



Resolución Jefatural N°

049-2026-INEI

Lima, 13 de febrero de 2026

Visto el expediente N° SG-TD020250071273 de Recurso de Apelación presentado por el ex servidor Enrique Gustavo Espinoza Franco, contra la Resolución Directoral N° 707-2025-INEI/OTA-OEPER, emitida por la Oficina Ejecutiva de Personal; y, el Informe N° 000010-2026-INEI/OTAJ de la Oficina Técnica de Asesoría Jurídica del Instituto Nacional de Estadística e Informática.

CONSIDERANDO:

Que, por Resolución Directoral N° 707-2025-INEI/OTA-OEPER, de fecha 22 de diciembre de 2025, emitida por la Oficina Ejecutiva de Personal, se resuelve declarar improcedente la solicitud presentada por el ex servidor Enrique Gustavo Espinoza Franco, respecto al incremento remunerativo del 10% de su haber mensual por FONAVI, dispuesto por el Decreto Ley N° 25981, más devengados e intereses legales, desde el 1 de enero de 1993 a la fecha, conforme al artículo 2° del Decreto Ley 25981; y los argumentos expuestos en la parte considerativa de la citada resolución;

Que, la Resolución Directoral N° 707-2025-INEI/OTA-OEPER de fecha 22 de diciembre de 2025, fue notificada el 29 de diciembre de 2025, de acuerdo al cargo de notificación que se adjunta y el Recurso de Apelación, fue interpuesto el 30 de diciembre de 2025;

Que, mediante escrito, registrado con Expediente N° SG-TD020250071273, el 30 de diciembre de 2025, presentado por el ex servidor Enrique Gustavo Espinoza Franco, interpone Recurso de Apelación contra la Resolución Directoral N° 707-2025-INEI/OTA-OEPER de fecha 22 de diciembre de 2025, para que se le reconozca y otorgue el incremento remunerativo del 10% de su haber mensual por FONAVI, más devengados e intereses legales, fundamenta su petición en: 1. La recurrente ingreso a laborar para la entidad demandada conforme a la Resolución Jefatural N° 272 -90-INEI de fecha 06 de junio de 1990, como Técnico I en la Oficina de Abastecimiento y Servicios, pasando a la condición de cesante con Resolución Jefatural N° 198-2023-INEI de fecha 12 de julio de 2023. 2.- Conforme se advierte de la copia de la constancia certificada de pago de haberes, extendida por la Oficina de Administración Financiera, para diciembre de 1992 y enero de 1993, el recurrente era contribuyente del FONAVI, pero nunca se me abonó el incremento remunerativo establecido en el Decreto Ley 25981, no obstante la apelada, señala que en su Artículo 2, dispuso el incremento del 10% de la parte de la parte del haber mensual de enero de 1993 afecta a la contribución del FONAVI, para los trabajadores con contrato vigente al 31 de diciembre de 1992. Señala al Señor Director, que la recurrente, tenía la condición de trabajador estatal en diciembre de 1992 y enero de 1993, es decir, trabajaba para el INEI, y mi remuneración se encontraba afecta al FONAVI, Sin embargo, a la entrada en vigencia del Decreto Ley 25981, 01 de enero de enero de 1993, nunca se me abono el incremento remunerativo del 10% de mi haber mensual 3.- La Primera y Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de la República, en el acuerdo plenario N° 1-2023-116/SDCST, claramente ha establecido que corresponde otorgar el incremento remunerativo del 10% del haber por FONAVI a los servidores que acrediten haber tenido vínculo laboral al 31 de diciembre de 1992 y que consecuentemente de la revisión de sus boletas de pagos de los meses de diciembre de 1992 y/o enero de 1993. Se advierte que se les realizaba los descuentos por contribución al Fonavi, condición y exigencia tanto normativa como jurisprudencial que las cumpla a cabalidad, de allí la naturaleza de la presente apelación a efectos de ser reevaluada por el superior jerárquico, toda vez que la Resolución Directoral apelada, recurre a argumentos alejados del desarrollo jurisprudencial emitidos por la Corte Suprema de



