CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
04 SEP. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 5:53pm

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LA MIGRACION DEL PERSONAL QUE DESEMPEÑA LABORES DE SALUD EN EL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO DEL ÁMBITO GENERAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276 AL ÁMBITO ESPECIAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1153.

El congresista **JUAN BARTOLOME BURGOS OLIVEROS**, integrantes 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 ESTABLECE LA MIGRACION DEL PERSONAL QUE DESEMPEÑA LABORES DE SALUD EN EL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO DEL ÁMBITO GENERAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276 AL ÁMBITO ESPECIAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1153

Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley

El objeto de la presente ley es establecer la migración del personal que desempeña labores de salud en el Instituto Nacional Penitenciario del ámbito general del Decreto Legislativo 276 al ámbito especial del Decreto Legislativo 1153, con la finalidad de materializar el principio de primacía de la realidad y contribuir al cierre de brechas de recursos humanos en salud del INPE.

Artículo 2. Autorización

Para dicho efecto se autoriza al Instituto Nacional Penitenciario, para que, en el plazo de noventa días calendario de publicada la presente Ley y su reglamento, disponga la migración del personal que actualmente desempeña labores de salud bajo el ámbito del Decreto Legislativo 276, hacia el régimen del Decreto Legislativo 1153, con el consiguiente cambio de régimen remunerativo, grupo ocupacional y línea de carrera.

Av. Abancay N°251 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jr. Grau N°439 – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/09/2024 17:15:01-0500

LUNA GOLUEZ, JOSE

Huarez C

PAREDES CASTRO, FRANCIS J.

Congreso de la República
José Alberto Arriola Tuero
Congresista

Kira Alcorta

2

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTACIÓN

1. **Los trabajadores de salud del Instituto Nacional Penitenciario y la distorsión de su régimen remunerativo**

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

   Respecto al Decreto Legislativo 276, hay que precisar que, en el Instituto Nacional Penitenciario existen 152 servidores que cumplen funciones de médico, enfermero, obstetra, biólogo, técnico, auxiliar asistencial, entre otros, en los servicios de salud de los establecimientos penitenciarios a nivel nacional. Sin embargo, a pesar que cumplen una actividad relacionada directamente con la salud, no se les reconoce dicha función, sino que en muchos casos han sido nombrados como agentes penitenciarios y otros como profesionales de tratamiento y especialista en tratamiento de inconductas sociales.

   En ese contexto, cobra importancia lo prescrito por las normas de salud vigentes en nuestro ordenamiento jurídico. Así pues, de acuerdo al Decreto Legislativo 1153[1], *"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) Químico; iii) Técnico especializado*

[1] https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01153.pdf

en servicios de Fisioterapia, Laboratorio y Rayos", en correlación con lo dispuesto por la Ley 23536 y Ley 28456.

De otro lado, la Ley 23536[2], señala que, *"son considerados como profesionales de la salud, y constituyen las respectivas líneas de carrera: a) médico-cirujano; b) cirujano-dentista; c) químico-farmacéutico; d) obstetriz; e) enfermero; f) médico-veterinario que labore en el campo asistencial de la salud pública; g) biólogo; h) sicólogo; i) nutricionista; e, j) ingeniero sanitario".*

Del mismo modo, la Ley 28561[3] y su Reglamento se considera como personal de la salud, técnico y auxiliar asistencial de la salud, *"a aquellos que desarrollan funciones en los servicios de enfermería, obstetricia, laboratorio, farmacia, rayos x, medicina física y rehabilitación, nutrición y odontología, y otras actividades vinculadas a la salud individual o salud pública".*

Así pues, aun cuando las normas antes indicadas dan cuenta del ámbito de regulación de los profesionales de la salud, la realidad nos demuestra que, en el INPE, existe profesionales y técnicos de salud, que fueron nombrados en el marco del Decreto Legislativo 276, un régimen que regula las bases de la carrera administrativa, es decir, que su ámbito de desarrollo es el de planeamiento, presupuesto, tesorería, abastecimiento, recursos humanos, asesoramiento legal, control interno, asuntos internos, entre otros, desnaturalizando la función de la salud, y vulnerando de cierta forma los derechos de aquellos profesionales de la salud que laboran en el INPE.

Esto significa que los servidores de la salud que laboran en el INPE, no perciben remuneraciones acordes con su actividad de salud, incluso cuando la propia norma lo indica. Así pues, resulta importante recordar que, el último párrafo del literal b) del numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto Legislativo 1153, prescribe que: *"Quedan*

[2] https://www.minsa.gob.pe/Recursos/OGTI/SINADEF/Ley-23536.pdf

[3] https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28561.pdf

excluidos del ámbito de aplicación del presente Decreto Legislativo el personal o servidor civil de las entidades públicas que ocupa un puesto destinado a funciones administrativas".

