

**PROYECTO DE LEY QUE PROHÍBE
DESCUENTOS NO AUTORIZADOS EN EL
SECTOR CONSTRUCCIÓN CIVIL Y REGULA
EL APOORTE VOLUNTARIO AL CONAFOVICER**

El Grupo Parlamentario PODEMOS PERÚ, a iniciativa del congresista **GUIDO BELLIDO UGARTE**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente ley:

**LEY QUE PROHÍBE DESCUENTOS NO AUTORIZADOS EN EL SECTOR
CONSTRUCCIÓN CIVIL Y REGULA EL APOORTE VOLUNTARIO AL CONAFOVICER**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto proteger el derecho de los trabajadores del sector construcción civil a la intangibilidad de sus remuneraciones, prohibiendo los descuentos no autorizados por el empleador, y establecer el carácter estrictamente voluntario del aporte al Fondo para la Construcción de Viviendas y Centros Recreacionales para los Trabajadores de Construcción Civil del Perú (CONAFOVICER).

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable a todos los empleadores y trabajadores comprendidos dentro del régimen laboral de construcción civil a nivel nacional.

Artículo 3. Prohibición de descuento sin autorización expresa

Se prohíbe a los empleadores del sector construcción civil efectuar descuentos por concepto de aportes al Fondo para la Construcción de Viviendas y Centros Recreacionales para los Trabajadores de Construcción Civil del Perú, creado mediante Resolución Subdirectoral N° 058-76-911000, sin autorización previa, expresa, libre y por escrito del trabajador.

Artículo 4. Autorización del trabajador

- 4.1. El descuento solo podrá efectuarse cuando el trabajador otorgue su consentimiento mediante carta de autorización expresa, debidamente firmada.
- 4.2. La autorización debe contener:
 - a. Identificación del trabajador
 - b. Monto o porcentaje del descuento
 - c. Plazo de vigencia
 - d. Declaración expresa de voluntariedad

4.3. La autorización podrá ser revocada en cualquier momento por el trabajador, mediante comunicación escrita al empleador, sin necesidad de expresión de causa.

Artículo 5. Nulidad de descuentos indebidos

Todo descuento efectuado sin cumplir con lo dispuesto en la presente ley es nulo de pleno derecho, generando la obligación de devolución inmediata al trabajador, sin perjuicio de las responsabilidades correspondientes.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Adecuación normativa

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, adecúa el reglamento correspondiente en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Lima, abril del 2026

Congreso de la República
José Alfredo Arriola Taeros
Congresista

GUIDO BELLIDO UGARTE
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

Francisco J. Forcades

Juárez C
Heidy Juárez Calle

Edgardo Calle

[Handwritten signature]

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. ANTECEDENTES

El Fondo para la Construcción de Viviendas y Centros Recreacionales para los Trabajadores de Construcción Civil del Perú (CONAFOVICER) tiene su origen en el acuerdo adoptado el 28 de diciembre de 1962, posteriormente ratificado mediante Resolución Ministerial N.º 299-63, a través del cual se estableció una contribución económica de carácter voluntario equivalente a S/ 2.00, sustentada en principios de solidaridad entre los trabajadores del sector construcción civil.

Este esquema inicial respondió a un pacto de naturaleza privada y voluntaria, orientado a generar beneficios colectivos sin afectar la libertad individual de los aportantes. Posteriormente, mediante Resolución Subdirectoral N.º 058-76-911000, se creó formalmente el fondo con la finalidad de administrar recursos destinados a la construcción de viviendas y centros recreacionales; asimismo, mediante Resolución Suprema N.º 266-77/VC-1100 se aprobó su estatuto, consolidándolo como un organismo de derecho privado, con personería jurídica y autonomía administrativa.

No obstante, con el transcurso del tiempo, el financiamiento del fondo fue regulado mediante normas de rango reglamentario, consolidándose un aporte equivalente al dos por ciento (2%) del jornal básico de los trabajadores de construcción civil. Esta situación se acentúa a partir de la Resolución Suprema N.º 001-95-MTC, que establece su retención obligatoria, desnaturalizando así su carácter originalmente voluntario y transformándolo en un mecanismo de aportación forzosa.

En ejercicio de la función de control político, se solicitó información a los sectores competentes del Poder Ejecutivo respecto a la naturaleza jurídica del CONAFOVICER, su base normativa, sus competencias regulatorias y su supervisión, concluyéndose que se trata de una entidad privada autónoma, cuyo funcionamiento y financiamiento no se encuentran sujetos a supervisión directa por parte de los ministerios competentes.

