



PROYECTO DE LEY

La Congresista que suscribe, **MILAGROS EMPERATRIZ SALAZAR DE LA TORRE**, integrante del **Grupo Parlamentario Fuerza Popular**, en uso de las atribuciones que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, concordado con el artículo 75° e inciso 2) del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la siguiente Ley:



LEY QUE ESTABLECE PROVISIONALMENTE LA MIGRACIÓN DE LOS TRABAJADORES DEL RENIEC BAJO EL RÉGIMEN CAS AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728

Artículo 1.- Objeto de la Ley

El objeto de la presente Ley es establecer provisionalmente la migración de los trabajadores del RENIEC que se encuentran bajo el Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, sin transgredir las normas del servicio civil ni la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia.

Artículo 2.- Alcance de la Ley

La presente Ley es de alcance a todo el personal del RENIEC que se encuentra bajo el Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) y que cumple con los requisitos establecidos.

Esta medida es de carácter provisional, en ningún caso puede considerarse como una exclusión del RENIEC al régimen SERVIR.

Artículo 3.- Requisitos

Para la incorporación al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728, del personal bajo el régimen CAS del RENIEC, deberá haber ingresado a la institución mediante concurso

público y tener vínculo laboral vigente con Contrato CAS, a la fecha de publicación de la presente Ley.

Artículo 4.- Aplicación Progresiva

La incorporación al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728, del personal bajo el régimen laboral CAS del RENIEC, se efectuará en forma progresiva, de acuerdo a los plazos que se establezcan en el Reglamento de la presente Ley.

Artículo 5.- Lineamientos de Ejecución

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), en coordinación con el RENIEC, dicta las normas complementarias para la implementación de la presente Ley, dentro de los noventa (60) días de su entrada en vigencia.

Artículo 6.- Ejecución

Vencido el plazo señalado en el artículo precedente, el RENIEC tiene un plazo de noventa (60) días para iniciar las acciones necesarias para la migración, conforme a lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 7.- Dirección del proceso

Para efectos de la conducción del proceso de migración provisional, el RENIEC designará una comisión de incorporación, con participación de los representantes de los sindicatos quienes actúan como miembros.

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

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Incorpórese la Décima Quinta Disposición Complementaria Transitoria a la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, en los términos siguientes:

“DÉCIMA QUINTA.- Los trabajadores del RENIEC que se encuentran bajo el Régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) podrán migrar en forma provisional al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad, hasta que se produzca la incorporación formal a SERVIR, según lo establecido por Ley, sin transgredir las normas del servicio civil ni la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia”.

SEGUNDA.- La implementación de lo dispuesto en la presente Ley se financia con cargo al presupuesto del RENIEC, sin demandar recursos adicionales al tesoro público y respetando las disposiciones legales en materia presupuestal.

TERCERA.- Autorízase al RENIEC a realizar las modificaciones presupuestales que sean necesarias para la aplicación de lo dispuesto en la presente Ley.

Lima, octubre de 2017


MILAGROS SALAZAR DE LA TORRE
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

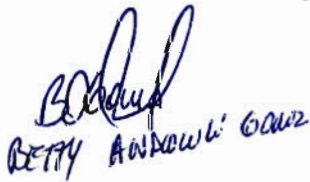

S. ECHEVARRÍA.

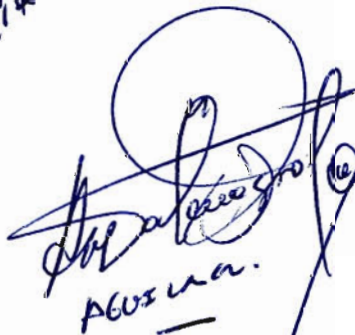

Daniel Salaverry Villa
Portavoz
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

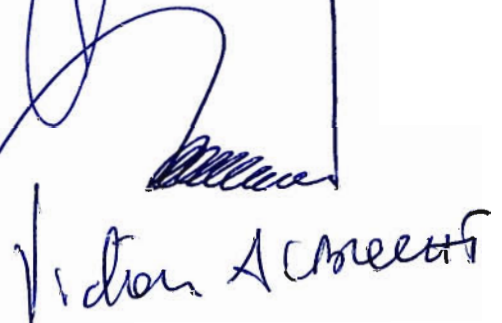

ANA SALGADO


Luz Yllescas


Juan Carlos


BETTY ANCOCHEA


ALEJANDRA


Victor Acosta


D. Palomino

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 06.....de DICIEMBRE.....del 2017.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2181 para su

estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL;

PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL

DE LA REPÚBLICA. -

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- CONTEXTO

El debate electoral pasado enfatizó en la necesidad de abordar la problemática de la informalidad laboral por su impacto en la productividad y ser uno de los componentes principales del menor crecimiento económico que se viene observando desde el año 2014.

En esta perspectiva, un componente a priorizarse es la población económicamente activa ocupada (PEA) concerniente al sector público que asciende a 1'403,659 trabajadores y representa el 8.8% de la PEA ocupada. Asimismo, la informalidad laboral ascendía al 73.2% al 2015. En lo que corresponde al sector público la informalidad asciende al 21.6% equivalente a aproximadamente 303 mil 476 personas al servicio del Estado, de acuerdo a información de la ENAHO al 2015 (Ver cuadro N° 01).

CUADRO N° 01

PERÚ: PEA OCUPADA CON EMPLEO FORMAL E INFORMAL Y TASA DE EMPLEO INFORMAL, SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL, 2014 (Porcentaje)					
Categoría ocupacional	Empleo informal		Empleo formal		Tasa de empleo informal
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	
Total	11 505 701	100,0	4 291 185	100,0	72,8
Asalariado	4 044 718	35,1	3 343 549	77,9	54,7
Asalariado privado	3 741 242	32,5	2 242 090	52,3	62,5
Empleado privado	1 324 475	11,5	1 487 830	34,7	47,1
Obrero privado	2 416 767	21,0	754 260	17,6	76,2
Asalariado público	303 476	2,6	1 101 459	25,7	21,6
Empleado público	203 886	1,8	972 027	22,7	17,3
Obrero público	99 590	0,9	129 432	3,0	43,5
Independiente	4 957 572	43,1	591 888	13,8	89,3
Trabajador familiar no remunerado	1 800 582	15,7			100,0
Empleador	378 453	3,3	322 983	7,5	54,0
Trabajador del hogar	324 376	2,8	32 765	0,8	90,8

Nota: Las bases de datos de la ENAHO han sido actualizadas con proyección de la población en base a los resultados del Censo de Población y Vivienda del 2007
Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, continua 2014
Elaboración: MIPE-DGPE- Dirección de Investigación Socio Económica Laboral (DISEL).

En ese orden de ideas, la presente gestión gubernamental diseñó una estrategia de formalización para el período 2016-2021, la misma que cuenta con tres ejes tal como se pueda apreciar en el cuadro adjunto N° 02. Adicionalmente a ello, se conformó una Comisión de Protección Social para abordar los problemas del seguro de desempleo así como el previsional.

CUADRO N° 02

FORMALIZACIÓN: NUEVO OBJETIVO DE DESARROLLO		
Reducción de barreras a la formalización	Mejora en la calidad y acceso de los servicios públicos	Política regulatoria pro - formalización
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Simplificación tributaria. ▪ Simplificación administrativa. ▪ Mejora en la calidad de la protección al trabajador (p.e. seguro de desempleo). ▪ Acceso al crédito. ▪ Reforma previsional. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Expansión en la cobertura de servicios de salud. ▪ Mejora en la calidad educativa. ▪ Conectividad rural y saneamiento. ▪ Reforma juvenil. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Expansión en la cobertura de servicios de salud. ▪ Mejora en el estado de derecho ▪ Fortalecimiento de la institucionalidad (OCDE) ▪ Acceso al crédito e inclusión financiera ▪ Incentivos a la capacitación empresarial

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. 2016

II.- CREACIÓN DEL CAS Y SU IMPACTO EN EL EMPLEO PÚBLICO

Que, mediante Decreto Legislativo N° 1057, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de junio de 2008 se crea el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios y mediante la Ley N° 29849, publicado en el diario oficial El Peruano el 6 de abril del 2012, la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo N° 1057, donde a través de la cual se otorgan otros derechos labores. Esta norma se aprobó con la finalidad de regularizar la situación del personal contratado bajo "servicios no personales" (es decir, por locación de servicios).

