

Proyecto de Ley N° 4517 / 2018-CR



CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO

03 JUL 2019

MARISOL ESPINOZA CRUZ
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

RECIBIDO
Firma _____ Hora 11:30

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

**PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA A
LOS TRABAJADORES DE LA RENIEC
QUE SE ENCUENTRA BAJO EL
RÉGIMEN CAS, AL RÉGIMEN LABORAL
DEL DECRETO LEGISLATIVO 728.**

El Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso, por iniciativa de la Congresista de la República **Marisol Espinoza Cruz**, 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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

HA DADO LA LEY SIGUIENTE

**LEY QUE INCORPORA A LOS TRABAJADORES DE LA RENIEC QUE
SE ENCUENTRA BAJO EL RÉGIMEN CAS, AL RÉGIMEN LABORAL
DEL DECRETO LEGISLATIVO 728**

Artículo 1°. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto incorporar a los trabajadores del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, que se encuentran contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Fomento del Empleo.

Artículo 2°. Incorporación

Autorízase al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, a incorporar al personal que cuenta con contrato vigente bajo la modalidad del régimen del DL N° 1057 (CAS), al régimen laboral del DL N° 728, para ser sujeto de este beneficio, el personal CAS, debe acreditar un periodo mínimo de cinco años de contratación continua.

Artículo 3°. Aplicación Progresiva

La incorporación al régimen Laboral del DL N°728, del personal bajo la modalidad del régimen del DL N° 1057 (CAS), al que se refiere los artículos 1° y 2° de la presente Ley, se efectúa en forma progresiva, conforme a la disponibilidad presupuestal de la entidad y en base al orden de prelación de tiempo de contrato, independientemente de la profesión.

Artículo 4°. Del tiempo de Servicios

Para efectos de lo establecido en los artículos 1° y 2° de la presente Ley, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, reconoce el tiempo de servicios que los trabajadores contratados bajo la modalidad del régimen del DL N° 1057 (CAS) han desarrollado en la institución, el mismo que se adiciona al tiempo de servicios como trabajador sujeto al régimen laboral del D.L N° 728.

Artículo 5°. De la continuidad de los beneficiarios de la Ley

El RENIEC a partir de la vigencia de la presente Ley, seguirá renovando el contrato administrativo de servicios al personal que cumpla con lo establecido en los artículos 1° y 2° de la presente norma, hasta que se culmine con el proceso de incorporación al régimen laboral del D.L N° 728 que señala el artículo 3° de la presente Ley.

Artículo 6°. Del financiamiento

La presente norma se financia con cargo a los Recursos Directamente Recaudados de la entidad y para su implementación se exonera a RENIEC de lo establecido en el artículo 6°, 8° y 9° de la Ley N° 30693, Ley de presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2019.

Esta exoneración estará vigente durante los ejercicios presupuestales que dure la incorporación de los trabajadores y se autoriza para este caso a RENIEC a realizar las modificaciones presupuestales que sean necesarias a favor de sus entidades públicas para el financiamiento de la presente Ley.

Artículo 7°. Saldo presupuestales

A partir de la vigencia de la norma, los saldos presupuestales por todo concepto de RENIEC, serán aplicados al cumplimiento de lo establecido en los artículos 1° y 2° de la presente Ley, hasta que se concluya con la incorporación del total de trabajadores CAS del Decreto Legislativo N° 1057, al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728.

Artículo 9°. De la implementación de la Ley

En un plazo no menor de 30 días, contados a partir de la publicación de la presente Ley en el diario oficial El Peruano, el RENIEC designará una comisión de incorporación, con no menos de 3 miembros y no más de 5, con participación de los representantes de los sindicatos debidamente acreditados en el Registro de Organizaciones Sindicales de Servidores Públicos – ROSSP, en calidad de veedores.

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

Artículo 8°. Normas Complementarias

Se autoriza al RENIEC, en un plazo no menor de 30 días, contados a partir de la publicación de la presente Ley, a dictar las normas complementarias para la implementación de la presente norma.

