TRABAJADORES
EFECTOS DIRECTOS

- Mejora la calidad de vida de los trabajadores activos y cesantes por el pago de la deuda por concepto de la implementación del artículo 2° del Decreto Ley N° 25981.

EFECTOS INDIRECTOS

- Los trabajadores activos y cesantes, con el pago de la deuda pueden contraer compromisos de carácter personal y familiar.

III. IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

La presente iniciativa legislativa no contraviene con la normativa vigente, ni vulnera otras normas, más por el contrario está orientada a reconocer los derechos de los trabajadores activos y cesantes, beneficio previsto en el artículo 2° del Decreto Ley Nº 25981.

IV. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación con la Segunda Política del Estado del Acuerdo Nacional: Equidad y Justicia Social en sus numerales:

11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación
Con este objetivo el Estado combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades.