



JUAN BARTOLOME BURGOS OLIVEROS

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

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



**PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA LA
INCORPORACIÓN PROGRESIVA DEL PERSONAL DEL
INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO QUE REALIZA
LABORES DE SALUD BAJO LOS ALCANCES DEL
DECRETO LEGISLATIVO 1057, HACIA EL RÉGIMEN DEL
DECRETO LEGISLATIVO 276 AFECTO AL RÉGIMEN
REMUNERATIVO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1153**

El congresista **JUAN BARTOLOME BURGOS OLIVEROS**, integrante de grupo parlamentario Podemos Perú, en ejercicio del derecho a iniciativa de formación de leyes que confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 74°, 75°, y, 76° del Reglamento del Congreso de la República, pone a consideración el siguiente Proyecto de Ley:

Fórmula legal

**LEY QUE AUTORIZA LA INCORPORACIÓN PROGRESIVA DEL PERSONAL DEL
INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO QUE REALIZA LABORES DE SALUD BAJO
LOS ALCANCES DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057, HACIA EL RÉGIMEN DEL
DECRETO LEGISLATIVO 276 AFECTO AL RÉGIMEN REMUNERATIVO DEL
DECRETO LEGISLATIVO 1153**

1

Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley

La presente Ley tiene por objeto autorizar la incorporación progresiva del personal del Instituto Nacional Penitenciario que realiza labores de salud bajo los alcances del Decreto Legislativo 1057, hacia el régimen del Decreto Legislativo 276 afecto al régimen remunerativo del Decreto Legislativo 1153, con la finalidad de uniformizar las normas para las relaciones laborales, en aplicación del derecho constitucional de igualdad.

Artículo 2. Autorización

Se autoriza excepcionalmente al Instituto Nacional Penitenciario para que realice la incorporación progresiva del personal del Instituto Nacional Penitenciario que realiza labores de salud bajo los alcances del Decreto Legislativo 1057, hacia el régimen del Decreto Legislativo 276 afecto al régimen remunerativo del Decreto Legislativo 1153.

Artículo 3. Nombramiento progresivo

La incorporación del personal del Instituto Nacional Penitenciario que realiza labores de salud bajo los alcances del Decreto Legislativo 1057, hacia el régimen del Decreto Legislativo 276 afecto al régimen remunerativo del Decreto Legislativo 1153, se llevará a cabo de manera progresiva en el plazo máximo de tres (03) años a razón de 40% el primer año, y 60% divididos en los años posteriores. Para dicho efecto, el Instituto Nacional Penitenciario modifica su Manual de Organizaciones y Funciones, Cuadro de Asignación de Personal, y, Presupuesto Analítico de Personal, sujeto a su Plan de Implementación.

Artículo 4. Requisitos para la incorporación

Para la incorporación del personal del Instituto Nacional Penitenciario que realiza labores de salud bajo los alcances del Decreto Legislativo 1057, hacia el régimen del Decreto Legislativo 276 afecto al régimen remunerativo del Decreto Legislativo 1153, se deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) Que, el personal de salud tenga vínculo laboral vigente en un puesto vinculado a la subdirección de salud, coordinación de salud, servicio de salud, área de salud u otro similar del Instituto Nacional Penitenciario.
- b) Que, el personal de salud tenga una antigüedad no menor a dos (2) años de labores en forma continua o de cuatro (4) años de labores discontinuas a la fecha de la promulgación de la presente ley.
- c) Que, el personal de salud cuente con título profesional o técnico en salud.
- d) Que, el personal de salud profesional haya realizado el Servicio Rural Urbano Marginal de Salud (SERUMS).
- e) Que, la plaza o puesto a ocupar se encuentre registrado en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de datos de recursos Humanos del Sector Público.

2

Artículo 5. Vigencia de la relación laboral

El Instituto Nacional Penitenciario mantiene vigente la relación laboral hasta que se haya cumplido la incorporación total del personal del Instituto Nacional Penitenciario que realiza labores de salud bajo los alcances del Decreto Legislativo 1057, hacia el régimen del

Decreto Legislativo 276 afecto al régimen remunerativo del Decreto Legislativo 1153, salvo causa legal justificada.

Artículo 6. Comisión del proceso de migración

La conducción del proceso de migración estará a cargo de una comisión conformada por cinco miembros, a razón de: dos miembros designados por el Instituto Nacional Penitenciario, dos designados por el Sindicato Nacional de Servidores de Carrera del Instituto Nacional Penitenciario – SINSECA INPE, y, uno designado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

La conformación, funciones y procedimientos, serán especificados en el reglamento de la ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Reglamentación

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en coordinación con el Instituto nacional Penitenciario, elaboran el reglamento para la implementación de la Ley dentro de los sesenta (60) días hábiles a partir de la vigencia de la presente, bajo responsabilidad.

