CONGRESO de la REPÚBLICA

Proyecto de Ley N°.....5755/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
22 AGO. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 15:54

LEY QUE REGULA EL RÉGIMEN LABORAL DE LOS GUARDAPARQUES EN EL PERÚ

La congresista que suscribe, **CHERYL TRIGOZO REÁTEGUI** integrante del Grupo Parlamentario **ALIANZA PARA EL PROGRESO**, en uso de las atribuciones que confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en observancia de lo dispuesto por los artículos 74° y 75° del Reglamento del Congreso de la República; propone el proyecto de ley siguiente:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE REGULA EL RÉGIMEN LABORAL DE LOS GUARDAPARQUES EN EL PERÚ

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto regular el régimen laboral, funciones, deberes, derechos y beneficios de los Guardaparques de índole laboral, así como su capacitación

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente Ley tiene por finalidad el reconocimiento y profesionalización de las labores que realizan los Guardaparques, como actores que contribuyen a la conservación de nuestra diversidad biológica en las áreas naturales protegidas del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SINANPE, en el marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y normas conexas

Artículo 3. Ámbito de Aplicación

Las disposiciones de la presente Ley son de aplicación obligatoria para el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP quien, en el marco de sus competencias y funciones, de protección y conservación del patrimonio natural, requiere de los servicios de los Guardaparques

Los términos técnicos utilizados en la presente norma se interpretan en concordancia con lo establecido en Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas

Artículo 4, Del Guardaparques

Los Guardaparques realizan labores vinculadas al manejo y protección del área natural protegida, así como acciones de sensibilización respecto de la diversidad biológica, los valores étnico-culturales y/o de derechos de pueblos indígenas en Áreas Naturales Protegidas continentales y marinas que constituyen el patrimonio natural de la nación

Artículo 5. Funciones

Los Guardaparques tienen las siguientes funciones:

a) Cumplir y hacer cumplir disposiciones emanadas por la Jefatura del Área Natural Protegida
b) Realizar las actividades que especifique el Plan de Trabajo y el Jefe del Área Natural Protegida o el que haga sus veces
c) Realizar patrullajes permanentes en las zonas que le sean asignadas, según el cronograma preestablecido por el Jefe de las Áreas Naturales Protegidas - ANP, efectuando su vigilancia y control. Pueden ser patrullajes terrestres, aéreos, marítimos, fluviales o lacustres, según sea el caso; asimismo, también deberá realizar patrullajes especiales en caso haya una emergencia ambiental
d) Verificar in situ el medio en que se implementaría o se implementó una actividad de aprovechamiento de recursos naturales en el marco de las opiniones técnicas vinculantes en ámbitos de competencia del SERNANP como es el Área Natural Protegida y Zona de Amortiguamiento
e) Ordenar, controlar, orientar, recomendar y brindar asistencia a los visitantes al momento de ingreso al ANP con fines turísticos, velando por el cumplimiento de las normas de conducta establecidas
f) Controlar que las instituciones o personas que realizan trabajos de investigación, de fotografía, filmación, turismo u otros, en el ámbito del Área Natural Protegida, cuenten con la autorización respectiva, según lo establece la Ley de Áreas Naturales Protegidas y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 038-2001-AG y que circunscriban sus actividades a las permitidas
g) Brindar información sobre el Área Natural Protegida
h) Apoyar acciones de la población local, contribuyendo a crear conciencia de conservación y promoviendo el desarrollo sostenible a nivel local
i) Ejercer la facultad de exigir a las personas naturales o jurídicas la exhibición de los documentos y/o la autorización otorgada por el SERNANP referidos a las actividades que realicen al interior del Área Natural Protegida
j) Representar al Jefe del Área Natural Protegida en el ámbito del Área Natural Protegida; cuyas decisiones se limitan a la subordinación de la Jefatura del Área Natural Protegida
k) Acompañar las acciones de monitoreo de especies y ecosistemas en el ámbito del área Natural Protegida
l) Realizar acciones de educación e interpretación ambiental
m) Las demás que le designe el SERNANP, y las Jefaturas de las Áreas Naturales Protegidas
n) Coordinar con los demás miembros del equipo encargado del Área Natural Protegida y conforme las disposiciones del superior jerárquico, sujeto a la presente Ley.
o) Otros que regule el Reglamento de la presente ley

El párrafo anterior no altera la responsabilidad y autoridad en función del nivel ocupacional que ejercen los Guardaparques en el Área Natural Protegida.

