Proyecto de Ley N° 5924/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

GRUPO PARLAMENTARIO RENOVACIÓN POPULAR

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
14 SEP 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 1:29 pm

PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA A LOS SERVIDORES DEL RENIEC QUE PRESTAN SERVICIOS BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1057 (CAS) AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 728.

El **GRUPO PARLAMENTARIO RENOVACIÓN POPULAR**, por iniciativa del congresista de la República **ALEJANDRO MUÑANTE BARRIOS**, con la facultad que establece el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, y conforme a lo dispuesto por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE INCORPORA A LOS SERVIDORES DEL RENIEC QUE PRESTAN SERVICIOS BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1057 (CAS) AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 728

Artículo 1. Del Objeto de la ley
La presente ley tiene por objeto incorporar a los servidores del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) que prestan servicios bajo el régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS), al régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo N° 728, Ley de productividad y competitividad laboral.

Artículo 2. Alcance de la ley
La presente ley comprende a los servidores del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) que se encuentren prestando servicios en el régimen laboral del Contrato Administrativo de Servicios, regulado por el Decreto Legislativo N° 1057.

Artículo 3. Requisitos para la incorporación definitiva
Para la incorporación del personal del RENIEC comprendido en el régimen CAS, al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, deben cumplirse los siguientes requisitos:

a. A la fecha de la promulgación de la presente Ley, encontrarse prestando servicios dos años de forma continua o cinco años de forma discontinua.
b. Haber adquirido la condición de contratado indeterminado en mérito a la Ley N° 31131.
c. Haber ingresado a la institución mediante concurso público para una plaza con carácter permanente.
d. No tener dos o más sanciones disciplinarias firmes en su desempeño funcional.

Artículo 4. Del tiempo de servicios
Para efectos de la presente ley, el RENIEC reconoce todo el tiempo de servicios que los trabajadores contratados bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios - CAS han venido laborando en la institución de manera ininterrumpida, los cuales serán liquidados de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1057 (CAS) y demás normas pertinentes sobre la materia.

El tiempo de prestación de servicios prestados bajo el régimen CAS no implica la acumulación de años para obtener algún beneficio laboral adicional al que establece la normatividad bajo la cual estuvo contratado el servidor.

Artículo 5. Financiamiento
La presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional del pliego del RENIEC, sustentado en los recursos generados por la entidad, con autorización previa del Ministerio de Economía y Finanzas.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, realiza las modificaciones presupuestales necesarias para la aplicación de lo dispuesto en la presente ley, conforme a las normas presupuestales que rigen dicho procedimiento.

Artículo 6. Inicio del proceso de cambio de régimen laboral
A partir del día siguiente de la publicación del Reglamento de la presente ley, el RENIEC tiene un plazo de ciento ochenta (180) días para iniciar las incorporaciones de los servidores CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, conforme a lo dispuesto en la presente Ley.

El proceso de incorporación, se efectuará en forma progresiva en un plazo no mayor de tres (03) años.

Artículo 7. Incorporación automática
Se producirá la incorporación automática de los servidores CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N°728, transcurridos ciento ochenta (180) días de la publicación del Reglamento, no se hubiese iniciado el proceso de cambio de régimen laboral, de conformidad con lo previsto en el artículo 6 de la presente Ley.

Artículo 8. Conducción del Proceso
Para efectos de la conducción del proceso de incorporación definitiva de los servidores CAS del RENIEC, se designará una comisión de incorporación con participación de los representantes de los trabajadores, agrupados en su sindicato más representativo, quienes actuarán como miembros.

La conformación, funciones y procedimientos a seguir en el proceso, serán especificados en el reglamento de la presente Ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

ÚNICA. – Reglamento e implementación de la Ley
El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, dicta el reglamento y las normas complementarias necesarias para la implementación de la presente Ley dentro de los sesenta (60) días de su entrada en vigencia.

Lima, 13 de setiembre del 2023

CONGRESO
de la
REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **15** de **setiembre** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5924/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; y,**
2. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) es un organismo constitucionalmente autónomo, creado en virtud a la Constitución Política del Perú de 1993, conforme se señala en los artículos 177 y 183 de nuestra Carta Magna, encargado de manera exclusiva y excluyente, de las funciones de organizar y actualizar el Registro Único de Identificación de las Personas Naturales – RUIPN, además de emitir el Documento Nacional de Identidad (DNI).

A la fecha, el RENIEC cuenta con un total de 3508 servidores, excluyendo al personal de confianza, coexistiendo dos regímenes laborales, con diferentes salarios, no obstante de realizar las mismas funciones; 2,423 son trabajadores CAS, quienes representan el 69% de los trabajadores y 1,085 son trabajadores contratados bajo el DL 728, siendo estos solo el 31% de personal de la entidad, lo que constituye una situación que es necesario subsanar, toda vez que es la única institución del sector público con dicha peculiaridad.

