



Isabel Cortez Aguirre

CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

"AÑO DE LA ESPERANZA Y FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"



"LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 147, LEY DEL SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN PARA LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN (SENCICO) RESPECTO DEL APOORTE POR CONTRIBUCIÓN"

La Congresista de la República que suscribe, **Isabel Cortez Aguirre**, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, en concordancia con el artículo 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

FORMULA LEGAL:

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

EL DECRETO LEGISLATIVO 147, LEY DEL SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN PARA LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN (SENCICO) RESPECTO DEL APOORTE POR CONTRIBUCIÓN

Artículo 1.- Objeto.

La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 4, 7, 21, 22, 23 y 24 del Decreto Legislativo N° 147, Ley del Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO) referidos al Aporte por Contribución a su favor; así como incorporar disposiciones referidas a la base imponible y el nacimiento de la obligación tributaria; y constituir a SENCICO como Órgano Resolutor de dicha contribución, en marco de los artículos 53 y 54 del Código Tributario.

Artículo 2.- Finalidad.

La presente ley tiene como finalidad optimizar la recaudación tributaria del Aporte por Contribución establecido legalmente a favor de SENCICO, a fin de proveer los servicios de formación, capacitación integral, calificación y certificación profesional de los trabajadores de la actividad económica de la construcción, en todos sus niveles, así como realizar las investigaciones y estudios necesarios en dicho ámbito; para contribuir a la seguridad de las edificaciones en el territorio peruano.

Artículo 3.- Modificación de artículos del Decreto Legislativo N° 147, Ley del Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción.

Se modifican los artículos 4, 21, 22, 23 y 24 del Decreto Legislativo N° 147, Ley del Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO), en los siguientes términos:



“Artículo 4.- El ámbito del SENCICO comprende las actividades de la Industria de la Construcción, consideradas en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de las Naciones Unidas (CIIU) y a los agentes que desarrollan dichas actividades económicas en el territorio nacional, indistintamente de la forma societaria, asociativa o empresarial que adopten”.

“Artículo 21.- Sujetos pasivos de la contribución al SENCICO

21.1. Son sujetos pasivos de la contribución establecida a favor del SENCICO, las personas naturales y jurídicas, las sociedades irregulares previstas en la Ley General de Sociedades los contratos de colaboración empresarial (consorcios y otros), que lleven contabilidad independiente al de sus socios o partes contratantes; cualquier otro sujeto de derecho; y, los establecimientos permanentes de empresas no domiciliadas, de acuerdo a lo previsto en la Ley del Impuesto a la Renta, en el ámbito establecido en el artículo 4 de la presente ley, conforme al CIIU, vigente al momento del nacimiento de la obligación tributaria.

21.2. Las personas que desarrollen actividades bajo la modalidad de obras por impuestos están exoneradas de la contribución al SENCICO; salvo que se tercerice a los sujetos previstos en el 21.1.

“Artículo 22.- Los aportes establecidos en el artículo 21-A se consignan en el formulario declaración - pago de tributos que para este efecto proporcionará la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT.

Con este objeto, SENCICO apertura una cuenta corriente específica en el Banco de la Nación, contra la cual podrá girar hasta por el monto de los aportes abonados en dicha cuenta”.

“Artículo 23.- Órgano Resolutor del Aporte por Contribución a favor del SENCICO

El SENCICO es el Órgano Resolutor de la contribución establecida a su favor; encontrándose habilitada a ejercer todas las funciones que confiere el Código Tributario a los Órganos Resolutores; tales como recaudación, determinación, fiscalización, sanción y cobranza coactiva de la deuda tributaria. Es responsable de emitir las órdenes de pago, resoluciones de determinación y resoluciones de multa respecto a la contribución establecida, en los casos que corresponda; así como de ejercer la facultad para cobrar coactivamente, las contribuciones no pagadas, los intereses generados y las multas impuestas a los sujetos previstos en el artículo 21.1.”.

“Artículo 24.- Son de aplicación las disposiciones del Código Tributario y las normas reglamentarias emitidas por la SUNAT en aquellos aspectos en que fuere pertinente”.

Artículo 4.- Incorporación del literal j) al artículo 7 y de los artículos 21-A y 21-B al Decreto Legislativo N° 147

Incorpórese al Decreto Legislativo N° 147, Ley del Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción; el literal j) del artículo 7, y los artículos 21A y 21B en los siguientes términos:



“Artículo 7.- El SENCICO tiene las siguientes funciones: (...)

- j) Ejercer las funciones de Órgano resolutor del aporte por contribución establecido legalmente a su favor, con todas las prerrogativas que la legislación tributaria y el Código Tributario establece”.

“Artículo 21-A.- Base Imponible de la contribución a favor del SENCICO

- 21A.1. Los sujetos pasivos señalados en el artículo 21 de la presente ley, se encuentran obligados al pago de la contribución al SENCICO, por un monto equivalente al dos por mil (2/1000), aplicable sobre el total del valor de venta que se facture por concepto de materiales, mano de obra, equipos, gastos generales, dirección técnica, utilidad y cualquier otro elemento facturado al cliente por actividades de construcción sustentado en comprobantes de pago, sea parcial o total.
- 21A.2. Para efectos del Impuesto a la Renta de tercera categoría, el pago de la Contribución al SENCICO será considerado como un gasto deducible para la determinación de la renta neta.
- 21A.3. Los sujetos afectos a la contribución al SENCICO, que construyan directamente o a través de terceros bienes destinados a su enajenación, aplican la tasa del aporte considerando los criterios de valoración previstos en la legislación del Impuesto General a las Ventas”.

“Artículo 21-B.- Nacimiento de la obligación tributaria, declaración y pago

- 21B.1 La obligación tributaria de la contribución al SENCICO se origina al momento en que los sujetos afectos a dicha contribución perciben los ingresos o emitan el comprobante de pago por actividades de construcción, lo que ocurra primero; aun cuando ello se origine por concepto de adelantos para comenzar la obra o para financiar los gastos preliminares de la misma.
- 21B.2 La obligación tributaria de la contribución al SENCICO alcanza a los sujetos que construyan bienes destinados para su enajenación a título oneroso, supuesto en el que la obligación se origina en la fecha de percepción del ingreso, por el monto que se perciba, sea parcial o total, o cuando se emita el comprobante de pago por la enajenación del bien; lo que ocurra primero.
- 21B.3 En todos los casos, la declaración de la contribución al SENCICO debe efectuarse de acuerdo con el cronograma de obligaciones de periodicidad mensual que apruebe la SUNAT.
- 21B.4 El incumplimiento de las obligaciones correspondientes a la declaración y pago de la contribución establecida a favor del SENCICO, así como el hecho de no exhibir, presentar y/o proporcionar los libros, registros, información y documentación requerida se sanciona de conformidad con el Código Tributario, sin perjuicio de la aplicación de los intereses moratorios respectivos.
- 21B.5 De conformidad a los artículos 82° y 166° del referido Código Tributario, el SENCICO tiene la facultad discrecional de determinar y sancionar



Isabel Cortez Aguirre

CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

"AÑO DE LA ESPERANZA Y FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

administrativamente a quienes vulneren las normas tributarias, por lo que puede dejar de sancionar los casos que estime conveniente para el cumplimiento de sus objetivos".

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- La cobranza coactiva de las deudas tributarias correspondiente al Aporte por Contribución se rige por las normas del Código Tributario y las normas reglamentarias establecidas por la SUNAT, en lo que resulte pertinente. Corresponde al SENCICO ejercer dicha facultad a través de un Ejecutor Coactivo.

Lima, mayo de 2026



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 12/05/2026 17:39:12-0500



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA NORMATIVA

1.1. OBJETO

El objeto de la propuesta normativa es modificar determinadas disposiciones del Decreto Legislativo N° 147, Ley del Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO), relativas al Aporte por Contribución, incorporar normas que permitan precisar los supuestos de la base imponible, el nacimiento de la obligación tributaria, la declaración y el pago; así como constituir al SENCICO como Órgano Resolutor del Aporte por Contribución en marco de los artículos 53 y 54 del Código Tributario.

1.2. FINALIDAD

La finalidad de las modificaciones propuestas es optimizar la recaudación tributaria del Aporte por Contribución establecido legalmente a favor de SENCICO, a fin de mejorar los servicios de formación, capacitación integral, calificación y certificación profesional de los trabajadores de las actividades de la construcción, en todos sus niveles y de realizar las investigaciones y estudios necesarios para atender a sus fines, lo cual redundará en beneficio de la seguridad de las edificaciones en el país.

1.3. ANTECEDENTES

En el año 1981 se publica el Decreto Legislativo N° 147, Ley del Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO)¹, dependiente del Ministerio de Vivienda, hoy Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, con personería jurídica de derecho público interno; encargado de la formación, capacitación integral, calificación y certificación profesional de los trabajadores de la actividad de construcción, en todos sus niveles y de realizar las investigaciones de estudios necesarios para atender a sus fines.

Para el cumplimiento de sus fines, el artículo 20 del Decreto Legislativo N° 147 establece, como recurso propio permanente e intangible del SENCICO, el producto del aporte por contribución, a su favor. El Aporte por Contribución es una contribución al gasto cuyo hecho generador es el beneficio derivado de actividades estatales, en el caso del SENCICO las actividades de formación y capacitación antes listadas, que benefician a las actividades económicas de la construcción.

¹ El numeral 3 del artículo 20 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, publicada en el diario Oficial El Peruano, 19 de enero de 2014, señala que SENCICO es una entidad de tratamiento especial, adscrita a dicho Ministerio. Actualmente, su calificación es de Organismo Público Ejecutor, de conformidad a lo establecido por el Decreto Supremo N° 097-2021-PCM, Decreto Supremo que aprueba la actualización de la calificación y relación de los Organismo Públicos.



Diez años después, mediante el Decreto Supremo N° 032-2001-MTC se aprueba el nuevo Estatuto de SENCICO², norma que reglamenta su funcionamiento y que en su artículo 51 califica al SENCICO como un órgano que coadyuva a la fiscalización tributaria a cargo de la autoridad tributaria nacional, que es la Sunat.

El aporte por contribución a favor del SENCICO es parte de los tributos de alcance nacionales listados en el numeral 3 del acápite II del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 771, Ley Marco del Sistema Tributario Nacional³, que establece que dicho Sistema se encuentra comprendido, por el código tributario y los tributos, entre estos últimos, la contribución al SENCICO.

Cabe reiterar que desde la constitución del Aporte por Contribución a favor del SENCICO, su recaudación ha estado centralizada en entidades del sector Economía y Finanzas, como es propio en la administración de tributos de alcance nacional. Así, el artículo 23 del Decreto Legislativo N° 147 establecía que la Dirección General de Contribuciones, hoy SUNAT, es la encargada de fiscalizar el aporte por contribución. No obstante, desde la creación de esta contribución (hace 45 años) y a la fecha la SUNAT no ha ejercido propiamente las funciones encomendadas para la recaudación oportuna de tales contribuciones.

Esta situación viene afectando el control y debida recaudación de la contribución establecida a favor del SENCICO, y genera un impacto directo en la consecución de sus fines misionales, como son el fortalecimiento de las habilidades y capacitación de los trabajadores del sector de la construcción, la propuesta de normas técnicas y la realización de investigaciones para la competitividad de la industria de la construcción. Ello toda vez que el aporte por contribución constituye uno de los principales recursos para el desarrollo de sus actividades.

Si bien el Estatuto de SENCICO establece que éste cuenta con facultades para coadyuvar a la fiscalización tributaria a cargo de la Sunat, esta disposición no constituye una habilitación legal para que el SENCICO pueda ejercer funciones de indagación, investigación y determinación tributaria, actividades que materialmente SENCICO desarrolla para colaborar con las funciones de la Sunat. Al margen de estas acciones, el Aporte por Contribución no ha motivado multas tributarias frente al incumplimiento de las declaraciones anuales ni al incumplimiento de los montos determinados y notificados a los contribuyentes, menos aún acciones de cobranza coactiva, afectando la recaudación de este importante recurso para el SENCICO, tomando en cuenta que el plazo de prescripción para el cobro de las contribuciones determinadas es de 4 años.

Así, pues, resulta necesario contar con una norma con rango de ley, que designe a SENCICO como órgano resolutor; habilitándolo a ejercer las funciones de recaudar, fiscalizar y verificar el cumplimiento de la obligación tributaria; responsable de emitir las órdenes de pago, resoluciones de determinación y resoluciones de multa respecto a la contribución establecida, en los casos que corresponda; así como de ejercer la facultad para cobrar coactivamente, las contribuciones no pagadas, los intereses generados y las multas impuestas. Ello, conllevará a fortalecer la labor institucional del SENCICO.

² Decreto Supremo N° 036-93-TCC

³ Vigente a partir del 01 de enero de 1994.



1.4. MARCO JURÍDICO Y HABILITACIÓN LEGAL:

La Constitución Política del Perú, en el artículo 74, establece que 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.

En ese sentido, el Decreto Legislativo N° 771, Ley Marco del Sistema Tributario, en el artículo 2, establece que el Sistema Tributario Nacional se encuentra comprendido por el I) Código Tributario y II) los Tributos: entre ellos se encuentran, los señalados en el numeral 3 (Otros fines): a) Contribuciones de Seguridad Social, de ser el caso, b) Contribución al Fondo Nacional de Vivienda — FONAVI; c) Contribución al Servicio Nacional de Adiestramiento Técnico Industrial — SENATI; y, d) Contribución al Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Contribución.

El Texto Único Ordenado del Código Tributario (en adelante, TUO del Código Tributario), aprobado mediante el Decreto Supremo N° 133-2013-EF, define a las contribuciones, como el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales⁴.

Conforme a la doctrina⁵, *"La contribución es un tributo "vinculado" porque, se asocia en su generación a una actividad estatal – actuación u obra pública-, que a la par que produce beneficios generales a toda la colectividad, genera beneficios especiales o diferenciales a cierto número de sujetos dentro de dicha colectividad. Existen dos tipos de contribuciones más conocidas: la contribución al gasto y la contribución por obra pública o contribución de mejoras"*.

En este caso, la contribución a favor del SENCICO, produce un beneficio especial o diferencial a la actividad económica de la construcción, a través del servicio de formación, capacitación integral, calificación y certificación profesional de los trabajadores de la construcción, en todos sus niveles. En ese sentido, si bien la actividad del SENCICO beneficia a la colectividad en su conjunto dado que incide directamente en la seguridad de las edificaciones que se realizan en el territorio nacional, también supone un beneficio diferencial respecto de todos los agentes económicos del rubro de la construcción, sea cual fuere la forma asociativa o societaria que adopten.

El artículo 53 del TUO del Código Tributario, considera como órganos resolutores en materia tributaria, al Tribunal Fiscal, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria — Sunat, los Gobiernos Locales, y otros que la ley señale, entre estos últimos, es posible incluir al SENCICO en específico para la recaudación del Aporte por Contribución establecido a su favor.

Ello es necesario pues el artículo 54 del TUO del Código Tributario, establece que ninguna otra autoridad, organismo, ni institución, distinto a los establecidos en el artículo 53 puede

⁴ Norma II: Ámbito de aplicación del Título Preliminar del Texto Único Ordenado del Código Tributario.

⁵ Texto Único Ordenado del Código Tributario, Segunda Edición Oficial: Enero 2011, Ministerio de Justicia.

ejercer las facultades conferidas a los órganos administradores de tributos, bajo responsabilidad.

El artículo 61 del TUO del Código Tributario establece que la determinación de la obligación tributaria efectuada por el deudor tributario está sujeta a la fiscalización o verificación por la Administración Tributaria, la que podrá modificarla cuando conste la omisión o inexactitud en la información proporcionada, emitiendo la Resolución de Determinación, Orden de Pago o Resolución de Multa.

Conforme al marco jurídico expuesto, es necesario que el SENCICO sea considerado como órgano de la administración tributaria, en este caso, como órgano resolutor. Dicha condición amerita la modificación del Decreto Legislativo N° 147 para habilitar legalmente a SENCICO a ejercer las actividades que viene desarrollando en la actualidad en calidad de apoyo o colaboración con las funciones de fiscalización de SUNAT; y por ende, garantizar la recaudación efectiva del aporte por contribución a su favor.

I. FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA

2.1. Identificación del problema público

- i) El problema público que afronta SENCICO en relación con el cobro del Aporte por Contribución es la imposibilidad de ejecutar coactivamente la deuda de los contribuyentes obligados al pago del Aporte por Contribución.

El Decreto Legislativo N° 147, en el artículo 21 establece que las personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades industriales comprendidas en la Gran División 5 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de las Naciones Unidas están obligadas a pagar al SENCICO un aporte establecido por el artículo 15 del inciso a) del Decreto Ley N° 21673 concordante con el artículo 2 del Decreto Supremo N° 103-77-EF de 16 de agosto de 1977 y el artículo 1 del Decreto Supremo N° 034-80-EF del 22 de febrero de 1980.

El artículo 23 del Decreto Legislativo N° 147, Ley del Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO), establece que la Dirección General de Contribuciones, ahora Sunat, es la encargada de fiscalizar el Aporte por Contribución del SENCICO. Asimismo, el artículo 52 del su Estatuto, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 032-2001-MTC, en concordancia a lo establecido en el artículo 23 del Decreto Legislativo N° 147, reitera que **la fiscalización de dicho aporte corresponde a la Sunat:**

Decreto Legislativo N° 147, Ley del Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO).

"(...)

Artículo 23.- La Dirección General de Contribuciones es la encargada de fiscalizar el aporte a que se refiere el Artículo 21".

Decreto Supremo N° 032-2001-MTC, Estatuto del Servicio Nacional de Normalización, Capacitación e Investigación para la Industria de la Construcción – SENCICO.

"(...)

Artículo 52.- La fiscalización de los aportes al SENCICO, corresponde a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT)".

Con relación a la función fiscalizadora, el segundo párrafo del artículo 62 del Texto Único Ordenado del TUO del Código Tributario, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 133- 2013-EF⁶, establece que el ejercicio de dicha función incluye la inspección, investigación y el cumplimiento de obligaciones

tributarias.

Asimismo, el Reglamento del Procedimiento de Fiscalización de la Sunat, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 085-2007-EF⁷, regula dicho procedimiento, dando inicio con la fecha en que surte efectos la notificación al sujeto fiscalizado de la carta que presenta al agente fiscalizador y el primer requerimiento; y finaliza con la notificación de las resoluciones de determinación y/o, de las resoluciones de multa.

De la normativa antes expuesta, la legislación es expresa en establecer que la Sunat es la encargada de ejercer la función fiscalizadora del Aporte por Contribución del SENCICO; esto es de ejercer la inspección, investigación y el cumplimiento de obligaciones tributarias; y en consecuencia, de expedir resoluciones de determinación, y de multas, según sea el caso. En tal sentido, SENCICO, no se encuentra habilitado legalmente para determinar la deuda del Aporte por Contribución a su favor.

Ahora bien, con relación a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 50 del Estatuto de SENCICO⁸, si bien califica a dicho organismo como órgano administrador de su Aporte por Contribución, concluye que su labor solo coadyuva a la función fiscalizadora de la Sunat, ya que una norma reglamentaria como el referido Estatuto no puede contravenir la ley.

El término "coadyuvar" no corresponde a una función propia sino subordinada a otra, y jurídicamente no es un verbo empleado en la asignación de funciones sustantivas de una entidad pública. Según, el diccionario de la Real Academia Española⁹, significa contribuir, ayudar, colaborar, cooperar, participar, propiciar, asistir a que algo se realice o tenga lugar. En tal sentido, la labor que realiza SENCICO, corresponde a colaborar con la Sunat, en el ejercicio de su función fiscalizadora; lo cual no implica, que ejerza dicha función; por cuanto, la misma, según la legislación vigente, es exclusiva de la Sunat.

Ello tiene concordancia, con lo establecido en el artículo 54 del Código Tributario¹⁰, que menciona que ninguna otra autoridad, organismo, ni institución, podrá ejercer las facultades conferidas a los órganos administradores de tributos, bajo responsabilidad.

⁶ Decreto Supremo N° 133-2013-EF, Texto Único Ordenado del Código Tributario.

"(...)

Artículo 62.- FACULTAD DE FISCALIZACIÓN

"(...)

El ejercicio de la función fiscalizadora incluye la inspección, investigación y el control del cumplimiento de obligaciones tributarias, incluso de aquellos sujetos que gocen de inafectación, exoneración o beneficios tributarios. (...)

⁷ Decreto Supremo N° 085-2007-EF, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Procedimiento de Fiscalización de la SUNAT.

"(...)

Artículo 1.- Inicio del Procedimiento

El Procedimiento de Fiscalización se inicia en la fecha en que surte efectos la notificación al Sujeto Fiscalizado de la Carta que presenta al Agente Fiscalizador y el primer Requerimiento. De notificarse los referidos documentos en fechas distintas, el procedimiento se considerará iniciado en la fecha en que surte efectos la notificación del último documento. (...)

"Artículo 10.- De la finalización del Procedimiento de Fiscalización.

El Procedimiento de Fiscalización concluye con la notificación de las resoluciones de determinación y/o, en su caso, de las resoluciones de multa, las cuales podrán tener anexos.

"(...)"

⁸ Decreto Supremo N° 032-2001-MTC, Estatuto del Servicio Nacional de Normalización, Capacitación e Investigación para la Industria de la Construcción – SENCICO.

"(...)

Artículo 50.- Las personas naturales o jurídicas aportantes deberán efectuar el depósito del aporte de que trata el artículo anterior dentro del plazo y forma señalado por el dispositivo legal pertinente.

Con este fin el SENCICO abrirá las cuentas que considere convenientes, contra las cuales podrá girar hasta el monto de los aportes en dichas cuentas. El órgano administrador del aporte es el SENCICO, quien además coadyuvará en la función fiscalizadora, ejercida por la SUNAT. (subrayado agregado).

Sin embargo, a la fecha la actuación de la Sunat en la fiscalización del Aporte por Contribución se ha restringido a la percepción mensual de estos aportes, para su posterior depósito en las cuentas bancarias de SENCICO. La falta de pago del Aporte por Contribución determinado por SENCICO en mérito a las Declaraciones Juradas anuales de los contribuyentes, no es objeto de persecución y control por parte de la Sunat.

Como ya se ha señalado en el año 2001, el Estatuto del SENCICO, aprobado mediante una norma reglamentaria (Decreto Supremo N° 032-2001-MTC) calificó a SENCICO como *órgano administrador* de la contribución habilitándolo a “coadyuvar” en la función fiscalizadora de la Sunat¹¹. Sin embargo, esta calificación es de nivel reglamentario y finalmente se materializó en una función colaborativa.

En mérito a ello, el 23 de abril de 2013, SENCICO celebra un Convenio Interinstitucional con la Sunat para el intercambio de información y cooperación que le permite en la actualidad contar con información del Padrón del Registro Único de Contribuyentes (RUC). Asimismo, anualmente Sunat remite una comunicación informativa vía buzón Sunat Operaciones en Línea (SOL), a los contribuyentes del Directorio de Empresas Constructoras registradas en el SENCICO, a través del cual se difunde la importancia de realizar el pago oportuno de la contribución al SENCICO.

En la práctica SENCICO aplica un procedimiento interno, que denomina “Control Concurrente”¹² y que consiste en evaluar las DDJJ presentadas por los contribuyentes anualmente ante la Sunat considerando los pagos previos efectuados mensualmente, contrastándolos con la facturación efectiva del contribuyente. Para ello realiza visitas de verificación de la consistencia de las DDJJ con la facturación efectiva. Como resultado de este procedimiento se emite un Informe Técnico que se notifica al contribuyente instándolo al cumplimiento del pago a que hubiere lugar (lo que equivaldría a una Resolución de Determinación).

Sin embargo, como se ha señalado precedentemente todas estas funciones corresponden propiamente a la Sunat, de allí que negativa u omisión de pago no puede ser perseguida por SENCICO porque en aplicación del principio de legalidad¹³, la fiscalización de obligaciones tributarias corresponde a la Sunat, no a SENCICO. Aunque este último ha materializado el apoyo a dicha función, asignada reglamentariamente, a través del denominado procedimiento de “Control Concurrente” no cuenta con competencia legal para ejercer funciones de fiscalización con todas las prerrogativas de inspección, investigación, determinación y control de cumplimiento que esta conlleva.

⁹ <https://dle.rae.es/coadyuvar>

¹⁰ Decreto Supremo N° 133-2013-EF, Texto Único Ordenado del Código Tributario.

“(...)

Artículo 54.- EXCLUSIVIDAD DE LAS FACULTADES DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Ninguna otra autoridad, organismo, ni institución, distinto a los señalados en los artículos precedentes, podrá ejercer las facultades conferidas a los órganos administradores de tributos, bajo responsabilidad.

¹¹ Decreto Supremo N° 032-2001-MTC, Estatuto del Servicio Nacional de Normalización, Capacitación e Investigación para la Industria de la Construcción – SENCICO

“Artículo 50.- Las personas naturales o jurídicas aportantes deberán efectuar el depósito del aporte de que trata el artículo anterior dentro del plazo y forma señalado por el dispositivo legal pertinente.

Con este fin el SENCICO abrirá las cuentas que considere convenientes, contra las cuales podrá girar hasta el monto de los aportes en dichas cuentas. El órgano administrador del aporte es el SENCICO, quien además coadyuvará en la función fiscalizadora, ejercida por la SUNAT”.

¹² Información obtenida de la Ficha de Procedimiento (Código: 0.7-1.2-2.2), de fecha 08.10.2020.

Un problema derivado de la ausencia de fiscalización por parte de Sunat y la falta de habilitación legal de SENCICO para ejercer funciones de investigación y determinación de estas obligaciones tributarias, es la prescripción de tales obligaciones. Los informes técnicos notificados por SENCICO en el marco del procedimiento de "Control Concurrente" están sujetos a que voluntariamente el contribuyente cumpla las obligaciones acotadas, pero de no hacerlo SENCICO no cuenta con mecanismos que la habiliten legalmente a perseguir dicho incumplimiento. Es más, los pronunciamientos emitidos por el Tribunal Fiscal han señalado que los actos de determinación que en la práctica realiza SENCICO no califican como actos administrativos propios de un procedimiento de cobranza coactiva que pueda operar como interrupción de la prescripción¹⁴.

Extracto de la Resolución N° 14654-2018 del 11.12.2018 (Expediente N° 14654-2018) del Tribunal Fiscal

Que obra a fojas 22 a 26 el Oficio N° 0049-2014-VIVIENDA/SENCICO-20.00 de 31 de marzo de 2014, mediante el cual se hace de conocimiento de la recurrente el Informe Técnico N° 073-2014/IFC, mediante el que la Administración da cuenta de la verificación efectuada respecto de las Aportaciones al Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción – SENCICO de enero de 2009 a julio de 2013 señalando conclusiones y recomendaciones como resultado de tal verificación, siendo que la notificación del citado oficio no puede ser considerada como acto interruptorio, en tanto no calza entre las causales de interrupción a que se refiere el numeral 2 del artículo 45° del Código Tributario.

Que lo mismo se debe indicar del documento COMUNICADO N° 1062-2016-VIVIENDA/SENCICO-07.03-REITERATIVO DE DEUDA (fojas 27 y 28), el cual se sustenta en el citado Informe Técnico N° 073-2014/IFC, toda vez que si bien en él se insta a la recurrente a regularizar pagos, no se trata de un requerimiento de pago de la deuda tributaria que se encuentre en cobranza coactiva y por cualquier otro acto notificado al deudor, dentro del procedimiento de cobranza coactiva, tal como lo exige el numeral 2 del artículo 45° del Código Tributario.

Que en tal sentido, a la fecha en que la recurrente presentó su solicitud de prescripción, esto es el 22 de agosto de 2018, ya habían transcurrido los plazos prescriptorios de la acción de la Administración para exigir el pago de la deuda por las Aportaciones al Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción – SENCICO de julio, agosto y noviembre de 2011, enero a diciembre de 2012 y enero, marzo a junio de 2013; por lo que corresponde revocar la resolución apelada.

Extracto de la Resolución N° 04005-2-2021 del 07.05.2021 (Expediente N° 3260-2021) del Tribunal Fiscal

Que considerando lo expuesto, el "Comunicado N° REITERATIVO DE DEUDA", denominado en la apelada como "Carta Inductiva N°", no constituye un requerimiento de pago de la deuda tributaria que se encuentre en cobranza coactiva o cualquier otro acto notificado al deudor dentro del procedimiento de cobranza coactiva, tal como lo exige el inciso f) del numeral 2 del artículo 45° del Código Tributario; asimismo, se advierte que los documentos citados no calzan en alguna de las causales de interrupción previstas en el numeral 2 del referido artículo, por lo que no pueden ser considerados como actos de interrupción del cómputo del plazo de prescripción de la acción para exigir el pago de las contribuciones acotadas.

Que en tal sentido, no advirtiéndose otro acto que pudiera haber interrumpido el cómputo del plazo prescriptorio³, se tiene que a la fecha en que la recurrente invocó la prescripción, esto es, el 05 de marzo

¹³ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444-Ley del Procedimiento Administrativo General.

"(...)

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas".

¹⁴ Conforme a las Resolución N°s 14654-2018 ((Expediente N° 14654-2018) y 04005-2-2021 de fechas 11.12.2018 y 07.05.2021 (Expediente N° 3260-2021), respectivamente, ambas del Tribunal Fiscal.

Al solo contar con funciones de colaboración habilitadas reglamentariamente (coadyuvar) sin mecanismos coercitivos propios de la fiscalización tributaria asignados legalmente, el pago del Aporte por Contribución depende de la voluntad de los contribuyentes, quienes pueden observar la verificación de consistencia realizada por SENCICO¹⁵ o dejar pasar el tiempo, hasta que venza el plazo de prescripción¹⁶.

El reconocimiento de la Sunat como autoridad tributaria competente se hace evidente en las solicitudes de prescripción que debe efectuar un contribuyente (porque de acuerdo a las normas tributarias no opera de oficio), estas se efectúan ante la Sunat y no ante SENCICO. De igual forma los pagos mensuales del Aporte por Contribución se realizan ante la Sunat, lo que da cuenta de la competencia a cargo de la Sunat. En este extremo cabe reiterar que el Tribunal Fiscal se ha pronunciado en el sentido que la actuación de SENCICO no constituye ninguno de los actos administrativos que son parte de la fiscalización tributaria para interrumpir el plazo prescriptorio.

En consecuencia, resulta necesario que mediante una norma con rango de ley se califique a SENCICO como órgano resolutor, confiriéndole todas las funciones establecidas en el Código Tributario.

- ii) Otro problema público relacionado al Aporte por Contribución es la limitación para aplicarlo a las actividades de la construcción procedentes de Consorcios u otras modalidades de negocios que no califican, en estricto, como personas naturales o jurídicas, aun cuando desarrollen las actividades de construcción gravadas con el aporte.

El Aporte por Contribución fue establecido en el año 1981 en los siguientes términos:

Sujetos obligados: Personas naturales y jurídicas

Actividad grabada: Actividades comprendidas en la Gran División 5 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de las Naciones Unidas,

Contribución:	0,2% ¹⁷ del total de los ingresos por concepto de:
	- materiales,
	- mano de obra,
	- gastos generales,
	- dirección técnica,
	- utilidad y
	- cualquier otro elemento facturado al cliente, cualquiera que sea el sistema de contratación de obras.

Deducido de la renta neta de las empresas constructoras para efectos de impuesto a la renta

¹⁵ Conforme a los Expedientes remitidos por SENCICO de los Contribuyentes: Techint S.A.C, Inversiones Inmobiliarias del Mantaro S.A., Fujita Gumi S.A.C.