Asimismo, tanto el sector Vivienda, Construcción y Saneamiento como el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo han señalado que no cuentan con competencia para evaluar la efectividad del fondo ni para modificar su régimen jurídico. Ello evidencia que ninguna entidad estatal asume de manera directa la supervisión integral del uso de los recursos ni la evaluación de su impacto, pese a que estos provienen de descuentos aplicados a las remuneraciones de los trabajadores.

En la presente legislatura 2021-2026, no se registran antecedentes legislativos específicos sobre la materia.

1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El sector de construcción civil¹ constituye uno de los pilares del desarrollo económico y social del país, no solo por su contribución a la generación de infraestructura pública y privada, sino también por su capacidad de generar empleo, especialmente para trabajadores en situación de vulnerabilidad económica. En este sector, los trabajadores se encuentran sujetos a diversos aportes y descuentos vinculados a beneficios sociales, seguridad laboral y mecanismos de protección colectiva.

Entre estos, destaca el aporte al Fondo para la Construcción de Viviendas y Centros Recreacionales para los Trabajadores de Construcción Civil del Perú², cuya finalidad es financiar programas de vivienda, recreación y bienestar dirigidos a los trabajadores del sector. Dicho fondo, en su concepción original, respondió a un esquema solidario orientado a mejorar la calidad de vida de los trabajadores mediante el acceso a servicios y beneficios sociales complementarios.

No obstante, pese a la relevancia de sus fines, el funcionamiento actual del CONAFOVICER presenta importantes limitaciones estructurales. En la práctica, el aporte equivalente al dos por ciento (2%) del jornal básico de los trabajadores se realiza de manera obligatoria, sin requerir el consentimiento expreso de los aportantes, desnaturalizando su carácter original y convirtiéndolo en una carga impuesta sobre la remuneración del trabajador. Esta situación resulta especialmente crítica si se considera que el fondo es administrado por una entidad de derecho privado con autonomía administrativa, lo que implica la ausencia de mecanismos de supervisión directa por parte del Estado respecto del uso, destino y eficiencia de los recursos recaudados.

Asimismo, se advierte la inexistencia de una entidad estatal que ejerza control integral sobre el funcionamiento del fondo, situación que ha sido confirmada por los propios sectores del Poder Ejecutivo. Esta ausencia de fiscalización efectiva genera un escenario de opacidad en la gestión de recursos provenientes directamente de los trabajadores, dificultando la verificación del cumplimiento de los fines para los cuales fue creado el fondo.

En ese contexto, surgen cuestionamientos respecto a la eficiencia en la asignación de los recursos, la cobertura real de los beneficios y la equidad en su distribución, particularmente en las regiones fuera de la capital, donde los trabajadores enfrentan mayores limitaciones de acceso a los servicios financiados con sus propios aportes.

¹ <https://elperuano.pe/noticia/121379-el-sector-construccion-genera-mas-de-un-millon-de-empleos-ni-ano#:~:text=El%20sector%20construccion%20genera%20mas%20de%20un%20mill%C3%B3n%20de%20empleos%20al%20a%C3%B1o,-El%20notable%20desempe%C3%B1o>

² <https://conafovicer.com/index.php/noticias/377-conafovicer-una-apuesta-por-los-construtores-del-peru>

En consecuencia, el problema central radica en la existencia de un sistema de aportación obligatoria sustentado en normas de rango reglamentario, que afecta la remuneración de los trabajadores sin su consentimiento, cuyos recursos son administrados por una entidad privada sin supervisión estatal efectiva ni mecanismos adecuados de rendición de cuentas. Esta situación genera una doble afectación: por un lado, vulnera derechos fundamentales vinculados a la libre disposición de la remuneración y a la autonomía individual; y, por otro, debilita la legitimidad del propio fondo al no garantizar niveles adecuados de transparencia ni resultados proporcionales a los aportes realizados.

Frente a esta problemática, la presente iniciativa legislativa propone restituir el carácter voluntario del aporte al CO NAFOVICER, estableciendo que todo descuento sobre el jornal básico debe contar con autorización previa, expresa, libre e informada del trabajador. Asimismo, se reconoce el derecho de revocar dicha autorización en cualquier momento, se prohíbe cualquier forma de condicionamiento laboral vinculada al aporte y se refuerzan principios de transparencia en el uso de los recursos.

La importancia de esta propuesta radica en que permite reequilibrar la relación entre el trabajador y el sistema de aportes, devolviéndole el control sobre su remuneración y fortaleciendo los principios de libertad y voluntariedad. A su vez, contribuye a mejorar la legitimidad y sostenibilidad del CONAFOVICER, en la medida en que su financiamiento dependerá de la decisión informada de los trabajadores, incentivando una gestión más eficiente, transparente y orientada a resultados.

En consecuencia, la presente reforma no solo protege derechos fundamentales, sino que también promueve un sistema más justo, equitativo y acorde con los principios de un Estado constitucional de derecho.