Justicia de la República, para declarar improcedente mi solicitud, no obstante tener pleno conocimiento que la jurisprudencia es de obligatorio cumplimiento tanto para el ente jurisdiccional como administrativo. Finalmente Sr. Jefe del INEI, se concluye que, al cumplir en todos sus extremos con las disposiciones establecida en el Decreto Ley N° 25981, como con lo establecido por el acuerdo plenario N° 1-2023-116/SDCST de la Primera y Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de la República, la misma que es de obligatorio cumplimiento, me asiste el derecho a percibir, entre los conceptos de mi remuneración el incremento remunerativo del 10 % por contribución al FONAVI, además de devenir la norma invocada, en una de carácter AUTOAPLICATIVA, la misma que debería ser de automático cumplimiento sin mayores dilaciones por el ente administrativo; por tales consideraciones, solicito se declare fundado el presente recurso de apelación, se ampara en el 1.- Literal 20) del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú, toda persona tiene derecho "A formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo del legal, bajo responsabilidad" 2.- Literal b) del Artículo 218.1 de la Ley N° 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General. Adjunta copia de la Resolución Directoral N° 707-2025-INEI/OTA- OEPER;

Que, con Oficio N° 000054-2026-INEI/OTA de fecha 13 de enero de 2026, la Oficina Técnica de Administración hace suyo el Informe N° 000040-2026-INEI/OEPER-OTA de fecha 13 de enero de 2026, emitido por la Oficina Ejecutiva de Personal, señalando que el ex servidor del Instituto Nacional de Estadística e Informática, Enrique Gustavo Espinoza Franco, interpuso Recurso de Apelación contra la Resolución Directoral N° 707-2025-INEI/OTA-OEPER, al no estar conforme a lo resuelto, en torno a la solicitud de incremento remunerativo equivalente al 10% de sus haberes mensuales, así como los devengados y reintegro de intereses legales, desde el 1 de enero de 1993, conforme el artículo 2 del Decreto Ley N° 25981;

Que, con Informe N° 000040-2026-INEI/OEPER-OTA de fecha 13 de enero de 2026, la Oficina Ejecutiva de Personal, emite opinión técnica concluyendo, que la pretensión del señor **Enrique Gustavo Espinoza Franco**, referida al reconocimiento del incremento remunerativo del diez por ciento (10%) por contribución al FONAVI no se encuentra amparada por el marco normativo vigente, en tanto el beneficio previsto en el Decreto Ley N° 25981 fue expresamente delimitado y excluido para los organismos del Sector Público que financian sus planillas con recursos del Tesoro Público, condición que ostenta el **Instituto Nacional de Estadística e Informática**. Asimismo, se determina que el **Acuerdo Plenario N° 1-2023-116/SDCST**, si bien constituye un criterio relevante en el ámbito jurisdiccional, carece de fuerza normativa vinculante para la administración pública, la cual se encuentra sujeta al principio de legalidad; en consecuencia, dicho criterio no resulta suficiente para sustentar, en sede administrativa, el otorgamiento del incremento remunerativo solicitado, por lo que que la **Resolución Directoral N° 707-2025-INEI/OTA-OEPER** se encuentra debidamente motivada, habiendo sido emitida dentro del ámbito de competencia de la entidad y en observancia del ordenamiento jurídico vigente; por lo que corresponde confirme el acto administrativo impugnado;

Que, el artículo 220 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, establece que: *"El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que se eleve lo actuado al superior jerárquico", siendo su plazo de interposición de quince (15) días perentorios de notificado el acto administrativo, de conformidad a los dispuesto en el numeral 218.2 del artículo 218 del cuerpo normativo antes descrito*;

Que, el artículo 86 concordado con el artículo 117.3 de LPAG establece que entre los deberes de las autoridades respecto al procedimiento administrativo está el *"Resolver explícitamente todas las solicitudes presentadas, salvo en aquellos procedimientos de aprobación automática"* y *"Este derecho implica la obligación de dar al interesado una respuesta por escrito dentro del plazo legal"*;

Que, de acuerdo a lo establecido en el artículo IV. Del Título Preliminar del TUO de la LPAG el procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente, entre otros principios, en: **"1.2. Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten."**



