



LADY MERCEDES CAMONES SORIANO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

“Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres”
“Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana”

PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA EL DERECHO DE LOS TRABAJADORES DE CONSTRUCCIÓN CIVIL A PARTICIPAR EN LAS UTILIDADES DE LAS EMPRESAS DE LA CONSTRUCCIÓN

La Congresista de la República que suscribe, **LADY MERCEDES CAMONES SORIANO**, integrante del Grupo Parlamentario **ALIANZA PARA EL PROGRESO** en uso de su derecho de iniciativa legislativa establecido en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, concordante con los artículos 22, literal (c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 892 PARA INCORPORAR A LOS TRABAJADORES DE LA CONTRUCCÓN CIVIL EN EL REPARTO DE UTILIDADES DE LAS EMPRESAS DE LA CONSTRUCCIÓN

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto otorgar la posibilidad a los trabajadores de la actividad de la construcción poder participar en el reparto de la utilidades que genera estas empresas conforme lo establece para otras actividades o industrias el Decreto Legislativo N° 892 Regular el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de las empresas que desarrollan actividades generadoras de rentas de tercera categoría.

Artículo 2. Modificación del Decreto Legislativo N° 892

Modifíquese el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 892 Regular el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de las empresas que desarrollan actividades generadoras de rentas de tercera categoría, con el texto siguiente:

“Artículo 2. Los trabajadores de las empresas comprendidas en el presente Decreto Legislativo participan en las utilidades de la empresa, mediante la distribución por parte de ésta de un porcentaje de la renta anual antes de impuestos. El porcentaje referido es como sigue:

Empresas Pesqueras 10%

Empresas Agrarias 5% entre el 2021 al 2023, 7.5% entre el 2024 al 2026 y 10% a partir del 2027 en adelante

Empresas de Telecomunicaciones 10%

Empresas Industriales 10%

Empresas de la Construcción 10%

Empresas Mineras 8%

Empresas de Comercio al por mayor y al por menor y Restaurantes 8%

Empresas que realizan otras actividades 5%
(...)”



LADY MERCEDES CAMONES SORIANO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

“Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres”
“Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana”

Artículo 3. Modificación de la Ley 27564

Modifíquese el artículo 3 de la Ley 27564, Ley modificatoria del Artículo 3 del Decreto Legislativo N° 892, con el texto siguiente:

*“Artículo 3.- Inclusión de representantes
Inclúyase a **dos** representantes de los trabajadores en el Fondo Nacional a que se refiere el Artículo 3° del Decreto Legislativo N° 892.”*

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA. Reglamentación

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo realizará las modificaciones reglamentarias necesarias para la implementación de esta ley en el plazo de 60 días calendario de su publicación en el diario oficial El Peruano.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA.

El reconocimiento del derecho de los trabajadores a participar en las utilidades empresariales constituye uno de los pilares del constitucionalismo social peruano. Este derecho, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, se inscribe dentro del conjunto de garantías orientadas a asegurar una relación laboral equilibrada, respetuosa de la dignidad humana y promotora de justicia económica. El texto constitucional ¹ establece expresamente que los trabajadores “tienen derecho a participar en las utilidades de la empresa, así como en la propiedad de la misma, conforme a ley”, trasladando al legislador el mandato de diseñar mecanismos concretos que materialicen esta participación.

Desde su incorporación en constituciones previas —especialmente en las de 1933 y 1979— el derecho a las utilidades se ha entendido como un instrumento que busca distribuir parte de la riqueza generada por el proceso productivo, vincular al trabajador con los resultados económicos de la empresa y fomentar el crecimiento inclusivo. El constituyente de 1993 mantuvo este enfoque, otorgando al legislador amplitud para definir los criterios y porcentajes aplicables, pero conservando la obligación de garantizar un beneficio real y efectivo para quienes contribuyen directamente a la generación de valor.

En cumplimiento de dicha exigencia constitucional, el Decreto Legislativo N.º 892, promulgado en 1996 y vigente desde 1998, estableció el régimen central de participación en utilidades para las empresas generadoras de rentas de tercera categoría. Esta norma marcó un punto de inflexión en la política laboral peruana, pues definió por primera vez un sistema estructurado y

¹ Participación de los trabajadores en las utilidades

Artículo 29.- El Estado reconoce el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de la empresa y promueve otras formas de participación.



diferenciador según sectores económicos, tomando en cuenta la realidad productiva del país y la heterogeneidad empresarial existente. Su diseño respondió a criterios de productividad, competitividad, intensidad de mano de obra y niveles de rentabilidad, con el fin de generar una fórmula equilibrada que favoreciera tanto a trabajadores como a empleadores.

