Proyecto de Ley N°.....3434/2022-PE

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
02 NOV. 2022
RECIBIDO
Firma _____ Hora 10:54

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Lima, 2 de noviembre de 2022

OFICIO Nº 340 -2022 -PR

Señor
JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107º de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos N°s. 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley N° 29709.

Mucho estimaremos que se sirva disponer su trámite con el carácter de URGENTE, según lo establecido por el artículo 105° de la Constitución Política del Perú.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República

ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros

REPÚBLICA DEL PERÚ

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

Proyecto de Ley

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la ley siguiente:

LEY QUE INCORPORA PREVIO CONCURSO DE MÉRITOS AL PERSONAL PENITENCIARIO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS N°S. 276 Y 1057 AL REGÍMEN LABORAL DE LA LEY N° 29709

OFICINA GENERAL DE RECURSOS HUMANOS
C. J. SILVA A.

Artículo 1. Objeto de la ley

El objeto de la presente Ley es autorizar la realización de concursos de méritos para incorporar al 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 contempladas en los incisos 1 y 2 del artículo 8 de la citada Ley.

Artículo 2.- Incorporación de personal a la Carrera Especial Pública Penitenciaria previo concurso de méritos

OFICINA GENERAL DE PANEAMIENTO Y PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
Y. SALINAS L

Autorizase al Instituto Nacional Penitenciario la realización de concursos de méritos, teniendo como referente los lineamientos previstos en la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil y su reglamento, a fin de permitir la incorporación progresiva y voluntaria de personal penitenciario de los regímenes de los Decretos Legislativos N°s. 276 y 1057 a la Carrera Especial Pública Penitenciaria, regulada por la Ley N° 29709 que a la fecha de publicación de la presente Ley estén nombrados o contratados, bajo las siguientes condiciones:

2.1 El INPE, dentro de los quince días posteriores a la publicación de la presente Ley, diseña un programa de incorporación progresiva a la carrera del servidor penitenciario.

2.2 El plazo máximo para la incorporación voluntaria que será progresiva, mediante nombramiento, es de cinco (5) años a partir de la vigencia de la presente Ley. La incorporación se efectúa semestralmente.

2.3. No se encuentra comprendido dentro de los alcances de la presente ley el personal de confianza y el personal cuyo contrato administrativo de servicios haya sido suscrito mediante los contratos de naturaleza temporal o de necesidad transitoria o de suplencia.

2.4. La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) brindará asistencia técnica en los concursos de méritos previstos en la presente Ley.

2.5. El personal penitenciario de los regímenes de los Decretos Legislativos N°.s 276 y 1057, beneficiario de la incorporación a la Carrera Especial Pública Penitenciaria, regulada por la Ley N° 29709, se registra en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) del Ministerio de Economía y Finanzas.

Artículo 3.- Inicio y disposiciones para la realización de los concursos de méritos

El inicio de los concursos de méritos señalados en el artículo 2 de la presente ley es efectuado a partir del mes de enero del año 2023.

El Instituto Nacional Penitenciario, con opinión de SERVIR, emite las disposiciones que regulen los requisitos, plazos y procedimientos que se deben seguir para la incorporación del personal penitenciario al régimen de la carrera especial pública penitenciaria.

Artículo 4.- Financiamiento

La implementación de lo establecido en la presente Ley se financia con cargo a los recursos del Pliego Instituto Nacional Penitenciario – INPE.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. 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.

SEGUNDA. 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, en mérito al artículo 2 de la presente Ley.

TERCERA. 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.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

OFICINA GENERAL DE RECURSOS HUMANOS
C. J. SILVA A.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
Y. SALINAS L.

REPÚBLICA DEL PERÚ

Proyecto de Ley

CUARTA. Prohibición de contratar personal bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057

Una vez iniciados los concursos señalados en el artículo 2 de la presente Ley, queda prohibida la incorporación de personal de seguridad penitenciaria y tratamiento penitenciario bajo el régimen del Decreto Legislativo N°1057 al Instituto Nacional Penitenciario, excepto el personal indicado en el numeral 2.3 del artículo 2 de la presente Ley.

QUINTA. Incorporación de nuevo personal a la Ley N° 29709 durante el año fiscal 2023

Para el año fiscal 2023, el Instituto Nacional Penitenciario incorporará nuevo personal a la carrera especial pública penitenciaria, únicamente para las áreas de desempeño laboral de seguridad penitenciaria y tratamiento penitenciario, contempladas en los incisos 1 y 2 del artículo 8 de la Ley N° 29709.