Hay que remarcar además que el Decreto Legislativo 1328[4], Decreto Legislativo que fortalece el Sistema Penitenciario Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario, establece en su artículo 9 que: *"la entidad tiene como una de sus funciones, gestionar, coordinar e implementar acciones para garantizar las condiciones de vida adecuadas de la población penitenciaria".* Situación que significa que la labor de los profesionales de salud forma parte de las labores del INPE, pero bajo el ámbito de aplicación especial del Decreto Legislativo 1153.

De allí que, la presente iniciativa legislativa pretenda corregir la desnaturalización de las normas que regulan el régimen remunerativo de los 152 profesionales de salud y de ese modo reconocerle sus derechos fundamentales, sincerando las funciones que realizan en el área de salud en el Instituto Nacional Penitenciario, respecto a sus cargos, niveles remunerativos y funciones.

Finalmente, hay que precisar que de acuerdo a información del Sindicato Nacional de Servidores de Carrera del Instituto Nacional Penitenciario – SINSECA-INPE, el costo de la planilla anualizado de los 152 servidores que actualmente vienen desempeñando labores en el marco del Decreto Legislativo 276 asciende a S/ 5 826 137.72 soles; mientras que el costo de la planilla anualizado luego del cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera de los citados servidores ascendería a S/ 6 384 947.61 soles, generándose un costo diferencial mínimo de S/ 561 809.89 soles.

[4] https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1471010-7

Av. Abancay N°251 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jr. Grau N°439 – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

2. El Principio de primacía de la realidad

Este principio es uno de los pilares fundamentales del Derecho Laboral y juega un papel crucial en la protección de los derechos de los trabajadores. Este principio implica que *"en caso de discordancia entre lo que sucede en la práctica y lo que resulta de los documentos o de lo formalmente convenido, debe prevalecer la realidad de los hechos"* (Ackerman, 2017).

A decir del Tribunal Constitucional[5], en la sentencia recaída en el Expediente 01944-2002- AA/TC: *"(...) el principio de primacía de la realidad, significa que en caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que fluye de los documentos, debe darse preferencia a lo primero, es decir, a lo que sucede en el terreno de los hechos (...)"*

En ese contexto, en el ámbito internacional, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha reconocido la importancia de este principio, enfatizando que: *"los derechos de los trabajadores deben ser protegidos sin importar la forma en que se presente la relación laboral"*.

Lo antes expuesto resulta importante, pues la presente iniciativa legislativa propone materializar el principio laboral de primacía de la realidad, a través del reconocimiento de las actividades del personal profesional y técnico que actualmente bajo el ámbito del Decreto Legislativo 276 realizan labores en materia de salud, más no actividades administrativas.

Finalmente, hay que resaltar que la autorización del cambio de régimen remunerativo, grupo ocupacional y línea de carrera tiene antecedentes legislativos, pues ha sido incorporada en el artículo 45 de la Ley 31365, Ley del Presupuesto

[5] https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01944-2002-AA.html

del Sector Público para el Año Fiscal 2022 y complementada por el artículo 35 de la Ley 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023

3. **Base legal**
   - Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
   - Decreto Legislativo 1153, Decreto Legislativo que regula la política integral de compensaciones y entregas económicas del personal de salud al servicio del Estado.
   - Decreto Supremo 015-2018-SA, Reglamento del Decreto Legislativo 1153.
   - Decreto Legislativo 1328, Decreto Legislativo que fortalece el Sistema Penitenciario Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario.
   - Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa está formulada dentro del marco constitucional y legal, pues reconoce derechos fundamentales regulados en nuestro ordenamiento jurídico.

Además, la migración del personal que actualmente desempeña labores de salud bajo el ámbito del Decreto Legislativo 276, hacia el régimen del Decreto Legislativo 1153, con el consiguiente cambio de régimen remunerativo, grupo ocupacional y línea de carrera implicará la materialización del principio de primacía de la realidad sobre la legislación laboral y remunerativa.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa se resume el costo beneficio en el siguiente cuadro:

- *Reconoce los derechos laborales de los trabajadores de salud del INPE, y, la igualdad de oportunidades sin discriminación.* - *Materializa la aplicación del principio de primacía de la realidad.* - *Contribuye con al cierre de brechas de recursos humanos en salud del INPE.* - *Permite que los trabajadores de salud del INPE, tengan una línea de carrera conforme a sus funciones.*	- *No irrogará gastos adicionales al Tesoro Público, pues su implementación se financia con cargo al presupuesto institucional del INPE.*

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente propuesta legislativa se vincula con las siguientes políticas de Estado:

- Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación (Política 11);
- Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo (Política 14); y,
- Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial (Política 28).