Entre sus principales aportes se encuentra la definición de porcentajes sectoriales, que han regido la dinámica de reparto de utilidades durante más de dos décadas. La diferenciación se justificó en informes técnicos elaborados por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y entidades económicas de la época, las cuales destacaron que la productividad no es homogénea entre sectores, lo que hacía razonable aplicar porcentajes variables. Este mecanismo permitió que sectores de elevada rentabilidad — como telecomunicaciones, industria o pesca— aportaran porcentajes mayores, mientras que sectores en proceso de consolidación iniciaran con porcentajes más bajos.

El régimen, además, ha estado sujeto a diversas modificaciones legislativas orientadas a actualizarlo o adaptarlo a las condiciones económicas del país. Un ejemplo importante es la Ley N.º 27360, Ley de Promoción del Sector Agrario, cuyas prórrogas y reformas posteriores dispusieron incrementos progresivos en el porcentaje de participación en utilidades del sector, pasando de 5% a un esquema escalonado con horizonte al 2027. Este caso ilustra cómo el legislador ha utilizado la participación en utilidades como herramienta para equilibrar competitividad, condiciones laborales y crecimiento económico sectorial.

Asimismo, sectores estratégicos como minería, telecomunicaciones, industria y comercio han sido objeto de ajustes regulatorios que han reforzado el carácter dinámico del sistema. En minería, por ejemplo, el régimen reconoce que la actividad extractiva genera rentas elevadas y que los trabajadores aportan de forma significativa en condiciones de riesgo, lo cual justificó un



porcentaje especial del 8%. En telecomunicaciones, la rápida expansión de la industria hacia finales del siglo XX respaldó la asignación de un porcentaje del 10%, con énfasis en el nivel de ingresos generados y el papel del trabajador en la operación y mantenimiento de redes.

A pesar de esta evolución normativa, uno de los sectores más relevantes de la economía nacional —la construcción civil— no fue incorporado en el régimen original ni en sus sucesivas modificaciones. Esta exclusión ha resultado particularmente significativa porque la construcción es uno de los sectores con mayor generación de empleo directo e indirecto y con un alto nivel de participación de la mano de obra en la cadena productiva. Las empresas constructoras generan rentas de tercera categoría y operan en condiciones equiparables —e inclusive superiores en volumen económico— a industrias que sí participan del régimen.

La exclusión histórica del sector construcción no se encuentra fundamentada en razones técnicas, ya que la actividad constructiva constituye una de las más influyentes en el producto interno bruto (PIB) y presenta elevada contribución tributaria. Tampoco responde a criterios de baja rentabilidad, pues numerosos estudios del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y organismos multilaterales han destacado la elevada sensibilidad del crecimiento económico peruano al dinamismo de la construcción, especialmente en infraestructura pública, edificación y obras de saneamiento. Tampoco se sostiene por la naturaleza temporal de los contratos, ya que el régimen de utilidades se basa en la relación laboral efectiva durante el ejercicio fiscal, incluso para contratos sujetos a modalidad.

El aporte del sector construcción al PBI ha sido muy importante incluso en los peores momentos de la economía como en la etapa de la pandemia por el Covid -19 por mencionar el evento de trascendencia más reciente. A continuación se presenta los datos referidos al aporte del sector construcción al PBI:



Cuadro N° 1 Aporte del Sector Construcción al PBI del Perú²

Año	Construcción (S/ millones, 2007)	PBI total (S/ millones, 2007)	Participación Construcción en PBI (%)
2015	30,053	482,495	6.23%
2016	29,101	501,572	5.80%
2017	29,723	514,205	5.78%
2018	31,302	534,616	5.86%
2019	31,735	546,593	5.81%
2020	27,493	486,809	5.65%
2021	37,115	551,880	6.73%
2022	38,263	567,388	6.74%
2023	35,138	565,101	6.22%
2024	36,399	583,766	6.24%

Fuentes: series BCRP — Construcción (PM04997AA) y PBI (PM04860AA).
Elaboración propia

De hecho, la ausencia del sector construcción constituye una asimetría normativa, pues se trata del único sector de gran escala económica que permanece fuera del mecanismo de distribución de utilidades, a pesar de que su estructura de costos, márgenes de ganancia y contribución laboral se encuentran plenamente alineados con las actividades incluidas en el régimen. Esta situación produce, además, un impacto negativo en los niveles de equidad laboral y genera brechas injustificadas frente a trabajadores de sectores con condiciones similares.