¹⁶ Mediante Oficio N° 000016-2014-07.00/SENCICO de fecha 13.02.2024, SENCICO remite a Sunat, información sobre los eventos de interrupción y/o suspensión del plazo de prescripción de la contribución al SENCICO correspondiente a los periodos tributarios de 2014-01 al 2017-12 de la empresa COBRA PERÚ S.A, en mérito a la solicitud de prescripción presentada por dicho contribuyente (Expediente N° 000-URD999-2023-1284242 del 06.12.2023 y N° 000-URD999-1324026 del 18.12.2023).

Tributariamente los Consorcios¹⁸ bajo una contabilidad independiente pueden contar con un RUC. En las verificaciones efectuadas por SENCICO se ha comunicado a los Consorcios la identificación de deudas pendientes por sus actividades constructivas, sin embargo, los Consorcios han observado la aplicación del aporte en el desarrollo de sus actividades, debido a que en estricto no serían sujetos obligados porque no son propiamente personas jurídicas¹⁹, aunque sí se consideren como tales para efectos tributarios, específicamente para el pago del Impuesto a la Renta y del Impuesto General a las Ventas.

En síntesis, el seguimiento efectuado a los Consorcios para el pago del Aporte por Contribución genera observaciones y, consecuentemente, la falta de pago, debido a la ausencia de mecanismos de coerción a cargo de SENCICO. Los cuestionamientos que se formulan en la práctica conducen, por el transcurso del tiempo, a la prescripción de las deudas imputadas por SENCICO en el plazo de 4 años y 6 años.

"CÓDIGO TRIBUTARIO

Artículo 43.- PLAZOS DE PRESCRIPCIÓN

La acción de la Administración Tributaria para determinar la obligación tributaria, así como la acción para exigir su pago y aplicar sanciones prescribe a los cuatro (4) años, y a los seis (6) años para quienes no hayan presentado la declaración respectiva.

(...)"

"Artículo 47. DECLARACIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN

La prescripción solo puede ser declarada a pedido del deudor tributario. Para tal efecto el escrito mediante el cual se solicita la prescripción debe señalar el tributo y/o infracción y período de forma específica.

(...)"

¹⁷ La Ley N° 26485 (1995), estableciendo en esta última, que el aporte a favor de SENCICO se aplicará sobre la base imponible de acuerdo con el siguiente cronograma y porcentajes: Durante el año 1994, cinco por mil. Durante el año 1995, cuatro por mil; y Durante el año 1996, dos por mil.

¹⁸ Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 344-2018-EF.

"(...)"

ANEXO N° 1 DEFINICIONES (...)

El Consorcio es un contrato por el cual dos o más personas se asocian, con el criterio de complementariedad de recursos, capacidades y aptitudes, para contratar con el Estado.

(...)"

Por su parte, el artículo 445 de la Ley N° 26887, Ley General de Sociedades, el consorcio es definido como "el contrato por el cual dos o más personas se asocian para participar en forma activa y directa en un determinado negocio o empresa con el propósito de obtener un beneficio económico, manteniendo cada una su propia autonomía (...)"

¹⁹ Como en el caso, del Consorcio Constructor MUNA, escrito presentado a SENCICO, con fecha 14.11.2023.

No obstante, lo expuesto, debe advertirse que la principal limitación en la fiscalización de Consorcios está dada por la ausencia de competencia asignada legalmente a SENCICO, ya que de contar con tal habilitación podría considerarse para efectos tributarios que un Consorcio constituye una persona jurídica, aunque ello no alcance a otras formas asociativas a nivel de inversiones.

"Los consorcios serán considerados contribuyentes del Impuesto a la Renta (IR) o del Impuesto General a las Ventas (IGV) en la medida que lleven contabilidad independiente, ostentando únicamente para efectos tributarios la calidad de persona jurídica. Por tanto, no son contribuyentes de los señalados impuestos, los consorcios sin contabilidad independiente". (subrayado agregado).

Fuente: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/contribuyente/2017/07/06/los-consorcios-y-sus-efectos-tributarios/>. "Los Consorcios y sus efectos tributarios", Autor; Arturo Fernández Ventocilla, con la colaboración de Ana María Carbajal Ibarra.

- iii) Otro problema público identificado es mantener como alcance de la base imponible, las actividades de la construcción comprendidas en una división específica de un estándar internacional, particularmente la referencia a la Gran División 5 de la CIIU, la misma que por la naturaleza de dichas normas técnicas, se van actualizando y a la fecha ha quedado desfasada.

En efecto, un problema de orden legal es el alcance de la base imponible. Legal y formalmente la base imponible se vinculó a actividades de la construcción comprendidas en la Gran División 5 del CIIU, en una referencia a la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Si bien la referencia a estándares o clasificaciones internacionales puede ser recomendable para mantener la vigencia técnica de una legislación, en el caso del aporte por contribución las actividades económicas de construcción gravadas se vincularon o referenciaron a una división específica de la clasificación CIIU, que a la fecha –dado el tiempo transcurrido y la actualización periódica que caracteriza tales normas internacionales– ha quedado obsoleta.

Decreto Legislativo N° 147	Decreto Supremo N° 32-2001-MTC	Sencico aplica la Resolución Jefatural No. 256-2009-INEI que adopta la Clasificación CIIU Rev.4 en la elaboración de Estadísticas Oficiales
Actividades industriales comprendidas en la Gran División 5 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de las Naciones Unidas	Actividades de la Industria de la Construcción, detalladas en la Gran División Cuarenticinco (45) de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de las Naciones Unidas (CIIU), Revisión 3.	En el Control Concurrente SENCICO considera la Sección F relativa a Construcción de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) - REVISIÓN 4

En el año 2001 en un intento de actualizar la base imponible con una referencia cierta, se incurrió en un error similar al referir nuevamente a una división particular (Gran División 45) y a una Revisión específica del CIU (Rev.3). A la fecha la Gran División 5, la Gran División 45 y la Revisión 3 ya no existen. Las actividades de la construcción grabadas figuran en la Sección F del CIU Rev. 4. Es esta versión la que en la práctica aplica SENCICO en el procedimiento de control concurrente, sobre la base de una Resolución Jefatural del Instituto Nacional de Estadística e Informática — INEI emitida para efecto de elaboración de estadísticas oficiales.

2.2 Análisis del estado actual de la situación por regular

De conformidad con el artículo 74° de la Constitución Política del Perú los tributos se crean, modifican o derogan exclusivamente por normas con rango de ley, salvo los aranceles y tasas que se regulan mediante Decreto Supremo.

En el presente caso, el Aporte por Contribución a favor del Sencico, que grava con un 0,2% las actividades de la construcción, fue creado por una norma con rango de ley: el Decreto Legislativo 147, lo que satisface el principio constitucional citado.

Si bien esta norma ha tenido distintas modificaciones y referencias normativas reglamentarias desde su dación ocurrida en el año 1983, este tributo es plenamente vigente y ha sido reconocido como parte de los tributos de alcance nacional por el Decreto Legislativo N° 771, Ley Marco del Sistema Tributario Nacional.

No obstante, la administración del Aporte por Contribución a favor del Sencico ha presentado limitaciones desde su creación que se mantienen en la actualidad debido a que la SUNAT solo actúa como un agente receptor de las contribuciones efectivamente pagadas, para su posterior traslado a las cuentas del SENCICO.

La habilitación del SENCICO para coadyuvar en la función de fiscalización a cargo de la SUNAT no le asigna competencia para investigar, determinar, fiscalizar y verificar el cumplimiento de la obligación tributaria, menos aún lo habilita a emitir órdenes de pago, resoluciones de determinación y resoluciones de multa respecto a la contribución establecida. En la actualidad tampoco se ejercen facultades coactivas respecto de las contribuciones impagas, los intereses generados, menos aún se aplican multas tributarias.