JUSTIFICACIÓN:

La presente iniciativa legislativa se sustenta en el marco constitucional vigente, el cual reconoce y protege derechos fundamentales directamente afectados por el régimen actual del aporte al Fondo para la Construcción de Viviendas y Centros Recreacionales para los Trabajadores de Construcción Civil del Perú (CONAFOVICER).

En primer término, el artículo 2º, inciso 13) de la Constitución Política del Perú³ consagra el derecho a la libertad de asociación, el cual comprende no solo la

³ Constitución Política del Perú:

Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

13. A asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley. No pueden ser disueltas por resolución administrativa.

facultad de integrarse a una organización, sino también el derecho a no ser obligado a formar parte de ella ni a financiarla. En tal sentido, la exigencia de realizar aportes obligatorios a una entidad de naturaleza privada como el CONAFOVICER, sin el consentimiento expreso del trabajador, resulta incompatible con este principio constitucional, en la medida en que impone una contribución forzada a favor de una organización ajena al aparato estatal.

Asimismo, el artículo 24° de la Constitución⁴ reconoce el derecho del trabajador a una remuneración equitativa y suficiente, la cual goza de protección especial y es de libre disposición. En ese marco, todo descuento sobre la remuneración debe contar con sustento legal y respetar la voluntad del trabajador. El actual esquema de retención automática del dos por ciento (2%) del jornal básico, sin autorización expresa, afecta la intangibilidad de la remuneración, configurando una restricción indebida al derecho del trabajador sobre sus ingresos. Esta situación se agrava si se considera que dicho descuento no tiene naturaleza tributaria ni responde a una obligación establecida mediante ley formal, sino a disposiciones de rango reglamentario.

En concordancia con ello, el artículo 74° de la Constitución⁵ consagra el principio de reserva de ley en materia tributaria, el cual, por extensión, resulta aplicable a la imposición de cargas económicas obligatorias. En el caso del aporte al CONAFOVICER, su obligatoriedad fue establecida mediante la Resolución Suprema N.° 001-95-MTC, norma de rango inferior que no satisface el principio de legalidad exigido para la imposición de obligaciones económicas. En ese sentido, la presente iniciativa busca corregir dicha distorsión, estableciendo por ley el carácter voluntario del aporte y garantizando el respeto a la jerarquía normativa.

Por otro lado, el artículo 28° de la Constitución⁶ reconoce el pluralismo sindical y la libertad de organización de los trabajadores, lo que implica que el Estado debe

⁴ Constitución Política del Perú:

Artículo 24.- 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.

⁵ Constitución Política del Perú:

Artículo 74.- Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.

Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio.

Las leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria. Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación.

No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo.

⁶ Constitución Política del Perú:

Artículo 28.- El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático:

1. Garantiza la libertad sindical.

2. Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales.

La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.

garantizar condiciones equitativas para todas las organizaciones representativas. En la práctica, la gestión del CONAFOVICER ha sido vinculada a determinadas estructuras organizativas, lo que genera cuestionamientos respecto a la equidad en la participación y el acceso a los beneficios, afectando el principio de pluralismo y la igualdad de oportunidades entre los trabajadores del sector.

Desde el punto de vista normativo, el CONAFOVICER fue creado mediante Resolución Subdirectoral N° 058-76-911000 y su estatuto aprobado por Resolución Suprema N° 266-77/VC-1100, configurándose como una entidad de derecho privado con autonomía administrativa. No obstante, su financiamiento ha sido progresivamente regulado mediante normas de rango reglamentario, entre ellas la Resolución Suprema N.° 001-95-MTC, que estableció el aporte del dos por ciento (2%) del jornal básico con carácter obligatorio. Esta evolución normativa evidencia una alteración de su naturaleza original, que, conforme a sus antecedentes, era voluntaria y basada en la solidaridad entre trabajadores.

Adicionalmente, conforme a la Ley N.° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, se advierte que no existe una entidad estatal con competencia directa para supervisar integralmente el funcionamiento y la gestión de los recursos del CONAFOVICER. Esta situación ha sido confirmada por las propias entidades del Poder Ejecutivo, evidenciando un vacío institucional que refuerza la necesidad de establecer un marco legal que garantice la protección de los derechos de los trabajadores y la transparencia en el uso de los recursos.

En ese contexto, la presente iniciativa legislativa responde a la necesidad de adecuar el régimen del aporte al CONAFOVICER a los principios constitucionales de libertad, voluntariedad y protección de la remuneración, corrigiendo una situación en la que una obligación económica ha sido impuesta sin respaldo en una ley formal y sin mecanismos adecuados de control. La propuesta no elimina el fondo ni su finalidad social, sino que restituye su carácter voluntario, asegurando que la participación de los trabajadores responda a una decisión libre e informada, en concordancia con el ordenamiento jurídico vigente.