La doctrina nacional y comparada ha destacado que la participación en utilidades no es solo un mecanismo de justicia distributiva, sino también un

² La participación del Sector Construcción en el PBI del Perú se obtuvo dividiendo el Valor Agregado del sector Construcción entre el PBI total y multiplicando por 100.



instrumento de incentivación que potencia productividad, reduce rotación laboral y fortalece el compromiso del trabajador con los resultados empresariales. Países como Argentina, Chile, Colombia y México incorporan al sector construcción en sistemas de participación económica o fondos compensatorios obligatorios, reconociendo la vinculación directa entre el esfuerzo del trabajador y el éxito económico de la obra. La experiencia internacional demuestra que esta medida contribuye a la formalización del empleo, desalienta la subcontratación excesiva y fomenta la transparencia contable.

Desde una perspectiva constitucional, la exclusión del sector construcción puede verse como una vulneración al principio de igualdad consagrado en los artículos 2³ y 26⁴ de la Constitución, así como al derecho del trabajador a participar de los resultados económicos de la actividad empresarial. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha reiterado que el principio de igualdad exige que situaciones equivalentes reciban un tratamiento normativo equivalente, salvo existencia de criterios objetivos y razonables que justifiquen un trato diferenciado. En este caso, la diferenciación no encuentra un fundamento constitucionalmente válido.

El régimen de participación en utilidades ha logrado consolidarse como un instrumento central en la política laboral peruana, pero mantiene una deuda pendiente con uno de los sectores más importantes y dinámicos del país. La presente propuesta legislativa se orienta a corregir dicha omisión histórica, permitiendo la incorporación del sector construcción y fortaleciendo así la coherencia, razonabilidad y justicia del sistema.

³ **Artículo 2.-** 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.

⁴ **Artículo 26.-** En la relación laboral se respetan los siguientes principios:

1. Igualdad de oportunidades sin discriminación.

2. Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley.

3. Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma.



Justificación de la incorporación al régimen de utilidades

El presente proyecto de ley reconoce la necesidad impostergable de equiparar los derechos de los trabajadores de construcción civil respecto del régimen de participación en utilidades, de manera coherente con el mandato constitucional y con la lógica económica que rige este sistema. La propuesta de incorporar un porcentaje del 10% para el sector construcción en el artículo 2 del Decreto Legislativo 892 se sustenta en una serie de argumentos jurídicos, económicos y técnicos que permiten demostrar la razonabilidad y necesidad de la reforma.

a. Equidad constitucional y corrección de un trato normativo desigual.

La Constitución Política del Perú consagra en sus artículos 2 numeral y 26 numeral 1 el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación injustificada entre trabajadores. La exclusión histórica del sector construcción del régimen de utilidades constituye una diferenciación que no se basa en criterios objetivos ni razonables.

Tal como los sectores expresamente incluidos —telecomunicaciones, industria, minería o comercio—, las empresas del sector construcción:

- i) generan rentas de tercera categoría, ii) cuentan con estructura empresarial y financiera comparable, iii) poseen ciclos productivos que permiten cuantificar y distribuir utilidades, y iv) desempeñan funciones esenciales para el desarrollo económico.

El Tribunal Constitucional ha reiterado en numerosas sentencias que las diferencias en el tratamiento jurídico solo son válidas cuando se sustentan en factores objetivos y proporcionales. En este caso, la omisión del sector construcción carece de justificación técnica, económica o jurídica. Por lo tanto, la reforma propuesta no solo es coherente con los principios constitucionales, sino que es necesaria para restituir la igualdad material entre sectores económicos equivalentes.



b. Aporte económico del sector construcción como motor estratégico del país

La construcción constituye uno de los sectores estructuralmente más relevantes para el Perú. De acuerdo con las estadísticas del INEI, MEF y BCER (como en el cuadro presentado antes), el sector:

- i) explica entre el 5% y 7% del Producto Bruto Interno (PBI) en los últimos años,
- ii) moviliza inversiones públicas y privadas en infraestructura, vivienda y desarrollo urbano, y
- iii) genera una intensa demanda por bienes y servicios industriales, logísticos y comerciales.

