Proyecto de Ley N° 3289/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

AMÉRICO GONZA CASTILLO

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
12 OCT 2022
RECIBIDO
Firma _____ Hora 4:05 p

PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA A LOS TRABAJADORES DEL INPE AL REGIMEN DE LA CARRERA ESPECIAL PUBLICA PENITENCIARIA

A iniciativa del Congresista de la República **AMÉRICO GONZA CASTILLO,** Miembro del Grupo Parlamentario Perú Libre, y en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú; y de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 67°, 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República del Perú, presenta el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

EL Congreso de la República;

Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE INCORPORA A LOS TRABAJADORES DEL INPE AL REGIMEN DE LA CARRERA ESPECIAL PÚBLICA PENITENCIARIA

Artículo 1°. - Objeto de la Ley.

La presente Ley tiene por objeto incorporar a los trabajadores del Instituto Nacional Penitenciario al régimen de la Carrera Especial Penitenciaria, contenida en la Ley Nº 29709

Artículo 2°. – Ámbito de aplicación de la Ley

La presente Ley es de aplicación en todo el territorio nacional.

Artículo 3°.- Incorporación de los trabajadores INPE a la Carrera Especial Pública Penitenciaria

Facúltese al Instituto Nacional Penitenciario para que incorpore progresivamente a sus trabajadores al régimen de la Carrera Especial Publica Penitenciaria contenida en la Ley Nº 29709

Artículo 4°.- Mecanismo de incorporación

La incorporación es mediante concurso interno, dando prioridad a los más antiguos

Artículo 5°.- Inicio de la incorporación

El proceso de incorporación debe iniciarse en enero de 2023

Artículo 6°.- Plazo de incorporación

El plazo máximo para la incorporación es de 3 años a partir de entrada en vigencia de la presente Ley.

Artículo 7°.- Quienes pueden ser incorporados

Incorporase a la Carrera Especial Pública penitenciaria, a los trabajadores pertenecientes a los decretos legislativos N° s 276 y 1057.

Artículo 8°.- Exclusiones

No están comprendidos dentro de los alcances de la presente Ley el personal de confianza, de naturaleza temporal y/o suplencia

Artículo 9°.- Financiamiento

Autorícese al Ministerio de Economía y Finanzas a trasferir al Instituto Nacional Penitenciario los recursos para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Ley

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

PRIMERA. Exoneración al Pliego 061 Instituto Nacional Penitenciario de la Ley N° 31365 "Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2022"

De manera excepcional, exonérase al Instituto Nacional Penitenciario del numeral 8.1 del artículo 8 y de los numerales 9.1 y 9.4 del artículo 9 de la Ley N° 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, para la aplicación de la presente Ley.

SEGUNDA. Suspensión temporal del requisito de la edad establecido en el numeral 2 del artículo 15 de la Ley N° 29709

De manera excepcional, suspéndase temporalmente el requisito de la edad máxima de treinta años a que se refiere el numeral 2 del artículo 15 de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, para efectos de la aplicación de los artículos 2 y 3 de la presente ley. El plazo de suspensión excepcional es de cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley.

TERCERA. Pago de beneficios sociales

El Instituto Nacional Penitenciario deberá cumplir con el pago de los beneficios sociales que correspondiesen al personal de los Decretos Legislativos N°s 276 y 1057 que se incorpore voluntariamente a la Ley N° 29709.

CUARTA. Sobre el tiempo de servicios

El tiempo de servicios previo a la incorporación al régimen de la Ley N° 29709, no es acumulable para ningún beneficio contenido en dicha norma.

Lima, 03 de octubre de 2022

Américo Gonza Castillo
Congresista

MARGOT PALACIOS HUAMÁN
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- ANTECEDENTES

a) Estado situacional del Instituto Nacional Penitenciario

El Instituto Nacional Penitenciario es un organismo público ejecutor adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con personería jurídica de derecho público interno y con autonomía funcional, administrativa, económica y financiera en el ejercicio de sus atribuciones; constituye un pliego presupuestal y es rector del Sistema Penitenciario Nacional dependiente del Sector Justicia, como lo indica el artículo 133 del Decreto Legislativo N° 654, Código de Ejecución Penal.

El INPE tiene bajo su responsabilidad la administración de 68 establecimientos penitenciarios, ubicados a nivel de todo el territorio nacional, con una capacidad de albergue para 41,018 internos, no obstante, la población penal actual[1] asciende a 88,071 internos, existiendo una sobrepoblación de 47,053 internos, equivalente al 115%. Asimismo, la evolución de la población penitenciaria[2] para el período enero 2020-enero 2021 arroja una disminución de 4,628 internos, es decir, pasó de 127,927 a 123,299. Sin embargo, esta tendencia no ha sido la predominante en los últimos años.

Como puede apreciarse en el siguiente cuadro, el crecimiento de la población penitenciaria recluida ha sido incesante en los últimos diez años, salvo el 2020:

Año[3]	Población penitenciaria recluida
2010	46,198
2011	52,879
2012	61,390
2013	67,597
2014	71,961
2015	77,242
2016	82,023
2017	85,811
2018	90,934
2019	95,548
2020	86,955
2021	87,245

[1] A marzo de 2022.
[2] Tanto las personas privadas de libertad como las que están en medio libre (beneficios penitenciarios, penas limitativas de derechos, etc.).
[3] Se toma como referencia el mes de diciembre.

El cuadro refleja el aumento exponencial de las personas privadas de libertad, si se tiene en cuenta que entre el 2010 y el 2019 el número prácticamente se duplicó. Esto quiere decir que solamente para mantener el índice de sobrepoblación penitenciaria, el Instituto Nacional Penitenciario habría tenido que habilitar 5,483 unidades de albergue por año mediante la construcción de nuevos penales o ampliar los existentes; en resumen, varios cientos de millones de soles para el presupuesto institucional, sin adicionar los gastos corrientes por los salarios y otros conceptos remunerativos/no remunerativos destinados al nuevo personal penitenciario.

b) Estado de cosas inconstitucional: STC. Exp. N° 05436-2014-PHC/TC

El Tribunal Constitucional en su STC. Exp. N° 05436-2014-PHC/TC declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario nacional por el hacinamiento. Así, en el f.58 se menciona que ***"(...) el Estado, de manera permanente y sin mayores eventuales justificaciones que las de índole presupuestaria o de similar naturaleza, no toma medidas concretas y controlables a fin de reducir, en los centros de detención o en los establecimientos penitenciarios, la sobrepoblación o exceso de población cuya magnitud prácticamente imposibilita o menoscaba gravemente el ejercicio de los derechos fundamentales de estas personas, entre las que se encuentran las personas en condiciones de vulnerabilidad (...)"***. Esto quiere decir que el hacinamiento agrava las condiciones de reclusión de manera desproporcionada.

En el f. 65 el Colegiado enfatiza que ***"(...) la problemática del hacinamiento penitenciario, que en el caso peruano es de índole permanente y crítica (...) debe ser asumida como una política de Estado, en atención a las graves consecuencias que puede generar para los derechos fundamentales de aquellos que se encuentran privados de su libertad, no solo desde la perspectiva subjetiva de tales derechos, sino también desde su dimensión objetiva, en tanto valores del ordenamiento jurídico que conducen y orientan la actuación del Estado"***. Hacer referencia a una política de Estado (en este caso, la Política Nacional Penitenciaria) remite a un problema o necesidad pública que requiere una solución y que, en la situación particular del hacinamiento penitenciario, no se está resolviendo a cabalidad.

Sobre las condiciones materiales, el Tribunal Constitucional en el f. 75 expresa que ***"(...) junto al problema del hacinamiento crítico, existen también severas deficiencias en materia de infraestructura de los establecimientos penitenciarios, lo que incluye también la brecha y deficiente calidad de las instalaciones sanitarias, de salud, de seguridad, entre otros"***. Si bien el hacinamiento no se soluciona únicamente mediante la construcción de más penales, la idoneidad de la infraestructura constituye un punto relevante para evaluar si la reclusión de las personas privadas de libertad posee estándares mínimos que protejan su dignidad, que es un principio constitucional transversal a los derechos fundamentales. En un sentido similar, el f. 90 remarca que ***"(...) la problemática evidenciada en materia de hacinamiento penitenciario, se conjuga negativamente con las brechas existentes en infraestructura de los pabellones y en la calidad deficiente de los servicios sanitarios, de salud, seguridad, además de la falta de atención debida a las condiciones especiales de las personas con discapacidad, madres gestantes y madres con niños y niñas menores de 3 años (...)".***

Como se ha visto, resolver el hacinamiento requiere, previamente, la intervención coordinada del Estado en general. No obstante, el Instituto Nacional Penitenciario tiene que asumir la resolución de problemas internos, como es la gestión del presupuesto. Y dentro de dicha gestión, resulta necesario que la mayoría de los servidores pertenezcan a un solo régimen laboral, dado que la carrera especial pública penitenciaria de la Ley N° 29709 sólo se aplica en el Instituto Nacional Penitenciario. Sin embargo, en la actualidad coexisten hasta tres regímenes distintos (Decretos Legislativos N°s 276 y 1057 y la mencionada Ley), situación que complica la gestión de los recursos humanos en la entidad.

Esta complejidad en la gestión se refleja en dos aspectos puntuales. El primero está relacionado con los diferentes conceptos que recibe el personal de seguridad penitenciaria, al no pertenecer al mismo régimen laboral; por ejemplo, los agentes penitenciarios de la Ley N° 29709 reciben asignaciones por desempeñar su servicio en penales situados en lugares remotos, pero los agentes de los Decretos Legislativos N° 276 y 1057 no las perciben, pese a que cumplen las mismas actividades. La disparidad en los ingresos origina una situación que alienta los reclamos sindicales de los trabajadores pertenecientes a los citados Decretos Legislativos.

El segundo aspecto se refiere a acciones de desplazamiento como la rotación. Si bien esta figura procede en los tres regímenes laborales del Instituto Nacional Penitenciario, en el caso específico del Decreto Legislativo N° 1057 solamente puede efectuarse hasta por un plazo de noventa (90) días y dentro de la oficina regional donde resida el servidor. Así, un servidor cuya residencia sea la ciudad de Lima no puede ser rotado al penal de Pampas de Sananguillo (San Martín). La rotación es un mecanismo de suma importancia para las acciones de seguridad penitenciaria, pues evita que los agentes penitenciarios mantengan lazos afectivos con los internos y que se produzcan circunstancias que favorezcan la vulneración de la normativa penitenciaria.

A partir del análisis de los dos aspectos laborales, se verifica que hay una relación entre hacinamiento y seguridad: en tanto el primero genera una presión constante sobre la provisión de servicios a la población penitenciaria, la consecuencia respecto de la segunda es la necesidad permanente de contratar más personal que se encargue, entre otras funciones, de la custodia de los internos. Pero no solo se trata de cerrar las brechas de servicio con más personal, sino que debe verse traducido en la integración de ese personal en un régimen (Ley N° 29709). Esta es la alternativa óptima para gestionar la planilla del Instituto Nacional Penitenciario.

c) Presupuesto del Instituto Nacional Penitenciario

En el presente ejercicio presupuestario fiscal 2022, el Pliego 061 Instituto Nacional Penitenciario, cuenta con un presupuesto aprobado de S/ 797 379 283 (SETECIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y TRES CON 00/100 SOLES), por toda fuente de financiamiento, de los cuales 93% del presupuesto está destinado a cubrir los gastos rígidos de los 68 establecimientos penitenciarios en el que se considera la planilla de sus 11 mil servidores, la ración alimenticia de los aproximadamente 87,408 internos, el pago de los servicios básicos de los 69 establecimientos penitenciarios y 23 establecimientos del medio libre y la ejecución de proyectos principalmente y solo el 7

% se destina a los gastos de operación que financian las actividades misionales de la reinserción social de la población penitenciaria intramuros y extramuros.

Por otro lado, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Instituto Nacional Penitenciario en su Informe N° D000024-2022-INPE-OPP manifiesta que la entidad no puede asumir la implementación del Proyecto, para lo cual se requiere una transferencia desde la reserva de contingencia del Ministerio de Economía y Finanzas que asciende a S/ 129 389 201.00 (CIENTO VEINTINUEVE MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS UNO CON 00/100 SOLES).

d) Relación entre el estado situacional del Instituto Nacional Penitenciario y la unificación de regímenes laborales

El hacinamiento no se traduce simplemente en la menor capacidad de albergue de los establecimientos penitenciarios frente al número de internas e internos. Como se ha visto en la STC. Exp. N° 05436-2014-PHC/TC, es un problema estructural del sistema penitenciario que afecta las condiciones de reclusión y el ejercicio de varios derechos fundamentales de las personas privadas de libertad. Debido a que la solución del hacinamiento no pasa únicamente por construir más cárceles, se requiere de efectuar soluciones a las principales falencias de la administración penitenciaria, siendo una de ellas el personal penitenciario y más precisamente, la unificación en el régimen laboral de la Ley N° 29709.

La Política Nacional Penitenciaria al 2030, aprobada mediante Decreto Supremo N° 011-2020-JUS, establece como uno de los objetivos prioritarios (p.5):

> Fortalecer la gestión del conocimiento, la interoperabilidad y la transparencia del sistema penitenciario, enmarcándolos en los principios de oportunidad, certeza, coherencia y con habilidad, para desarrollar gestión del conocimiento y mecanismos de transparencia, que cuenten con tecnología digital e interconectada; de modo que la información de las/os internos, sus características personales, sus sentencias, estado de salud, seguridad, y tratamiento en programas estructurados, este a disposición de las/os autoridades y funcionarios del Sistema Penitenciario para la toma de decisiones. Asimismo, se propone la disposición de equipos tecnológicos, procedimientos; y, la existencia de reglas y/o protocolos de operación para la orientación del personal del INPE. Del mismo modo, *este incluye la muy necesaria mejora de las condiciones laborales, de seguridad y estabilidad para los servidores del sistema penitenciario* (la cursiva es nuestra).

Este objetivo prioritario en el extremo de las condiciones laborales se desarrolla con mayor amplitud en la subcausa 5.5 de la causa 5 (información poco confiable para administración y gestión del sistema penitenciario) del problema público "Inadecuadas condiciones de vida para favorecer la reinserción de las personas privadas de libertad", de acuerdo a la p. 24 y p. 65:

> Sub causa 5.5. Deficientes condiciones laborales: estas deficiencias se encuentran representadas en dos situaciones concretas. Por un lado, *las diferencias existentes entre los diversos regímenes laborales, cada uno con sus propios beneficios y limitaciones; y, por el otro, la baja remuneración en función del servicio laboral prestado y del riesgo que el mismo representa*. Estos factores inciden en la escasa estabilidad del personal, en la continuidad de los procesos y en la adecuada gestión del sistema penitenciario (la cursiva es nuestra).

Sub causa 5.5. Deficientes condiciones laborales

El personal de INPE se encuentra repartido entre 5[4] regímenes laborales distintos, lo cual genera una primera dificultad en la gestión de los recursos humanos, ya que existen diferencias de beneficios, duración de las jornadas, y remuneraciones. Dicha situación crea necesariamente un malestar entre los trabajadores, quienes lo han manifestado a través de los representantes de sus sindicatos.

Los sindicatos manifestaron su pedido de que se realice una migración desde distintos regímenes laborales al de la Ley de Carrera Especial Pública Penitenciaria, la misma que permite desarrollar una carrera en el ámbito penitenciario.

Otro motivo de malestar tiene que ver con el nivel de las remuneraciones, que son reconocidas como una de las más bajas en el ámbito público. Especialmente este componente resulta problemático, pues es una situación que intenta ser utilizada por determinados internos, con el objetivo de ofrecer sobornos. Un punto adicional de preocupación se refiere a las condiciones de seguridad laboral para los servidores, ya que como se ha mostrado, laboran en ambientes donde la seguridad es precaria, están expuestos a pacientes con infecciones y enfermedades contagiosas, no contando con una adecuada infraestructura de servicios básicos, y las propias áreas de trabajo no cuentan con infraestructura adecuada (la cursiva es nuestra).

Identificada la subcausa, en la Política Nacional Penitenciaria al 2030 se prevé el siguiente lineamiento relacionado al cumplimiento del Objetivo Prioritario 5 (Fortalecer la gestión del conocimiento, la interoperabilidad y la transparencia del sistema penitenciario), según se aprecia en la p. 89 del documento:

Establecer una política remunerativa para los/las servidores/as del sector público, creando de esta manera las condiciones adecuadas para atraer a mayores profesionales competentes al servicio civil

A partir de los párrafos glosados, se observa que la Política Nacional Penitenciaria al 2030 considera a las condiciones laborales de los servidores penitenciarios como un punto relevante para la solución del problema público. En tal sentido, debe reconocerse que la coexistencia de regímenes laborales distintos no es una circunstancia que recae exclusivamente en la gestión del Instituto Nacional Penitenciario, sino que varias entidades públicas deben lidiar con dicha situación. Sin embargo, no todas pueden sustentar que constituye una subcausa de un problema público que, como se ha visto, incide en la vigencia de los derechos fundamentales.

Esta es otra diferencia sustancial que separa las actividades del Instituto Nacional Penitenciario y las actividades del resto del sector público: los servicios se brindan principalmente a personas privadas de libertad[5], cuya vida e integridad están a cargo de la administración penitenciario; esto no acontece con las relaciones entre administración pública y administrados de otros organismos públicos. Por tanto, se requiere de personal especializado en administración, seguridad y tratamiento que pueda atender de manera adecuada las necesidades de la población penitenciaria. Para este fin se emitió la Ley N° 29709.

---

[4] Es posible que también se haya considerado a los regímenes de los gerentes públicos (Decreto Legislativo N° 1024) y al personal de salud sujeto a los alcances del Decreto Legislativo N° 1153.

[5] Salvo los infractores a la ley penal sujetos a medida socioeducativa de internamiento (menores de edad) y las personas hospitalizadas en establecimientos de salud mental por mandato judicial, el Instituto Nacional Penitenciario tiene la competencia para ejecutar las medidas privativas de libertad.

En efecto, el ámbito laboral penitenciario es sumamente exigente y desgastante, pues implica estar al tanto de diversos riegos de conflicto[6]. De ahí que la UNODC señale que "resulta crucial para la gestión asegurar que el todo el personal sea consciente de los conceptos de seguridad física, procedimental y dinámica, así como crear las estructuras necesarias para que el personal se sienta respaldado en el ejercicio de la autoridad"[7].

Un régimen laboral especial como la Ley N° 29709 responde a circunstancias singulares del trabajo en los establecimientos penitenciarios que facilitan el desempeño de los servidores. El Decreto Legislativo N° 276, con 38 años de vigencia, fue diseñado para regular la carrera pública en un contexto económico, social y hasta cultural muy diferente al que rige en la segunda década del siglo XXI. En cuanto al Decreto Legislativo N° 1057, es un régimen de contratación (que debió ser) transitorio, pero, por razones fundamentalmente presupuestales, continúa manteniéndose en el sector público hasta que culmine el tránsito hacia la Ley N° 30057. En ambos casos, los citados Decretos Legislativos están diseñados para regular las condiciones laborales de personal con funciones puramente administrativas.

Por último, y en relación directa al problema público, resulta pertinente mencionar dos apartados de la STC. Exp. N° 05436-2014-PHC/TC:

> 107. Por lo expuesto, el Tribunal Constitucional considera que existen razones suficientes para declarar un estado de cosas inconstitucional con respecto al hacinamiento de los establecimientos penitenciarios y las severas deficiencias en la calidad de su infraestructura y servicios básicos a nivel nacional. Por consiguiente, este Tribunal estima que deben plantarse las siguientes medidas:
> (...)
> b) Las medidas, aludidas supra, deberán ser complementadas con todas aquellas disposiciones adicionales que resulten pertinentes para dicho fin dada las actuales graves circunstancias por las que atraviesa el sistema penitenciario en nuestro país, en el marco de un nuevo Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2021-2025, con características de política de Estado, que se exhorta a que sea elaborado en un plazo no mayor a 3 meses, luego de publicada de la presente sentencia y que incluya, entre otros aspectos, de manera prioritaria:
> (...)
> iv. Exhortar a que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, evalúe en un plazo no mayor a 3 meses, la reestructuración integral del INPE, a fin de redimensionar el tratamiento penitenciario con fines de reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad, así como garantizar los objetivos mencionados supra, tomando en consideración aspectos medulares como la profesionalización, capacitación, seguridad y mejoras remunerativas progresivas de su personal, así como también la lucha eficaz contra la corrupción al interior de la institución, a través de mecanismos efectivos de prevención, control y sanción que correspondan, para lo cual se deberá contar con la colaboración de las autoridades competentes.
> 8. Exhortar a que el Ministerio de Economía y Finanzas adopte las medidas necesarias para asegurar los recursos económicos que permitan dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente sentencia (punto resolutivo).

Sobre el punto resolutivo 8, es necesario precisar que una exhortación emitida por el Tribunal Constitucional no puede reputarse como una orden o mandato, pero tampoco representa una mera sugerencia o recomendación, porque como órgano de cierre del sistema jurídico, al Tribunal Constitucional le interesa que sus decisiones sean cumplidas en su integridad. En sentencias estructurales como la STC N° 05436-2014-PHC/TC, se realiza seguimientos a la ejecución del fondo mediante un comité y es

---

[6] Kalinsky, Beatriz. *El agente penitenciario: la cárcel como ámbito laboral.* Runa, vol. 28, 2008, p. 47.
[7] UNODC. Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria. Nueva York, ONU, 2015.

posible que se requiera al Ministerio de Economía y Finanzas para que informe acerca de las acciones adoptadas, entre las cuales se podría abordar las referidas a la profesionalización, capacitación, seguridad y mejoras remunerativas progresivas del personal penitenciario.

II.- NECESIDAD DE LA PROPUESTA NORMATIVA

Es importante tener en cuenta información comparativa sobre la ratio de agentes penitenciarios por el número de población penitenciaria. En ese sentido, en EEUU durante los años 2018 a 2020 se tiene una ratio de internos por agentes de seguridad penitenciaria de 4 a 1[8]. Por su parte, en la Unión Europea, para 2020, la ratio promedio de agente penitenciario por interno fue de 1 a 1.9.

La situación en Latinoamérica es distinta, y en el Perú la situación es especialmente seria. Ya en 2014 desde la academia se advertía que la ratio de internos por agentes penitenciarios para el Perú era de 15 a 1[9], cuando la población penitenciaria estribaba en aproximadamente 60 000 internos. Actualmente la población ha llegado hasta los 90 000 internos intramuros, por lo que la situación es más crítica.

Ahora bien, según lo sustentado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Instituto Nacional Penitenciario[10] no puede asumir con los recursos asignados a su presupuesto la implementación de la incorporación de los servidores de los Decretos Legislativos N°s 276 y 1057 a la Ley N° 29709. Se estima que el costo total asciende a S/. 307 333 636.00 (TRESCIENTOS SIETE MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y TRES MIL SEISCIENTOS TREINTA Y SEIS Y 00/100 SOLES) que habilitan el ingreso de 2546 trabajadores del Decreto Legislativo N° 276 y de 3875 servidores del Decreto Legislativo N° 1057, pero la entidad cuenta únicamente con S/. 179, 356, 061.36 (CIENTO SETENTA Y NUEVE MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL SESENTA Y UNO CON 00/36 SOLES). Por tanto, la suma requerida se ha establecido en S/ 129 389 201.00 (CIENTO VEINTINUEVE MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS UNO CON 00/100 SOLES).

III.-CONTENIDO DE LA NORMA

La Ley contiene las siguientes medidas:

- **Objeto**
  La Ley tiene por objeto incorporar personal penitenciario de los Decretos Legislativos N°s. 276 y 1057 al régimen laboral de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, únicamente para las áreas de desempeño laboral de Seguridad Penitenciaria y Tratamiento Penitenciario.

- **Incorporación de personal a la Carrera Especial Pública Penitenciaria**
  Se propone que la incorporación a la Ley N° 29709 sea progresiva y voluntaria dentro de los cinco (5) años desde la vigencia de la norma, teniendo en cuenta que deben

[8] US Department of Justice. *Jail Inmates in 2020 – Statistical tables.* https://bjs.ojp.gov/content/pub/pdf/ji20st.pdf
9. Eurostat. Prison Occupancy statistics. https://bit.ly/3CMpjiC
10. Elías Carranza (2014). Prisons in Latin America and the Caribbean: What To Do, What Not To Do. https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No94/No94_VE_Carranza.pdf

realizarse las previsiones presupuestales para financiar el tránsito. También es voluntaria pues depende de cada servidor decidir si postula o no a los concursos internos de méritos.

Se excluye de manera explícita de los alcances de la incorporación al personal de confianza y al personal cuyo contrato administrativo de servicios haya sido suscrito mediante los contratos de naturaleza temporal, o de necesidad transitoria o suplencia. En tal sentido, el personal CAS beneficiario será exclusivamente el comprendido por la Ley N° 31131.

- **Inicio de la incorporación**

  Se plantea iniciarla desde el mes de enero de 2023.

- **Financiamiento**

  Se dispone que se realizará con cargo a los recursos a los que se refiere el artículo 53 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, y con recursos del Pliego 061 Instituto Nacional Penitenciario – INPE.

- **Primera Disposición Complementaria Final**

  Se exonera a la entidad de los alcances del numeral 8.1 del artículo 8 y de los numerales 9.1 y 9.4 del artículo 9 de la Ley N° 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022.

- **Segunda Disposición Complementaria Final**

  Se suspende la aplicación del numeral 2 del artículo 15 de la Ley N° 29709 referido a la edad máxima (30 años) para postular al área de seguridad penitenciaria. Acerca de esta suspensión, se justifica por los siguientes motivos:

  -Existe personal de los Decretos Legislativos N°s. 276 y 1057 que supera la edad máxima. Si el numeral 2 del artículo 15 de la Ley N° 29709 se dejara vigente, dichos servidores no podrían postular, pese a que en muchos casos laboran varios años en la entidad.
  -El objetivo de la Propuesta es que se incorpore la máxima cantidad de personal posible a la Ley N° 29709, ya que la dispersión de regímenes laborales dificulta la gestión de los recursos humanos. Debe considerarse que el INPE es un organismo público ejecutor descentralizado con 8 oficinas regionales y 67 establecimientos penitenciarios a nivel nacional.
  -La suspensión tendrá vigencia mientras dure el proceso de incorporación del personal de los Decretos Legislativos N°s. 276 y 1057, no se pretende derogar el dispositivo.
  -El límite de edad fijado impide que personal de seguridad penitenciaria con muchos años de experiencia en penales acceda a la Ley N° 29709. En tal sentido, la aptitud física no puede ser el único criterio para determinar el ingreso a dicha ley.
  -Dado que se convocarán concursos internos de méritos, la suspensión del requisito de la edad no supone que el personal postulante al área de seguridad penitenciaria califique automáticamente para conseguir una plaza de la Ley N° 29709.

- **Tercera Disposición Complementaria Final**

  Se establece que el Instituto Nacional Penitenciario deberá cancelar el pago de los beneficios sociales correspondientes a los servidores del Decreto Legislativo N° 276 que ingresen al régimen de la Ley N° 29709. Pese a que el cambio de régimen no supone la ruptura del vínculo laboral entre el servidor y la entidad, es necesario efectuar la liquidación porque los beneficios sociales no se calculan de la misma manera.

- **Cuarta Disposición Complementaria Final**

  Se consigna explícitamente que el tiempo de servicios generado por los servidores a su ingreso a la carrera especial pública penitenciaria no se acumula para efectos del cálculo respectivo en la Ley N° 29709. Esto quiere decir que, pese a existir una cantidad fija de tiempo de servicios como servidor penitenciario, se hará una fecha de corte en el momento que dicho servidor cambie de régimen laboral y el cómputo diferenciará entre plazo que laboró en el Decreto Legislativo N° 276/1057 y el plazo de la Ley N° 29709.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Sobre los costos, como ya se ha expuesto, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto ha estimado que será de S/ 129 389 201.00 (CIENTO VEINTINUEVE MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS UNO CON 00/100 SOLES).

Sobre los beneficios, se tiene lo siguiente:

- Se permitirá la unificación de los regímenes existentes en la entidad en uno solo, la Ley N° 29709.

- Se mejorará el nivel salarial de los servidores de los Decretos Legislativos N°s. 276 y 1057.

- Se equiparará la relación entre remuneración y trabajo desempeñado, pues pese a que los servidores de los Decretos Legislativos N°s. 276 y 1057 efectúan las mismas actividades que los de la Ley N° 29709, existen diferencias remunerativas.

V. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Mediante la presente Ley se propicia la incorporación del personal de los regímenes de los Decretos Legislativos N°s. 276 y 1057 (CAS) a la Ley N° 29709. Asimismo, se busca exonerar al Instituto Nacional Penitenciario de los alcances del numeral 8.1 del artículo 8 y de los numerales 9.1 y 9.4 del artículo 9 de la Ley N° 31365, así como suspender la vigencia del numeral 2 del artículo 15 de la Ley N° 29709 por un plazo de cinco años.

VI. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

El presente Proyecto de Ley, se encuentra en el ámbito del Acuerdo Nacional en la Política de Estado siguiente: II.- Equidad y Justicia Social, punto 14 acceso al empleo

pleno, digno y productivo. Asimismo, según la Resolución Legislativa del Congreso 002-2021 -2022-CR, publicada el 23 de octubre de 2021 en el artículo sobre la Aprobación de la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2021-2022, que se vincula con el Punto N° 35 Modernización de la normativa laboral y reconocimiento de los derechos laborales.