La creación del régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), fue con un sentido temporal y carente de un conjunto de derechos que asisten a otros regímenes laborales, sin embargo, en la actualidad el sector público la ha convertido como principal forma de contratación y esto ha generado distorsiones en la calidad de los servicios públicos, causando discrepancias entre los empleadores y los miembros gremiales de los trabajadores; precisamente, por la falta de derechos plenos y las inequidades que existen entre los trabajadores.

En el cuadro N° 03 se pueden apreciar las diferencias de los beneficios laborales que tienen los trabajadores que prestan servicios bajo el régimen laboral CAS y los que se encuentran laborando bajo la modalidad contractual del Decreto Legislativo N° 728,

generando grados de conflictividad entre los mismos trabajadores que cumplen la misma función.

CUADRO N° 03

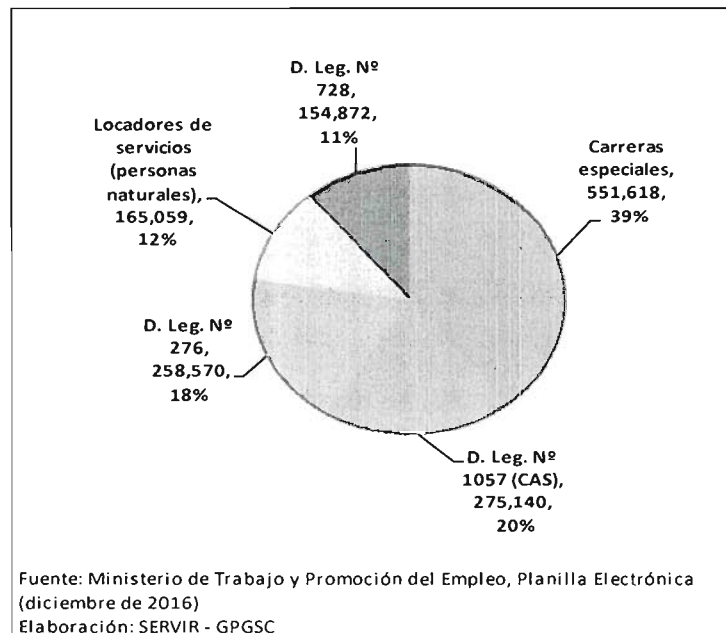
COMPARATIVO DE BENEFICIOS D.LEG. 1057 (CAS) - D.LEG. 728

REGIMEN LABORAL	REMUNERACIÓN BRUTA	GRATIFICACIÓN (JULIO/DICIEMBRE)	SEGURO	CTS	REFRIGERIO	LICENCIA CON GOCE DE HABER POR MATERNIDAD	VACACIONES CON GOCE DE HABER
D.L. N°728	SI	SUELDO COMPLETO	EPS/ESSALUD	SUELDO COMPLETO	VARIA DE ACUERDO ENTIDAD	SI	SI
D.L. N°1057	SI	S/. 300	ESSALUD	NO	DEPENDE DE LA ENTIDAD	SI	SI

Fuente: Ley N°29849 y Ley N°25327

Por otro lado, de acuerdo a información compartida por SERVIR según el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo indica que existen 275,140 trabajadores CAS y este representa el 20% y se encuentran laborando bajo la modalidad contractual del Decreto Legislativo N° 1057. (Ver cuadro N° 04)

CUADRO N° 04



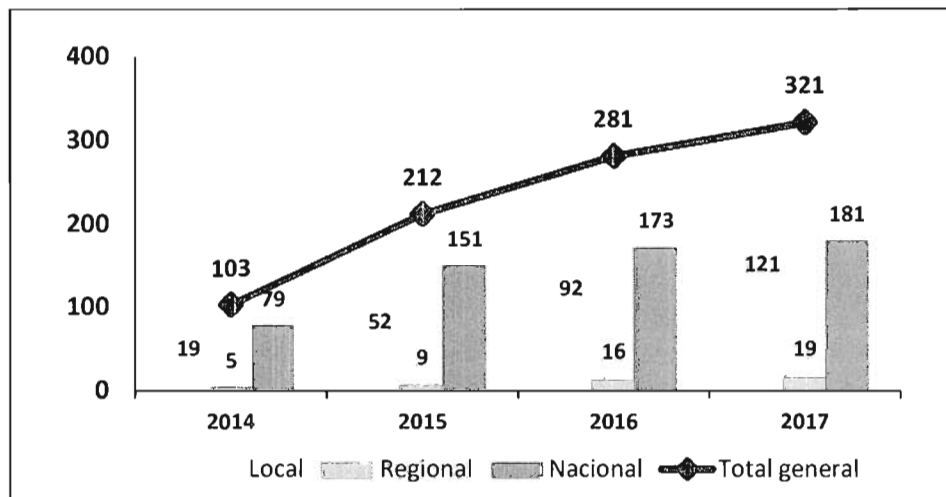
Asimismo, la contratación del personal bajo la modalidad CAS ha impactado en el empleo en cuanto a condiciones laborales donde gran parte de servidores públicos se han visto perjudicados, además habiendo ingresado por concurso público. Sin embargo, este régimen laboral no brinda todos los beneficios laborales y se ha convertido en un régimen de contratación permanente.