Segunda. Derogación

Queda derogada toda norma que se oponga a lo dispuesto en la presente Ley.



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20101740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/09/2024 14:14:00-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **19** de **setiembre** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 8947/2024-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



JUAN BARTOLOME BURGOS OLIVEROS

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

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTACIÓN

La Contratación Administrativa de Servicios

Respecto a los contratos administrativos de servicio "CAS", la Autoridad Nacional de Servicio Civil, ha reconocido que: *"fue creado en el año 2008 para solucionar la problemática generada por la proliferación de los servicios no personales (SNP) en el sector público, modalidad contractual establecida en los años noventa como respuesta a las restricciones presupuestales impuestas a la contratación de nuevo personal, con el objetivo de ahorrar costos laborales y acceder a un sistema de contratación más flexible en el sector público".*¹

Sin embargo, en la práctica la contratación CAS, terminó generando los mismos o más problemas que los que pretendía solucionar, a tal punto que en la actualidad existen aproximadamente 290,000 trabajadores bajo esa regulación normativa que discrimina sus derechos laborales.

Si bien, posteriormente mediante la Ley 29849 se reconocieron ciertos derechos laborales adicionales al personal CAS, lo que de cierta forma aportó a la erradicación de la desigualdad y discriminación, esto no eliminó por completo la brecha entre dicho personal y los trabajadores de diferentes regímenes laborales.

En este punto, es importante mencionar que, en el año 2021, el Tribunal Constitucional², además de señalar que todo contrato administrativo de servicios debía entenderse como un régimen especial de contratación laboral para el sector público, reconoció a éste como fuente de desigualdad y discriminación de derechos y beneficios económicos en relación a los regímenes laborales regulado por los Decretos Legislativos 276 y 728.

¹ <https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/1074603-regimen-de-contratacion-administrativa-de-servicios-cas>

² Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente N°00002-2010-PI-TC, fundamento 46

Ante esta grave situación de discriminación laboral, el Congreso de la República aprobó la autógrafo de la Ley 31131³, "Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del Sector Público", ley que tenía por objeto incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los trabajadores que desarrollan labores permanentes en las diversas entidades del Estado contratados bajo el Decreto Legislativo 1057.

Sin embargo, en noviembre de 2021, el Tribunal Constitucional mediante sentencia en el Expediente 00013-2021-PI/TC⁴ declaró parcialmente la inconstitucionalidad de la Ley 31131, y, en consecuencia, la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 4 (segundo párrafo), y 5; así como la primera y segunda disposición complementaria final.

Estado situacional de los recursos humanos en salud del INPE

Actualmente, en el Instituto Nacional Penitenciario coexisten hasta tres tipos de regímenes laborales: el Decreto Legislativo 276, el Decreto Legislativo 1057, y, la Ley 29709. Esta diversidad origina diferencias, pues los regímenes contienen regulaciones distintas que comprenden desde aspectos remunerativos hasta el procedimiento administrativo disciplinario.

Hay que precisar que, Instituto Nacional Penitenciario existen servidores que cumplen funciones de médico, enfermero, obstetra, biólogo, técnico, auxiliar asistencial, entre otros, en los servicios se encuentran bajo los alcances del Decreto Legislativo 276, afecto al régimen remunerativo del Decreto Legislativo 1153⁵, que indica: *"se considera profesional de la salud al que ocupa un puesto vinculado a la salud individual o salud pública en las entidades comprendidas en su ámbito de aplicación, como son: i) Tecnólogo Médico; ii)*

³ <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1933248-1>

⁴ <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/11/Expediente-00013-2021-PI-TC-LPDerecho.pdf>

⁵ <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01153.pdf>

Químico; iii) Técnico especializado en servicios de Fisioterapia, Laboratorio y Rayos", en correlación con lo dispuesto por la Ley 23536 y Ley 28456.

