

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

RECIBIDO

PROYECTO DE LEY N°
14433/2025-CR RU 2280151

17 ABRIL 2026 03:37 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: CMEDINA

**PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE UN
RÉGIMEN EXCEPCIONAL Y
COMPLEMENTARIO PARA LA CREACIÓN DE
DISTRITOS EN CENTROS POBLADOS CON
LEY DECLARATIVA DE INTERÉS NACIONAL Y
EN ZONAS DE FRONTERA**

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 ESTABLECE UN RÉGIMEN EXCEPCIONAL Y COMPLEMENTARIO PARA
LA CREACIÓN DE DISTRITOS EN CENTROS POBLADOS CON LEY DECLARATIVA
DE INTERÉS NACIONAL Y EN ZONAS DE FRONTERA**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer un régimen excepcional y complementario a la Ley N° 27795, a fin de regular requisitos especiales para la creación de nuevos distritos en:

- a. Centros poblados que cuentan con ley declarativa de interés nacional.
- b. Centros poblados ubicados en zonas de frontera.

Artículo 2. Finalidad

La presente ley tiene por finalidad:

- a. Promover el desarrollo territorial equilibrado.
- b. Fortalecer la presencia del Estado en zonas vulnerables y de frontera.
- c. Facilitar el acceso a servicios públicos.
- d. Contribuir al proceso de descentralización y cierre de brechas sociales.

Artículo 3. Régimen excepcional de requisitos

Establécese un régimen excepcional aplicable a los supuestos señalados en el artículo 1, el cual se implementa de manera complementaria a la Ley N° 27795 y su normativa reglamentaria.

Para la creación de nuevos distritos se consideran los siguientes criterios:

- a. Población mínima:
 - En la sierra y selva: no menor de 3,800 habitantes.
 - En la costa: conforme a la tipología distrital vigente aprobada por la PCM.
- b. Proyección demográfica:
 - Luego de tres años del último censo, se podrá aplicar proyección de

crecimiento.

- Se admite un margen de hasta 10% del mínimo requerido, siempre que exista crecimiento poblacional positivo.
- c. Capital del distrito:
 - Será el centro poblado con mayor población dentro del ámbito propuesto.
- d. Delimitación territorial:
 - El ámbito debe contar con límites definidos respecto del distrito de origen.
- e. Proporcionalidad territorial:
 - El ámbito del nuevo distrito no debe superar el 50% del territorio del distrito de origen.
- f. Proporcionalidad poblacional:
 - La población del nuevo distrito no debe superar el 50% del distrito de origen.
 - Excepcionalmente, podrá superarse cuando exista un polo de desarrollo económico debidamente sustentado.

Artículo 4. Modificación de la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1275

Modifíquese el Artículo único de la Ley N° 32036, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el marco de la responsabilidad y transparencia fiscal de los gobiernos regionales y gobiernos locales, a fin de establecer la excepcionalidad del informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas para el redimensionamiento o la creación de nuevos distritos o provincias, en los siguientes términos:

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

QUINTA. Informe previo de evaluación de la sostenibilidad fiscal y su excepcionalidad

Para el redimensionamiento o la creación de nuevos distritos o provincias, es requisito contar con el informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, respecto de la sostenibilidad fiscal de las jurisdicciones involucradas en la propuesta, conforme a lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1275.

Las entidades locales de origen remiten a la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal (DGPMACDF) del Ministerio de Economía y Finanzas la información fiscal, financiera y presupuestaria correspondiente a los últimos dos (02) años, debidamente desagregada entre el ámbito territorial propuesto y el resto de la jurisdicción de origen, incluyendo centros poblados, urbanizaciones, asentamientos humanos u otras unidades subdistritales, según corresponda.

Para los centros poblados ubicados en las regiones naturales de sierra y selva, la evaluación de sostenibilidad fiscal considera criterios diferenciados, priorizando:

- a. Que la recaudación por concepto de impuesto predial y arbitrios municipales del ámbito propuesto alcance, como mínimo, el veinticinco por ciento (25%) del total del distrito de origen.*
- b. Que dicha recaudación presente una tendencia creciente en los dos (02) últimos años evaluados.*

c. Otros indicadores de potencial económico y capacidad de desarrollo territorial que establezca el reglamento.

Excepcionalmente, tratándose de ámbitos ubicados en zonas de frontera internacional, el informe del Ministerio de Economía y Finanzas se emite bajo un procedimiento simplificado y célere, considerando criterios de interés nacional, integración territorial y seguridad fronteriza, sin exonerar la evaluación de sostenibilidad fiscal.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, reglamenta la presente ley, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario contados desde su entrada en vigencia.

Segunda. Participación del Ministerio de Economía y Finanzas

El reglamento de la presente ley se aprueba con la participación del Ministerio de Economía y Finanzas, en lo referido a los aspectos de sostenibilidad fiscal previstos en el artículo 4.

Tercera. Régimen excepcional

La presente ley establece un régimen excepcional y complementario a la Ley N° 27795, aplicable exclusivamente a los supuestos previstos en su artículo 1°.

Cuarta. Implementación progresiva

La creación de nuevos distritos se realiza de manera progresiva, conforme al cumplimiento de los requisitos establecidos y la disponibilidad presupuestal, sin generar demandas adicionales al Tesoro Público.

Quinta. Prioridad de inversión pública

Los gobiernos locales creados priorizan, durante los primeros diez (10) años, proyectos productivos, infraestructura económica y desarrollo de cadenas de valor.

Sexta. Fortalecimiento de zonas de frontera

El Estado prioriza la creación de distritos en zonas de frontera como mecanismo para fortalecer la soberanía, la integración territorial y la presencia estatal.

Séptima. Vigencia

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación.

Congreso de la República

José Alberto Arriola Tuero
Congresista

Lima, abril del 2026

GUIDO BELLIDO UGARTE
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

Francisco J. Porceda

Edgardo Lavara

Edgardo M.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. ANTECEDENTES

El proceso de demarcación y organización territorial en el Perú ha sido históricamente un instrumento orientado a optimizar la estructura político-administrativa del Estado, facilitar la prestación de servicios públicos y promover el desarrollo equilibrado del territorio. En ese marco, se aprobó la Ley N° 27795, como norma rectora que establece los criterios y procedimientos para la creación, modificación y delimitación de circunscripciones territoriales.

Posteriormente, mediante el Decreto Supremo N° 191-2020-PCM y su modificatoria, se aprobó el reglamento de la citada ley, consolidando un conjunto de requisitos técnicos orientados a garantizar la sostenibilidad administrativa, económica y territorial de los nuevos distritos. Dichos requisitos responden a un enfoque técnico que prioriza la viabilidad de las circunscripciones, evitando la fragmentación territorial sin sustento.

No obstante, en la práctica, la aplicación estricta de estos criterios ha generado limitaciones para la creación de nuevos distritos, especialmente en zonas rurales, altoandinas y amazónicas, donde las condiciones estructurales difieren significativamente de aquellas previstas en la normativa vigente.

En paralelo, el Congreso de la República ha venido aprobando leyes declarativas de interés nacional para la creación de nuevos distritos y provincias, como una forma de reconocer la demanda legítima de diversos centros poblados del país. Estas leyes han permitido visibilizar necesidades territoriales concretas; sin embargo, al no tener carácter constitutivo, no han permitido la materialización efectiva de dichas aspiraciones.

Como resultado de ello, se ha configurado una situación en la que un número significativo de centros poblados cuenta con reconocimiento legal declarativo, pero carece de viabilidad normativa para su conversión en distritos, generándose una brecha entre la expectativa social y la posibilidad real de concreción.

Asimismo, diversas iniciativas legislativas han sido presentadas con la finalidad de modificar la normativa vigente en materia de demarcación territorial; sin embargo, estas no han prosperado, en gran medida debido a la posición técnica sostenida por la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, que ha señalado la necesidad de mantener los estándares actuales para garantizar la sostenibilidad territorial.

En ese contexto, surge la necesidad de una alternativa normativa que, sin alterar el marco general establecido por la Ley N° 27795, permita atender de manera

excepcional y focalizada los casos de centros poblados que cuentan con ley declarativa de interés nacional, así como aquellos ubicados en zonas de frontera, conciliando criterios técnicos con la realidad territorial del país.

El Proyecto de Ley presenta en similar materia el siguiente antecedente:

NRO, PROYECTO DE LEY	DENOMINACIÓN
14360/2025-CR	LEY QUE FIJA REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE NUEVOS DISTRITOS EN CENTROS POBLADOS QUE CUENTAN CON LEY DECLARATIVA DE INTERÉS NACIONAL Y EN ZONAS DE FRONTERA

1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El ordenamiento territorial del Estado peruano constituye un elemento esencial para la adecuada organización de la gestión pública y la provisión de servicios a la población. En ese marco, la Constitución Política reconoce que el territorio nacional se estructura en distintos niveles de gobierno, nacional, regional y local, sobre la base de circunscripciones como regiones, provincias y distritos. No obstante, esta organización formal no siempre refleja de manera efectiva la dinámica real del territorio, caracterizada por cambios demográficos, económicos y sociales que exigen respuestas normativas más flexibles y acordes a dicha realidad.

A pesar de que el país cuenta actualmente con una estructura político-administrativa consolidada en términos formales, persisten importantes limitaciones en los procesos de demarcación y organización territorial. La normativa vigente, en particular la Ley N° 27795 y su reglamento, establece criterios uniformes para la creación de nuevas circunscripciones, los cuales, si bien responden a una lógica técnica, no necesariamente consideran las particularidades de los centros poblados ubicados en zonas rurales, andinas, amazónicas o de frontera. Esta situación ha generado que múltiples iniciativas de creación distrital, incluso aquellas previamente reconocidas mediante leyes declarativas de interés nacional, no logren materializarse.

En los últimos años, el Congreso de la República ha aprobado un número significativo de leyes declarativas (115) orientadas a promover la creación de nuevos distritos en diversos centros poblados del país. Sin embargo, estas normas, al carecer de efectos constitutivos, han generado una brecha entre la expectativa legítima de la población y la posibilidad real de concretar dichos procesos. En la práctica, los requisitos exigidos por el marco normativo vigente resultan de difícil cumplimiento para una gran parte de estos centros poblados, lo que limita su acceso a una organización territorial que les permita mejorar su gestión y desarrollo.

Esta problemática se agrava en contextos específicos como las zonas de frontera y aquellos centros poblados con reconocimiento legislativo previo, donde la presencia del Estado no solo cumple una función administrativa, sino también

estratégica en términos de integración territorial, seguridad y desarrollo. En estos ámbitos, la rigidez de los criterios actuales impide adoptar decisiones oportunas que fortalezcan la institucionalidad local y contribuyan a cerrar brechas sociales y económicas.

En ese contexto, la presente propuesta normativa plantea la incorporación de un régimen excepcional y complementario que no modifica la estructura general del sistema de demarcación territorial, sino que introduce criterios diferenciados aplicables a supuestos específicos. Este enfoque permite mantener la coherencia del marco normativo vigente, al tiempo que habilita mecanismos más realistas para la creación de distritos en centros poblados que presentan condiciones particulares de desarrollo, crecimiento poblacional o ubicación estratégica.

La iniciativa se sustenta en la necesidad de adecuar los requisitos existentes a la realidad territorial del país, caracterizada por altos niveles de informalidad económica, desigualdad en la distribución de servicios públicos y procesos de migración interna que afectan especialmente a las regiones de sierra y selva. En ese sentido, se busca promover la creación progresiva de distritos en aquellos ámbitos donde existan condiciones mínimas de viabilidad, evitando al mismo tiempo la generación de circunscripciones que carezcan de sostenibilidad administrativa o financiera.

Para ello, se incorporan criterios técnicos que permiten evaluar de manera más flexible la población, la proyección demográfica y la sostenibilidad fiscal de los ámbitos propuestos, manteniendo estándares mínimos que garanticen su funcionamiento. Este enfoque reconoce que la creación de distritos debe responder tanto a criterios de planificación como a la necesidad de acercar el Estado a la ciudadanía, especialmente en territorios históricamente excluidos.

De esta manera, la propuesta no solo busca atender una demanda social legítima, sino también contribuir a una política de ordenamiento territorial más equilibrada, que articule el desarrollo local con los objetivos nacionales de descentralización y fortalecimiento institucional. Asimismo, permite al Congreso de la República actuar de manera coherente con las decisiones previamente adoptadas, brindando viabilidad a iniciativas que han sido reconocidas como de interés nacional.

En consecuencia, el establecimiento de este régimen excepcional constituye una medida razonable y necesaria para cerrar la brecha existente entre la normativa vigente y la realidad territorial del país, promoviendo una organización más eficiente, inclusiva y orientada al desarrollo sostenible.

1.3. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

La iniciativa propone establecer un régimen excepcional y complementario a la Ley N° 27795, que permita viabilizar la creación de distritos en centros poblados con ley declarativa de interés nacional y en zonas de frontera, sin modificar el marco normativo vigente.

Para ello, se incorporan criterios diferenciados de población mínima y sostenibilidad fiscal, adaptados a la realidad territorial del país, especialmente en zonas rurales, andinas y amazónicas.

Asimismo, se plantea un enfoque progresivo que garantice la viabilidad técnica y económica de los nuevos distritos, promoviendo el desarrollo territorial, la descentralización y una mayor presencia del Estado.

1.5. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República
- Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial
- Decreto Supremo N° 191-2020-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial
- Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley no modifica ni deroga la Ley N° 27795, sino que establece un régimen excepcional y complementario para casos específicos.

Asimismo, dispone que el Poder Ejecutivo adopte las medidas reglamentarias necesarias para su implementación, a fin de facilitar la creación de nuevos distritos en centros poblados con ley declarativa de interés nacional y en zonas de frontera, fortaleciendo la presencia del Estado y la integración territorial.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no irroga gasto adicional al erario nacional, en tanto establece un régimen excepcional y complementario a la Ley N° 27795, que no genera obligaciones presupuestales inmediatas, sino que habilita un proceso progresivo para la creación de nuevos distritos, sujeto al cumplimiento de requisitos técnicos, demográficos y de sostenibilidad fiscal, así como a la disponibilidad presupuestal.

En ese sentido, la implementación de la norma se realizará de manera gradual, conforme a las condiciones de viabilidad de cada ámbito territorial, sin generar demandas adicionales al Tesoro Público.

Los beneficios del presente proyecto de ley serán los siguientes:

ACTORES INVOLUCRADOS	ANÁLISIS	
	BENEFICIO	COSTO
	• Fortalecerá el proceso de descentralización, permitiendo una	

ESTADO

SOCIEDAD

mejor organización del territorio y una mayor eficiencia en la gestión pública.

- Contribuirá a ampliar la presencia del Estado en zonas actualmente desatendidas, especialmente en ámbitos rurales y de frontera, mejorando la provisión de servicios públicos y la gobernanza territorial.
- Impulsará el desarrollo económico local mediante la dinamización de la inversión pública y privada, así como el fortalecimiento de actividades como el comercio, el turismo y otras iniciativas productivas.
- Facilitará el acceso de la población a servicios básicos, infraestructura y programas del Estado, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.
- Promoverá el desarrollo integral de los centros poblados beneficiados, orientándolos hacia un crecimiento sostenible y ordenado.

Aprobación de la Ley

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:

Política de Estado: 3. AFIRMACIÓN DE LA IDENTIDAD NACIONAL, respecto al siguiente tema:

- FOMENTO DE LA IDENTIDAD NACIONAL Y PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL

Política de Estado: 8. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y ADMINISTRATIVA PARA PROPICIAR EL DESARROLLO INTEGRAL, ARMÓNICO Y SOSTENIDO DEL PERÚ, respecto al siguiente tema:

- REGULACIÓN REFERIDA A LA DESCENTRALIZACIÓN Y FUNCIONES EN LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO.

Política de Estado: 34. ORDENAMIENTO Y GESTIÓN TERRITORIAL, respecto al siguiente tema:

- DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.

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-al-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 CONAFOVICER, 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 2°, 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	COSTO
ESTADO	BENEFICIO • 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	• 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	• 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