SERVIR y logros institucionales

En ese orden de ideas, el proyecto de ley no plantea excluir la aplicación de la Ley Servir a la institución del RENIEC sino únicamente promover en forma provisional la migración de los trabajadores del régimen CAS al régimen laboral 728, y de esta manera, acceder a mayores beneficios laborales, teniendo en cuenta por un lado los altos índices de eficiencia y eficacia de dicha institución; por otro lado, indicadores que contrastan con el desempeño institucional que ha caracterizado al proceso de tránsito al régimen SERVIR desde el 2014 al 2017. En efecto, el cuadro N° 6 indica que de las 321 instituciones que se encuentran en tránsito solo 35 pasarían al 2018 a la etapa implementación.

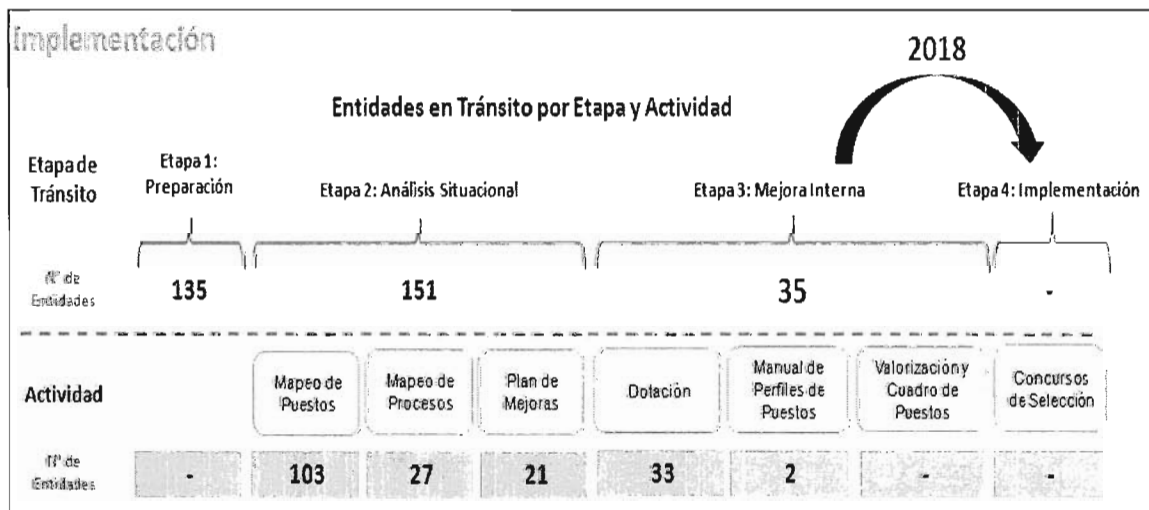
AVANCES - PROCESO DE TRANSITO 2014 -2017

CUADRO N°5



Fuente: SERVIR

CUADRO N° 6



Fuente: SERVIR

El desempeño institucional de Servir se debe analizar en el marco del instructivo para la formulación de indicadores de desempeño del Ministerio de Economía y Finanzas (2010), a los cuales los define como "...instrumentos que nos proporcionan información cuantitativa sobre el desenvolvimiento y logros de una institución ...a favor de la población u objeto de su intervención, en el marco de sus objetivos estratégicos y su Misión; asimismo, estos establecen una relación entre dos o más variables, que al ser comparados con periodos anteriores, productos similares o metas establecidas, permiten realizar inferencias sobre los avances y logros de las instituciones...".