Que, el Decreto Ley N° 25981 establece en su Artículo 1° que "a partir del 1 de enero de 1993, la tasa a que se refieren los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo N° 497 será del 9%, así mismo en su artículo 2, señala que los trabajadores dependientes cuyas remuneraciones están afectadas a la contribución del 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 a este aumento será equivalente al 10% de la parte de su haber mensual del mes de enero de 1993 que esté afecto a las contribuciones al FONAVI y según su artículo 3 se deja sin efecto a partir del 1 de enero de 1993 el inciso c) del artículo 2 y el artículo 5 del Decreto Ley N° 22591, así como el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 497 y sus normas complementarias (...) "Desde la creación del FONAVI con Decreto Ley N° 22591, se estableció el pago obligatorio de aportes del trabajador y del empleador, regulándose con dicha Ley los pagos del 1% a cargo de los trabajadores dependientes y el 4% a cargo del empleador, teniendo como base de cálculo las remuneraciones del trabajador, sin exceder de cinco (5) sueldos y salarios mínimos vitales urbanos fijados para la Provincia de Lima; con Decreto Legislativo N° 497, se ratifica la parte alícuota del trabajador. Y para el empleador se deja la alícuota en el 5% de las remuneraciones de los trabajadores, sin que exceda ya no el importe de 5 sueldos o salarios mínimos vitales urbanos fijados para la provincia de Lima, si no de 08 Unidades Impositivas Tributarias. Sin embargo con la dación del Decreto Ley N° 25981 se eliminó la alícuota del empleador siendo únicamente de responsabilidad del trabajador el aporte al FONAVI, el cual se incrementa en un 9%, pero a la vez se le otorga a este un incremento de sus remuneraciones en 10% para cumplir con citado aporte, precisando que tales especificaciones no son de aplicación del Tesoro Público, por así disponerlo el ya mencionado Decreto Supremo Extraordinario N° 043-PCM-93; debiendo precisar que de haberse efectuado el solicitado incremento en su oportunidad, los servidores estaban obligados a cumplir con aportar el 9% de sus remuneraciones al FONAVI, no el 1% que estipulaban las normas legales anteriores, sin embargo como ya se ha descrito, tales condiciones no eran aplicables al Sector Público. Los servidores de la Administración Pública no estaban comprendidos en la obligación de aportar el 9% al FONAVI, ni de percibir el incremento de 10% ambos contemplados por el Decreto Ley N° 25981, por lo que a la recurrente no se le efectuó tal aporte al FONAVI, sino solo el 1% de sus remuneraciones afectas. Por otro lado la Ley N° 26233, emitida el 17 de octubre de 1993, se aprueba la nueva estructura de contribuciones al Fondo Nacional de Vivienda, estableciendo en su artículo 3, la derogatoria del Decreto Ley N° 25981 y demás disposiciones que se opongan a la presente ley; Asimismo, el artículo 5 de la Ley N° 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026, los titulares de las entidades públicas y responsables de presupuesto deben actuar bajo el principio de legalidad, recogido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, que exige que toda actuación administrativa se ajuste al marco normativo vigente. En ese sentido, el artículo 6 de dicha ley prohíbe expresamente el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, beneficios, asignaciones, incentivos, compensaciones económicas, entre otros, así como la aprobación de nuevos conceptos similares. Por tanto, la petición de incremento del 10 % solicitado por el ex servidor Enrique Gustavo Espinoza Franco, sin respaldo legal para el personal del sector público, vulnera este principio y las normas que regulan el control del gasto público;

Que, por otro lado el Informe Legal N° 924-2011-SERVIR/GG-OAJ de fecha 18 de octubre de 2011, emitido por la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, el cual señala en sus numerales 2.4 al 2.6 que: "...si bien el Decreto Ley N° 25981 fue dictado con carácter general, mediante el Decreto Supremo Extraordinario N° 043-PCM-93 se delimitaron sus alcances, precisándose que no comprendía a los organismos del sector público que financian sus planillas con cargo a la fuente del Tesoro Público...". En consecuencia, los trabajadores de dichas entidades públicas, entre ellas el INEI, quedaron excluidos legalmente del incremento remunerativo dispuesto. En ese marco, el procedimiento administrativo se rige por el Principio de Legalidad, previsto en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, el cual señala que: "Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas". Por tanto, la Administración no puede otorgar beneficios económicos que carecen de respaldo legal expreso o que han sido expresamente restringidos por norma posterior de carácter vinculante. Se evidencia que la pretensión de la administrada no se encuentra amparada por el marco normativo vigente ni por los criterios vinculantes emitidos por los entes rectores, como es la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR.

Que, en relación a los acuerdos plenarios, éstos son pronunciamientos adoptados por las Salas Plenas de las Cortes Superiores o de la Corte Suprema, con el propósito de uniformizar criterios jurisprudenciales. La sentencia recaída en el Expediente N.º 04240-2024-PHC/TC, el Tribunal Constitucional ha precisado que los acuerdos plenarios, si bien cumplen una función importante en la **uniformidad de criterios jurisprudenciales, carecen de fuerza vinculante**. En los fundamentos 16 y 17 de dicha resolución



se señala que: "...el contenido de estos únicamente puede poseer carácter de doctrina jurisprudencial de unificación de criterios, careciendo del carácter vinculante que el legislador le otorgó a las Ejecutorias Supremas y las sentencias del Tribunal Constitucional..." (Fundamento 16), Asimismo, se precisa que: "...los acuerdos plenarios no provienen de la resolución de un caso concreto, lo cual impide que puedan generar reglas obligatorias para casos futuros..." (Fundamento 17), consecuentemente, los acuerdos plenarios carecen de fuerza vinculante en el ordenamiento jurídico peruano, conforme lo ha reafirmado el Tribunal Constitucional en el EXP. N.º 04240-2024-PHC/TC;

Que, el Recurso interpuesto por el ex servidor Enrique Gustavo Espinoza Franco, sobre petición de incremento remunerativo del 10% de su haber mensual por FONAVI, dispuesto por el Decreto Ley N° 25981, más devengados intereses legales, **deviene en infundado**, por cuanto mediante Decreto Supremo Extraordinario N° 043-PCM-93; se precisaron los alcances, del Decreto Ley N° 25981, estableciéndose que lo dispuesto en dicha norma, no comprendía a los Organismos del Sector Público que financian sus planillas con cargo a la fuente del Tesoro Público, de esta manera los trabajadores de entidades públicas quedaron excluidos del ámbito del incremento dispuesto, en la medida que las entidades a las que pertenecen financian el pago de sus planillas con recursos del Tesoro Público;

Que, mediante Informe Legal N° 000010-2026-INEI/OTAJ de fecha 23 de enero de 2026, la Oficina Técnica de Asesoría Jurídica del Instituto Nacional de Estadística e Informática, se pronuncia que se debe Declarar Infundado el Recurso de Apelación, interpuesto por el ex servidor Enrique Gustavo Espinoza Franco, contra el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 707-2025-INEI/OTA-OEPER de petición de incremento remunerativo del 10% de su haber mensual por FONAVI, dispuesto por el Decreto Ley N° 25981, más devengados e intereses legales;

Con las visaciones de la Secretaría General, Oficina Técnica de Asesoría Jurídica, Oficina Técnica de Administración y Oficina Ejecutiva de Personal;

En uso de las atribuciones conferidas por el artículo 8 del Decreto Legislativo N° 604 "Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática.

SE RESUELVE:

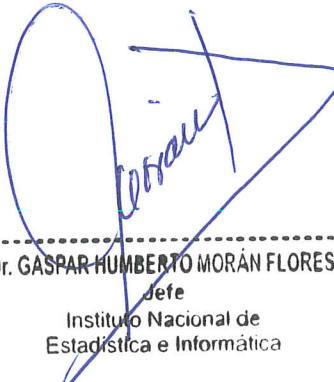
Artículo 1.- DECLARAR INFUNDADO el Recurso de Apelación contra el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 707-2025-INEI/OTA-OEPER, de incremento remunerativo el 10% de su haber mensual por FONAVI, dispuesto por el Decreto Ley N° 25981, más devengados e intereses legales, peticionado por el ex servidor Enrique Gustavo Espinoza Franco del Instituto Nacional de Estadística e Informática, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2.- Téngase por agotada la vía administrativa.

Artículo 3.- Notificar la presente Resolución al interesado y a las áreas competentes para conocimiento y fines.

REGÍSTRESE Y COMUNÍQUESE.




Dr. GASPAR HUMBERTO MORÁN FLORES
Jefe
Instituto Nacional de
Estadística e Informática