CUADRO N° 01
EVOLUCIÓN DEL NUMERO DE PERSONAL DEL RENIEC

DETALLE	AÑOS												%
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021(1)	2022(2)	
PERSONAL CONTRATADO BAJO EL REGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 728	513	525	545	578	606	712	796	978	1,096	1,021	1,070	1,085	31
PERSONAL CONTRATADO BAJO EL REGIMEN ESPECIAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057 (CAS)	3,467	4,032	3,525	3,125	3,291	3,310	3,230	3,169	2,875	2,803	2,536	2,423	69
TOTAL	3,980	4,557	4,070	3,703	3,897	4,022	4,026	4,147	3,971	3,824	3,606	3,508	100

Fuente: Años 2011-2020 Portal de Transparencia RENIEC

(1) Fuente: Exposición de la titular de RENIEC ante el pleno de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la Republica, Fecha: 29-09-2021.

(2) Fuente: RENIEC acceso a la informacion piublica, Fecha 07-10-2022.

El RENIEC, al igual que los otros organismos del Sistema Electoral (Jurado Nacional de Elecciones y Oficina Nacional de Procesos Electorales), tienen como régimen general, el régimen laboral de la actividad privada y se encuentran regidos por el Decreto Legislativo N° 728 y sus normas conexas, según lo estipulado en su Ley Orgánica N° 26497.

El personal que se encuentra en planilla del DL 728, principalmente está conformado por los ex trabajadores del Registro Electoral del Perú, incorporados en virtud de la Cuarta Disposición transitoria de la Ley N° 26497, por trabajadores que ocuparon cargos vacantes en la institución conforme al mandato de la Ley N° 27803, también por trabajadores que ingresaron a la institución por concurso público en el año 2006, y

finalmente por los trabajadores que ingresaron por mandato judicial por desnaturalización de contrato.
Como puede verse, existe una situación de desigualdad, en cuanto a los regímenes laborales de los servidores, dentro del mismo centro de trabajo, lo cual trae un clima de malestar laboral y contraviene el Art. 22° de la Constitución, al crear una situación desventajosa para algunos servidores, en comparación al personal del DL 728; ello, implica, asimismo, un conjunto de derechos laborales que han sido recortados a los trabajadores del régimen laboral CAS, tales como:

- El personal CAS del RENIEC no tiene opción a realizar carrera administrativa.
- No acceden a gratificaciones por Fiestas Patrias y Navidad.
- No tienen derecho a Compensación por Tiempo de Servicios (CTS).
- No reciben bono por escolaridad u otros conceptos.

En cuanto a la antigüedad de los servidores CAS, el siguiente cuadro ilustra la situación actual, en la que 2,169 trabajadores CAS tienen más de 5 años de servicios en la institución.

CUADRO N° 02

TIEMPO DE SERVICIOS	N° TRABAJADORES
14 años a mas	221
13 años	122
12 años	129
11 años	196
10 años	686
9 años	70
8 años	82
7 años	303
6 años	218
5 años	142
4 años	188
3 años	38
2 años	27
0 años	1
TOTAL	**2423**

Fuente:RENIEC acceso a la informacion piublica. Fecha 07-10-2022.

De otro lado, podemos señalar información que da cuenta de la precaria situación laboral de los trabajadores del RENIEC:

- 165 trabajadores CAS ganan solo S/ 1,500
- 280 trabajadores CAS ganan entre S/ 1,500 y S/ 1,800
- 1,211 trabajadores CAS ganan menos o igual a S/ 2,000, montos que no cubren las necesidades básicas de las familias que están tras cada trabajador.
- De toda la población CAS, 673 trabajadores son registradores de DNI, 262 trabajadores CAS son registradores civiles, sumando un total de 935

trabajadores entre registradores de DNI y registradores civiles, que tienen la delicada labor de atención al público, siendo el personal que durante la pandemia por la covid-19, atendió de manera permanente a la ciudadanía, poniendo en riesgo su vida y salud.

1.2 FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA.

La Constitución Política le asigna al RENIEC la función de organizar y mantener el Registro Único de Identificación de las Personas Naturales (RUIPN), así como emitir el documento nacional de identidad, delicada labor que con gran esfuerzo ha logrado la institución al haber creado una base de datos confiables con más de 30 millones de registros, que contiene no solo los datos que proporcionó en su momento el ex Registro Electoral, sino que también se ha incluido la huella dactilar, la firma y fotografía de todos los peruanos.

A la fecha, el RENIEC ha constituido un registro de identificación ejemplar en América Latina, pues no solo ha alcanzado un porcentaje óptimo de identificación de los ciudadanos, sino que su base de datos ha sido elaborada técnicamente con los más altos estándares de calidad, que permiten no solo brindar seguridad jurídica, sino la identificación de las personas a través de sustentos biométricos, como es el caso de AFIS (Sistema Automático de Identificación por Impresiones Dactilares).