• **Eficiencia:**

De acuerdo a la Ley Servir el indicador de eficiencia debiera ser el número de instituciones públicas operando en el marco de esta ley, tal como señalamos anteriormente a la fecha no se cuenta con ninguna entidad pública en esta condición y acorde a este indicador.

• **Eficacia:**

De acuerdo a los objetivos propuestos por el mismo Servir, la proporción que a la fecha ha cumplido con los objetivos del proceso de tránsito es tan sólo 135 entidades en la etapa de preparación, 151 en la etapa de análisis situacional, 35 en la etapa de mejora interna y ninguna en la etapa de implementación de un total de aproximadamente 2000 entidades públicas.

• **Calidad:**

El indicador de calidad de las entidades públicas en el marco de la Ley Servir a la fecha no se puede medir pues ninguna entidad pública la ha implementado, por ende, no se conoce la capacidad de la institución para responder ante las necesidades de sus usuarios o población objetivo.

• **Economía:**

En este caso RENIEC destaca como institución capaz de generar ingresos propios para financiar sus actividades si tomamos en cuenta el indicador de economía, a diferencia de otras entidades públicas.

Asimismo, cabe señalar que la presente iniciativa legislativa tiene como antecedente la Ley N° 30555 Ley que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 a los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de EsSalud que se encuentran bajo el régimen de contratación administrativa de servicios.

III.- RENIEC: ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y NORMATIVOS

Que de acuerdo a la Ley N° 26497, de fecha 12 de julio de 1995, fue creado el Registro Nacional de Identificación y Estado civil, en concordancia con los artículos 177° Y 183° de la Constitución Política del Perú.

Que de acuerdo al Artículo 26 de la Constitución en relación a lo laboral se respeta los principios de igualdad de oportunidades sin discriminación, el carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución de la ley.

Que de acuerdo a la Ley N° 30555, de fecha 26 de abril del 2017; Ley que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo 728 a los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de EsSalud que se encuentran bajo el régimen de contratación administrativa de servicios.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), es un organismo constitucionalmente autónomo que cuenta con personería jurídica de derecho público interno y goza de atribuciones exclusivas y excluyentes en materia registral, técnica, administrativa, económica y financiera.

Su función principal es la de organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales; siendo la razón de su existencia la de responder a la necesidad de administrar y dirigir el sistema registral de los peruanos, que involucra el Registro Civil, Registro de personas y Registro de naturalización, lo que constituye el registro único de identificación de todos los peruanos.

El RENIEC emite el documento Nacional de Identidad (DNI), actualiza el padrón electoral y en forma permanente efectúa la verificación de firmas para los procesos de iniciativa de Reforma Constitucional, Iniciativa en la Formación de las Leyes, Referéndum, iniciativa en la formación de dispositivos Municipales y Regionales, Revocatoria de Autoridades, Demanda de Rendición de cuentas y otros mecanismos de control (Ley N° 26300 Ley de los derechos de participación y control ciudadanos”).

Asimismo la cobertura nacional e internacional de RENIEC, es en 454 puntos en atención al 2017 y 201 en oficinas consulares. (Ver cuadro N° 07).

CUADRO N° 07

TIPO DE OFICINA	CANTIDAD
Agencia – AG	88
Oficina Registral – OR	55
Oficina Registral Auxiliar-ORA	155
Punto de Atención Permanente-PAP	117
Punto de Atención no Permanente - PANP	23
Plataforma Virtual Multiservicios - PVM	11
Mejor Atención al Ciudadano - MAC	5
TOTAL GENERAL	454

Fuente: Gerencia de Operaciones Registrales-GOR al 08 de setiembre del 2017.

En el caso de RENIEC un gran número de trabajadores se encuentran en el régimen laboral CAS, de allí que esta propuesta en un primer momento recogió la preocupación de los trabajadores a través de sus sindicatos, posteriormente se tuvieron coordinaciones con la totalidad de los sindicatos que son en total cuatro: Sindicato Nacional de Trabajadores del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (SINTRARENIEC), Unión Nacional RENIEC (UNIR), Sindicato Nacional de Trabajadores Unificados y Reincorporados de Ceses Colectivos (SINATRECC) y Sindicato Nacional Integración RENIEC (SINAIR); en ese mismo sentido, se solicitó una opinión técnica a la institución –RENIEC- para posteriormente recoger el punto de vista de los sindicatos y elaborar una propuesta. Detallamos a través del siguiente cuadro las reuniones programadas que se llevó a cabo con las entidades antes mencionadas (grupos sindicales y la institución).

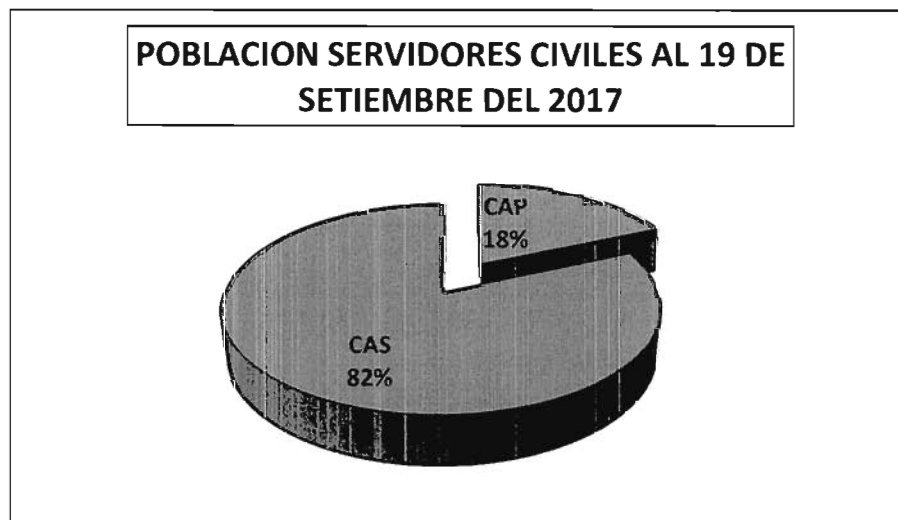
REUNIONES PROGRAMADAS CON RENIEC		
Fecha	Lugar	Motivo
28-08-2017	<i>“Reunión en Despacho Congresista Milagros Salazar”</i>	Presentación de propuestas de los Gremios Sindicales para su incorporación de CAS a 728.
11-09-2017	<i>“Reunión en Sede Víctor Raúl Haya de la Torre”</i>	Reunión con los cuatro Representantes del Sindicato de RENIEC.
19-09-2017	<i>“Reunión en Sede Víctor Raúl Haya de la Torre”</i>	Sustentación del Jefe de RENIEC sobre propuesta CAS a 728 y con participación como observadores de los cuatro Gremios Sindicales.
25-09-2017	<i>“Reunión en Sede Víctor Raúl Haya de la Torre”</i>	Comentarios de representantes de Sindicatos de RENIEC a propuesta institucional.

Fuente: Elaboración Despacho Congresal

En ese orden de ideas, se ha elaborado la propuesta de “LEY QUE ESTABLECE PROVISIONALMENTE LA MIGRACION DE LOS TRABAJADORES DEL RENIEC BAJO EL REGIMEN CAS AL REGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728”, en la cual se busca corregir la desigualdad existente entre una misma situación jurídica y los distintos regímenes laborales del RENIEC. Con dicha propuesta se beneficiaría a todo el personal CAS del RENIEC, de manera progresiva, por un período no mayor a seis (05) años y se eliminarían los Contratos Administrativos de Servicios (CAS).

POBLACION DE SERVIDORES CIVILES CAP-CAS			
MODALIDAD	DIC-15	DIC-16	A 19 DE SET. 2017
CAP	606	690	730
CAS	3291	3313	3223
TOTAL	3897	4003	3953

Fuente: RENIEC



Al respecto, es bueno destacar el hecho que instituciones públicas muy cuestionadas en el pasado por corruptas, burocráticas, lentas en los procesos y alta tramitología burocrática, hoy gozan de un nivel de aceptación bastante importante, incluso se ubican por encima de instituciones privadas, lo cual derrumba la vieja creencia que para ser eficiente y gozar de la confianza necesariamente la administración tiene que estar en manos de privados. Un estudio difundido por el diario El Comercio ubica al RENIEC en un primer lugar con un meritorio 83% de confianza, seguido del Banco Central de Reserva - BCR, las Fuerzas Armadas y la Radio, todos con 65% de aceptación.