De otro lado, el Instituto Nacional Penitenciario cuenta 212 servidores bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, que realizan funciones de profesional en la salud (médicos, odontólogos, obstetras, enfermeros, entre otros), y, de personal técnico en salud (técnico de enfermería, farmacia, y, laboratorio), como se puede verificar del siguiente gráfico:

Gráfico N°01

Profesiones de la salud en el INPE como CAS	Numero de servidores por especialidad a nivel nacional
<i>Médico Cirujano</i>	16
<i>Cirujano Dentista</i>	19
<i>Licenciado en Enfermería</i>	27
<i>Licenciado en Obstetricia</i>	12
<i>Químico farmacéutico</i>	09
<i>Biólogo</i>	04
<i>Tecnólogo radiólogo</i>	01
<i>Técnico en farmacia</i>	16
<i>Técnico en enfermería</i>	95
<i>Técnico en laboratorio</i>	13
Total	212

Fuente: Sindicato Nacional de Servidores de Carrera del Instituto Nacional Penitenciario – SINSECA INPE

En este punto, es importante resaltar que, en la práctica tanto los trabajadores profesionales y técnico de salud, bajo el régimen del Decreto Legislativo 276 y aquellos bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, aun cuando realizan las mismas funciones, no gozan de los mismos derechos laborales; situación que evidencia que a la fecha continúan coexistiendo en paralelo regímenes laborales totalmente diferenciados, vulnerando de ese modo el principio constitucional de igualdad.

Así pues, existen trabajadores que realizan una jornada laboral diaria de 8 horas, designados a trabajos de salud en la subdirección, coordinaciones, servicios y áreas de salud del Instituto Nacional Penitenciario y áreas conexas que perciben remuneraciones congeladas desde el año 2017 en promedio de 1600 soles mensuales, aun cuando cuentan con estudios superiores en carreras de salud, y con el Servicio Rural Urbano Marginal de Salud (SERUMS), y se encuentran en dicha situación porque están bajo el ámbito del Decreto Legislativo 1057.

De otro lado, existen trabajadores que realizan 24 horas de guardia por 48 de descanso, que tienen estudios superiores y universitarios en carreras de salud y están designados a trabajos de salud en la subdirección, coordinaciones, servicios y áreas de salud del Instituto Nacional Penitenciario y sedes conexas, pero que su sueldo es de 1800 soles, aun cuando exceden el máximo de 150 horas mensuales contempladas para un personal de salud, y se encuentran en dicha situación porque están bajo el ámbito del Decreto Legislativo 1057.

8

El personal en cuestión viene realizando el servicio de atenciones de salud a las personas privadas de libertad en condiciones adversas de alto riesgo (a nivel personal y familiar) debido al hacinamiento de la población penal, y la presencia de alto índice de enfermedades infecto contagiosas como la TBC, y otros.

De igual modo, es una condición adversa la existencia de bajo presupuesto en salud para el mantenimiento y/o acondicionamiento de la infraestructura sanitaria y adquisición de equipos básicos de salud y de cómputo para dar cumplimiento eficiente con las atenciones de salud a la población penitenciaria.

Hay que precisar que desde el 2012 hasta la fecha el Instituto Nacional Penitenciario continua el proceso de contratación vía contrato administración de servicios para diversas profesiones de salud entre las cuales hay médicos, cirujanos dentistas, enfermeros, obstetras, etc.; manteniendo la situación de desigualdad de condiciones laborales en dicha entidad estatal.

En ese contexto, el Tribunal Constitucional, a través de la sentencia recaída en el Expediente 018-2003⁶, ha señalado sobre el principio constitucional de igualdad, que: *"La naturaleza jurídica de la igualdad reposa en una condición o presupuesto indispensable para el ejercicio de los distintos y plurales derechos individuales. Por ende, no es un derecho autónomo, sino relacional; en otras palabras, el derecho a la igualdad funciona en la medida en que se encuentra conectado con los restantes derechos, facultades y atribuciones constitucionales y legales. Más precisamente, opera para asegurar el goce real, efectivo y pleno del plexo de derechos que la Constitución y las leyes reconocen y garantizan"*.

De igual modo, es importante precisar que, el Tribunal Constitucional, en su sentencia del Expediente 649-2002-AMTC⁷ se ha pronunciado sobre la promoción en el empleo en igualdad de condiciones indicando que es un derecho fundamental y que: *"el Estado peruano reconoce el derecho de todas las personas al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren la igual oportunidad para ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad. (...) 8. El derecho a la promoción en el empleo en igualdad de condiciones tiene su fundamento constitucional en el derecho al trabajo, entendido como un medio de realización de la persona (Artículo 22), y en el principio derecho de igualdad de trato y de oportunidades en la relación laboral (Artículo 26). Mediante este derecho se trata de dar opción, sin preferencias ni discriminaciones, a los trabajadores que se encuentran en una misma situación para que puedan acceder en igualdad de condiciones a la promoción profesional, contribuyéndose de este modo a la realización y el desarrollo del trabajador, y a la configuración del trabajo decente. De este modo, el derecho a la promoción en el empleo se vulnera cuando se imponen restricciones que impiden a los trabajadores a acceder en base a sus méritos, o cuando se les exige requisitos irrazonables o imposible de cumplir, o cuando no se les promueve por razón de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional*