Si bien a través del DOCA de SENCICO, y en aplicación de un Convenio Interinstitucional suscrito con la SUNAT (para la provisión de información de sus bases de datos) SENCICO realiza en la práctica indagaciones y la verificación de las declaraciones presentadas por los contribuyentes, no cuenta con habilitación legal ni delegación o encargo de funciones de SUNAT. En ese sentido, hasta la fecha la fiscalización tributaria no se ejerce y consecuentemente el cumplimiento de pago del Aporte por Contribución a favor de SENCICO depende del pago que voluntariamente efectúe cada contribuyente.

De acuerdo con los artículos 43 y 47 del Código Tributario la acción para exigir el pago de la deuda tributaria o determinarla prescribe a los 4 y 6 años, respectivamente²². En ese sentido, las deudas impagas determinadas por SENCICO desde 1994 a diciembre 2025 ascendentes a S/ 106 454 946,84 han prescrito al no constar en actos administrativos como

una Resolución de Determinación que posteriormente genere una Resolución de Ejecución Coactiva que interrumpan tales plazos.

La necesidad de la propuesta

El principio de legalidad es medular no solo en materia tributaria sino como sustento de un elemento esencial de validez de todo acto administrativo, como es la competencia. En ese sentido el Código Tributario replica dicha importancia al establecer que no solo los tributos se crean, modifican o derogan por normas con rango de ley, sino que la administración tributaria se rige por el mismo principio.

Así, el Título I del Libro II del Código referido a los órganos de la administración tributaria, particularmente en el Artículo 53, establece como órganos resolutores al Tribunal Fiscal, a la SUNAT, a los gobiernos locales y a los demás que prevea la ley, precisando en el Artículo 54 que ninguna otra autoridad, organismo, ni institución, distinto a los señalados, puede ejercer las facultades conferidas a los órganos administradores de tributos, bajo responsabilidad.

La propuesta de Ley para que se designe a SENCICO como un órgano resolutor, en el marco del literal d) del Artículo 53 del Código Tributario, respecto al Aporte por Contribución dispuesto legalmente a su favor es necesaria para otorgar amparo legal a las actividades de apoyo que desarrolla SENCICO y garantizar la recaudación efectiva de este tributo que constituye el principal recurso económico de la entidad, sin el cual no podría sustentar las actividades de capacitación que constituyen su objeto misional y que guarda relación directa con la seguridad de las edificaciones que requiere el país.

Viabilidad y oportunidad del proyecto normativo

El proyecto normativo plantea la habilitación de SENCICO como Órgano de la Administración Tributaria únicamente respecto del Aporte por Contribución, propiamente como Órgano Resolutor, tomando en cuenta que esta condición debe ser establecida legalmente. La propuesta es viable porque el artículo 53 del Código tributario prevé en el literal d) la posibilidad de integrar nuevos órganos resolutores por mandato legal, además de la Sunat, el Tribunal Fiscal y los Gobiernos Locales, consideraciones por las cuales el proyecto normativo emplea los mecanismos previstos en la legislación tributaria para habilitar competencias al SENCICO estrictamente, en lo que respecta a la Contribución establecida legalmente a su favor.

²⁰ "(...). Al cierre del año 2023, se obtuvo la data de 31 907 empresas nuevas que ingresaron al sistema de Aporte o Maestro de Contribuyentes, esto mediante fuente SUNAT.

²¹ Respecto al potencial de contribuyente.

²² **Código Tributario**

Artículo 43.- Plazos de prescripción

La acción de la Administración Tributaria para determinar la obligación tributaria, así como la acción para exigir su pago y aplicar sanciones prescribe a los cuatro (4) años, y a los seis (6) años para quienes no hayan presentado la declaración respectiva.

(...).

Artículo 47. Declaración de la prescripción

La prescripción solo puede ser declarada a pedido del deudor tributario. Para tal efecto el escrito mediante el cual se solicita la prescripción debe señalar el tributo y/o infracción y periodo de forma específica.

(...).

El proyecto normativo para habilitar funciones al SENCICO como Órgano de la Administración Tributaria respecto del Aporte por Contribución es más que oportuno, necesario, para poder garantizar la recaudación de este tributo que constituye, como ya se ha señalado, el principal recurso económico del SENCICO, y evitar la prescripción de las deudas acumuladas.

Nuevo estado que genera el proyecto normativo

En la actualidad, el SENCICO comprende al Departamento de Orientación y Control de Aportes - DOCA que es el órgano a cargo de evaluar la información provista periódicamente por la SUNAT, a efectos de verificar las Declaraciones Juradas de los contribuyentes, y los pagos mensuales efectuados, para identificar aportes impagos mediante Informe Técnicos notificados a los contribuyentes como un medio para coadyuvar a las funciones de la SUNAT. En ese sentido, el proyecto normativo prevé respaldar legalmente las actividades que actualmente desarrolla el SENCICO a través del DOCA, a efectos que se constituyan formalmente en funciones habilitadas legalmente y no meras actividades de apoyo.

Objetivos relacionados con el problema identificado

El objetivo regulatorio es habilitar funciones legales para una efectiva recaudación del Aporte por Contribución y/o de ejecución coactiva considerando que el problema público que afronta SENCICO es la imposibilidad de ejecutar coactivamente la deuda de los contribuyentes obligados al pago del Aporte por Contribución.

Este objetivo regulatorio guarda vinculación directa y es coherente con el problema público principal, y también con otras limitaciones en el pago de Aporte por Contribución procedente de Consorcios u otras modalidades de negocios que no califican, en estricto, como personas naturales o jurídicas, aun cuando desarrollen las actividades de construcción gravadas con el Aporte por Contribución; y con la referencia a divisiones o revisiones específicas de las actividades industriales comprendidas en la CIU, que están sujetas a actualizaciones periódicas.

Exposición técnica de la propuesta

La propuesta normativa contiene cuatro (4) artículos y una (01) disposición complementaria final que tienen por objeto modificar los artículos 4, 21, 22, 23 y 24 del Decreto Legislativo N° 147, Ley del Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO), así como incorporar el literal j) del artículo 7 y los artículos 21-A y 21-B.

Actualmente, el artículo 4 del Decreto Legislativo 147 establece el ámbito del SENCICO, esto es, el ámbito en el que ejerce sus funciones o se despliegan sus objetivos misionales, que corresponden a la formación, capacitación integral, calificación y certificación profesional de los trabajadores de la actividad de la construcción, en todos sus niveles, así como la realización de investigaciones y estudios necesarios para atender a tales fines. El Artículo 4 del Decreto Legislativo establece dicho ámbito en los siguientes términos:

Artículo 4.- El ámbito del SENCICO alcanza a las personas naturales o jurídicas que se dediquen a las actividades de la Industria de la Construcción, señalados en la Gran División cinco de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de las Naciones Unidas (CIU).

La propuesta normativa plantea la modificación del Artículo 4 en los siguientes términos:

Artículo 4.- *El ámbito del SENCICO comprende las actividades de la Industria de la Construcción, consideradas en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de las Naciones Unidas (CIIU) y a los agentes que desarrollan dichas actividades económicas en el territorio nacional, indistintamente de la forma societaria, asociativa o empresarial que adopten.*

La remisión a normas o estándares internacionales en la regulación nacional es un recurso válido en el sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, que además permite mantener la actualización técnica de la regulación. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que tales estándares o normas técnicas se revisan constantemente y dicha actualización, en nuevas versiones o revisiones, puede suponer cambios en su estructura además de su contenido. Debido a ello, la indicación de una sección, división o apartado específico de la norma o estándar referidos en la regulación puede diluir la utilidad misma de dicha remisión, y generar la obsolescencia que pretendía evitarse, pues como se ha indicado los cambios en la estructura y contenido de estos estándares son frecuentes.

A diferencia de las normas jurídicas, cuya vocación u orientación es la vigencia prolongada, los estándares internacionales como la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) suponen una actualización constante para incorporar el estado de la técnica o el arte y no perder su vigencia como referente en la industria y la economía.

En el presente caso, la Gran División cinco consignada en el año 1981 fue reemplazada por la Gran División Cuarenta y Cinco (45) en la Revisión 3 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de las Naciones Unidas (CIIU) y en ese sentido fue considerada en el Decreto Supremo N° 032-2001-MTC, que aprueba el Estatuto del SENCICO, en un intento por actualizar la referencia al CIIU. Sin embargo, a la fecha esta nueva división también ha quedado obsoleta pues en la Revisión 4 del CIIU las actividades relativas a Construcción están comprendidas en la Sección F.

En mérito a lo expuesto la propuesta normativa plantea vincular las actividades de la construcción que conforman el ámbito de competencia del SENCICO mediante la referencia a tales actividades en la CIIU de la ONU sin precisar divisiones, subdivisiones o secciones que podrían ser modificadas en las revisiones posteriores de CIIU.

De otro lado, el Decreto legislativo 147 también refiere al CIIU (en una sección específica) al definir los sujetos obligados a pagar el Aporte por Contribución a favor del SENCICO. El artículo 21 del Decreto Legislativo 147 establece que los sujetos obligados son las personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades industriales comprendidas en la Gran División 5 del CIIU, como se reproduce a continuación:

Artículo 21.- Las personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades industriales comprendidas en la Gran División 5 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de las Naciones Unidas, están obligadas a pagar al SENCICO un aporte establecido por el Artículo 15 del inciso a) del Decreto Ley N° 21673 aplicable sobre el total de los ingresos que perciban

por concepto de materiales, mano de obra, gastos generales, dirección técnica, utilidad y cualquier otro elemento facturado al cliente, cualquiera que sea el sistema de contratación de obras. Este aporte será deducible de la renta neta de las empresas constructoras para efectos de impuesto a la renta. (*) En mérito al Decreto Legislativo 786 y la Ley N° 26485, a partir del año 1996 el aporte es de dos por mil²³.

Como puede apreciarse el actual artículo 21 del Decreto Legislativo 147 comprende los elementos de la contribución a favor del SENCICO, establece el sujeto pasivo de esta obligación tributaria, el hecho generador o la base imponible y la cuantía a través de referencias a distintas normas reglamentarias que han sufrido a su vez variaciones.

En los últimos cinco años, la recaudación efectiva del SENCICO ha representado solo el 31% en promedio del total estimado que debería percibir, evidenciando un nivel de cumplimiento aún reducido dentro del sector. En contraste, el 69% restante corresponde a la brecha de evasión, es decir, al monto que las empresas obligadas no aportan pese a su actividad económica. Esta diferencia sostenida entre lo recaudado y lo estimado revela una brecha estructural significativa, que limita la capacidad institucional para financiar plenamente las funciones asignadas y subraya la necesidad de fortalecer los mecanismos de control, fiscalización y cumplimiento tal como se visualiza en la siguiente tabla.

²³ Mediante el Decreto Legislativo N° 786, se establece la base imponible de la contribución a favor del SENCICO, conforme al siguiente texto:

"Artículo 1.- El aporte a favor del Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO), establecido en el Artículo 21 del Decreto Legislativo N° 147, se aplica sobre la base imponible de acuerdo al siguiente cronograma y porcentajes:

Durante el año 1994, cinco por mil

Durante el año 1995, cuatro por mil

Durante el año 1996, dos por mil

A partir del año 1997, uno por mil()*

Posteriormente, el artículo 1 de la Ley N° 26485, modifica el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 786, conforme a lo siguiente:

"Artículo 1.- El aporte a favor del Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO), establecido en el Artículo 21 del Decreto Legislativo N° 147, se aplica sobre la base imponible de acuerdo al siguiente cronograma y porcentajes:

Durante el año 1994, cinco por mil

Durante el año 1995, cuatro por mil

A partir del año 1996, dos por mil

Tabla 1. Cálculo estimado de contribución al SENCICO de obras y servicios provenientes de fuentes diversas (Datos calculados al 0.2%)

FUENTE DE DATOS	2021	2022	2023	2024	2025
SISTEMA DE APORTES SENCICO Y OECE	162,474,926	228,041,958	153,841,659	167,484,227	106,786,662
CONTROL DE DETRACCIONES DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN	111,223,111	120,045,412	67,286,865	107,415,316	85,447,193*
PRODUCTO BRUTO INTERNO - SECTOR CONSTRUCCIÓN	74,230,000	76,526,000	70,276,000	72,788,000	77,650,000
VERIFICACIONES DE CONTRIBUCION AL SENCICO	1,204,580	2,228,861	8,085,459	4,964,794	8,487,565
RECAUDACION ESTIMADA TOTAL	349,132,617 (100%)	426,842,231 (100%)	299,489,983 (100%)	352,652,337 (100%)	278,371,420 (100%)
RECAUDACIÓN EFECTIVA	86,564,011 (25%)	90,016,489 (21%)	96,640,921 (32%)	114,771,669 (33%)	119,726,881 (43%)
BRECHA DE EVASIÓN SENCICO	259,116,128 (75%)	330,201,311 (79%)	184,718,314 (68%)	232,925,457 (67%)	158,644,538 (57%)

Nota. (*) Monto estimado porque el dato se encuentra a respuesta de SUNAT

Fuentes: Sistema de Control de la Contribución del SENCICO, OECE¹, SUNAT, BCRP².

Como puede apreciarse las actividades de la construcción pueden ser realizadas a través de otras formas asociativas siempre que cuenten con una contabilidad independiente, razón por la cual se propone modificar el artículo 21 en los siguientes términos:

Artículo 21.- Sujetos pasivos de la contribución al SENCICO

21.1 Son sujetos pasivos de la contribución establecida a favor del SENCICO, las personas naturales y jurídicas, las sociedades irregulares previstas en la Ley General de Sociedades, los contratos de colaboración empresarial que lleven contabilidad independiente al de sus socios o partes contratantes; y, los establecimientos permanentes de empresas no domiciliadas, de acuerdo a lo previsto en la Ley del Impuesto a la Renta, en el ámbito establecido en el artículo 4 de la presente ley, conforme al CIU, vigente al momento del nacimiento de la obligación tributaria.

21.2 Las personas que desarrollen actividades bajo la modalidad de obras por impuestos, están exoneradas de la contribución al SENCICO; salvo que ejecuten directamente las obras, en parte o en su totalidad.

¹ OECE: <https://prod4.seace.gob.pe/contratos/publico/#/buscar>

² BCRP: <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/anuales/resultados/PM04997AA/html>

La propuesta permite dotar de personería tributaria a todas las formas asociativas y de colaboración que las personas naturales y jurídicas pueden conformar para el desarrollo de actividades económicas de la construcción, debido a que en aplicación del principio de legalidad podría cuestionarse que tales formas asociativas o de colaboración se encuentren afectas. En estricto la propuesta no constituye propiamente una ampliación de los sujetos pasivos afectos al pago de la contribución, sino la consideración de la realidad económica en el que discurren las actividades de la construcción grabadas.

A este respecto, como ya se ha señalado la contribución a favor del Sencico constituye una contribución por gastos o actividad, en los que se requiere un beneficio diferencial para los sujetos pasivos afectos al pago de este tributo. En el presente caso, el beneficio diferencial respecto de la actividad económica de la construcción constituye la formación y capacitación que brinda el SENCICO y que beneficia directamente a los agentes económicos de esta actividad, indistintamente de la forma asociativa que adopten para el desarrollo de dichas actividades.

Si bien las actividades de formación y capacitación en materia de construcción que desarrolla el SENCICO persigue un objetivo de interés público como es dotar de seguridad a la actividad constructiva en beneficio de la población, ello no afecta el beneficio directo generado en los agentes económicos de dicha actividad.

Respecto del hecho generador de la contribución y su cuantía, se propone la inclusión de los artículos 21-A y 21-B para facilitar las condiciones de su aplicación, sin alterar la contribución del dos por mil (2/1000), aplicable sobre el total del valor de venta que se facture por concepto de materiales, mano de obra, equipos, gastos generales, dirección técnica, utilidad y cualquier otro elemento facturado al cliente por actividades de construcción, precisando que la contribución graba el desarrollo de actividades económicas comprendidas en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de las Naciones Unidas vigente al momento del nacimiento de la obligación tributaria:

Artículo 21A Base Imponible de la contribución a favor del SENCICO

- 21A.1 Los sujetos pasivos señalados en el artículo 21 de la presente ley, se encuentran obligados al pago de la contribución al SENCICO, por un monto equivalente al dos por mil (2/1000), aplicable sobre el total del valor de venta que se facture por concepto de materiales, mano de obra, equipos, gastos generales, dirección técnica, utilidad y cualquier otro elemento facturado al cliente por actividades de construcción.
- 21A.2 Para efectos del Impuesto a la Renta de tercera categoría, el pago de la Contribución al SENCICO será considerado como un gasto deducible para la determinación de la renta neta.
- 21A.3 Los sujetos afectos a la contribución al SENCICO, que construyan bienes destinados a su enajenación, aplican la tasa del aporte considerando los criterios de valoración previstos en la legislación del Impuesto General a las Ventas.

Artículo 21B Nacimiento de la obligación tributaria, declaración y pago

- 21B.1 La obligación tributaria de la contribución al SENCICO se origina al momento en que se perciban ingresos o se emita el comprobante de pago por actividades de construcción, lo que ocurra primero; aun cuando se originen por concepto de adelantos para comenzar la obra



o para financiar gastos preliminares de la misma.

21B.2 La obligación tributaria en el caso de la construcción de bienes destinados a su enajenación a título oneroso, se origina en la fecha de percepción del ingreso, por el monto que se perciba, sea parcial o total, o cuando se emita el comprobante de pago por su enajenación, lo que ocurra primero.

21B.3 En todos los casos, la declaración de la contribución al SENCICO debe efectuarse de acuerdo con el cronograma de obligaciones de periodicidad mensual que apruebe la SUNAT. El incumplimiento de las obligaciones correspondientes a la declaración y pago de la contribución establecida a favor del SENCICO se sanciona de conformidad con el Código Tributario, sin perjuicio de la aplicación de los intereses moratorios respectivos.

Finalmente, para efectos de conferir al SENCICO la posición de Órgano Resolutor del Aporte por Contribución en los términos de los artículos 53 y 54 del Código Tributario, con las prerrogativas que este comprende, se propone la inclusión del literal j) del artículo 7 y la modificación de los artículos 22, 23 y 24 del Decreto Legislativo 147 en los términos siguientes:

Artículo 7.- El SENCICO tiene las siguientes funciones: (...)

j) Ejercer las funciones de Órgano resolutor del aporte por contribución en favor del SENCICO con las prerrogativas que la legislación tributaria y el Código Tributario establece.

Como se ha señalado precedentemente para sustentar la necesidad, viabilidad y oportunidad del proyecto normativo, los artículos 53 y 54 del Código Tributario habilitan la incorporación de nuevos Órganos Resolutores como parte de los Órganos de la Administración Tributaria, siempre que dicha posición sea establecida mediante norma con rango de ley.

En relación con el artículo 22 se propone eliminar la referencia que actualmente comprende dicha norma para que el Ministerio de Economía y Finanzas establezca el plazo de la declaración mensual correspondiente al mes anterior, debido a que el numeral 21B.3 comprende dicha regla. Por lo demás la regla para que la declaración de los Aportes por Contribución en el formulario declaración de pagos de la SUNAT se mantiene debido a que es un mecanismo que facilita la declaración por parte de los contribuyentes. En ese sentido, el artículo 22 propuesto está redactado en los términos siguientes:

Artículo 22.- Los aportes establecidos en el artículo 21-A se consignan en el formulario declaración - pago de tributos que para este efecto proporcionará la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT.

Con este objeto, SENCICO apertura una cuenta corriente específica en el Banco de la Nación, contra la cual podrá girar hasta por el monto de los aportes abonados en dicha cuenta.

En el caso del artículo 23, cuyo texto literalmente hace referencia a la Dirección General de Contribuciones, predecesora de la Sunat como la encargada de fiscalizar el aporte por contribución, se propone la consideración del SENCICO con todas las prerrogativas propias de los órganos resolutores:



Isabel Cortez Aguirre

CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

"AÑO DE LA ESPERANZA Y FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

Artículo 23.- El Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO) es el Órgano Resolutor de la contribución establecida a su favor; encontrándose habilitada a ejercer todas las funciones que confiere el Código Tributario a los Órganos Resolutores; tales como recaudar, fiscalizar y verificar el cumplimiento de la obligación tributaria. Es responsable de emitir las órdenes de pago, resoluciones de determinación y resoluciones de multa respecto a la contribución establecida, en los casos que corresponda; así como de ejercer la facultad para cobrar coactivamente, las contribuciones no pagadas, los intereses generados y las multas impuestas.

Finalmente, en el caso del artículo 24 se propone una modificación que permita mantener la unidad de criterios en la fiscalización y recaudación de tributos de alcance nacional, para lo cual no solo se prevé la necesaria aplicación del Código tributario sino también de las normas reglamentarias emitidas por la Sunat en los aspectos que resulte pertinente:

Artículo 24.- Son de aplicación las disposiciones del Código Tributario y las normas reglamentarias emitidas por la SUNAT en aquellos aspectos en que fuere pertinente.

En términos similares, la única Disposición Complementaria Final propuesta dispone que para efectos del procedimiento de ejecución coactiva se apliquen las normas reglamentarias de la SUNAT:

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única.- La cobranza coactiva de las deudas tributarias correspondiente al Aporte por Contribución se rige por las normas del Código Tributario y las normas reglamentarias establecidas por la SUNAT, en lo que resulte pertinente. Corresponde al SENCICO ejercer dicha facultad a través de un Ejecutor Coactivo.

II. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL:

El artículo 10 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS (en adelante, el Reglamento del AIR), establece que el análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional tiene por finalidad precisar de manera detallada si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento jurídico o si más bien se trata de una propuesta que modifica, deroga o complementa normas vigentes.

El presente proyecto de Ley plantea la modificación el Decreto Legislativo N° 147, Ley del Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO), respecto del aporte por contribución, específicamente le otorga a SENCICO la condición de órgano resolutor de la contribución establecida a su favor. Al respecto, es de señalar que la presente norma ha sido elaborada observando lo dispuesto en los artículos 53 y 54 del TUO del Código Tributario.

Con la propuesta de modificación, habilita legalmente a dicho organismo a ejercer todas las funciones que le confiere el Código Tributario, como son: recaudar fiscalizar y verificar el cumplimiento de la obligación tributaria, siendo responsable de emitir órdenes de pago, resoluciones de determinación y resoluciones de multa respecto a dicha contribución; así como de ejercer la facultad para cobrar coactivamente, las contribuciones no pagadas, los

intereses generados y las multas impuestas; lo cual conllevará al fortalecimiento de la misión institucional.

Cabe mencionar que, el artículo 103 de la Constitución Política del Perú; establece que la ley se deroga solo por otra ley. Se infiere que una norma con rango de ley se modifica por otra norma de igual rango. Por tanto, se propone que la modificación del Decreto Legislativo N° 147, sea a través de una Ley.

La presente propuesta normativa no contraviene la Constitución Política del Perú, y se encuentra en concordancia con lo establecido en lo dispuesto en los artículos 53 y 54 del TUO del Código Tributario.

III. ANALISIS COSTO BENEFICIO:

La propuesta normativa, otorga a SENCICO, la calidad de órgano resolutor, por tanto, se encontraría habilitada legalmente, todas las facultades conferidas en el Código Tributario, conllevaría que los sujetos obligados cumplan efectivamente con el pago del aporte por contribución a favor de SENCICO; por tanto, disminuya su evasión, como en la actualidad se viene dando, al no contar con dichas facultades.

Con el cumplimiento del aporte por contribución a favor de SENCICO, dicho organismo, podrá efectuar más capacitaciones, ofrecer becas integrales o parciales en las carreras y cursos que brinda, así como implementar cursos libres virtuales a nivel nacional (foros, charlas, talleres, entre otros), exclusivo para trabajadores del sector construcción.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y POLÍTICAS NACIONALES

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en las siguientes Políticas de Estado:

- Política 24: Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente;

Lima, mayo de 2026.