1.3. PROPUESTA DE SOLUCIÓN:

El proyecto de ley restituye el carácter voluntario del aporte al CONAFOVICER, estableciendo que todo descuento solo podrá realizarse con autorización previa, expresa y por escrito del trabajador, quien podrá revocarla en cualquier momento.

Asimismo, se prohíben los descuentos sin consentimiento, declarándolos nulos y sujetos a devolución, y se encarga a la autoridad inspectiva laboral la supervisión de su cumplimiento.

3. Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones.

Finalmente, se dispone la adecuación del marco normativo vigente, garantizando el respeto de la jerarquía normativa y la protección de los derechos de los trabajadores.

1.4. AMPARO NORMATIVO

- ✓ Constitución Política del Perú
- ✓ Reglamento del Congreso de la República
- ✓ Resolución Ministerial N° 299-63, que ratifica el acuerdo de creación del sistema de aportes voluntarios.
- ✓ Resolución Subdirectoral N° 058-76-911000, que crea el Fondo para la Construcción de Viviendas y Centros Recreacionales.
- ✓ Resolución Suprema N° 266-77/VC-1100, que aprueba el Estatuto del CONAFOVICER.
- ✓ Resolución Suprema N° 0060-80-VC-1100, que modifica el Estatuto del CONAFOVICER.
- ✓ Resolución Suprema N° 001-95-MTC, que establece el aporte del 2% del jornal básico.
- ✓ Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- ✓ Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La entrada en vigencia de la presente ley generará efectos jurídicos, laborales, económicos e institucionales relevantes, al restituir el carácter voluntario del aporte al CONAFOVICER y garantizar el respeto a la jerarquía normativa, dejando sin efecto prácticas contrarias a la ley; en el ámbito laboral, se eliminarán los descuentos automáticos sin consentimiento, estableciéndose como requisito la autorización previa, expresa y por escrito del trabajador, así como su derecho a revocarla en cualquier momento; en el plano económico, los trabajadores recuperarán el control sobre una parte de su remuneración; y, en el ámbito institucional, se reforzará la supervisión por parte de la autoridad inspectiva laboral, contribuyendo a la protección efectiva de los derechos de los trabajadores del sector construcción civil.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, al establecer el carácter voluntario del aporte al CONAFOVICER y regular la exigencia de autorización previa, expresa y por escrito del trabajador para la realización de descuentos, así como su derecho a revocarla en cualquier momento, no genera nuevas obligaciones de gasto público para el Estado. Las medidas propuestas se orientan a garantizar el respeto de la voluntad del trabajador sobre su remuneración y a disponer la adecuación del marco normativo



vigente, lo cual será implementado por las entidades competentes con cargo a sus presupuestos institucionales, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Dentro de los beneficios que promueve este Proyecto de Ley se encuentran los siguientes:

ACTORES INVOLUCRADOS	ANÁLISIS BENEFICIO	COSTO
ESTADO	<ul style="list-style-type: none"> • Se restablecerá el principio de jerarquía normativa, asegurando que los descuentos sobre remuneraciones se sustenten en una ley formal. • Se corregirá un vacío regulatorio identificado por las entidades del Poder Ejecutivo. • Se fortalecerá la seguridad jurídica y se reducirán potenciales conflictos legales o cuestionamientos constitucionales. • Se reforzará la actuación de la autoridad inspectiva laboral en la protección de los derechos de los trabajadores. 	Aprobación de la ley, reglamentación y aplicación
SOCIEDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Se fortalecerán los principios de libertad individual y autonomía en la disposición de los ingresos. • Se promoverá el respeto de los derechos laborales en el sector construcción civil. • Se contribuirá a mejorar la confianza en las relaciones laborales y en el cumplimiento del marco legal. • Se garantizará el derecho a decidir sobre los descuentos aplicables a su remuneración. 	Ninguno
APORTANTES CONAFOVICER	<ul style="list-style-type: none"> • Se eliminarán los descuentos no autorizados. • Se reconocerá el derecho a revocar la autorización en cualquier momento. • Se protegerá al trabajador frente a prácticas indebidas del empleador. 	Ninguno

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las políticas de Estado en función a la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2024-2025, contenida en RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO N° 006-2024-2025-CR, según se detalla:

OBJETIVO: II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL

Política de Estado: 14. ACCESO AL EMPLEO PLENO, DIGNO Y PRODUCTIVO, respecto al siguiente tema:

- 58. MEJORA EN EL DERECHO INDIVIDUAL DEL TRABAJO
- 63. EQUIPARACIÓN DE DERECHOS LABORALES