

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"



Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley 29709.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA Período Anual de Sesiones 2022-2023

Señor presidente:

Han ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República los siguientes proyectos de ley:

1. **Proyecto de Ley 3434/2022-PE**, 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.
2. **Proyecto de Ley 3289/2022-CR**, Ley que incorpora a los trabajadores del Inpe al régimen de la carrera especial pública penitenciaria.
3. **Proyecto de Ley 2477/2021-CR**, Ley que modifica la segunda disposición complementaria final y la segunda disposición complementaria transitoria e incorpora la tercera disposición complementaria final a la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria.
4. **Proyecto de Ley 2185/2021-CR**, Ley de fortalecimiento de capacidades institucionales del Sistema Nacional Penitenciario del Perú.

Después del análisis y debate correspondiente, la Comisión acordó por **UNANIMIDAD** de los presentes, con la aprobación de la dispensa de la lectura del acta para ejecutar los acuerdos, en su Sexta Sesión Ordinaria del 8 de noviembre de 2022, proponer la **APROBACIÓN** de los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR. Votaron a favor los señores congresistas Luna Gálvez, José León; Arriola Tueros, José Alberto; Aguinaga Recuenco, Alejandro Aurelio; Acuña Peralta, Segundo Héctor; Castillo Rivas, Eduardo Enrique; Ciccía Vásquez, Miguel Ángel; Chirinos Venegas, Patricia Rosa; Echeverría Rodríguez, Hamlet; Herrera Medina, Noelia Rossvith; Huamán Coronado, Raúl; Jeri Oré, José Enrique; Medina Hermosilla, Elizabeth Sara; Paredes Castro, Francis Jhasmina; Pariona Sinche, Alfredo; Portero López, Hilda Marleny; Ramírez García, Tania Estefany; Ruíz Rodríguez, Magaly Rosmery; Taipei Coronado, María Elizabeth; y Varas Meléndez, Elías Marcial.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes procedimentales

El **Proyecto de Ley 3434/2022-PE**, 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, fue presentado a Trámite Documentario, área administrativa del Congreso de la República, el 02 de noviembre de 2022 por el Poder Ejecutivo.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley 29709.

Posteriormente fue decretado el 04 de noviembre de 2022 a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, para su estudio y dictamen correspondiente.

Es necesario precisar que la iniciativa legislativa señala que su trámite es *"con el carácter de URGENTE, según lo establecido por el artículo 105 de la Constitución Política del Perú."*

Proyecto de Ley 3289/2022-CR, Ley que incorpora a los trabajadores del Inpe al régimen de la carrera especial pública penitenciaria, fue presentado a Trámite Documentario, área administrativa del Congreso de la República, el 12 de octubre de 2022 por el Grupo Parlamentario Perú Libre.

Posteriormente fue decretado el 17 de octubre de 2022 a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, y Comisión de Trabajo y Seguridad Social, para su estudio y dictamen correspondiente.

Proyecto de Ley 2477/2021-CR, Ley que modifica la segunda disposición complementaria final y la segunda disposición complementaria transitoria e incorpora la tercera disposición complementaria final a la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, fue presentado a Trámite Documentario, área administrativa del Congreso de la República, el 1 de julio de 2022 por el Grupo Parlamentario Perú Democrático.

Posteriormente fue decretado el 04 de julio de 2022 a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, para su estudio y dictamen correspondiente.

Proyecto de Ley 2185/2021-CR, Ley de fortalecimiento de capacidades institucionales del Sistema Nacional Penitenciario del Perú, fue presentado a Trámite Documentario, área administrativa del Congreso de la República, el 30 de mayo de 2022 por el Grupo Parlamentario Podemos Perú.

Posteriormente fue decretado el 1 de junio de 2022 a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, y la Comisión de Justicia y Derechos Humanos para su estudio y dictamen correspondiente.

2. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

El **Proyecto de Ley 3434/2022-PE**, contiene cuatro artículos, seis disposiciones finales y una disposición complementaria transitoria con el siguiente contenido:

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

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

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la 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 29709.

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

Autorízase 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 N° 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

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley 29709.

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.

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.

Facúltase 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.

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)."

Proyecto de Ley 3289/2022-CR, contiene nueve artículos y cuatro disposiciones complementarias finales de acuerdo a lo siguiente:

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

Artículo 1°. - Objeto de la Ley.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley 29709.

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 N° 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

Facúltase al Instituto Nacional Penitenciario para que incorpore progresivamente a sus trabajadores al régimen de la Carrera Especial Pública Penitenciaria contenida en la Ley N° 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 transferir 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."

Proyecto de Ley 2477/2021-CR, contiene tres artículos y dos disposiciones complementarias finales de acuerdo a lo siguiente:

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley 29709.

"LEY QUE MODIFICA LA SEGUNDA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL Y LA SEGUNDA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA E INCORPORA LA TERCERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL A LA LEY N° 29709, LEY DE LA CARRERA ESPECIAL PÚBLICA PENITENCIARIA

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar la segunda disposición complementaria final, así como la segunda disposición complementaria transitoria e incorporar la tercera disposición complementaria transitoria de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, a efectos de que se autorice y faculte la incorporación progresiva del personal penitenciario del INPE que viene laborando bajo el régimen laboral CAS del Decreto Legislativo 1057, al grupo ocupacional de la carrera del servidor penitenciario de la Ley, al que solicite postular mediante concurso público de méritos interno, se comprenda en el régimen laboral del servidor penitenciario, al personal penitenciario contratado bajo el Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, CAS; y se suspenda, de manera excepcional y hasta el 31 de Diciembre del 2027, 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 incorporación de personal nombrado del régimen laboral del Decreto Legislativo 276 y personal contratado bajo el régimen laboral CAS del Decreto Legislativo 1057, en la carrera especial pública penitenciaria.

Artículo 2.- *Modificación de la Segunda Disposición Complementaria Final y la Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, la cual queda redactada de la siguiente manera:*

*"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES
(...)*

SEGUNDA. Aplicación gradual del escalafón al personal del Instituto Nacional Penitenciario

1. El Inpe, dentro de los ciento ochenta días posteriores a la publicación de la presente Ley, diseña un programa de incorporación progresiva a la carrera del servidor penitenciario para los servidores que a la entrada en vigencia de la presente norma se encuentren prestando servicios bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público. En el caso del personal penitenciario del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), que, al inicio del año 2022, se encuentre laborando, el Inpe diseña un programa de incorporación progresiva a la carrera del servidor penitenciario.

2. El plazo para la incorporación voluntaria es de cinco años a partir del año 2012; La incorporación se efectúa en el último semestre de cada año. En tanto no ingresen a la carrera del servidor penitenciario, dispuesta en la presente Ley, los servidores del Inpe en actividad continúan comprendidos en los alcances del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público y su reglamento. En el caso del personal penitenciario del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), el plazo máximo de incorporación voluntaria es de cinco años a partir del año 2022.

3. El ingreso de los servidores del Inpe que soliciten su incorporación voluntaria durante su respectivo plazo de vigencia, que se encuentren comprendidos en el régimen del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley 29709.

y en el Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), al grupo ocupacional de la carrera del servidor penitenciario solicitado por el postulante, se hace por concurso público en función al número de vacantes en estricto orden de méritos y siempre que se cumpla con los requisitos exigidos para postular al nivel que se elija".

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

(...)

SEGUNDA. Servidores de regímenes laborales especiales

No están comprendidos en el régimen laboral del servidor penitenciario los servidores que desempeñan cargos de confianza."

Artículo 3. Incorporación de la Tercera Disposición Complementaria Transitoria a la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria

Incorpórese la Tercera Disposición Complementaria Transitoria a la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, la cual queda redactada del siguiente modo:

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

(...)

TERCERA. Suspensión de la vigencia del numeral 2 del artículo 15 de la Ley

Suspéndase, de manera excepcional y hasta el 31 de diciembre del 2027, 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 incorporación de personal nombrado del régimen laboral del Decreto Legislativo 276 y personal contratado bajo el régimen laboral CAS del Decreto Legislativo 1057 en la carrera especial pública penitenciaria".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

Única.- Modificación del Reglamento de la Ley 29709

En un plazo no mayor de treinta (30) días a partir de la aprobación de la presente norma, el Ministerio de Justicia propone las modificaciones que correspondan al Reglamento de la Ley 29709, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2012-JUS.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- Vigencia de la Ley

La presente Ley entrará en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano".

Segunda.- Cumplimiento

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Instituto Nacional Penitenciario, velarán por el cumplimiento de la presente Ley."

Proyecto de Ley 2185/2021-CR, contiene cinco artículos y una disposición complementaria final de acuerdo a lo siguiente:

"LEY DE FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES DEL SISTEMA NACIONAL PENITENCIARIO DEL PERÚ

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 8 de la Ley N° 29709 Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria para el cumplimiento de las funciones institucionales que se encuentran reguladas en el Código de Ejecución Penal, aprobado mediante Decreto Legislativo 654 y su reglamento.

Artículo 2. Plazo máximo de incorporación al régimen especial de la Ley N° 29709

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley 29709.

Para el cumplimiento de los fines de la presente ley, el plazo para la incorporación voluntaria a la Carrera Especial Pública Penitenciaria, regulada en la Ley N° 29709, del personal sujeto a otros regímenes de contratación es de cinco (5) años a partir de la vigencia de la presente

Artículo 3. Incorporación del personal del régimen del Decreto Legislativo N° 1057

Los servidores contratados bajo el Decreto Legislativo N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, se incorporan progresivamente a la carrera especial pública penitenciaria. El INPE, dentro de los ciento ochenta (180) días posteriores a la publicación de la presente norma, diseña un programa de incorporación progresiva del personal contratado mediante el Decreto Legislativo 1057 al régimen de la carrera especial pública penitenciaria, que regula la Ley N° 29709.

Dicha incorporación se realiza a través de concurso público de méritos, conforme al artículo 14 de la Ley N° 29709, hasta un veinte por ciento (20%), por año, del total del personal sujeto al régimen del Decreto Legislativo N° 1057, que se encuentre prestando servicios en la entidad a la entrada en vigencia de la presente norma.

Artículo 4. Excepción al requisito de la edad máxima

Para efectos de lo establecido en el numeral 2 del artículo 15 de la Ley N° 29709, se considera, de manera excepcional, al personal del INPE que se acoja a la incorporación voluntaria a la Carrera Especial Pública Penitenciaria que, a la fecha de aprobación de la presente ley, tiene contrato vigente bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057. En este supuesto, se tiene por cumplido el requisito de edad máxima si, a la fecha de su contratación, contaba con una edad igual o menor de treinta y cinco (35) años.

Artículo 5. Modificación del artículo 8 de la Ley N° 29709

Incorpórese dos párrafos finales al artículo 8 de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, en los siguientes términos:

"Artículo 8. Áreas de desempeño laboral

La carrera del servidor penitenciario contempla las siguientes áreas:

- 1. Seguridad penitenciaria. Comprende a los servidores responsables de desarrollar las acciones de seguridad integral e inteligencia en los establecimientos penitenciarios y demás dependencias conexas (personas, instalaciones y comunicaciones).*
- 2. Tratamiento penitenciario. Comprende a los servidores en el ejercicio de dirección, coordinación, jefatura y ejecución de las actividades de rehabilitación, tales como trabajo, educación, asistencia social, legal, psicológica, religiosa y de salud en el INPE.*
- 3. Administración penitenciaria. Comprende a los servidores que realizan funciones administrativas dentro del Inpe.*

El servidor penitenciario desarrolla su carrera dentro del área de desempeño laboral al que ha sido incorporado. Excepcionalmente, y cuando la entidad determine la necesidad y el número de vacantes que corresponda, el servidor penitenciario puede optar por cambiar de área de desempeño laboral, siempre y cuando cumpla con los requisitos de la presente ley y su reglamento.

El director del establecimiento penitenciario en el que se le designa es la máxima autoridad del establecimiento, responsable de la seguridad y administración, así como de la aplicación del Código de Ejecución Penal y su reglamento. En ausencia del director, el sub director o quien haga sus veces, asume sus funciones, pudiendo autorizar el ingreso de la Policía Nacional del Perú.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley 29709.

Para ser designado director de establecimiento penitenciario, se debe contar con los requisitos siguientes:

1. **Ser personal nombrado en el INPE, conforme al procedimiento previsto en el artículo 14 de la presente ley.**
2. **Gozar de idoneidad profesional de acuerdo al perfil del cargo.**
3. **Contar con título profesional."**

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Para el cumplimiento del plazo de incorporación progresiva previsto en la presente ley, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos aprueba la respectiva norma reglamentaria en un plazo no mayor a noventa (90) días calendario, contados a partir de la publicación de la presente ley en el Diario Oficial El Peruano."

4. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República
- Ley 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022.
- Ley 29849, ley que establece la eliminación progresiva del régimen especial del Decreto Legislativo 1057 (Contratación de Servicios - CAS) y otorga derechos laborales.
- Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
- Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.
- Ley 30057, Ley del Servicio Civil.

5. LA PROPUESTA LEGISLATIVA

5.1. El objeto de las iniciativas legislativas

Las proposiciones legislativas tienen como objetivo común incorporar al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al régimen laboral de la Ley 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria.

Tabla 1
Comparativo de proyectos de ley

Proyectos de Ley	Objeto
PL 3434	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.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley 29709.

PL 3289	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 N° 29709.
PL 2185	La presente Ley tiene por objeto modificar la segunda disposición complementaria final, así como la segunda disposición complementaria transitoria e incorporar la tercera disposición complementaria transitoria de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, a efectos de que se autorice y faculte la incorporación progresiva del personal penitenciario del INPE que viene laborando bajo el régimen laboral CAS del Decreto Legislativo 1057, al grupo ocupacional de la carrera del servidor penitenciario de la Ley, al que solicite postular mediante concurso público de méritos interno, se comprenda en el régimen laboral del servidor penitenciario, al personal penitenciario contratado bajo el Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, CAS; y se suspenda, de manera excepcional y hasta el 31 de Diciembre del 2027, 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 incorporación de personal nombrado del régimen laboral del Decreto Legislativo 276 y personal contratado bajo el régimen laboral CAS del Decreto Legislativo 1057, en la carrera especial pública penitenciaria.
PL 2477	La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 8 de la Ley N° 29709 Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria para el cumplimiento de las funciones institucionales que se encuentran reguladas en el Código de Ejecución Penal, aprobado mediante Decreto Legislativo 654 y su reglamento.

5.2. Análisis de las proposiciones legislativas

El Proyecto de Ley 3434/2022-PE se justifica en función a lo siguiente:

"[...]"

a) Estado situacional del Instituto Nacional Penitenciario

El Instituto Nacional Penitenciario es un organismo público executor 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 actual¹ asciende a 90,430 internos, existiendo una sobrepoblación de 49,412 internos, equivalente al 120%.

¹ A octubre de 2022.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley 29709.

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:

Año²	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	58,811
2018	90,934
2019	95,548
2020	86,955
2021	87,245
2022 ³	90,430

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 reto⁴. Para una eficiente gestión de la administración penitenciaria, es necesario que se adopten

² Se toma como referencia el mes de diciembre excepto el año 2022.

³ 23 de octubre de 2022.

⁴ Los recursos humanos en la administración pública. (s.f.). Recuperado de <https://www.gestioPolis.com> >recursos-humanos-en-la-administración-publica



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley 29709.

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, 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

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley 29709.

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.

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

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:

Sub causa 5.5. Deficientes condiciones laborales: estas deficiencias se encuentran representadas



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley 29709.

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 55 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 libertad⁶, 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.

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

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley 29709.

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 reclusa 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 internos⁷, si dicha cifra se aplicara al sistema penitenciario peruano, el Instituto Nacional Penitenciario debería tener casi 43 000 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."

El Proyecto de Ley 3289/2022-CR se justifica en función a lo siguiente:

"El personal de INPE se encuentra repartido entre 54 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

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley 29709.

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)".

"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 18. 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 18, 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 Penitenciario⁵ 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)."

El Proyecto de Ley 2185/2021-CR se justifica en función a lo siguiente:

"El Instituto Nacional Penitenciario (INPE) 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 Código de Ejecución Penal vigente.

El Sistema Nacional Penitenciario afronta una situación crítica y compleja, debido, principalmente, al incremento de la población penal, lo que ha originado un sobre poblamiento de los establecimientos penitenciarios y, como consecuencia de ello, el incremento del déficit de personal que permita gestionar el sistema de manera adecuada. Esto, evidentemente, afecta las condiciones laborales del servidor penitenciario, incrementa la corrupción y propicia un clima laboral desfavorable, lo que atenta contra el correcto funcionamiento de la Institución. En este sentido, es urgente actuar de manera proactiva y generar acciones concretas por parte del

⁵ Elías Carranza (2014). Prisons in Latin America and the Caribbean: What To Do, What Not To Do. https://www.unafei.onjp/publications/pdf/RS_No94/No94_VE_Carranza.pdf

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley 29709.

Estado para superar esta situación, la misma que, frente a la inseguridad ciudadana y la criminalidad, tiende a agravarse.

Al incrementarse la población penal, se incrementa el servicio que brinda el INPE; sin embargo, el personal penitenciario no ha aumentado a la par del incremento de la población penal. Por el contrario, se ha visto disminuido ante el cese de personal, teniendo un déficit de personal de tratamiento y seguridad, por lo que persiste la necesidad de incorporar nuevo personal para que la administración penitenciaria pueda cumplir con sus objetivos, cuales son la reeducación, rehabilitación y reincorporación del interno a la sociedad como una persona de bien.

Por otro lado, el servidor penitenciario cumple una función social, dado que labora en establecimientos penitenciarios con personas privadas de su libertad, en muchos casos con inconductas sociales de difícil trato, con el fin de educarlos, rehabilitarlos y reincorporarlos a la sociedad. Al cumplir sus funciones en el Interior de los establecimientos, están expuestos a graves riesgos en su salud e integridad. Asimismo, prestan servicios en diversas condiciones laborales, tales como en establecimientos penitenciarios de máxima seguridad, en establecimientos ubicados en zonas de frontera o alejados de la ciudad, en establecimientos de difícil acceso y ubicados por encima de los 4,100 m.s.n.m. y en condiciones geográficas adversas.

En el INPE coexisten diferentes regímenes laborales que dificultan la adecuada gestión de personal, entre ellos, se tiene el régimen laboral del Decreto Legislativo 276, Ley de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público; el del Decreto Legislativo 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios; el de la Ley 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, entre otros, lo que dificulta la gerencia de los recursos humanos con criterio de regularidad y en condiciones de igualdad, situación que afecta negativamente aspectos sustanciales como salarios, beneficios laborales y deberes.

En mérito a la Ley 29709, durante los años 2013, 2014, 2015 y 2016 se efectuaron seis 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 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. Este proceso tuvo vigencia de cinco 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 276." (Negrita es nuestro).

El Proyecto de Ley 2477/2021-CR se justifica en función a lo siguiente:

"[...]

Mediante Decreto Supremo N° 009-2007-JUS, se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del INPE, estableciéndose su estructura orgánica. El artículo 5 del mencionado Reglamento, concordante con el artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1328, establecen que, entre las funciones más importantes del INPE, además de las previstas en el Código de Ejecución Penal, se encuentra la propuesta y ejecución de la política nacional penitenciaria, el desarrollo de investigaciones a nivel de práctica criminológica, penitenciaria y ejecución penal, el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos institucionales, la selección, formación y capacitación al personal que conforma el Sistema Penitenciario, el diseño y ejecución de acciones preventivas y de corrección con la finalidad de tutelar la seguridad íntegra de quienes albergan en sus instalaciones y establecimientos penitenciarios, de medio libre y otras dependencias del INPE, entre otras funciones.



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley 29709.

Como es parte de la autonomía financiera del INPE, este cuenta con un pliego presupuestal propio, que es destinado precisamente a la ejecución de sus funciones, entre las cuales se encuentra, como indicamos supra, la capacitación y formación de personal calificado para el desempeño de las labores que el INPE y el Sistema Penitenciario, en general, precisan para el desarrollo cabal de las políticas en esta materia. De hecho, parte esencial del correcto funcionamiento del INPE lo constituyen quienes laboran en esta Institución. De allí que, con el propósito de garantizar la estabilidad y mejores condiciones laborales de los servidores públicos que son parte del INPE, se haya promulgado la Ley N° 29709, Ley de Carrera Especial Pública Penitenciaria.

Según el artículo 4 de dicha Ley, "la carrera del servidor penitenciario es el conjunto de principios, normas, procesos y condiciones que regulan el ingreso, permanencia, desarrollo y cese del servidor penitenciario de acuerdo al escalafón penitenciario (...)". Quienes pueden gozar del reconocimiento de esta carrera especial, cuyo uno de sus principios rectores es el de meritocracia, son aquellos que se dedican a las áreas de Seguridad Penitenciaria, Tratamiento Penitenciario y Administración Penitenciaria. El ser parte de esta carrera pública irroga una serie de beneficios y favorece la mejora y eficacia del servicio que prestan los servidores públicos del INPE.

Así, dado que uno de los principios fundantes de esta carrera es la meritocracia, quienes la integran reciben 1) un nivel remunerativo acorde a su nivel en la carrera penitenciaria, 2) diversas asignaciones laborales que le son reconocidas, tales como la asignación especial por labores multifuncionales o en áreas geográficas de condiciones adversas, asignación por vigilancia y seguridad; así como 3) diversos beneficios como Bonificación por escolaridad, dos aguinaldos al año equivalente a una remuneración integral mensual, asignación por tiempo de servicios, protección contra el despido por medio de la Compensación por Tiempo de Servicios e, incluso, subsidio por sepelio y luto. Además, los servidores del INPE tienen la posibilidad de ascender en la carrera penitenciaria según sus méritos y, consecuentemente, la posibilidad de mejorar sus condiciones remunerativas.

Todo este marco normativo permite que los servidores públicos que se desempeñan en esta Institución puedan tener estabilidad laboral y la posibilidad de mejorar sus condiciones salariales de acuerdo a su esfuerzo y mérito. Así, de esta manera se promueve la mejora continua en la prestación de los servicios de esta institución. En definitiva, todos los servidores públicos que se desempeñan y se encuentran dentro de la carrera penitenciaria, cuentan con incentivos suficientes para capacitarse y mejorar sus habilidades en el ejercicio de sus labores, por cuanto se le es reconocido y bien compensado.

C) REGIMENES LABORALES EN EL PERU

Si bien es cierto al día de hoy existe la Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, no todos los servidores públicos que laboran para el INPE se encuentran dentro de dicha carrera, y es que muchos de tales servidores han sido contratados bajo el amparo de otros regímenes laborales, tales como el introducido a través del Decreto Legislativo N° 1057, que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios. Dicho Régimen que existe desde el 2008 tuvo la finalidad de regularizar las condiciones laborales de todo el personal que fuera contratado bajo la conocida modalidad de Servicios No Personales.

Según el artículo 3 del Decreto Legislativo antes aludido, el Contrato Administrativo de Servicios "constituye una modalidad especial propia del derecho administrativo y privativa del Estado", siendo que solo se encuentra regulada por dicho Decreto Legislativo y no por otras normas propias del ámbito de la carrera pública, como la Ley de Bases de la Carrera Administrativa.

La existencia de dicha modalidad especial de contratación tuvo la noble finalidad de reemplazar



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley 29709.

la informalidad que primaba en la contratación de personal permanente en las entidades pública y progresivamente ir incorporándolas al régimen de la carrera pública. No obstante, hoy en día dicha finalidad se ha desnaturalizado, toda vez que, pese a que la contratación a través de contratos CAS sea excepcional y temporal, muchas entidades públicas vienen contratando personal bajo dicho régimen, el cual es poco tuitivo y garantista de las condiciones laborales de los servidores públicos, por lo cual genera incentivos perversos para la mejora y optimización de los procesos y servicios que se gestionan en la Administración Pública.

Si bien al artículo 1 de la norma de creación del CAS establece que mediante este régimen especial de contratación se tiene por "objeto garantizar los principios de mérito y capacidad, igualdad de oportunidades y profesionalismo de la administración pública", ello al día de hoy no se viene cumpliendo, pues los contratos CAS no constituyen la excepción y mucho menos crean condiciones laborales que incentiven al personal que labora en las entidades públicas para capacitarse y mejorar continuamente.

De hecho, es de opinión mayoritaria que el régimen especial CAS, a diferencia de otros regímenes de contratación en el Perú, por sus características es el menos garantista. Primero, estamos ante un contrato a plazo determinado, por lo cual lógicamente no se está ante una "carrera pública" propiamente dicha. El contrato tiene una fecha de término y los servidores que son contratados bajo este régimen no saben si eventualmente se les renovará o no su contrato, con lo cual se genera insatisfacción e imprevisibilidad. Segundo, no genera beneficios laborales como las gratificaciones de sueldo íntegro u otras bonificaciones. Tercero, no da derecho a la protección frente al despido a través de la Compensación por Tiempo de Servicio. Y, cuarto, los únicos beneficios laborales, que a diferencia de otros regímenes son mínimos —como se verá más adelante— son las vacaciones remuneradas de treinta días, aguinaldo por fiestas patrias y navidad tan solo por el monto de S/. 300 y descanso semanal obligatorio.

Tales beneficios mínimos le son aplicables a los servidores públicos contratados bajo la modalidad CAS, pese a que desempeñan labores de igual o mayor complejidad que los que fueron contratados bajo otros regímenes tal como el aprobado mediante Decreto Legislativo N° 728 o el introducido a través del Decreto Legislativo N° 276.

Por un lado, el Decreto Legislativo N° 728 introduce el régimen de contratación aplicado al sector privado, pero que, con aval del SERVIR, es usado para casos específicos para la contratación de personal en la administración pública. Entre los beneficios de los que gozan quienes son contratados bajo este régimen en el sector público se encuentran el derecho a recibir gratificaciones, Compensación por Tiempo de Servicios y Vacaciones remuneradas.

Por otro lado, el Decreto Legislativo N° 276, que aprueba la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector público, introduce el régimen público de contratación con la finalidad de incorporar a la Administración Pública personal idóneo, garantizando su permanencia y estabilidad, sustentándose en el principio de meritocracia. El artículo 24 de la referida norma establece cuales son los derechos de los servidores públicos de carrera, entre los cuales se encuentran que gozan de estabilidad, perciben una remuneración correspondiente a su nivel, lo cual incluye bonificaciones y beneficios, gozan de treinta días de vacaciones remuneradas, pueden constituir sindicatos, gozan de Compensación Por Tiempo de Servicio, así como de aguinaldos y asignaciones especiales por cumplir determinada cantidad de años laborando en la administración pública.

Como es de advertirse, los otros regímenes laborales, a diferencia del régimen CAS, contemplan mayores derechos y beneficios que protegen la estabilidad y permanencia laboral de los servidores públicos contratados bajo tales regímenes. Por ello es que el régimen CAS fue ideado

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley 29709.

como uno de carácter transitorio y especial, como bien lo ha enfatizado el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0002-2010-P1/TC. Lamentablemente lo que viene sucediendo a la fecha es que muchos servidores públicos son contratados bajo la modalidad CAS, pero desempeñan labores que pueden ser concebidas como permanentes, aun cuando dicho tipo de contratación es temporal.
Los efectos de la Ley N° 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial CAS, promulgada en el 2012, no se han hecho patentes, pues aún en la Administración Pública existen serias desigualdades entre servidores públicos contratados bajo regímenes distintos y con diferentes derechos, aun cuando desempeñan labores similares.
En definitiva, todo ello representa una clara afrenta para el principio de igualdad ante la ley que en el caso concreto se manifestaría en la posibilidad de que todos los servidores públicos, así sea de forma progresiva, puedan llegar a obtener los mismos derechos y beneficios según meritocracia. Para ello, antes que eliminar el régimen de contratación CAS ipso facto, lo idóneo es la incorporación progresiva de los trabajadores del régimen CAS a otros regímenes propios de la carrera administrativa, tal como es necesario en el caso de los servidores públicos del INPE contratados bajo la modalidad CAS." (Negrita es nuestro).

Sobre las propuestas es necesario señalar que en el 2011 se aprobó la Ley 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria cuyo objeto es "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."⁶

Posteriormente el marco de la Ley 29709, durante los años de 2013, 2014, 2015 y 2016 se efectuaron 6 concursos internos para la incorporación de los servidores que pertenecían al régimen laboral del Decreto Legislativo 276, Ley de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, a la Carrera Especial Pública Penitenciaria, contando con la previsión presupuestal y el proceso tuvo vigencia por espacio de 5 años, conforme a lo dispuesto por la referida ley.

De otro lado, el Instituto Nacional Penitenciario cuenta con servidores bajo el Régimen del Decreto Legislativo 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, que además del incremento de la población penal y el déficit de personal, coexisten diversos regímenes laborales, con diferentes salarios, derechos y deberes, no obstante realizar las mismas funciones y en las mismas condiciones laborales, y no permite al Instituto Nacional Penitenciario gestionar el Sistema Nacional Penitenciario de manera adecuada.

La emisión de la ley fortalecerá la gestión penitenciaria en materia de recursos humanos INPE, lo cual conllevará que el personal que desempeña la labor de Seguridad Penitenciaria y Tratamiento Penitenciario que tienen una actividad especial, todos sus integrantes tendrán el mismo Régimen Laboral de la Ley 29709, lo cual repercutirá en el mejor desempeño y bienestar laboral.

⁶ Artículo 1 de la Ley 29709.

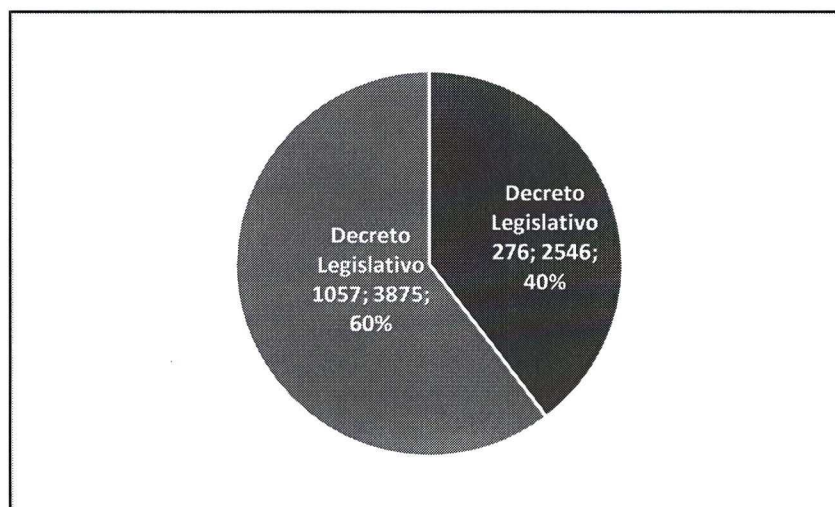
"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley 29709.

Esta propuesta permitirá mejorar el clima laboral en el INPE y cerrar las brechas remunerativas que existe actualmente. De esta manera el INPE puede implementar la Política Penitenciaria Nacional al año 2030, cumplir con su Objetivo de fortalecer la gestión del conocimiento, la interoperabilidad y transparencia del sistema penitenciario.

Según la exposición de motivos del Proyecto de Ley 3434 el Instituto Nacional Penitenciario, a través de su Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Instituto Nacional Penitenciario señala que el costo total asciende a S/ 307 333 634 que habilitan el ingreso de 6,421 trabajadores de los cuales: 2,546 trabajadores del Decreto Legislativo 276 y de 3,875 servidores del Decreto Legislativo 1057. Señala también que la entidad cuenta únicamente con S/ 179 356 061 y se requiere S/ 127 977 573.

Gráfica 1
Personal que comprende la incorporación del Personal de los Decretos Legislativos 276 y 1057 a la Ley 29709



Fuente: Proyecto de Ley 3434/2022-PE

Se considera importante estas iniciativas y existe 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."*⁷

⁷ Exposición de motivo del PL 3434/2022-PE.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley 29709.

La incorporación del personal penitenciario (6,421) de los regímenes de los **decretos legislativos** 276 (2,546) y 1057 (3,875) a la Carrera Especial Pública Penitenciaria, regulada por la Ley 29709 será progresiva y voluntaria un plazo máximo de cinco años siendo su incorporación semestral.

6. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República, establece que los proyectos de ley contengan un Análisis Costo Beneficio, que exprese en términos cuantitativos y cualitativos de los impactos económicos y sociales.

Artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República.

(...) Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos (...); el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.

Asimismo, la Ley 31366, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, en su artículo 2 sobre estabilidad presupuestaria dispone que las proposiciones legislativas incluyan el Análisis Costo Beneficio.

Artículo 2. Estabilidad presupuestaria

2.1 (...).

2.2 Durante el Año Fiscal 2022, las entidades señaladas (...) deben cumplir con las siguientes reglas:

(...)

4.- Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con (...) un análisis de costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. (...).

En ese contexto normativo, el Proyecto de Ley 3334 presentado por el Poder Ejecutivo cumple parcialmente con el contenido que debe incluir el Análisis Costo - Beneficio (ACB); si bien no se precisan los impactos positivos y negativos, ni los actores involucrados, estos se encuentran dispersos en otras secciones de la exposición de motivos.

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.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley 29709.

- 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.

El Proyecto de Ley 3289 señala en su ACB que:

"Sobre los costos, como ya se ha expuesto, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto ha estimado que será de SI 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."

El Proyecto de Ley 2185 señala en su ACB que:

"La propuesta normativa resulta muy beneficiosa para la sociedad, por cuanto la administración penitenciaria va a poder cumplir adecuadamente con la prestación de los servicios de tratamiento penitenciario, seguridad y administración. Se refuerza la eficacia de los objetivos legales de la institución: reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado en la sociedad, condición indispensable para garantizar medidas idóneas a favor de la seguridad ciudadana.

Asimismo, debe tenerse considerarse que la presente norma incide directamente sobre principios institucionales y derechos laborales reconocidos en la norma constitucional, lo que refuerza su priorización. Además, al establecerse la necesidad de su reglamentación por parte del sector competente, se respeta el principio de previsión presupuestal, que estará a cargo del Poder Ejecutivo."

El Proyecto de Ley 2477 señala en su ACB que:

"Este proyecto de ley no genera ningún tipo de gasto adicional al erario público, de manera que se respeta las restricciones de incidencia en el Gasto Público por parte los representantes del Congreso de la República de conformidad con el artículo 79° de la Constitución Política del Perú.

La inclusión progresiva de los servidores públicos del INPE contratados bajo el régimen CAS se realizará de conformidad con la necesidad y disponibilidad presupuestal de dicha institución en el plazo establecido por la presente iniciativa legislativa."

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley 29709.

El Poder Ejecutivo, ya establece la forma de financiamiento para la incorporación de los trabajadores del Instituto Nacional Penitenciario (INPE) que ascienden a 6,421 al régimen laboral de la Ley 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria. En este sentido, el financiamiento es con cargo al presupuesto del pliego Instituto Nacional Penitenciario (INPE) manteniendo el equilibrio financiero presupuestal.

7. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, de conformidad con el inciso b) del Artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda **APROBAR** el dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley 29709, con el siguiente texto sustitutorio:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE INCORPORA, PREVIO CONCURSO DE MÉRITOS, AL PERSONAL PENITENCIARIO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS 276 Y 1057 AL RÉGIMEN LABORAL DE LA LEY 29709, LEY DE LA CARRERA ESPECIAL PÚBLICA PENITENCIARIA

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 276 y 1057 al régimen laboral de la Ley 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

Se autoriza al Instituto Nacional Penitenciario (INPE) la realización de concursos de méritos, teniendo como referente los lineamientos previstos en la disposición complementaria transitoria cuarta de la Ley 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 276 y 1057 a la Carrera Especial Pública Penitenciaria, regulada por la Ley 29709, que, a la fecha de publicación de la presente ley, estén nombrados o contratados, bajo las siguientes condiciones:

- a) El INPE, dentro de los quince (15) días posteriores a la publicación de la presente ley, diseña un programa de incorporación progresiva a la carrera del servidor penitenciario.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley 29709.

- b) El plazo máximo para la incorporación voluntaria, que es progresiva, mediante nombramiento, es de cinco (5) años a partir de la vigencia de la presente ley. La incorporación se efectúa semestralmente.
- c) No se encuentra comprendido dentro de los alcances de la presente ley el personal de confianza y el personal cuyo contrato administrativo de servicios hubiera sido suscrito mediante los contratos de naturaleza temporal o de necesidad transitoria o de suplencia.
- d) La Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) brinda asistencia técnica en los concursos de méritos previstos en la presente ley.
- e) El personal penitenciario de los regímenes de los decretos legislativos 276 y 1057, beneficiario de la incorporación a la Carrera Especial Pública Penitenciaria, regulada por la Ley 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 de enero del 2023.

El Instituto Nacional Penitenciario, con opinión de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), emite las disposiciones para regular 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 29709

De manera excepcional, se suspende temporalmente el requisito de la edad máxima de treinta años a que se refiere el numeral 2 del artículo 15 de la Ley 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 (INPE) debe cumplir con el pago de los beneficios sociales que correspondiese al personal de los decretos legislativos 276 y 1057 que se incorpore voluntariamente a la Ley 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 29709 no es acumulable para ningún beneficio contenido en dicha norma.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley 29709.

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

Una vez iniciados los concursos señalados en el artículo 2 de la presente ley, queda prohibida la incorporación al Instituto Nacional Penitenciario de personal de seguridad penitenciaria y tratamiento penitenciario bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057, a excepción del personal indicado en el literal c del artículo 2 de la presente ley.

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

Para el año fiscal 2023, el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) 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 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 1057

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

Se faculta a Servir para establecer las reglas que regulen las acciones de desplazamiento que permitan gestionar la movilidad del personal del Decreto Legislativo 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 1057, que no hubiera sido incorporado al régimen de la Ley 29709.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. Aprobación de instrumentos de gestión

El Instituto Nacional Penitenciario (INPE) 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 o posiciones necesarias para implementar lo dispuesto en la presente ley. Asimismo, dichos cargos se incorporan en el Presupuesto Analítico de Personal (PAP).

Salvo mejor parecer.

Dese cuenta.

Plataforma virtual.

Sala Gustavo Mohme Llona del Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre.

Lima, 8 de noviembre de 2022.



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS Jose
Alberto FIR 25542881 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/11/2022 15:08:06-0500



Firmado digitalmente por:
LUNA GÁLVEZ Jose Leon FAU
20161748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/11/2022 09:20:04-0500

LUNA GÁLVEZ, JOSÉ LEÓN

Presidente

Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República

ARRIOLA TUEROS, JOSÉ ALBERTO

Vicepresidente

Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República

AGUINAGA RECUENCO, ALEJANDRO AURELIO

Secretario

Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley



Firmado digitalmente por:
ECHEVERRIA RODRIGUEZ
Hamlet FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/11/2022 13:17:50-0500



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Blas
Marcial FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/11/2022 10:14:12-0500



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/11/2022 10:43:35-0500



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/11/2022 16:07:11-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/11/2022 17:11:14-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES CASTRO Francis
Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/11/2022 13:17:20-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 11/11/2022 15:16:40-0500



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHÉ Alfredo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/11/2022 14:51:51-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/11/2022 10:20:06-0500



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmary FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/11/2022 15:57:35-0500



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/11/2022 12:11:37-0500



Firmado digitalmente por:
JERI ORE Jose Enrique FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/11/2022 12:25:01-0500

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3434/2022-PE, 3289/2022-CR, 2477/2021-CR y 2185/2021-CR, que proponen la Ley que incorpora previo concurso de méritos al personal penitenciario de los Decretos Legislativos 276 y 1057 al Régimen Laboral de la Ley 29709.



Firmado digitalmente por:
HERRERA MEDINA Noelia
Rossvith FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/11/2022 12:08:14-0500



Firmado digitalmente por:
RAMIREZ GARCIA Tania
Estefany FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/11/2022 15:18:14-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Segundo
Hector FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/11/2022 12:55:55-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20181740126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/11/2022 10:34:14-0500



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Rosa FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/11/2022 15:16:38-0500