

PROYECTO DE LEY DE DEVOLUCIÓN DE DINERO DEL FONAVI A LOS TRABAJADORES QUE CONTRIBUYERON LOS EMPLEADORES

El congresista de la república **ALFREDO PARIONA SINCHE**, miembro de la BANCADA SOCIALISTA, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le 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 ley siguiente:

LEY DE DEVOLUCIÓN DE DINERO DEL FONAVI A LOS TRABAJADORES QUE CONTRIBUYERON LOS EMPLEADORES

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto permitir la devolución del dinero que aportaron los empleadores al FONAVI, a todos los trabajadores, como un medio de reivindicación, puesto que, no recibieron la totalidad de sus aportes, a pesar de la aprobación de la Ley 29625, Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo.

Artículo 2. Devolución del dinero del FONAVI

Se devuelve a todos los trabajadores, el dinero que fueron aportados al FONAVI, por las personas jurídicas o naturales, en su condición de empleadores.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), emite el reglamento de la presente ley, en un plazo no mayor de ciento veinte (120) días calendario, contados a partir de la publicación en el Diario Oficial “El Peruano”.

SEGUNDA. Vigencia

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de la publicación de su reglamento en el diario oficial “El Peruano”, sin correlación con la Ley 29625, Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo; y, sus precisiones realizadas.

TERCERO. Devolución en caso de fallecimiento

La devolución de aportes al FONAVI realizado por los empleadores, será al fonavista titular y, en caso de fallecimiento, será a sus deudos (cónyuge, hijos mayores de edad, hermanos).

CUARTO. Adecuación y derogatoria

Se adecuan y derogan todas las normas que se opongan a la presente Ley.

Lima, junio 2026

ALFREDO PARIONA SINCHE
Congresista de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA:

El artículo 2 de la Constitución Política del Perú, indica que:

“Toda persona tiene derecho: [...] 2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole [...]” (Artículo 2, Constitución Política del Perú, 1993)

De igual forma, el artículo 4 de la Constitución Política del Perú, menciona que:

“La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad. La forma del matrimonio y las causas de separación y de disolución son reguladas por la ley.” (Artículo 4, Constitución Política del Perú, 1993)

Igualmente, el artículo 7 de la Constitución Política del Perú, señala que:

“Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona con discapacidad tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.” (Artículo 7, Constitución Política del Perú, 1993)

También, el artículo 10 de la Constitución Política del Perú, señala que:

“El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida.” (Artículo 10, Constitución Política del Perú, 1993)

Además, el artículo 22 de la Constitución Política del Perú, señala que:

“El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona.” (Artículo 22, Constitución Política del Perú, 1993)

De igual manera, el artículo 24 de la Constitución Política del Perú, establece que:

“El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual. El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador. Las remuneraciones mínimas se regulan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores.” (Artículo 24, Constitución Política del Perú, 1993)

El artículo 1 de la Ley 29625, Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo, indica que:

“Devuélvase a todos los trabajadores que contribuyen al FONAVI, el total actualizado de sus aportes que fueron descontados de sus remuneraciones. Así mismo abónese a favor de cada trabajador beneficiario; los aportes de sus respectivos empleadores, el Estado y otros en la proporción que les corresponda debidamente actualizados.” (Artículo 1, Ley 29625, 2010)

El artículo 2 de la Ley 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, establece que:

“Precisase el artículo 1 de la Ley 29625, Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo, en el sentido de que la devolución de las aportaciones comprende: a) A todos los trabajadores, dependientes e independientes que aportaron al FONAVI, con la excepción de quienes se beneficiaron de sus recursos en un monto igual o mayor a su aporte. b) A los descontados de sus remuneraciones.” (Artículo 2, Ley 31173, 2021)

Al respecto, en la Ley 31173, se consideró en el artículo 2, “que procedería la devolución a los descontados de sus remuneraciones, los efectuados por sus empleadores, incluido el Estado y otros, sin embargo, fue declarado inconstitucional por el Resolutivo 1 del Expediente N°00016-2021-PI/TC, en el extremo “los efectuados por sus empleadores, incluido el Estado y otros”, lo cual resultó discriminatorio.”¹

Para efectos de la presente ley, es importante destacar los siguientes conceptos:

“Aporte del empleador.- Toda aquella contribución al FONAVI que fue aportada por el empleador en base a la remuneración del trabajador, durante el tiempo de vigencia del FONAVI.”²

¹ Tribunal Constitucional. Expediente N°00016-2021-PI/TC, 23 de marzo de 2026. Recuperado de: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1281164>

² Decreto Supremo 006-2012-EF. Reglamento de la Ley 29625, Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo, 13 de enero de 2012.

“Empleadores.- Personas jurídicas o naturales que, en su condición de empleadores, aportaron al FONAVI.”³

“FONAVI.- Fondo Nacional de Vivienda, creado por el Decreto Ley 22591, de fecha 30 de junio de 1979, que tuvo como finalidad satisfacer en forma progresiva la necesidad de vivienda de los trabajadores en función de sus ingresos. Inició su liquidación el 28 de agosto de 1998, fecha que entró en vigencia la Ley 26969.”⁴

“La Secretaría Técnica del Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi) informó que la devolución de aportes ya supera los S/3.675 millones entregados a más de un millón 279 mil fonavistas de los grupos de pago del 1 al 22, incluyendo reintegros. Estos recursos han sido inyectados a la economía como parte del cumplimiento de la Ley N.º 29625.”⁵, sin embargo, según declaraciones de los fonavistas, no habrían recibido la totalidad de sus aportes, por lo que, la presente ley se sustenta como un medio de reivindicación a los fonavistas para que reciban la cantidad que fueron aportadas por los empleadores.

Si bien, el extremo sobre el “aporte de los empleadores”, fue declarado inconstitucional por el Pleno. Sentencia 86/2023 (Expediente 00016-2021-PI/TC) del TC, se debe tener a consideración que la Ley 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, fue aprobado el 27 de abril

³ Decreto Supremo 006-2012-EF. Reglamento de la Ley 29625, Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo, 13 de enero de 2012.

⁴ Decreto Supremo 006-2012-EF. Reglamento de la Ley 29625, Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo, 13 de enero de 2012.

⁵ Diario “La República”. Fonavi ya devolvió S/3.675 millones a más de 1.2 millones de aportantes: ¿quiénes pueden inscribirse y qué falta para nuevos pagos?, 18 de mayo de 2026. Recuperado de: <https://larepublica.pe/economia/2026/05/13/fonavi-ya-devolvio-s3675-millones-a-mas-de-12-millones-de-aportantes-quiénes-pueden-inscribirse-y-que-falta-para-nuevos-pagos-hnews-338884>

de 2021, a pesar de existir una sentencia del Tribunal Constitucional (Caso Fonavi) de fecha 8 de noviembre de 2018⁶, por lo que, se tendría un precedente que no impediría la aprobación de esta ley, generando una nueva revisión de la ley, por parte del Tribunal Constitucional, teniendo a consideración su responsabilidad constitucional de cumplir y hacer cumplir las leyes.

A continuación, una boleta de pago emitido por Demetrio Suárez, S.A. La Oroya, en el que se puede apreciar el descuento realizado a los empleadores para el FONAVI:

Demetrio Suárez, S. A.
LA OROYA

BOLETA DE PAGO N°. 12 57-009
REGISTRO PATRONAL N° 14670700125

| | | |
|---------------|-------------------------|----------------------------|
| Nombre | <u>JOSE BERTON 9102</u> | |
| Sexo | <u>masculino</u> | MES <u>dic. 1979</u> |
| Ocupación | <u>trab. adot.</u> | |
| Fecha Ingreso | <u>1-10-65</u> | S.S.E. No. <u>262-0722</u> |

COMPUTO MENSUAL

| | | | Imp. Total |
|---------------|------------|--------------|------------------------|
| Días de trab. | | | <u>15448</u> - |
| Dominicales | <u>D.L</u> | <u>22508</u> | |
| Horas extras | <u>"</u> | <u>22513</u> | |
| Feridos | <u>"</u> | <u>22562</u> | |
| Comisiones | <u>-</u> | <u>22699</u> | <u>9415</u> - |
| TOTAL | | | <u>24.863</u> - |

