Proyecto de Ley N° 7375/2023-CR

EDUARDO CASTILLO RIVAS

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
25 MAR. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 17:53

PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE LA IGUALDAD REMUNERATIVA DEL PERSONAL DE LA SALUD CONTRATADO BAJO LA MODALIDAD CAS QUE LABORA EN EL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO – INPE.

Los congresistas de la República, integrantes del **Grupo Parlamentario "FUERZA POPULAR"**, a iniciativa del congresista **EDUARDO ENRIQUE CASTILLO RIVAS**, en ejercicio de las facultades que les confiere el artículo 107º de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22 inciso c) 74°, 75º y 76º del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente propuesta legislativa:

LEY QUE PROMUEVE LA IGUALDAD REMUNERATIVA DEL PERSONAL DE LA SALUD CONTRATADO BAJO LA MODALIDAD CAS QUE LABORA EN EL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO - INPE

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto promover la igualdad remunerativa del profesional de la salud, técnico y auxiliar asistencial de la salud que prestan servicios asistenciales en el Instituto Nacional Penitenciario – INPE, bajo la modalidad del contrato CAS, para percibir una remuneración acorde a sus funciones, en aras de tutelar su derecho a la dignidad e igualdad conforme al artículo 1 e inciso 2 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

Artículo 2.- Igualdad remunerativa del personal de salud CAS que presta servicio asistencial en el INPE

Se promueve el derecho a la igualdad remunerativa de los profesionales de la salud, técnicos y auxiliares asistenciales de la salud que prestan servicios bajo la modalidad de Contrato Administrativo de Servicios – CAS, en el Instituto Nacional Penitenciario, quienes tienen derecho a una compensación económica igual a la que hace referencia el artículo 7 del Decreto Legislativo 1153, Decreto Legislativo que regula la política integral de compensaciones y entregas económicas del personal de la salud al servicio del Estado, de conformidad a los montos de la valorización principal establecidos por el Decreto Supremo N° 271-2023-EF, Decreto Supremo que aprueba nuevos montos de la valorización principal que forma parte de la Compensación

Económica que se otorga al personal de la salud en el marco del Decreto Legislativo N° 1153 y autoriza Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023 a favor de diversos Pliegos del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA: Financiamiento

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos implementa lo dispuesto en la presente ley con cargo a su presupuesto institucional, sin afectar los recursos del tesoro público, respetándose las disposiciones legales en materia presupuestal.

SEGUNDA: Reglamentación

El Poder Ejecutivo a través de las entidades competentes aprueba el reglamento de la presente ley en el plazo no mayor a 30 días hábiles contados desde su publicación.

TERCERA: Derogación

Se derogan las disposiciones que se opongan a la presente ley.

Lima, 20 de marzo de 2024

FERNANDO ROSPIGLIOSI

CRUZ MARIA ZETA

VICTOR FLORES RI

EDUARDO ENRIQUE CASTILLO RIVAS
Congresista de la República
Portavoz Titular
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

VIVIAN OLIVOS

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **26** de **marzo** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7375/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; y

2. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Problemática y justificación de la iniciativa legislativa:

El Decreto Legislativo Nº 1153, que regula la política integral de compensaciones y entregas económicas del personal de la salud al servicio del Estado, promulgado el 12 de setiembre de 2013, tiene por finalidad que el Estado alcance mayores niveles de equidad, eficacia, eficiencia, y preste efectivamente servicios de calidad en materia de salud al ciudadano, a través de una política integral de compensaciones y entregas económicas que promueva el desarrollo del personal de la salud al servicio del Estado. Este Decreto Legislativo establece que sus disposiciones se aplican a diversas entidades públicas, entre ellas el Instituto Nacional Penitenciario (INPE).

A través del Decreto Supremo N° 271-2023-EF y sus modificatorias, se han establecido los nuevos montos de la valorización principal que forma parte de la compensación económica que se otorga a los profesionales de la salud y al personal de la salud técnico y auxiliar asistencial a que se refiere el Decreto Legislativo N° 1153.

Sin embargo, dicho decreto legislativo solo beneficia a los profesionales, técnicos y auxiliares que se encuentran bajo el régimen de la *Carrera Pública*[1], excluyéndose sin justificación válida al personal contratado o [nombrado] bajo un *Contrato Administrativo de Servicio (CAS)*.

Esta situación constituye un claro acto de discriminación, toda vez que se hace una distinción injustificada en función al *régimen laboral*, desconociendo que los trabajadores -al margen de su régimen- realizan las mismas funciones y sobre ellos recaen las mismas responsabilidades civiles, penales o administrativas a que hubiera lugar, por lo tanto, se debe aplicar el principio "de igual remuneración por igual trabajo".

El artículo 7 del **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, ha establecido que los Estados deben garantizar una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores un

[1] Lo anterior se encuentra regulado en el literal a), del numeral 3.2 del artículo 3, del Decreto Legislativo 1153, al establecer que se entiende por profesionales de la salud el que ocupa un puesto vinculado a la salud individual o salud pública en las entidades comprendidas en el ámbito del presente Decreto Legislativo, de conformidad con la Ley 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los profesionales de la salud, y con la Ley 28456, Ley del trabajo del profesional de la salud tecnólogo médico y sus modificatorias. Asimismo, en el literal b) del referido numeral, se indica que se considera como personal de la salud, técnico y auxiliar asistencial de la salud, al comprendido en la Ley 28561, Ley que regula el trabajo de los técnicos y auxiliares asistenciales de salud, precisada mediante Decreto Supremo 012-2011-SA.

salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie, entiéndase sin distinción del régimen laboral:

> "Artículo 7
>
> Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:
>
> **a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:**
>
> **i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie (...)"** (énfasis nuestro)

El **Convenio OIT 100**, sobre igualdad de remuneración, prevé en su artículo 2 que todos los trabajadores que realizan el mismo trabajo deben ganar igual remuneración, en virtud del principio de igualdad:

> "Todo Miembro deberá, empleando medios adaptados a los métodos vigentes de fijación de tasas de remuneración, promover y, en la medida en que sea compatible con dichos métodos, **garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración (...) por un trabajo de igual valor".** (énfasis nuestro)

Como se advierte, en el caso del personal de salud sujeto a un contrato CAS en el INPE, existe una evidente discriminación que se basa en el tipo de régimen laboral, lo cual es contrario al inciso 2 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, que establece que ***"toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole".***

En esa línea, la Ley Nº 30709, Ley que prohíbe la discriminación remunerativa entre varones y mujeres, apunta en su artículo 1 a prohibir la desigualdad remunerativa:

> "**Prohibir la discriminación remunerativa (...) mediante la determinación de categorías, funciones y remuneraciones que permitan la ejecución del principio de igual remuneración por igual trabajo.** La presente ley está en concordancia con el mandato constitucional de igualdad de oportunidades sin discriminación en las relaciones laborales". (énfasis nuestro)

Cabe resaltar que la remuneración debe estar en función del valor del puesto, y no así por la persona que lo ocupa o el régimen laboral que detenta, porque finalmente las responsabilidades, calificaciones y condiciones son iguales o similares.

Vale igual el trabajo de un profesional, técnico o auxiliar de salud del régimen de la Carrera Pública que salva la vida de un ciudadano de a pie, como aquel trabajo que realiza un profesional, técnico o auxiliar de salud CAS del INPE destinado a salvar la vida de una persona privada de su libertad o del custodio.

En cualquier caso, la labor de estos profesionales, técnicos o auxiliares de salud, al margen de su régimen laboral, permite salvaguardar el valor supremo del Estado que es la vida del individuo. La vida humana no tiene precio y cualquier gasto que irrogue salvar esa vida, simple y llanamente se justifica[2].

El Tribunal Constitucional en el expediente Nº 04922-2007-PA/TC LIMA, ha proclamado que la remuneración es un derecho fundamental:

> "El artículo 24° de nuestra Constitución Política del Perú ha consagrado el derecho de todo trabajador a percibir una remuneración equitativa y suficiente que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual. Por consiguiente, **la remuneración como retribución que recibe el trabajador en virtud del trabajo o servicio realizado para un empleador debe ser entendida como un derecho fundamental**. Además de adquirir una naturaleza alimentaria, tiene una estrecha relación con el derecho a la vida, acorde con el principio - derecho a la igualdad y la dignidad, amen que adquiere diversas consecuencias o efectos que serán de vital importancia para el desarrollo integral de la persona humana". (énfasis nuestro)