Lo más destacado es el avance del RENIEC donde la población confía en una institución que ha logrado modernizar su sistema, agilizar los procesos y brindar un mejor servicio. Esa mejora es valorada por la población. Lo meritorio es que siendo una entidad pública logra cambios sustanciales que nos permiten ver con optimismo el proceso de institucionalidad que tanta falta le hace a nuestro país, en ese sentido, el RENIEC nos demuestra que si es posible construir INSTITUCIONALIDAD en el Perú. (Ver cuadro N° 07)

CUADRO N° 06

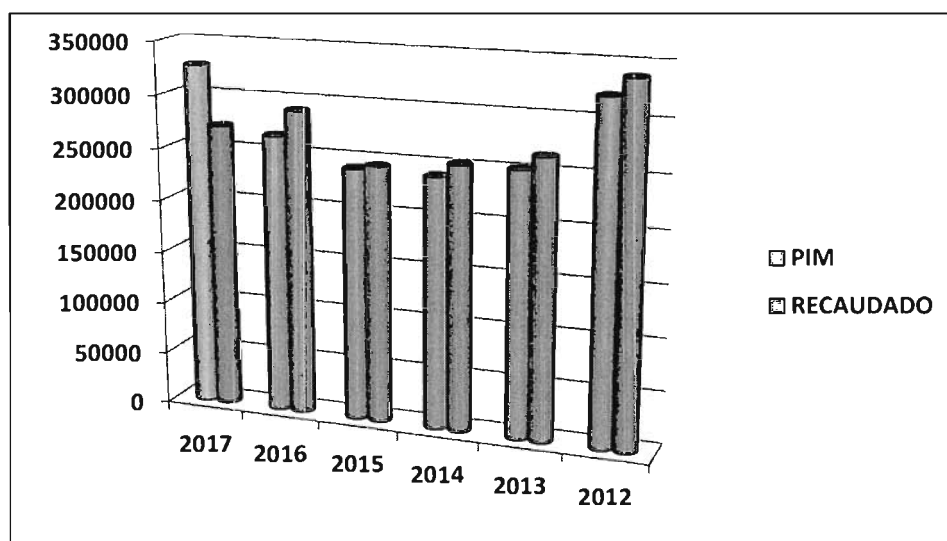


IV.- Análisis Costo - Beneficio

La presente iniciativa legislativa no generara costo adicional al erario nacional, toda vez que el gasto presupuestal lo asumirá la propia institución, debiendo precisarse que el Presupuesto del RENIEC proviene íntegramente de recursos directamente recaudados, por lo que existe disponibilidad presupuestal para asumir el aumento de la planilla, y que los trabajadores al ingresar a este nuevo régimen laboral, mejoraran sus beneficios e ingresos y que va de la mano también con la eficiencia y calidad del servicio al ciudadano.

PIM vs RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS (Millones de soles)		
AÑOS	PIM	RDR
2017	327,2	271,3(*)
2016	265,3	290,4
2015	240,5	244,3
2014	238,6	252,2
2013	251,6	264,8
2012	320,6	337,5

(*) RDR a Setiembre 2017



Fuente: Consulta Amigable al 28/09/2017

Sin embargo, si bien RENIEC cuenta con recursos directamente recaudados el presupuesto se va a distribuir progresivamente de acuerdo a los años de servicios del personal y a la disponibilidad presupuestal, que es de un aproximado de S/. 10 millones anualmente y se estima la incorporación de 2,984 trabajadores CAS y su distribución será anualmente según indica el siguiente cuadro

N° CAS	AÑO DE INCORPORACIÓN					TOTAL
	1	2	3	4	5	
2,984	685	685	685	685	486	2,984
PRESUPUESTO ADICIONAL	10,000,000	10,000,000	10,000,000	10,000,000	50,94891	45,094,891

Fuente: RENIEC

Sin embargo se están excluyendo a 242 trabajadores bajo el régimen CAS, pero que no ingresaron por concurso público debido a que fueron personal contratado bajo la modalidad de servicios no personales y automáticamente migraron al régimen CAS.

V.- EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La iniciativa legislativa propuesta no modifica ni se contrapone con la normativa vigente, si no que reconoce los principios constitucionales de igualdad en el trabajo y de igual función y remuneración de los servicios que brinda el RENIEC.