DESCUENTOS

| | EMPLEADOR | EMPLEADO |
|---------------------|---------------------|------------------------|
| S.S.E. | <u>3.5% 1268 -</u> | <u>3.1% 620 -</u> |
| S.N. Pensiones | <u>5.1% 1260 -</u> | <u>2.5% 620 -</u> |
| <u>FONAVI</u> | <u>2.5% 622 -</u> | <u>2.8% 492 -</u> |
| <u>Asistencia</u> | <u>905 -</u> | |
| Asignac D. L. 21899 | | <u>1232 -</u> |
| D. L. 22070 | | <u>23.126 -</u> |
| D. L. 22188 | | <u>1.500 -</u> |
| <u>4077 -</u> | DEBE A PAGAR | <u>24.626</u> - |

Fecha 31 noviembre 1979

Firma del Empleado _____

Firma y Sello del Empleador _____

⁶ Tribunal Constitucional. Expediente 0008-2017-PI/TC, 8 de noviembre de 2018.

En tal sentido, resulta viable la aprobación de la presente ley, toda vez que, el Tribunal Constitucional (TC) resolvió, que los fonavistas deben recibir sus aportes que realizaron al Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi), es decir, la totalidad de sus aportes, lo cual no se ha ejecutado, puesto que, la Comisión Ad Hoc, no estaría realizando la devolución total de aportes, sino sumas efímeras que no llegarían ni a la mitad de sus aportes, por lo que, la devolución de aportes realizados por los empleadores, sería una forma de reivindicación con todos los fonavistas del Perú, un claro ejemplo, “un fonavista que realizó aportes por más de dieciocho (18) años, recibieron solo S/88.00 soles”⁷.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La vigencia de la presente Ley no contraviene ninguna normativa y se encuentra acorde de los artículos 2, 4, 7, 10, 22, 24 y, numeral 1 del 102 de la Constitución Política del Perú, puesto que, permitirá la devolución del dinero que aportaron los empleadores al FONAVI, a todos los trabajadores, como un medio de reivindicación.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa pretende la devolución de los aportes realizados por los empleadores a los exfonavistas que vienen denunciando pagos injustos por la Comisión Ad Hoc, puesto que, no estarían realizando el pago íntegro de todos sus aportes. En tal sentido, la devolución será un medio de reivindicación con todos nuestros adultos mayores que en su momento realizaron sus aportes y no están siendo verdaderamente atendidos, a pesar de la aprobación de la Ley 31173.

⁷ Exitosa. “La Comisión Ad Hoc está pagando a su manera”, 15 de mayo de 2026. Recuperado de: <https://www.facebook.com/Exitosanoticias/videos/-exitosaper%C3%BA-exfonavistas-denunciaron-presuntas-irregularidades-en-los-pagos-del/2051038918835020/>

RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

El Proyecto de Ley tiene vinculación directa con la **Décimo Política de Estado del Acuerdo Nacional**: “Reducción de la pobreza”, en el que se establece que:

“Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas. Asimismo, nos comprometemos a combatir la discriminación por razones de inequidad entre hombres y mujeres, origen étnico, raza, edad, credo o discapacidad. En tal sentido, privilegiaremos la asistencia a los grupos en extrema pobreza, excluidos y vulnerables [...]” (Acuerdo Nacional, 2025)

Además, guarda relación con la **Décimo Primera Política de Estado del Acuerdo Nacional**: “Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación”, en el cual se señala que:

“Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia, los adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas, los discapacitados y las personas desprovistas de sustento, entre otras. La reducción y posterior erradicación de estas expresiones de desigualdad requieren temporalmente de acciones afirmativas del Estado y de la sociedad, aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población [...]” (Acuerdo Nacional, 2025)

Finalmente, guarda relación con la **Vigésimo Cuarta Política de Estado del Acuerdo Nacional**: “Afirmación de un Estado eficiente y transparente”, en el cual se indica que:

“Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores [...]” (Acuerdo Nacional, 2025)

Lima, junio de 2026