Los efectos multiplicadores de la construcción son ampliamente reconocidos: cada sol invertido en este sector genera incrementos significativos en actividad económica colateral. Su rol contracíclico también ha sido clave en la reactivación económica durante períodos de desaceleración.

Aceptar que sectores con menor impacto económico cuenten con un régimen de participación en utilidades mientras la construcción permanece excluida constituye una distorsión en el ordenamiento jurídico. La reforma, en consecuencia, reconoce el peso estructural del sector y su contribución al desarrollo nacional.

c. Alta participación de la mano de obra en el proceso productivo

A diferencia de otras actividades económicas con mayor automatización o capitalización tecnológica, la construcción es intensiva en mano de obra. El valor agregado que producen las empresas constructoras depende en proporciones determinantes del esfuerzo de:

- operarios
- oficiales y peones
- técnicos especializados
- maestros de obra
- personal de seguridad, control de calidad, topografía y supervisión



técnica

El trabajo en obra constituye el componente central del proceso productivo y se traduce directamente en la ejecución, calidad y culminación de los proyectos. La contribución del trabajador es inmediata, visible y cuantificable.

Por ello, la exclusión del sector construcción constituye una contradicción lógica: precisamente en uno de los sectores donde la fuerza laboral tiene mayor impacto directo en la generación de utilidades, el marco jurídico no permite a dichos trabajadores participar en los beneficios económicos que contribuyen a generar.

d. Corrección estructural del sistema y coherencia del régimen de utilidades

La reforma propuesta no crea un sistema nuevo, sino que subsana una omisión histórica dentro del actual régimen. La incorporación del porcentaje del 10% para el sector construcción se fundamenta en criterios racionales:

i) se ajusta a la estructura de costos del sector, ii) refleja la alta rentabilidad de grandes empresas constructoras, iii) es coherente con el porcentaje asignado a sectores con niveles similares de productividad, y iv) fortalece la justicia distributiva sin afectar la sostenibilidad de la actividad empresarial.

Asimismo, la ampliación del régimen permitirá mejorar la percepción de justicia entre los trabajadores, reforzar la cohesión en las obras y promover mejores relaciones laborales, lo que se traduce en mejoras de productividad y reducción de conflictos.

Respecto a la necesidad de fortalecer la representatividad de los trabajadores en el Fondo Nacional de Capacitación Laboral y de



Promoción del Empleo

En el año 2001 se aprobó la Ley N.º 27564 cuya finalidad, además de modificar el artículo 3 del Decreto Legislativo 892, también dispuso que el consejo directivo del Fondo, hoy Fondo Nacional de Capacitación Laboral y de Promoción del Empleo (FONDOEMPLEO), incluya la presencia de un representante de los trabajadores. El diseño inicial del Consejo Directivo no otorgó presencia a los trabajadores pese a que:

- Los trabajadores son sujetos directos de los programas de capacitación y reconversión laboral.
- La finalidad esencial del Fondo es mejorar empleabilidad, cualificación y desarrollo de competencias.
- Los aportes empresariales que sostienen el Fondo derivan del régimen de utilidades, en cuyo diseño participan tanto trabajadores como empleadores.

La modificación del artículo 3 de la Ley 27564 que se plantea, incorporando dos representantes de los trabajadores, es decir, un trabajador adicional a lo que ya estaba normado, responde a una necesidad de democratizar la gobernanza del Fondo, fortalecer su orientación social y garantizar mayor transparencia, vigilancia y pertinencia en la gestión.

Recordemos que respecto a la composición actual del Consejo Directivo del *Fondo Nacional de Capacitación Laboral y de Promoción del Empleo*, el Reglamento del Decreto Legislativo 892, aprobado por Decreto Supremo N° 009-98-TR, dispone en su artículo 10 lo siguiente:

Artículo 10.- El Fondo Nacional de Capacitación Laboral y de Promoción del Empleo, creado por el artículo 3 de la Ley, es una persona jurídica de derecho privado, con autonomía administrativa, económica y financiera, circunscribiendo su actuación a lo señalado en el Decreto Legislativo N° 892 y el presente reglamento.

El Fondo será administrado por un Consejo Directivo, el cual estará integrado de la siguiente manera:

a) Dos representantes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, uno



- de los cuales lo presidirá y tendrá el voto dirimente;*
- b) Un representante del Ministerio de Agricultura;*
 - c) Un representante del Ministerio de la Producción;*
 - d) Un representante de las empresas generadoras de los remanentes aportados al Fondo;*
 - e) Un representante de los trabajadores de las empresas generadoras de los remanentes aportados al Fondo. (Subrayado agregado)*

Una presencia equilibrada entre Estado, empresas y trabajadores asegura que los programas y proyectos financiados se alineen con las demandas reales del mercado laboral, la evolución tecnológica, la seguridad en el trabajo y las necesidades de sectores vulnerables o expuestos a reconversión.

Asimismo, esta modificación se armoniza con principios de diálogo social, cogestión y participación tripartita, reconocidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de la cual el Perú es Estado miembro.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa modifica el Decreto Legislativo N° 892 incorporando un sector al régimen de reparto de utilidades lo que permitirá ampliar este derecho a un sector importante como el de la construcción. Asimismo también plantea incorporar a un representante más de los trabajadores en el Fondo Nacional de Capacitación Laboral y de Promoción del Empleo (FONDOEMPLEO) para asegurar una adecuada utilización de los recursos del fondo. Estos cambios también implican modernizar o actualizar el reglamento de la norma matriz a fin de implementar los cambios que se proponen.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa legislativa no irrogará gasto al Estado. Aspira a materializar preceptos constitucionales que constituyen el marco jurídico que regula los derechos del trabajador y que viene cumpliéndose en algunos sectores pero no en el sector construcción.



En ese sentido, los beneficios potenciales que tiene la presente iniciativa legislativa son los siguientes:

1. Mayor equidad entre sectores económicos y corrección de un vacío normativo

La propuesta elimina una brecha histórica entre sectores productivos, permitiendo que uno de los rubros de mayor intensidad laboral del país acceda a un beneficio constitucionalmente reconocido.

- Se corrige una exclusión no justificada del Decreto Legislativo 892.
- Se alinea el sistema con el principio de igualdad ante la ley.
- Se reducen desequilibrios entre sectores comparables en generación de renta y estructura tributaria.

Este beneficio es fundamental para la legitimidad del régimen de utilidades y para la coherencia de la política laboral nacional.

2. Incremento de la productividad laboral

La participación en utilidades es un mecanismo probado de incentivo económico directo, generador de:

- Mayor compromiso del trabajador con la productividad de la obra.
- Reducción de retrasos, errores y retrabajos o proceso adicionales para corregir defectos.
- Construcción de una cultura de resultados y desempeño.

3. Impacto en el bienestar socioeconómico del trabajador y su familia

El acceso a la distribución de utilidades:

- Incrementa ingresos de manera directa.
- Reduce brechas salariales entre operarios, técnicos y otros sectores formales.
- Genera un impacto redistributivo positivo, ya que la mayor parte de trabajadores de construcción pertenecen a sectores de ingresos medios y bajos.



LADY MERCEDES CAMONES SORIANO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

“Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres”
“Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana”

VI. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA ACTUAL Y EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa que se plantea, se vincula con la Política de Estado del Acuerdo Nacional 14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo. Sobre esta política el Acuerdo Nacional establece el compromiso de “...mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna.” También establece como objetivos para el Estado: (i) fomentará la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos; y (II) garantizará la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole. Del mismo modo se relaciona con la Política de Estado 24. *Afirmación de un Estado eficiente y transparente.*

Respecto a su relación con la Agenda Legislativa del Periodo Anual de Sesiones 2024 – 2025, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso de la República N° 006-2024-2025-CR, la iniciativa se vincula con el objetivo II. *Equidad y Justicia social*, en la Política de Estado 58. *Mejora en el derecho individual del trabajo.*

Lima, noviembre de 2025.