Todo ello es posible gracias al esfuerzo de los trabajadores del RENIEC, quienes han sido seleccionados, capacitados y especializados; constituyendo un valioso capital humano, cuyo mayor porcentaje 69%, esto es, 7 de cada 10, no cuenta con todos los beneficios sociales, que son propios de los derechos laborales de los trabajadores.

A modo de antecedente legal sobre la propuesta legislativa se debe tener en consideración lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria de la Ley Orgánica del RENIEC, Ley N° 26497, la que indica que una vez culminado el proceso de integración referido en la Primera Disposición Complementaria; los trabajadores del RENIEC quedarán automáticamente incorporados a las disposiciones de la Ley N° 4916, hoy Decreto Legislativo N° 728, de lo que puede inferirse que la intención del legislador fue que los trabajadores del RENIEC pertenezcan al régimen laboral de la actividad privada, lo cual posibilitaría uniformizar el régimen laboral en dicha entidad.

1.3 LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La iniciativa legislativa tiene por objeto incorporar definitivamente al personal que labora bajo el Régimen de Contrato Administrativo de Servicios (CAS) a planilla bajo el Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728 (DL 728), Ley de Productividad y Competitividad Laboral, de acuerdo a la ley orgánica del RENIEC Ley N° 26497, sin transgredir la jurisprudencia del Tribunal Constitucional referida al tránsito de regimenes laborales en el sector público, expuesto en la STC recaída en el Expediente

1.4 MARCO LEGAL

a) Constitución Política del Perú, artículos 2, numeral 2 y 22.
b) Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), Ley N°26497

c) Decreto Legislativo N° 1057, Contrato Administrativo de Servicios
d) Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral

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

Se plantea una iniciativa legislativa que permita incorporar al trabajador del Régimen de Contratación Administrativa de Servicios CAS, al Decreto Legislativo N° 728, reivindicando sus derechos laborales, Principio de Igualdad de Oportunidades sin discriminación, consagrado en nuestra Carta Magna.

La iniciativa legislativa busca superar una situación de desigualdad dentro del mismo centro de trabajo, lo cual contraviene lo dispuesto en al artículo 2, numeral 2 de nuestra Constitución Política, en la que se consagra la igualdad ante la ley entre todos los peruanos.

Ello, contraviene, asimismo, el artículo 22 de la Constitución, relativo al trabajo como creador de bienestar social, al producir una situación desventajosa en los servidores CAS, en comparación al personal del D. Leg. 728, lo cual puede repercutir en un clima organizacional desfavorable al desenvolvimiento de la entidad.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

3.1 COSTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

La presente norma no irrogará demanda de recursos adicionales al Tesoro Público, financiándose con cargo al presupuesto de la Institución, el RENIEC genera ingresos, que anteriormente constituyeron los "recursos directamente recaudados" y que equivalen a cerca del 80% de su presupuesto anual.

Como puede apreciarse en el cuadro N° 03, desde el año 2014 hasta el 2022, de forma continua, el RENIEC ha tenido saldos presupuestales, que permitirían perfectamente financiar la incorporación de su personal CAS al régimen del DL 728.

Sin embargo, al estar vigente el D. Leg. N° 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería, el cual dispone que los recursos provenientes de las tasas, los ingresos no tributarios y multas que recaudan las entidades públicas constituyen, a partir del año fiscal 2023, recursos "ordinarios" del Tesoro Público, no es posible que la entidad disponga libremente de dichos recursos, a pesar de que ella los está generando, por lo que se requiere la autorización del MEF para la disposición de dichos ingresos y su incorporación al presupuesto institucional.

CUADRO N° 03
Ejecución Presupuestal y saldo neto 2014-2022
(Millones de soles)

DETALLE	AÑOS								
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Presupuesto Institucional Modificado	314	345	353	416	478	481	530	541	604
Ejecución	316	330	331	367	392	402	400	441	325
Saldo Presupuestal	21	15	22	49	92	117	43	117	101
Compromisos Pendientes	11	6	11	38	7	-	-	-	-
Saldo Neto	**10**	**9**	**11**	**11**	**85**	**117**	**43**	**117**	**101** (*)

Fuente 1: Informacion hasta el año 2018 - Exposición del titular RENIEC ante el pleno de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la Republica, Fecha: 12-09-2018.

Fuente 2: Informacion a partir del año 2019 - Consulta Amigable del Portal de Transparencia Economica del MEF - HOJA DE ELEVACION N° 000582-2022/OPP/UP/RENIEC

(*) OFICIO N° 002792-2022/SGEN/RENIEC - Dirigido al MEF con la proyeccion de un superavit para el año 2022.