Artículo 9°. De la derogación

Derogase o deje sin efecto todas las normas que se opongan a la presente Ley.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA FINAL

Única. El artículo 5° de la presente norma, no limita o restringe al RENIEC a disponer la no continuidad laboral del personal CAS del Decreto Legislativo N° 1057, beneficiario de la presente Ley, que haya incumplido los reglamentos, normas y disposiciones que rigen la disciplina, el buen comportamiento y el desarrollo normal de las actividades institucionales.

Lima, 06 de junio del 2019


F. VILLAVICENCIO
CRUZ
R. NARVAIZ
L. IBERICO
MARISOL ESPINOZA
MIGUEL CASTRO

CESAR H. VASQUEZ SANCHEZ
Directivo Portavoz Titular
Grupo Parlamentario
Alianza Para el Progreso - APP

3

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 08 de JULIO del 2019

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4017 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de

TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL;

PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL

DE LA REPUBLICA.


.....
GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

.....
CELESTINO VASQUEZ RAMOS
Director General de Asesoría Jurídica
Ministerio de la Presidencia del Consejo de Ministros

I. EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Régimen laboral CAS:

Con la finalidad de solucionar el desorden causado con la contratación de personal a través de la modalidad laboral denominada Servicios no Personales (SNP), en las entidades del sector público, se creó el año 2008 un régimen laboral especial a través del Decreto Legislativo N° 1057, denominado Contratación Administrativa de Servicios (CAS).

Esta modalidad laboral dentro del Estado, debería tener características especiales y transitorias, pues no se encuentra adscrito a ningún régimen laboral, como el establecido en la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, Decreto Legislativo N° 276, o el régimen laboral de la actividad privada dentro del Estado, Decreto Legislativo N° 728, sin embargo, esta excepción se convirtió en una modalidad laboral más en el Estado peruano.

Considerando que el Decreto Legislativo 1057 y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, es de aplicación para todas las entidades del Estado, RENIEC, en aplicación de esta norma viene contratando personal bajo esta modalidad laboral, sin embargo, las condiciones laborales han ido modificándose al reconocerse que vulneraba derechos laborales.

Ante la pérdida de derechos, por parte de los trabajadores, en la aplicación del Decreto Legislativo N° 1057, se han formulados normas para mejorar las condiciones de trabajo de los contratados bajo este régimen laboral, en este sentido, el año 2011 se emite el Decreto Supremo N° 065-2011 y un año después la Ley N° 29849, que considera mejoras en las condiciones laborales y norma la extinción progresiva de este régimen laboral.

Los trabajadores de esta modalidad laboral, han conseguido mediante estas normas contar con vacaciones primero por 15 días y después de 30 días, acceso a la Seguridad Social, Jornada Laboral de ocho horas, descanso por maternidad, permiso por lactancia, licencia por paternidad, penalidad por despido arbitrario, derecho a la Sindicalización y huelga, descanso compensatorio por trabajo en sobretiempo, licencia por fallecimiento de familiar directo, descansos subsidiados por Essalud, licencia por capacitación y aguinaldos de fiestas patrias y navidad.

Si consideramos lo establecido en el artículo 4° del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, se pueden establecer los elementos básicos de un contrato de trabajo, que son: la

prestación personal de servicios, la remuneración y la subordinación, ante esta situación real los trabajadores plantean acciones de demanda ante el poder judicial.

Los trabajadores de RENIEC, contratados bajo la modalidad CAS, vienen presentando demandas ante el poder judicial para conseguir una relación laboral estable y en un régimen laboral establecido por la ley nacional, estas sentencias son favorables a los trabajadores y tienen como un común denominador la identificación de los elementos básicos de un contrato de trabajo, establecido en el Decreto Legislativo N° 728 y la aplicación del principio de la primacía de la realidad ante su relación laboral con RENIEC.

En consideración a lo señalado por el profesor Américo Pla Rodríguez, en su libro **“Los principios del Derecho del trabajo”**¹, se expresa:

“El Principio de Primacía de la Realidad fue y sigue siendo el principal instrumento utilizado para la resolución de conflictos laborales relevantes. En la oposición entre el mundo real de los hechos efectivos y el mundo formal de los documentos, no cabe duda que debe preferirse el mundo de la realidad”.

Ante esta situación de reconocimiento en el Poder Judicial de los derechos laborales, es que se plantea la migración de todos los trabajadores CAS de RENIEC al régimen laboral del DL N° 728. Esta alternativa ha sido expuesta por el titular de RENIEC ante el Pleno de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y recogida en el presente Proyecto de Ley.

Desde el año 2011 la planilla de trabajadores del Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 1057 viene manteniéndose en promedio en 3,000 mil trabajadores y representa el 77% del total de trabajadores de RENIEC.

Por mandato judicial los trabajadores del régimen CAS de RENIEC han ido migrando al régimen laboral del DL N° 728, desde el año 2011, llegando a un total de 458 trabajadores, esta tendencia va a continuar, considerando que los casos son similares en situación laboral y jurídica, por este motivo es necesario plantear una solución normativa que permita esta migración ordenada.

¹ Pla Rodríguez, Américo: Los principios del Derecho del trabajo, 2.ª ed. Depalma, Buenos Aires, 1978. Pag 158.

El Proyecto de Ley dispone en su artículo 2º, las condiciones para ser transferido del régimen del DL N° 1057 al régimen laboral del DL N° 728, considerando como mínimo un total de cinco (5) años de antigüedad en la condición de contratado CAS de manera continua, así como la disponibilidad presupuestal de la entidad, el artículo señala lo siguiente:

“Artículo 2º. Incorporación

Autorizase al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, a incorporar al personal que cuenta con contrato vigente bajo la modalidad del régimen del DL N° 1057 (CAS), al régimen laboral del DL N° 728, considerando un periodo mínimo de cinco años de antigüedad de contratación y la disponibilidad presupuestal de la entidad”.

2. Incorporación del personal CAS:

En el cuadro N° 01, siguiente, se puede apreciar la evolución de la Población Económicamente Activa (PEA) laboral en RENIEC.

CUADRO N° 01
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PERSONAL DEL RENIEC

DETALLE	AÑOS							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ^{1/}
PERSONAL CONTRATADO BAJO EL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 (Régimen Privado)	513	526	545	578	606	712	796	897
PERSONAL CONTRATADO BAJO EL RÉGIMEN ESPECIAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057 (CAS)	3,467	4,032	3,526	3,125	3,291	3,310	3,230	3,169
TOTAL	3,980	4,558	4,071	3,703	3,897	4,022	4,026	4,066

Fuente: Portal de Transparencia RENIEC.

1/. Año 2018: Información disponible al II Trimestre de 2018.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ^{2/}
PERSONAL CAS QUE PASO AL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 POR MANDATO JUDICIAL	9	12	7	32	43	113	125	117	386

2/. Personal CAS en proceso de incorporación

Fuente: Exposición del titular RENIEC ante el pleno de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. Fecha:12-09-2018.

Como se puede apreciar en el cuadro N° 01, el personal CAS que se encuentra en proceso de incorporación al régimen laboral del DL N° 728 para el año 2019, sería de 386 trabajadores que se suman a los 458 trabajadores ya incorporados.

El titular de RENIEC ha señalado ante su presentación en el Pleno de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República que cuenta con presupuesto para atender esta incorporación gradual del personal CAS bajo su responsabilidad, en este sentido ha informado que anualmente RENIEC tiene saldos presupuestales de aproximadamente diez millones de soles, que pueden financiar la incorporación de estos trabajadores.

El cuadro N° 02, muestra la evolución de estos saldos, que provienen fundamentalmente de los Recursos Directamente Recaudados (RDR), esto permite a RENIEC contar con recursos para atender esta demanda laboral, el 82% del presupuesto de RENIEC es financiado con recursos provenientes de los RDR, esto permite a RENIEC poder disponer de recursos para atender esta demanda laboral.

CUADRO N° 02
Ejecución Presupuestal y saldo neto 2014-2018
(millones de soles)

	2014	2015	2016	2017	2018 1/	Promedio Anual
PRESUPUESTO	314	345	353	416	477	381
Ejecución	316	330	331	367	460	361
Saldo presupuestal	21	15	22	49	17	25
Compromisos Pendientes	11	6	11	38	7	15
Saldo Neto	10	9	11	11	10	10

1/ Ejecución 2018, se estima un 96% de ejecución presupuestal al cierre del ejercicio presupuestario

Fuente: Exposición del titular RENIEC ante el pleno de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. Fecha: 12-09-2018.