⁶ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00018-2003-AI.html>

⁷ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00649-2002-AA.pdf>

o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, a pesar de que se cuentan con los méritos suficientes y han aprobado el concurso para ser promovidos. (...) 10. Por tanto, el acceso a los niveles a los grupos ocupacionales de la carrera administrativa se fundamenta en el mérito y la capacidad de los postulantes y el concurso de mérito es de carácter cerrado, es decir, comprende sólo a quienes, estando en niveles inferiores, en la organización de la entidad de la administración pública pretendan acceder a niveles o grupos ocupacionales de grado superior. Ello debido a que la carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal de las entidades de la Administración Pública, cuyo fin es, además de la preservación de la estabilidad y del derecho de promoción de los trabajadores, garantizar la excelencia en la calidad del servicio y la eficiencia de la Administración Pública, y en general de las actividades estatales, ofreciendo igualdad de oportunidades para el ingreso, capacitación, permanencia y acceso al empleo público, con base exclusiva en el mérito, la capacidad y en las calidades".

Es importante resaltar que el nombramiento del personal de salud del Instituto Nacional Penitenciario bajo la modalidad del Decreto Legislativo 1057 no constituye ingreso de nuevo personal, toda vez que los 212 servidores aproximadamente que participarán voluntariamente de dicho proceso se encuentran incorporados en la carrera pública del Estado.

Hay que tener en cuenta además que, normativamente hablando, existen antecedentes que han permitido la incorporación de personal bajo el ámbito del Decreto Legislativo 1057 a otro régimen por los motivos en comento, de allí que tenemos como ejemplo: la Ley 27438, que autorizó al Ministerio de Salud y demás Instituciones del Sector Público a efectuar el nombramiento del personal que realiza trabajo asistencial, que a la fecha de vigencia de la citada Ley se encontraba laborando en la condición de contratados en plazas orgánicas presupuestadas; la Ley 32059 que autorizó el nombramiento progresivo de los trabajadores administrativos profesionales, técnicos y auxiliares contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), del Ministerio de Salud, sus organismos públicos y de las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales,

con un mínimo de dos años continuos o tres años discontinuos a la fecha de la publicación de la presente ley; la Ley 32059 que autorizó el nombramiento progresivo de los trabajadores administrativos profesionales, técnicos y auxiliares contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), del Ministerio de Salud, sus organismos públicos y de las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales, con un mínimo de dos años continuos o tres años discontinuos a la fecha de la publicación de la presente ley; y, la Ley 28651 que autorizó el nombramiento progresivo de los médicos-cirujanos que laboran en el ámbito nacional de ESSALUD que se encuentren en la condición de contratados.

Por lo antes expuesto, la iniciativa propuesta permitirá materializar el principio constitucional de igualdad y con ello, la promoción en el empleo en igualdad de condiciones, lo que contribuirá al cierre de brechas de recursos humanos en salud del Instituto Nacional Penitenciario.

11

EFFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

La iniciativa presente tendrá como efecto sustancial reconocer un régimen jurídico común en materia laboral para los trabajadores bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, iniciativa legislativa que está formulada dentro del marco constitucional, por lo que no vulnera su texto en modo alguno; sino por el contrario, materializa su justa aplicación.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La implementación se llevará acabo de acuerdo a la necesidad y disponibilidad presupuestal de la entidad pública hasta en un plazo no mayor a los tres años, estando además facultada la entidad a realizar las modificaciones presupuestales que sean necesarias para la implementación de la propuesta.

Además, esta unificación permitirá que se evite la migración laboral de los trabajadores que por esta diferenciación en su vinculación y remuneración realizan a otras entidades del Estado o del sector privado.

El siguiente cuadro grafica el costo beneficio de la presente iniciativa:

BENEFICIOS	COSTOS
• <i>Aplica políticas públicas para materializar el principio constitucional de igualdad.</i> • <i>Materializa los derechos laborales reconocidos por la Constitución, Tratados internacionales y la ley.</i> • <i>Impulsa mayor productividad en la Administración Pública.</i> • <i>Beneficia a aproximadamente 212 trabajadores a nivel nacional</i> • <i>Genera mayor productividad laboral.</i>	• <i>No genera costos económicos extras al erario público, pues la migración se realizará con cargo a la disponibilidad presupuestal de la entidad pública.</i> • <i>Genera un costo social positivo, pues la sociedad identifica que se hace justicia.</i>

12

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene vinculación directa con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

Política 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, Política 14: Acceso al empleo pleno, digno y productivo, Política 24: Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente, y, Política 28: Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial.