

**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.

Congreso de la República
José Alberto Arriola Torres
Congresista

Lima, abril del 2026

GUIDO BELLIDO UGARTE
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

Francisco Forcés

Juárez C
Heidy Juárez Calle

Edgardo M...

[Handwritten signatures]

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.

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. ANTECEDENTES

El régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), regulado por el Decreto Legislativo N° 1057, fue concebido como un régimen especial de carácter transitorio en el sector público. Sin embargo, en la práctica, este régimen ha sido utilizado de manera prolongada para la contratación de personal que desempeña funciones permanentes dentro de las entidades del Estado.

En el caso de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN), un número significativo de trabajadores contratados bajo el régimen CAS, actualmente con contrato a plazo indeterminado, desarrolla de manera continua labores esenciales vinculadas a la fiscalización, supervisión, control del transporte terrestre, así como funciones administrativas necesarias para la operatividad institucional.

Posteriormente, mediante la Ley N° 31131, se establecieron disposiciones orientadas a erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, reconociéndose el carácter indeterminado de determinados contratos CAS y estableciendo que la desvinculación solo procede por causa justa debidamente comprobada. Asimismo, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) ha emitido criterios técnicos que delimitan el alcance de esta norma y la situación jurídica de los trabajadores CAS a plazo indeterminado.

No obstante, pese a estos avances, persisten diferencias sustanciales entre los trabajadores sujetos al régimen CAS y aquellos incorporados al régimen laboral del Decreto Legislativo N.° 728, especialmente en materia de estabilidad, beneficios sociales y desarrollo profesional. En ese contexto, el Sindicato de Trabajadores Unificados de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SITRASUTRAN) ha promovido e impulsado la presente iniciativa legislativa, solicitando su aprobación a fin de corregir dichas desigualdades y garantizar un tratamiento laboral más justo y coherente dentro de la entidad.

En la presente legislatura 2021-2026, se tienen los siguientes antecedentes legislativos:

NRO. DE PROYECTO DE LEY	DENOMINACIÓN
	PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA PROGRESIVAMENTE A LOS TRABAJADORES DE LA SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE TERRESTRE DE PERSONAS, CARGA Y MERCANCÍAS – SUTRAN QUE LABORAN BAJO EL

13217/2025-CR	RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS, A PLAZO INDETERMINADO, EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO
12872/2025-CR	PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 A LOS TRABAJADORES BAJO EL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS EN LA SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE TERRESTRE DE PERSONAS, CARGA Y MERCANCÍAS – SUTRAN.
11985/2024-CR	PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LA CREACION DE UN SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE FISCALIZACIÓN DEL TRANSPORTE TERRESTRE A FIN DE REDUCIR LOS NIVELES DE INFORMALIDAD Y LA SINIESTRALIDAD VIAL

1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

En la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN)¹ se evidencia una situación estructural en la que un número significativo de trabajadores bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) a plazo indeterminado desarrolla funciones de naturaleza permanente, vinculadas directamente al cumplimiento de las competencias institucionales, tales como la fiscalización, supervisión, control del transporte terrestre y labores administrativas esenciales. Esta realidad pone de manifiesto una clara desarticulación entre la naturaleza de las funciones desempeñadas y el régimen laboral aplicable, generando una estructura laboral fragmentada dentro de la entidad.

Si bien la condición de plazo indeterminado ha significado un avance al otorgar una mayor protección frente al cese arbitrario, no ha logrado eliminar las brechas sustanciales en materia de derechos laborales respecto de otros regímenes, particularmente el regulado por el Decreto Legislativo N° 728. Persisten diferencias en el acceso a beneficios sociales, estabilidad laboral real, desarrollo profesional, negociación colectiva y uniformidad en el tratamiento jurídico del personal, lo que configura una situación de desigualdad entre trabajadores que realizan funciones equivalentes.

Esta coexistencia de regímenes laborales diferenciados no solo vulnera el principio de igualdad y equidad en el empleo público, sino que también incide negativamente en la eficiencia institucional, al afectar la motivación, permanencia y desempeño del personal. A ello se suma la generación de potenciales contingencias legales, administrativas y presupuestarias, así como la dificultad para consolidar un capital humano sólido y especializado, aspecto particularmente crítico en una entidad

¹ <https://www.gob.pe/sutran>

como la SUTRAN, cuya función resulta estratégica para garantizar la seguridad vial y el adecuado ordenamiento del transporte terrestre a nivel nacional.

Cabe señalar que el régimen CAS fue concebido como una modalidad excepcional y transitoria; sin embargo, su utilización prolongada para cubrir necesidades permanentes ha desnaturalizado su finalidad, limitando el ejercicio pleno de derechos laborales fundamentales. Entre sus principales restricciones se encuentran la ausencia de una estabilidad laboral equiparable, el acceso incompleto a beneficios como la compensación por tiempo de servicios, gratificaciones y asignación familiar, así como limitaciones en la negociación colectiva y en la existencia de una línea de carrera administrativa.

El propio Estado ha reconocido esta problemática mediante la Ley N° 31131, orientada a erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público y a disponer la eliminación progresiva del régimen CAS. No obstante, en la práctica, dicha situación persiste en entidades como la SUTRAN, donde se mantiene el uso extendido de este régimen para funciones permanentes, en contradicción con los principios de igualdad, razonabilidad y coherencia normativa.

En este contexto, el presente proyecto de ley constituye una respuesta necesaria y proporcional frente a esta problemática, proponiendo la incorporación progresiva de los trabajadores CAS a plazo indeterminado de la SUTRAN al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728. Esta medida busca garantizar condiciones de trabajo dignas y equitativas, fortalecer la institucionalidad mediante la consolidación de su capital humano y mejorar la calidad y continuidad de los servicios que se brindan a la ciudadanía. Asimismo, se plantea bajo criterios de progresividad y sostenibilidad, sujeta a requisitos objetivos y a la disponibilidad presupuestal institucional, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, conciliando así la protección de los derechos laborales con la responsabilidad fiscal y la eficiencia en la gestión pública.

JUSTIFICACIÓN:

La presente iniciativa legislativa se sustenta en los artículos 1^º², 2º inciso 2), 22^º, 23^º³ y 26^º⁴ de la Constitución Política del Perú, los cuales consagran los principios y derechos fundamentales que rigen las relaciones laborales en el Estado y que

² Artículo 1.- La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

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.

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

23. A la legítima defensa.

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.

resultan plenamente aplicables a los trabajadores de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN), en su condición de entidad pública estratégica encargada de la supervisión, fiscalización y control del transporte terrestre a nivel nacional.

El artículo 1° de la Constitución establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad constituyen el fin supremo de la sociedad y del Estado. En el ámbito laboral, este principio impone al legislador el deber de garantizar condiciones de trabajo que respeten la dignidad del trabajador, evitando situaciones de precariedad, inestabilidad o discriminación injustificada. La permanencia prolongada de trabajadores de la SUTRAN bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), pese a desempeñar funciones permanentes vinculadas a la fiscalización, supervisión, control del transporte y actividades administrativas esenciales, resulta incompatible con dicho mandato constitucional. Por su parte, el artículo 2°, inciso 2) reconoce el derecho fundamental a la igualdad ante la ley, proscribiendo toda forma de discriminación. En el caso materia de la presente iniciativa, se evidencia un trato desigual entre trabajadores que realizan funciones equivalentes dentro de la SUTRAN, pero que se encuentran sujetos a regímenes laborales distintos, con diferencias sustanciales en materia de estabilidad laboral, beneficios sociales y derechos colectivos. Esta diferenciación carece de justificación objetiva y razonable cuando se trata de labores de carácter permanente, configurándose una situación de discriminación incompatible con el orden constitucional.

El artículo 22° de la Constitución reconoce al trabajo como un deber y un derecho, así como un medio de realización de la persona. Este reconocimiento exige que el Estado promueva el empleo digno y estable, particularmente en entidades como la SUTRAN, cuya función es garantizar la seguridad vial, el orden en el transporte terrestre y la protección de los usuarios. Mantener de manera indefinida un régimen excepcional y transitorio como el CAS desnaturaliza la función social del trabajo y limita el desarrollo integral de quienes contribuyen de forma permanente al cumplimiento de los fines institucionales.

En concordancia con ello, el artículo 23° de la Constitución dispone que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador, estableciendo además la obligación del Estado de brindar especial protección al trabajo. La incorporación de los trabajadores CAS de la SUTRAN al régimen laboral del Decreto Legislativo N.° 728 constituye una manifestación concreta de dicha protección, al garantizar condiciones laborales más justas, estables y equitativas.

Asimismo, el artículo 26° de la Constitución establece los principios que rigen la relación laboral, entre ellos la igualdad de oportunidades sin discriminación, el carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley, y la interpretación favorable al trabajador en caso de duda. Estos principios refuerzan la necesidad de adoptar medidas legislativas orientadas a corregir situaciones de

desigualdad estructural y asegurar un trato laboral coherente con el marco constitucional vigente.

Desde el plano legal, la iniciativa se enmarca en la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público, la cual reconoce expresamente que el régimen CAS no puede ser utilizado para cubrir necesidades permanentes de las entidades públicas. Asimismo, se sustenta en la Ley N.° 29849, que dispone la eliminación progresiva del régimen CAS.

De igual forma, la propuesta se fundamenta en el Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, como régimen laboral aplicable para garantizar condiciones adecuadas de estabilidad, derechos laborales y beneficios sociales, así como en el Decreto Legislativo N° 1057, que regula el régimen CAS, cuya naturaleza excepcional y transitoria ha sido ampliamente reconocida.

En el ámbito institucional, la iniciativa se vincula con la Ley N° 29380, Ley de creación de la SUTRAN, que establece sus competencias en materia de supervisión, fiscalización y control del transporte terrestre, funciones que requieren personal permanente, calificado y adecuadamente protegido en sus derechos laborales.

En el ámbito jurisprudencial, el Tribunal Constitucional ha señalado, en la sentencia recaída en el Expediente N° 00002-2010-PI/TC, que el régimen CAS es de naturaleza especial, excepcional y transitoria, y que su utilización prolongada puede resultar contraria a los principios de igualdad y no discriminación. Asimismo, ha enfatizado la necesidad de que el Estado adopte medidas para evitar la coexistencia injustificada de regímenes laborales diferenciados en perjuicio de los trabajadores. Finalmente, el sustento internacional de la presente iniciativa se encuentra en los convenios ratificados por el Perú ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT), particularmente el Convenio N° 111 sobre discriminación en el empleo y la ocupación, y el Convenio N° 98 sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, los cuales obligan al Estado a garantizar condiciones laborales equitativas y no discriminatorias.

En ese sentido, el presente proyecto de ley no solo resulta constitucionalmente válido, sino que constituye una respuesta normativa necesaria y coherente para armonizar la situación laboral de los trabajadores CAS de la SUTRAN con los principios, derechos y valores del Estado constitucional de derecho, contribuyendo además al fortalecimiento institucional y a la mejora en la prestación del servicio público de transporte terrestre en beneficio de la ciudadanía.

1.3. PROPUESTA DE SOLUCIÓN:

La presente iniciativa legislativa propone la incorporación progresiva de los trabajadores CAS con contrato a plazo indeterminado de la SUTRAN al régimen

laboral del Decreto Legislativo N° 728, bajo criterios de razonabilidad, progresividad y sostenibilidad presupuestal, con el propósito de reconocer la naturaleza permanente de las funciones que desempeñan, reducir las brechas entre regímenes laborales, fortalecer la estabilidad y profesionalización del personal, y consolidar un marco jurídico más uniforme y coherente en el sector público. Asimismo, su implementación se realizará de manera gradual, en función de la disponibilidad presupuestal institucional y sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, garantizando su viabilidad constitucional y financiera.

1.4. AMPARO NORMATIVO

- ✓ Constitución Política del Perú
- ✓ Reglamento del Congreso de la República
- ✓ Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado
- ✓ Decreto Legislativo N° 728, Ley de Fomento del Empleo
- ✓ Decreto Supremo N° 003-97-TR, Reglamento del Decreto Legislativo N° 728.
- ✓ Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los Regímenes Laborales del Sector Público
- ✓ Decreto Legislativo N° 1057, Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios
- ✓ Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057
- ✓ Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La entrada en vigencia de la presente ley no implica la derogación del Decreto Legislativo N° 1057, sino que establece una medida específica de incorporación progresiva para un grupo determinado de trabajadores del sector público.

Asimismo, la norma se articula con la Ley N° 31131, reforzando sus objetivos de erradicación de la discriminación en los regímenes laborales, y contribuye a una interpretación más coherente del ordenamiento jurídico en materia de empleo público.

La propuesta no genera incompatibilidades normativas, sino que complementa el marco legal vigente, orientándolo hacia una mayor equidad y racionalidad en la gestión de los recursos humanos del Estado.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, al disponer la incorporación progresiva de los trabajadores CAS con contrato a plazo indeterminado de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN) al régimen del Decreto Legislativo N° 728, genera implicancias presupuestales que serán asumidas por la propia entidad, conforme a su disponibilidad presupuestal y 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"> • Fortalecerá la institucionalidad de la SUTRAN mediante la consolidación de su capital humano. • Reducirá contingencias legales derivadas de la coexistencia de regímenes laborales diferenciados. • Mejorará la eficiencia en la prestación del servicio público de fiscalización del transporte terrestre. • Promoverá una gestión pública más ordenada y coherente en materia de recursos humanos. • Mejorará la calidad y continuidad de los servicios de supervisión y fiscalización del transporte terrestre. 	Aprobación de la ley, reglamentación y aplicación
SOCIEDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuirá a la seguridad vial y a la reducción de riesgos en el transporte de personas y mercancías. • Fortalecerá la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas. • Garantizará mejores condiciones laborales y mayor estabilidad jurídica. 	Ninguno
TRABAJADORES SUTRAN	<ul style="list-style-type: none"> • Permitirá el acceso a beneficios laborales completos del régimen 728. • Fomentará el desarrollo profesional y la meritocracia. • Reconocerá su aporte sostenido al cumplimiento de funciones esenciales del Estado. 	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