Como se puede apreciar, el presupuesto anual tiene saldos netos a favor en promedio de diez millones de soles, lo que permite a RENIEC asumir el compromiso de migración de su personal laboral CAS al régimen del DL N° 728.

En la exposición del titular de RENIEC ante el Pleno de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, se planteó una propuesta gradual de migración del personal CAS, que recogemos en esta iniciativa legislativa y que presentamos a continuación en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 03
PROPUESTA RENIEC: Proceso de incorporación de los CAS

N° CAS	AÑO DE INCORPORACION					TOTAL
	1	2	3	4	5	
3,168	737	737	737	737	220	3,168
PRESUPUESTO ADICIONAL	10,000,000	10,000,000	10,000,000	10,000,000	2,980,003	42,980,003

Fuente: Exposición del titular RENIEC ante el pleno de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. Fecha:12-09-2018.

Como se puede apreciar, la propuesta de RENIEC, que se expone en este proyecto de Ley, es una incorporación gradual, priorizando a los trabajadores más antiguos y considerando la disponibilidad presupuestal de la institución, en palabras del titular de RENIEC se planteó lo siguiente:

La incorporación debe ser:

“La diferencia que nos faltaría financiar para la incorporación bajo el Régimen Laboral 728 a todos los CAS sería de S/. 42.980.003,00 y la incorporación debe ser de acuerdo a los años de servicios del personal y la disponibilidad presupuestal de S/. 10 millones anualmente”.

En resumen, la propuesta del titular de RENIEC es la siguiente²:

“Eliminar los Contratos Administrativos de Servicios (CAS), exonerando al RENIEC de lo dispuesto por la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, así como de la aplicación del Decreto Legislativo 1057 y modificatorias, que regulan los Contratos Administrativos de Servicios, a efectos de realizar la contratación de servicios necesarios a través de locación de servicios, en el marco de los establecido en el Código Civil.

La propuesta no perjudicaría el sostenimiento de las actividades administrativas y operativas del RENIEC

Se beneficiarían todo el personal CAS 3,168 personas”.

² Exposición del titular RENIEC ante el pleno de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. Fecha:12-09-2018.

3. Financiamiento de la propuesta legislativa

Con fecha 29 de marzo de este año el Ministerio de Economía y Finanzas, emite el Decreto Supremo N° 072-2018-EF, que Aprueba Nueva Escala Remunerativa del Jurado Nacional de Elecciones y permite el financiamiento de esta nueva escala con la fuente proveniente de los Recursos Directamente Recaudados, en este sentido el artículo 5 de esta norma señala:

“Artículo 5.- Del financiamiento

La Escala Remunerativa aprobada mediante el artículo 1 del presente Decreto Supremo, se financia con cargo al presupuesto institucional del Jurado Nacional de Elecciones, en la fuente de financiamiento Recursos Directamente Recaudados, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público”.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Análisis económico:

El presente Proyecto de Ley se financia con los saldos presupuestales de la RENIEC, que cuenta con Recursos Directamente Recaudados y que se pueden disponer para fines de demandas laborales, como lo señala el Decreto Supremo N° 072-2018-EF.

Análisis social:

La propuesta tendrá un impacto positivo en la sociedad debido a que permitirá que 3,168 jefes de familia que laboral en RENIEC bajo la modalidad CAS, puedan mejorar sus condiciones laborales y remunerativas al ser incorporados al régimen laboral del Decreto Legislativo N°728.

III. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente medida no impacta sobre la legislación nacional vigente.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se vincula con las siguientes Políticas de Estado: 10° Reducción de la pobreza, 11° Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación y 14° Acceso al empleo pleno, digno y productivo.

V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente propuesta legislativa se vincula con el Tema N° 6. Leyes para reducir la pobreza y optimizar programas de asistencia social, el Tema N° 7. Leyes que promueven la igualdad de oportunidades sin discriminación y el tema N° 10. Leyes de promoción del trabajo digno y productivo y acceso al empleo sin discriminación (fortalecimiento de Sunafil, contratación formal de jóvenes, eliminación de la discriminación remunerativa).