Por su parte, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece en los incisos 2 y 3 de su artículo 23, que toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana:

> "Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección

[2] El Tribunal Constitucional en el fundamento 30 de la sentencia emitida en el expediente Nº 00238-2021-PA/TC, ha indicado que "la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, y por ende el derecho a la vida debe ser el bien jurídico tutelado por excelencia".

contra el desempleo. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. **Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana** (...)". (énfasis nuestro)

Es oportuno mencionar que en el año 2022 como una medida para atenuar esta discriminación hacia los profesionales de la salud, técnicos y auxiliares asistenciales de la salud que prestan servicios bajo la modalidad de Contrato Administrativo de Servicios – CAS, en el INPE, se promulgó la Ley Nº 31436, Ley que aprueba Créditos Suplementarios para el financiamiento de mayores gastos de las Entidades del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, y dicta otras medidas, ley que fue modificada por la Ley Nº 31536, de modo que el artículo 6.1 estableció otorgar una Bonificación Extraordinaria a favor del personal de la salud contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 (CAS) del INPE:

> *"6.1 Autorízase el otorgamiento excepcional y por única vez, de una bonificación extraordinaria a favor del personal de la salud del Ministerio del Interior, del Ministerio de Defensa, y del Instituto Nacional Penitenciario, al que se hace referencia en el numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto Legislativo 1153; al personal de la salud contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057; así como al personal administrativo nombrado o contratado sujeto al régimen del Decreto Legislativo 276 y Decreto Legislativo 1057; por prestar servicios en salud y de apoyo a la labor asistencial. Asimismo, dicha bonificación extraordinaria se otorga al personal del Programa Nacional de Centros Juveniles del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses del Ministerio Público contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, del Decreto Legislativo 728 y del Decreto Legislativo 276."*

Empero, esta "Bonificación Extraordinaria" ha sido efímera, extraordinaria, que de modo alguno ha contribuido a superar y desterrar la discriminación remunerativa existente en perjuicio de este grupo de personas (profesionales de la salud, técnicos y auxiliares asistenciales de la salud con contrato CAS).

La situación descrita en el presente Proyecto de Ley es similar a la resuelta por el máximo intérprete de la Constitución en el expediente 04922-2007-PA/TC. En este caso, el Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda de amparo, dejando sentado que se incurre en un acto de discriminación cuando no existe una justificación objetiva y razonable para el tratamiento

diferenciado en cuestiones remunerativas entre el personal que labora en la misma entidad emplazada. En el caso del INPE se presenta también un acto de discriminación remunerativa ya que existen profesionales, técnicos y auxiliares asistenciales de la salud que prestan servicios bajo el régimen CAS y que realizando las mismas funciones que el personal de la Carrera Pública perciben una remuneración menor:

> "se extrae que desde la fecha de expedición del Decreto Supremo N.0 095- 2002-EF, solo se ha homologado las remuneraciones del personal de la alta dirección de la Ex - SUNAD, es decir han transcurrido más de 5 años sin que la SUNAT realice la respectiva homologación a los ex- trabajadores de SUNAD. Ello significa que **no se ha contemplado una justificación objetiva y razonable para el tratamiento diferenciado en cuestiones remunerativas entre el personal que labora en la misma entidad emplazada**, no obstante tratarse de una misma institución. **Por consiguiente dicha omisión de la demandada al no homologar las remuneraciones resulta ser discriminatoria e irrazonable. Por tanto se colige que en el presente caso se vulnera el derecho a la igualdad de los demandantes para percibir una remuneración por igual labor y por igual categoría que la que perciben los trabajadores originarios** (...)". (fundamento 16)

En ese sentido, es necesaria la dación de una ley que pueda superar o eliminar la brecha salarial existente entre trabajadores de la salud que perjudica a los trabajadores de salud CAS del INPE.

II. Antecedentes Legislativos:

En el Portal del Congreso de la República se ha podido visualizar otras propuestas con similar objetivo a la que se presenta en el presente proyecto de ley, nos referimos a los Proyectos de Leyes:

- 07326/2023-CR, que fomenta la igualdad de derechos sociolaborales de los trabajadores contratados bajo el Decreto Legislativo 1057, del Congresista Edgard Cornelio Reymundo Mercado; y,

- 3117/2022-CR, Ley que regula la igualdad de beneficios sociales para los trabajadores del régimen del decreto legislativo 1057, del Congresista Jaime Quito Sarmiento.

III. Sobre nuestra propuesta legislativa:

Estando a la problemática planteada, urge la necesidad de hacer estas modificaciones para promover la igualdad remunerativa, que permita una vida digna de los profesionales de la salud, técnicos y auxiliares asistenciales de la salud que prestan servicios bajo la modalidad del Contrato Administrativo de Servicios – CAS, en el INPE, para hacer efectivos los derechos a la igualdad y dignidad que garantizan la Constitución Política del Estado, generando así un mejor clima laboral entre todos los trabajadores de salud, entre otros factores positivos para fortalecer el Estado Constitucional.

IV. Efectos de la norma en la legislación nacional:

El Proyecto de Ley trata de promover la igualdad remunerativa de los profesionales de la salud, técnico y auxiliar asistencial de la salud que prestan servicios asistenciales en el Instituto Nacional Penitenciario – INPE, a fin de eliminar la discriminación existente de este grupo de personas y cumplir de este modo el mandato constitucional; por lo que se trata de una norma mandatoria acorde al marco de la Constitución.

V. Análisis costo- beneficio:

El presente proyecto de ley, de ser aprobado, se implementará con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, razón por la cual no se afecta el tesoro público, ello conforme a la Primera Disposición Complementaria Final.

A continuación, se muestra un cuadro simplificado de impacto en actores y sectores involucrados, a manera de costo-beneficio cualitativo:

SECTORES INVOLUCRADOS	BENEFICIOS/VENTAJAS	COSTOS/DESVENTAJAS
Estado	Permite que el Estado cumpla con hacer efectiva la vigencia de la Constitución (principios de igualdad ante la ley y dignidad), otorgando una remuneración justa y digna para los profesionales de la salud, técnicos y auxiliares asistenciales de la salud que prestan servicios bajo la modalidad del Contrato Administrativo de Servicios – CAS, en el INPE.	No genera ninguna desventaja, por el contrario, promueve un Estado respetuoso del mandato de la Constitución.
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - INPE	Con una remuneración equitativa y digna, los trabajadores del INPE tendrán un mayor incentivo para realizar un mejor trabajo, por lo que se contará con personal más motivado para el cumplimiento de sus funciones. Con mayores ingresos sus trabajadores podrán capacitarse constantemente, lo que se verá reflejado en mejores atenciones de salud. Se generará un mejor clima laboral.	Deberá adecuar sus normas internas para el cumplimiento de la ley. Se financiará con cargo al presupuesto institucional.
Personal CAS de salud del INPE	Recibirán una remuneración equitativa y digna, acorde al trabajo realizado en igualdad de condiciones que los trabajadores de salud de la Carrera Pública, permitiendo que ellos y sus familias puedan tener una mejor condición de vida.	No se prevé perjuicios directos o desventajas para el personal de salud CAS del INPE, sino todo lo contrario, beneficios para una mejor calidad de vida.

Sociedad	La sociedad tendrá confianza legítima en que los profesionales, técnicos o auxiliares de salud CAS del INPE realizarán una adecuada prestación de servicios.	Bienestar para la sociedad y en específico para la población penitenciaria, quienes recibirán una mejor atención.
Internos	Se permitirá que las personas privadas de su libertad puedan recibir una mejor prestación de salud.	

VI. Relación de la propuesta con el Acuerdo Nacional y la Agenda Legislativa:

El presente proyecto de ley guarda coherencia con el ítem II de las Políticas del Estado del Acuerdo Nacional, que tiene que ver con ***Equidad y Justicia Social***. En el numeral 14 se apunta a la afirmación de un Estado que genere acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo. En ese sentido, se establece en los literales i) y l) que ***"con este objetivo el Estado: (...) (i) fomentará la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos; (l) garantizará la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole.***

Asimismo, mediante Resolución legislativa del Congreso 002-2023-2024-CR publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de octubre del 2023 se incorpora en la agenda legislativa del Congreso de la República, el ***Objetivo II referido a Equidad y Justicia Social, promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación y la búsqueda de la igualdad y reconocimiento en las relaciones laborales.***

Lima, 20 de marzo de 2024