De otro lado, como puede apreciarse en los cuadros 04 y 05, según información del propio RENIEC, el costo anual de su planilla CAS es de 88 millones de soles, y solo se necesitarían un poco más de 10 millones de soles para poder realizar la incorporación de este personal al régimen del DL 728, una cifra que resulta mínima si se tiene en cuenta los saldos presupuestales de los años anteriores y el superávit informado por el RENIEC al Ministerio de Economía y Finanzas para el presente año, por más de 101 millones de soles, tal como se puede apreciar en el OFICIO N° 002792-2022/SGEN/RENIEC.

CUADRO N° 04
COSTO ANUAL PROYECTADO DE LAS REMUNERACIONES, BENEFICIOS Y CONDICIONES DE TRABAJO VIGENTE DEL PERSONAL CAS (01JUL2022)

REG. LABORAL	CANT.	ESCALA MENSUAL	ESSALUD MENSUAL	AGUINALDO	APOYO EDUCATIVO	BONO ANIVERSARIO	CANASTA NAVIDAD	TOTAL
D.L. 1057	2521	6,328,450.00	450,762.30	1,512,600.00	2,344,530.00	1,436,970.00	1,512,600.00	**88,157,247.60**

Fuente: Informacion presentada por RENIEC en el proceso arbitral del año 2022 (01JUL2022)

CUADRO N° 05
COSTO ANUAL PROYECTADO DE LA INCORPORACION DEL PERSONAL CAS AL DL 728 (07OCT2022)

REG. LABORAL	CANT.	ESCALA MENSUAL	ASIGNACION FAMILIAR	DIFERENCIAL ESSALUD MENSUAL	CTS MAYO	CTS NOVIEMBRE	GRATIFICACION JULIO	GRATIFICACION DICIEMBRE	TOTAL
D.L 728	2423	6,071,600.00	2,980,290.00	1,345,960.80	3,734,041.56	3,734,041.56	6,888,753.67	6,888,753.67	**98,431,041.26**

Fuente: RENIEC acceso a la informacion piublica. Fecha 07-10-2022. (Elaboracion Propia)

3.2 BENEFICIOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Para la Entidad:

1. Servirá como un estímulo material para que los trabajadores mantengan su compromiso de brindar un servicio de calidad a la ciudadanía, al obtener los derechos laborales que les corresponden por equidad.
2. Se reducirá ostensiblemente la contingencia por procesos judiciales que realizan los servidores CAS al término o resolución de su contrato, reclamando pagos por vacaciones no pagadas, gratificaciones y compensación de tiempo de servicios, intereses, penalidades y otros conceptos remunerativos e indemnizatorios, lo que generan cuantiosos egresos al RENIEC y eleva la carga procesal en el Poder Judicial.
3. Las funciones de la institución podrán ser cumplidas por trabajadores permanentes y especializados, conocedores de los procesos internos y de la cultura organizacional de la institución.

Para el Estado:

1. Un avance en la política de otorgar iguales derechos laborales a los servidores de la administración pública.
2. La medida generará un incentivo positivo para la economía nacional, ya que el impacto en el gasto público se redirige hacia los trabajadores en forma de gratificaciones y Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), las cuales aumentan el poder adquisitivo de los trabajadores.

Para la ciudadanía:

1. Recibirá mejores servicios, en la medida que se contará con un personal con experiencia y altamente especializado que, además, cuenta con sus derechos laborales reconocidos y debidamente garantizados.

PARA LOS SERVIDORES:

1. Los servidores públicos tendrán los derechos laborales correspondientes al régimen laboral de la actividad privada establecido por Decreto Legislativo N° 728, consolidando su estabilidad económica, mejorando sus ingresos y beneficios sociales de manera permanente.

IV. VINCULACIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa guarda relación con las siguientes Políticas de Estado contenidas en el Acuerdo Nacional:

"SEGUNDO OBJETIVO: EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL

POLITICA 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación

(...) Con este objetivo, el Estado:

(a) **combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades;**
(b) fortalecerá la participación de las mujeres como sujetos sociales y políticos que dialogan y conciertan con el Estado y la sociedad civil;
(c) fortalecerá una institución al más alto nivel del Estado en su rol rector de políticas y programas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es decir, equidad de género;
(d) dará acceso equitativo a las mujeres a recursos productivos y empleo;
(e) desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas; (...)"

V. VINCULACIÓN DE LA PROPUESTA CON LA AGENDA LEGISLATIVA

La iniciativa legislativa guarda relación con el tema 30 de la Agenda Legislativa para el período anual de sesiones 2022-2023, BÚSQUEDA DE LA IGUALDAD Y RECONOCIMIENTO EN LAS RELACIONES LABORALES, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso N°002-2022-2023-CR, concordante con la Política de Estado 11, Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, comprendida en el objetivo II del Acuerdo Nacional, referido a la Equidad y Justicia Social.