Para tal efecto, el Ministerio de Economía y Finanzas aprobará los recursos necesarios para dicho fin.

SEXTA. Acciones de desplazamiento de personal bajo el régimen del Decreto Legislativo N°1057

Las entidades públicas en tránsito a la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, que realizan concursos para la incorporación de personal, podrán realizar acciones de desplazamiento, previa disposición fundamentada, de su personal bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, de conformidad con el artículo 81 de la Ley N° 30057, y su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.

Facúltese a SERVIR para establecer las reglas que regulan las acciones de desplazamiento que permita gestionar la movilidad del personal del Decreto Legislativo N° 1057.

El Instituto Nacional Penitenciario, también se encuentra facultado, previa disposición fundamentada, en coordinación con SERVIR, para realizar acciones de desplazamiento del personal bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, que no haya sido incorporado al régimen de la Ley N° 29709.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE RECURSOS HUMANOS
C. J. SILVA A.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
Y. SALINAS L

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. Aprobación de instrumentos de gestión

El Instituto Nacional Penitenciario aprueba las modificaciones necesarias a sus instrumentos de gestión, como el Cuadro de Asignación de Personal Provisional (CAP Provisional) vigente con el fin de incluir los cargos estructurales y/o posiciones necesarias para implementar lo dispuesto en la presente Ley. Asimismo, dichos cargos se incorporan en Presupuesto Analítico de Personal (PAP).

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación

En Lima, a los días del mes de del año

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

OFICINA GENERAL DE RECURSOS HUMANOS
C. J. SILVA A.

OFICINA GENERAL DE PANEAMIENTO Y PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
Y. SALINAS L.

JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República

ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

LEY QUE INCORPORA PREVIO CONCURSO DE MÉRITOS AL PERSONAL PENITENCIARIO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS N°S. 276 Y 1057 AL REGÍMEN LABORAL DE LA LEY N° 29709

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

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 90,430 internos, existiendo una sobrepoblación de 49,412 internos, equivalente al 120%.

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
Y. SALINAS I.

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[2]	Población penitenciaria recluida
2010	46,198
2011	52,700
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
2022[3]	90,430

OFICINA GENERAL DE RECURSOS HUMANOS
C. J. SILVA A.

[1] A octubre de 2022.
[2] Se toma como referencia el mes de diciembre excepto el año 2022.
[3] 23 de octubre de 2022.

El cuadro refleja el aumento exponencial de las personas privadas de libertad, si se tiene en cuenta que entre el 2010 y el 2022 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) Gestión de los recursos humanos en el Instituto Nacional Penitenciario

Los recursos humanos, mejor expresados como potencial humano, constituye en toda organización el factor principal e indispensable para prestar servicios de calidad y lograr las metas y objetivos fijados, cualquiera fuera su naturaleza administrativa, operativa e incluso política. Será muy difícil lograr un trabajo a conciencia prestado con lealtad, esmero y competencia, si no se pone especial atención en el personal, sobre todo en aquellos de menor jerarquía que realizan labores operativas o administrativas vinculadas con la finalidad o misión de la organización. Debe tenerse en cuenta que todos los individuos constituyen un alto potencial humano, por lo tanto, experimentan impulsos hacia el crecimiento y desarrollo personal, lo que se facilita si se proporciona un ambiente que los apoye y a la vez le proponga u ofrezca un reto.[4]

Para una eficiente gestión de la administración penitenciaria, es necesario que se adopten acciones en materia de recursos humanos, que tiendan a reordenar los regímenes laborales que existen en el Instituto Nacional Penitenciario; lo cual redundará a que se cuente con un personal motivado e identificado con su institución, mejorando su desempeño en el desarrollo de sus labores.

El Instituto Nacional Penitenciario, como todo organismo público, tiene que asumir la resolución de problemas internos, que se vinculan directamente con 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 N° 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,

[4] Los recursos humanos en la administración pública. (s.f.). Recuperado de https://www.gestiopolis.com › recursos-humanos-en-la-administracion-publica

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 lo siguiente: 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.

b.1) Sobre incorporación de servidores del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 al régimen laboral de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria.

En mérito a la Ley N° 29709, durante los años de 2013, 2014, 2015 y 2016 se efectuaron 06 concursos internos para la incorporación de los servidores que a la entrada en vigencia de dicha norma (18 de junio de 2011) pertenecían al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, Ley de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público a la Carrera Especial Pública Penitenciaria, contándose, para ello, con la previsión presupuestal correspondiente; proceso que tuvo vigencia por espacio de 05 años, conforme a lo dispuesto por la referida Ley. Sin embargo, no todo el personal pudo incorporarse quedando 1,843 servidores bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276.

Por otro lado, con posterioridad al 18 de junio de 2011, han ingresado al Instituto Nacional Penitenciario 1,547 servidores bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, quienes no han podido presentarse a los procesos de evaluación que se han ido convocando, por la limitación impuesta por la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29709, que establecía que el programa de incorporación progresiva a la Ley de Carrera del Servidor Penitenciario correspondía a los trabajadores que a la entrada en vigencia de la Ley N° 29709, se encontraban prestando servicios bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276.

De tal forma que, al no haberse completado en su totalidad la incorporación de los servidores sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 al régimen laboral de la Ley N° 29709, corresponde dar continuidad a dicha incorporación, con el fin de culminar definitivamente con este ciclo respecto a los indicados servidores.

b.2) Sobre incorporación de servidores del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 al régimen laboral de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
Y. SALINAS L.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE RECURSOS HUMANOS
C. J. SILVA A.

Así también, el Instituto Nacional Penitenciario cuenta con servidores bajo el Régimen del Decreto Legislativo N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.

Tal como se ha señalado, además del incremento de la población penal y el déficit de personal, la coexistencia de diversos regímenes laborales, con diferentes salarios, derechos y deberes, no obstante realizar las mismas funciones y en las mismas condiciones laborales, no permite al Instituto Nacional Penitenciario gestionar el Sistema Nacional Penitenciario de manera adecuada.

Ante ello, es necesario la incorporación de los servidores sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 al régimen laboral de la Ley N° 29709, como parte del reordenamiento de los regímenes laborales existentes en el Instituto Nacional Penitenciario; para una eficiente gestión de la administración penitenciaria.

c) <u>La Política Nacional Penitenciaria al 2030 y su relación con la unificación de regímenes laborales en el Instituto Nacional Penitenciario</u>

Dentro de las soluciones a las principales falencias de la administración penitenciaria, una de ellas es el personal penitenciario y más precisamente, la unificación en un solo régimen laboral (Ley N° 29709). Llegado a este punto, resulta pertinente revisar la Política Nacional Penitenciaria al 2030.

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:

> <u>Sub causa 5.5.</u> 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[5] *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[6], cuya vida e integridad están a cargo de la administración penitenciaria; 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.

---

[5] 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.

[6] 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.

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.

d) Incidencia de la unificación de los regímenes laborales en la seguridad penitenciaria

Como se aprecia en el cuadro del literal a), la cantidad de internos ha crecido incesantemente a lo largo de la última década, deteniéndose por una situación extraordinaria como es la pandemia de COVID-19. Esta circunstancia muestra el aumento de la criminalidad y de la inseguridad ciudadana en el país, que se traduce en la concentración de la población penitenciaria recluida en torno a delitos graves (contra el patrimonio, contra la libertad sexual, contra la salud pública-TID y contra la vida, el cuerpo y la salud). El aumento de la población penal trae como contrapartida el aumento de la demanda de las prestaciones de servicios, especialmente en la seguridad penitenciaria; si bien la principal actividad es la custodia de internos, no es la única (control de ingreso y salida de personas y bienes, conducciones, traslados.

En países europeos tales como España, la ratio de agentes de seguridad penitenciaria es de uno por cada dos internos[7], si dicha cifra se aplicara al sistema penitenciario peruano, el Instituto Nacional Penitenciario debería tener casi 43000 servidores en el citado rubro. No obstante ello, el personal de administración, seguridad y tratamiento penitenciarios ronda los 10000 trabajadores, es decir, 1 servidor por cada 8 internos.

Además, debe remarcarse que por el tipo de jornada laboral de los agentes de seguridad penitenciaria (24x48), no todos están laborando simultáneamente. En tal sentido, la escasez de agentes en los establecimientos penitenciarios siempre será un asunto recurrente cuya solución recae en incrementar su número y en unificarlos en un solo régimen laboral (Ley N° 29709).

La Ley N° 29709 es una norma que ofrece una verdadera línea de carrera al servidor penitenciario (entre técnicos y profesionales), esto no sucede con el régimen del Decreto Legislativo N° 1057. Como se ha mencionado previamente, el Instituto Nacional Penitenciario es el único ente con la competencia para gestionar establecimientos penitenciarios, sin que hasta la fecha exista alguno en manos del sector privado. En tal sentido, la privación de la libertad es una función eminentemente estatal y requiere de personal especializado para la custodia de los internos. Aquí se aprecia la importancia de un régimen laboral específico que responda a las necesidades de la institución, que se vincula directamente con sus funciones y competencias del Decreto Legislativo N° 1328.

[7] https://www.justiciaipau.org/es/decimos/poco-personal-penitenciario-largas-condenas-prisiones

II.- NECESIDAD DE LA PROPUESTA NORMATIVA

En el presente ejercicio fiscal, 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 correspondiente, manifiesta que la entidad requiere una transferencia que asciende a S/ 127 977 573.00 (CIENTO VEINTISIETE MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS SETENTA Y TRES CON 00/100 SOLES).

Según lo sustentado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Instituto Nacional Penitenciario 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/. 307 333 634.00 (TRESCIENTOS SIETE MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y TRES MIL SEISCIENTOS TREINTA Y CUATRO 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 S/ 127 977 573.00 (CIENTO VEINTISIETE MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS SETENTA Y TRES CON 00/100 SOLES).

La necesidad de asegurar la prestación de servicios de manera eficiente e idónea por parte del Instituto Nacional Penitenciario, demanda fortalecer la gestión penitenciaria en materia de recursos humanos, siendo uno de estos mecanismos contar con un único sistema de trabajadores conforme a la Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria. Siendo el objeto de dicha ley, crear el ordenamiento legal que regule el régimen laboral especial de los servidores penitenciarios para el cumplimiento de las funciones institucionales señaladas en el Decreto Legislativo 654, Código de Ejecución Penal, y su reglamento.

La propuesta de incorporación de nuevo personal se formula en un contexto en que hay un aumento de la carga laboral por la sobrepoblación de los establecimientos penitenciarios y el déficit de personal. Al respecto, en el marco del fortalecimiento de la gestión penitenciaria, el artículo 15 del Decreto Legislativo N° 1325, que declara en emergencia el Sistema Nacional Penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario, en materia de Recursos Humanos establece, entre otras medidas, la incorporación progresiva del nuevo personal de la Carrera Especial Penitenciaria al INPE, para el

periodo 2017-2021, para cubrir el déficit de servidores en las áreas de tratamiento y seguridad.

En el caso de la incorporación del personal del Decreto Legislativo N° 276 y del Decreto Legislativo N° 1057, a la Ley N° 29709, tiene como sustento en la protección de un derecho fundamental del trabajador, como es el derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual; dicha incorporación permitirá nivelar su remuneración al de los servidores del régimen de la Ley N° 29709, que pese realizar las mismas funciones sus ingresos son mucho menor; a modo de ejemplo, en cuanto a gratificaciones, el personal del Decreto Legislativo N° 276 y del Decreto Legislativo N° 1057 perciben la suma de S/ 300.00 como gratificación por Fiestas Patrias y Navidad, en cambio el personal de la Ley N° 29709 perciben la suma de S/ 2,200.00, esto es siete veces más que los primeros.

La incorporación coadyuvará a un mejor clima laboral y que el Instituto Nacional Penitenciario cuente con personal identificado con su institución y, aunado a ello, una mejor prestación de servicios en el tratamiento penitenciario, seguridad penitenciaria y administración penitenciaria, que redundará en la reeducación, rehabilitación y reincorporación del interno a la sociedad, los cuales no pueden paralizarse ni dilatarse, toda vez que dichas actividades son permanentes y tienen que darse durante el cumplimiento de la condena del interno, a fin de que éstos al obtener su libertad se encuentren rehabilitados.

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 que están descritas en los incisos 1 y 2 del artículo 8 de la mencionada Ley.

- **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 realizarse las previsiones presupuestales para financiar el tránsito, reconociendo las asignaciones especiales establecidas en la Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria. También es voluntaria pues depende de cada servidor decidir si postula o no a los concursos de méritos. Cabe precisar que el programa a que hace referencia el numeral 2.1 del artículo 2 es una actividad o estrategia, pero no corresponde a la figura de organización del Estado regulada en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Asimismo, considerando que los concursos de traslado de personal en una entidad se encuentran previstos para el tránsito del nuevo régimen del servicio civil, se considera conveniente que los concursos de méritos que realice el INPE, en el marco de la presente norma, consideren como referente los lineamientos previstos en la Cuarta

Disposición Complementaria Transitoria de la Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil y su reglamento.

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.

Se propone que la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) brinde asistencia técnica en los concursos de méritos previstos en la presente Ley, ello en su condición de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH), conforme lo establece el Decreto Legislativo Nº 1023.

El personal penitenciario de los régimen de los Decretos Legislativos N°.s 276 y 1057, beneficiario de la incorporación a la Carrera Especial Pública Penitenciaria, regulada por la Ley N° 29709, se registra en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) del Ministerio de Economía y Finanzas.

- **Inicio y disposiciones para la realización de los concursos de méritos**

Se plantea iniciarlos desde el mes de enero de 2023, para lo cual el Instituto Nacional Penitenciario emitirá las disposiciones correspondientes que regulen los requisitos, plazos y procedimientos.

- **Financiamiento**

Se dispone que la implementación de lo establecido en la presente Ley se financia con cargo a los recursos del Pliego Instituto Nacional Penitenciario-INPE.

- **Primera 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:

-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 68 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.
-Si bien la seguridad penitenciaria es un área de desempeño laboral con mayor presencia en los establecimientos penitenciarios, donde las condiciones físicas son importantes, no es menos cierto que la experiencia del personal también es un factor relevante para cumplir las diversas tareas cotidianas (ingreso y egreso de personas y bienes, conducción y traslado, etc.).

-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 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.
-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.

- **Segunda 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.

- **Tercera 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.

- **Cuarta Disposición Complementaria Final**

Se propone prohibir la contratación de personal del Decreto Legislativo N° 1057 en las áreas de seguridad penitenciaria y tratamiento penitenciario, en tanto el objeto de la presente ley es justamente favorecer la migración de dicho personal a la Ley N° 29709. La prohibición no alcanza al personal indicado en el numeral 2.3 del artículo 2 de la presente ley.

Conforme lo ha advertido el Tribunal Constitucional, el régimen del Decreto Legislativo N°1057 contribuye con mantener el *"caos del trabajo público generado por los diversos regímenes laborales que subsisten entre sí"*[8]. Asimismo, la existencia de este régimen laboral ha complicado la gestión de los recursos humanos del INPE, la que precisamente se pretende corregir con la presente iniciativa legislativa.

- **Quinta Disposición Complementaria Final**

Se contempla que, durante el año fiscal 2023, el Instituto Nacional Penitenciario incorporará nuevo personal a la Ley N° 29709, únicamente en las áreas de desempeño laboral de seguridad penitenciaria y tratamiento penitenciario, contempladas en los

[8] Ello se indica en el fundamento 117 del Pleno Sentencia 979/2021, el cual si bien se refiere al tránsito al régimen de la LSC (que se constituiría como el régimen general para el sector público en labores administrativas), dicho fundamento es perfectamente aplicable a esta iniciativa legislativa, pues se trata de la unificación de los distintos regímenes laborares en una única carrera especial.

incisos 1 y 2 del artículo 8 de la Ley N° 29709. El Ministerio de Economía y Finanzas aprobará los recursos necesarios para dicho fin.

- **Sexta Disposición Complementaria Final**

Se precisa que las acciones de desplazamiento en las entidades públicas se realicen de conformidad con el artículo 81 de la Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil, y su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM, normas que establecen los lineamientos que deben observar las entidades públicas para aprobar actos de administración de personal. Asimismo, se faculta a SERVIR a establecer las reglas que regulan el desplazamiento del personal del Decreto Legislativo N° 1057.

En esa línea, también se propone que el Instituto Nacional Penitenciario, previa disposición fundamentada y en coordinación con SERVIR, cuente con la facultad para realizar acciones de desplazamiento del personal bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 que no haya sido incorporado a la Ley N° 29709.

- **Única Disposición Complementaria Transitoria**

Se dispone que el Instituto Nacional Penitenciario apruebe las modificaciones necesarias a sus instrumentos de gestión, como el Cuadro de Asignación de Personal Provisional (CAP Provisional) vigente con el fin de incluir los cargos estructurales y/o posiciones necesarias, a fin de implementar lo prescrito por la presente ley. Asimismo, dichos cargos se incorporan en el Presupuesto Analítico de Personal (PAP).

En el texto del proyecto se ha considerado incluir a SERVIR como organismo de acompañamiento y orientación en el proceso de incorporación de los servidores de los Decretos Legislativos N° 276 y 1057 a la Ley N° 29709, debido a su calidad de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. Sobre el particular, es necesario precisar que de acuerdo a la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057, no están comprendidos dentro de esta norma a los servidores de la Ley N° 29709, aunque es posible aplicar supletoriamente el artículo III del Título Preliminar, el Título II y el Título V.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Sobre los costos, como ya se ha expuesto, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto ha estimado que será de S/ 127 977 573.00 (CIENTO VEINTISIETE MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS SETENTA Y TRES 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.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRIGUEZ C.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE PANEAMIENTO Y PRESUPUESTO Y MODERNIZACIÓN
Y. SALINAS L.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE RECURSOS HUMANOS
C. J. SILVA A.