Artículo 6. Derechos

Son derechos de los Guardaparques, los regulados en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, así como los siguientes:

a) Percibir una remuneración mensual de acuerdo con el nivel de la carrera laboral
b) Desarrollar la función correspondiente para la cual está formado, capacitado, especializado

y experimentado, en concordancia con las necesidades del área bajo su responsabilidad
c) Recibir capacitación y formación necesaria para el cumplimiento de sus labores
d) Contar con el equipo adecuado para garantizar su salud y seguridad en el trabajo (vacunas, equipamiento, utensilios, botiquín de primeros auxilios en la que se considere antídotos, entre otros), para su instalación y ejercer sus funciones
e) Recibir uniformes y el equipo básico requerido para el desempeño de sus funciones de acuerdo con la zona geográfica donde se encuentre el área bajo su responsabilidad, entre ellos equipos de radio conectados con sus sedes de monitoreo, GPS, drones y otros respecto de los cuales recibirán la capacitación adecuada.
f) Recibir el seguro de salud y contra accidentes de trabajo correspondiente que incluya los medicamentos, vacunas, antídotos, entre otros, necesarios para la protección de su salud, considerando el ámbito de desarrollo de sus actividades
g) Recibir el seguro de vida para aquellos que realicen labores en zonas fronterizas, zonas remotas o zonas de alto riesgo
h) Otros que regule el Reglamento de la presente ley

Artículo 7. Deberes

Son deberes de los Guardaparques, los establecidos por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, así como los siguientes:

a) Cumplir las funciones establecidas en el artículo 6 de la presente Ley y su Reglamento, así como las funciones propias de acuerdo con el tipo de personal
b) Ejecutar sus funciones de acuerdo con los principios de la carrera
c) Cumplir con las disposiciones relacionadas a la evaluación anual
d) Acatar las disposiciones del empleador sobre jornadas de trabajo, reubicación, destaque y comisiones
e) Colaborar con las entidades estatales correspondientes
f) Participar en los programas de capacitación y formación que la entidad empleadora disponga para su personal
g) Usar uniforme estandarizado con las insignias de la institución a la que sirve ejecutando horas efectivas de trabajo
h) Representar a la institución con los valores institucionales que generen posicionamiento institucional
i) Cuidar de los bienes, equipos, herramientas asignadas por la entidad para el cumplimiento de sus funciones
j) Otros que regule el Reglamento de la presente Ley

Artículo 8. Remuneración, compensaciones y beneficios

Los Guardaparques tienen las siguientes remuneraciones, compensaciones y beneficios:

a) Una remuneración integra mensual que no podrá ser menos a la Remuneración Mínima Vital Gratificaciones por fiestas patrias y navidad y beneficios de acuerdo a Ley.
b) Gozar de descanso vacacional efectivo de treinta (30) días calendario por año completo de servicios, el mismo que deberá ser abonado de manera íntegra en la oportunidad debida
c) Transporte como condición de trabajo, al realizar comisiones de servicio, se cancela de manera mensual y el monto es calculado en cada caso. También se debe considerar la asignación de unidades de transporte adecuadas a la zona donde desempeñan sus labores.

d) Alimentación como condición de trabajo, para los patrullajes realizados durante su jornada, se cancela de manera mensual y el monto se determina en base a la canasta básica de alimentos definida por el INEI
e) Subsidio por sepelio y luto, en caso de fallecimiento durante el ejercicio de funciones.
f) Otros que regule el Reglamento de la presente Ley

Artículo 9. Seguridad

Los Guardaparques pueden ser considerados como personas defensoras de derechos humanos de acuerdo con lo establecido en el Decreto Supremo N° 004-2021-MINJUS, Decreto Supremo que crea el Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio del Interior, el Poder Judicial, Fiscalía de la Nación, la Procuraduría General del Estado, la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas, en el marco de sus competencias prestan las garantías necesarias en el cumplimiento de las funciones de Guardaparques

Artículo 10. Jornada

La jornada de los Guardaparques está sujeta a los requerimientos específicos de cada labor y a lo regulado por el Texto Único Ordenado de la Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobretiempo y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2002-TR.

Artículo 11. Reubicación, destaque y comisiones

Los Guardaparques por necesidad del servicio o por razones personales o de salud, debidamente acreditados, pueden ser reubicados, destacados o comisionados, en cargos compatibles con el nivel adquirido, remuneración y ámbito de desempeño laboral, dentro de la misma área o en otras áreas naturales protegidas, por común acuerdo entre las partes. A falta de acuerdo, decide el empleador

Artículo 12. Faltas

Las faltas que se aplican a los Guardaparques están descritas en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y su Reglamento General aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM. Adicionalmente al catálogo de faltas indicado, se toman en cuenta las siguientes:

a) Ocultar o encubrir la identidad propia o la de otros miembros de la institución que hayan cometido falta grave
b) Ocultar o no informar irregularidades administrativas
c) Relevar u ocupar el puesto de trabajo de otro trabajador sin la autorización correspondiente
d) No brindar asistencia o ayuda oportuna a colegas en peligro o accidentados
e) Vestir, cuando no se encuentre en el cumplimiento de sus funciones, el uniforme o cualquier otra insignia que lo pueda identificar como trabajador de la institución empleadora
f) Ausentarse del puesto de trabajo o de equipo de patrullaje sin consentimiento previo del empleador
g) Estar incorrectamente uniformado
h) Recibir dadivas y/o coimas
i) Desobedecer órdenes de su superior vinculadas al servicio

j) Conducir un vehículo de la institución en estado etílico
k) Poner en riesgo la vida o la integridad física de los demás
l) Utilizar indebidamente los recursos de la entidad
m) Permitir el ingreso de personas ajenas sin previa autorización y otras que determine la institución
n) El incumplimiento de las normas establecidas en la presente ley
o) Incumplir las normas referidas a la seguridad y la salud en el trabajo
p) Las demás que señale la ley;

Las infracciones a las que se refiere el presente artículo se clasifican en leve, grave, o muy graves, siendo aplicables las sanciones de suspensión temporal o destitución, según corresponda. El Reglamento de la presente Ley establece la gradualidad de las faltas, según su gravedad, en concordancia con los principios de tipicidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Artículo 13. Sanciones

Las sanciones aplicables por las faltas señaladas en el artículo precedente son las establecidas en el artículo 88 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil; además de ellas el reglamento de la presente ley establece una escala de gradualidad de sanciones bajo el Principio de Razonabilidad.

Artículo 14. Procedimiento administrativo disciplinario

Las sanciones se aplican previo procedimiento administrativo disciplinario, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 30057 y su Reglamento General aprobado por Decreto Supremo N° 040- 2014-PCM.

Artículo 15. Financiamiento

La implementación de lo dispuesto en la presente Ley se financia de manera progresiva con cargo a los recursos del presupuesto institucional de las entidades involucradas, respetando las disposiciones legales presupuestales y sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Aplicación supletoria

El régimen laboral de los Guardaparques se encuentra regulado por la presente Ley y supletoriamente por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, y sus normas complementarias.

SEGUNDA. Reconocimiento de los servicios prestados

La experiencia en el sector público o privado será considerada para postular a una plaza como Guardaparque de acuerdo a los alcances de la presente norma, siempre que puedan acreditar los años de experiencia al momento de postular para acceder al empleo, lo cual se desarrollará en el reglamento de la presente ley.

CONGRESO de la REPÚBLICA

TERCERA. Reglamentación

En un plazo no mayor a noventa (90) días calendario contados desde el día siguiente de la publicación de la presente Ley, se aprueba el Reglamento de la presente Ley mediante Decreto Supremo, refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros y el titular del Ministerio del Ambiente.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

PRIMERA.

El tránsito a la presente Ley implica una previa validación de requisitos de mérito, de acuerdo a lo que establezca el Reglamento de la presente Ley. Se deben reconocer los años acumulados de labores para efectos de su inclusión en el grupo ocupacional y el correspondiente ascenso, según corresponda.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/08/2023 10:27:39-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GARCIA CORREA Idelso Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/08/2023 11:04:30-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/08/2023 18:01:04-0500

Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/08/2023 18:01:59-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JULON IRIGOIN Elva Edhit FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/08/2023 11:54:18-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Maria Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/08/2023 12:07:36-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHIABRA LEON Roberto Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/08/2023 11:36:14-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS:

1.1. Análisis de la constitucionalidad y legalidad de la propuesta

Son diversos los mandatos constitucionales que soportan la creación de un régimen laboral especial que contemple una carrera dentro del Estado para el personal encargado de la protección y conservación del patrimonio natural.

Los referidos mandatos se encuentran relacionados a derechos subjetivos como el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, el derecho al trabajo; y, el derecho a la igualdad y no discriminación. Del mismo modo, este proyecto de ley tiene como pilares diversas obligaciones constitucionales relativas a la conservación de la diversidad biológica y de las Áreas Naturales Protegidas.

La Constitución Política del Perú reconoce en el inciso 22 de su artículo 2°, el derecho de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. El contenido de este derecho ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0048-2004-PI/TC. En ese sentido el Tribunal indicó que:

"Que el contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está determinado por los siguientes elementos; a saber: 1) el derecho a gozar de este medio ambiente, y 2) el derecho a que el medio ambiente se preserve.

Asimismo, en su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica y, en el caso en el que el hombre intervenga, ello no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación, que existe entre los elementos del medio ambiente.

Esto supone, por lo tanto, el disfrute no de cualquier entorno sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y su dignidad (artículo 1 de la Constitución); de lo contrario su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido. Y con relación a la segunda manifestación del derecho en análisis este se concretiza en el derecho a que el medio ambiente se preserve. El derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en condiciones adecuadas para su disfrute. Tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente."

Como bien establece el Tribunal Constitucional en los fundamentos presentados, el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida se encuentra indefectiblemente relacionado a obligaciones estatales sobre la conservación de la diversidad biológica y de las Áreas Naturales Protegidas.

La Constitución establece en su artículo 68° que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las Áreas Naturales Protegidas. Igualmente, existen convenios internacionales que detallan obligaciones estatales en esta materia. Así, se tiene la

Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de Países de América, ratificado mediante Resolución Suprema N° 938; Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), ratificado mediante Decreto Ley N° 21080; Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, ratificado mediante Resolución Legislativa N° 25353; Convenio sobre la Diversidad Biológica, ratificado mediante Resolución Legislativa N 26181; entre otros.

El Estado peruano ha establecido un marco normativo para darle cumplimiento a los mandatos constitucionales antes detallados y, consecuentemente, poder asegurar los derechos subjetivos de las personas. Entre estas normas se encuentran: el Decreto Legislativo N° 1079 que establece medidas que garanticen el Patrimonio de las Áreas Naturales Protegidas, la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas; el Decreto Supremo N° 038-2001-AG, Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas; el Decreto Supremo N° 006-2008-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas; y, el Decreto Supremo N° 010-99-AG Estrategia Nacional para las Áreas Naturales Protegidas.

Es importante resaltar que la estructura normativa que desarrolla el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida tiene como principal protagonista a los Guardaparques. Estos trabajadores del Estado son los encargados directos de la protección y conservación de la diversidad biológica y de las Áreas Naturales Protegidas. Los Guardaparques trabajan en estrecha coordinación con el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado -SERNANP, son los que se encargan de ejecutar las labores de protección in situ.

Ahora bien, el derecho al trabajo y el derecho a la igualdad y no discriminación, también son fundamentales como pilares para el presente proyecto de ley. De lo desarrollado se puede identificar que los Guardaparques son recursos humanos de suma importancia para que el Estado Peruano pueda garantizar el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida.

La Constitución establece en su artículo 22° que el trabajo es un deber y un derecho que se basa en el bienestar social de la persona. Igualmente, en el artículo 23° el referido cuerpo normativo establece que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. Respecto a los derechos que le asisten a los trabajadores, la Constitución establece en su artículo 24° que el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure para él y su familia, el bienestar material y espiritual.

Asimismo, en el artículo 25° se establece que la jornada laboral no podrá exceder las ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales; y, en el artículo 26° se consagra como principio de la relación laboral, la igualdad de oportunidades sin discriminación. Por último, la Constitución le reconoce al trabajador el derecho a la protección contra el despido arbitrario, así como sus derechos colectivos en los artículos 27° y 28°, respectivamente.

Existe un sin número de instrumentos jurídicos internacionales que desarrollan los referidos derechos, sin embargo, en atención a las características étnicas y culturales que revisten a esta particular fuerza laboral, los instrumentos jurídicos internacionales que destacan son los que desarrollan derechos conexos a la igualdad y no discriminación racial y/o étnica en el empleo. Entre los principales se encuentran; el Convenio 169 de la OIT, la Declaración Universal de

Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Finalmente, esta iniciativa legislativa se enmarca en lo establecido por los artículos 102°, 103° y 107° de la Constitución Política del Perú. Así, se consagra la iniciativa legislativa congresal, las atribuciones del Congreso de la República para otorgar Leyes; y, la expedición de leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas.

II. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

a. La importancia de la labor del Guardaparque

Tal como se ha indicado en el apartado anterior, la labor que realizan los Guardaparques reviste una gran importancia en la garantía de derechos subjetivos.

Los servicios que ejecuta el referido personal cuentan como elemento fundamental para la conservación de las áreas naturales protegidas continentales y marino – costeras. En el Perú, ellos contribuyen decisivamente a preservar el patrimonio natural de 76 áreas naturales protegidas por el Estado de carácter nacional que abarca 25 684,104.96 millones de hectáreas y 32 de carácter regional que abarca 3 599,519.77 millones de hectáreas. En otras palabras, los Guardaparques se encargan de preservar el patrimonio natural peruano que se concentra en el 19.9% del territorio nacional.

Cabe indicar que, debido a las condiciones en las que se desarrolla la prestación del servicio a los Guardaparques se les exige contar con una amplia gama de conocimientos tanto técnicos como personales lo cual hace que su labor posea una especial trascendencia en tanto, a diferencia de otros trabajadores estatales, deben contar con una formación que excede los requisitos regulares para el desarrollo de una labor administrativa.
El servicio de Guardaparques para las áreas naturales protegidas por el Estado existe de manera informal desde hace más de 50 años ininterrumpidos desde los albores de la historia republicana.

El primer grupo de Guardaparques se graduó en 1965 en un curso intensivo teórico y práctico de 2 meses para atender las necesidades de la futura reserva nacional de Pampa Galeras luego de años se siguió contratando y capacitando Guardaparques para las áreas naturales protegidas existentes y previstas[1].

La importancia de la labor no solo es reconocida en el Perú, si no a nivel mundial. En la mayor parte de países desarrollados o en vías de desarrollo existen servicios de Guardaparques especializado, uniformado, disciplinado, armado y grandemente respetado por la sociedad a la que atiende un ejemplo claro es el caso argentino que tuvo su inicio en 1928 y se fue formalizado desde 1937[2].

De hecho, el término Guardaparques tal como lo conocemos al día de hoy viene del inglés

1 Dourojeanni, M. (2018) "*Áreas Naturales Protegidas del Perú: El Comienzo*". Disponible en: http://biodiversificat.pronaturaleza.org/wp-content/uploads/publicaciones/pdf/0028e5c2c2d4bd859a4519a3a91c7588.pdf

2 Idem.

Ranger. El primer uso del término *Ranger* se encontraba en insignias con el título de "*Reserva Forestal Ranger*", las mismas que se utilizaron desde 1898 hasta 1906 por el departamento de Interior de los Estados Unidos. Estas insignias probablemente fueron emitidas a los Guardaparques que trabajan en los parques nacionales, así como los que trabajaron en los bosques nacionales[3].

La importancia de la labor de los Guardaparques es tal, qué la Organización Latinoamericana del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEF se encarga de realizar auditorías periódicas en materia de gestión de Áreas Naturales Protegidas a los estados miembros, entre los cuales se encuentran Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Venezuela, Argentina, Bolivia, Colombia y Perú. Uno de los indicadores que se auditan es el referido a recursos humanos, el que incluye la situación del personal encargado del área natural protegida en estos países[4].

Respecto a los resultados que arrojó la Auditoria en Áreas Protegidas de América Latina para el año 2019, se tiene que el Perú se encuentra dentro de los primeros tres puestos en relación con el cumplimiento y mejora de la gestión de áreas naturales protegidas[5]. De la misma forma, países como Argentina, México, Ecuador y Bolivia han sido reconocidos por OLACEF a razón de sus buenas prácticas.

Como se indicó previamente, un claro ejemplo de la importancia de la labor realizada por los/as Guardaparques se encuentra plasmada en la Ley N° 12.103 que creó la ex dirección de parques nacionales (actual Administración de Parques Nacionales) y las dos primeras áreas naturales protegidas de Argentina impulsando a la formación de un cuerpo de Guardaparques cuyo personal asumiera la responsabilidad de ejercer las funciones relacionadas con la protección de la valiosa biodiversidad relevantes bellezas escénicas e impactante fenómenos geomorfológicos.

De la misma forma, la prensa mexicana[6] señala que el fortalecimiento del sistema de áreas naturales protegidas debe incluir el fomento de las capacidades y herramientas para los guardaparques, ya que representan un nexo entre la conservación y las comunidades. Ello más allá de que la creación de las Áreas Naturales Protegidas son una de las estrategias implementadas en la política pública ambiental para la conservación de los ecosistemas, su diversidad y sus servicios ambientales fomentando el desarrollo sustentable.

En el Perú la importancia de contar con un Cuerpo de Guardaparques no ha sido debidamente reconocida hasta la fecha. No obstante, el Estado peruano empezó dicha tarea con la Resolución Ministerial N° 077-2008-MINAM en la que se reconoció el "*Día del Guardaparque en el Perú*".

Así, cada 6 de diciembre se celebra el día del Guardaparque peruano a fin de reconocer de alguna manera la labor de personas que constituyen el parte fundamental para la garantía de derechos en materia ambiental y de pueblos indígenas.

---

3 EcuRed (2015) "*Conocimiento con todos y para todos. Guardaparques.*" Disponible en: http://www.ecured.cu/Guardaparques

4 OLACEF (2019) "Áreas Protegidas América Latina Auditoría Coordinada Resumen Ejecutivo". Disponible en: https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2015/10/Resumen-ejecutivo-Auditoria-en-Areas- Protegidas-de-America-Latina-web.pdf

5 Idem.

6 ECOOSFERA (2016) "Se requieren más de 200 mil millones de dólares para que los guardaparques resguarden y operen las ANP de forma adecuada". Disponible en: https://ecoosfera.com/2016/09/por- que-el-guardaparque-es-importante-en-las-areas-naturales-protegidas-en-mexico/

a. La situación actual de los/as Guardaparques en el Perú

En este apartado se presentarán las condiciones laborales en las que trabajan actualmente los Guardaparques. La finalidad de este punto es visibilizar las condiciones precarias en las que se les exige trabajadores del estado tutelen derechos de gran envergadura.

Población total

De acuerdo con información proporcionada por el SERNANP, la entidad tiene registrados a un total de setecientos cuarenta y dos (742) Guardaparques.

Funciones y características del servicio

Las funciones que los guardaparques desarrollan son actividades propias del SERNANP que ninguna otra entidad gubernamental realiza, sin embargo, dentro de esta diferenciación que resultaría aplicable a todas las entidades del estado, encontramos funciones de especial naturaleza y particularidades del servicio que resultan jurídicamente relevantes y que sustentan la aplicación de un régimen diferenciado, así tenemos:

- Funciones de especial naturaleza: Las funciones de los guardaparques se conectan íntimamente con la labor sustantiva del SERNANP y su ingreso a la función pública reviste de exigencias diferenciadas a cualquier otra actividad previstas para un funcionario y/o servidor público común. Por consiguiente, el ejercicio de dicha función pública demanda especiales deberes y responsabilidades, así como especiales prohibiciones e incompatibilidades.

- Particularidad del servicio: Conforme al principio laboral de primacía de la realidad, en el ejercicio de las funciones de los guardaparques encontramos condiciones laborales específicas, particulares y únicas que no son aplicables a ningún funcionario y/o servidor público. Dentro de estas características particulares en la manera de realizar sus funciones tenemos por ejemplo, el lugar de desarrollo de estas pues se realizan en zonas alejadas o de difícil acceso, asimismo realizan funciones de vigilancia y control, monitoreo, orientación, educación ambiental, asistencia técnica / extensionista, representación y organización, rescate/bombero forestal, entre otras asignadas por el/la jefe/a superior jerárquico, que sean compatibles con las funciones y fines del cargo.

  Asimismo, las labores son desarrolladas sin supervisión inmediata, mediante jornadas de trabajo atípicas, acumulativas, intermitentes.

  De igual forma, las labores exigen una buena condición física ya que deben realizar los patrullajes a pie, ello debido a que tienen que recorrer extensas hectáreas a pie, llegando a caminar 8 horas o más diariamente. En el mismo sentido, el servicio requiere que los guardaparques tengan conocimientos especializados como: manejo de dialectos o lenguas originarias, conocimiento de las áreas naturales protegidas, conocimientos sobre la flora y fauna local, manejo de equipamiento especial, entre otros propios de las funciones.

Tabla 1: Distancia de la sede administrativa en relación con el puesto de vigilancia y control más alejado

Área Natural Protegida	Número de Guardaparques	Distancia de Sede al PVC (km)	Tiempo de traslado (horas)
BOSQUE DE PROTECCION ALTO MAYO	31	98	9
BOSQUE DE PROTECCION PAGAIBAMBA	1	85	9
BOSQUE DE PROTECCION PUI PUI	6	70	11
BOSQUE PROTECCION SAN MATIAS-SAN CARLOS	9	207	6
BOSQUE DE PROTECCIÓN PUQUIO SANTA ROSA	1	15	0.5
BOSQUE PROTECCION ALEDAÑO A LA BOCATOMA DEL CANAL NUEVO IMPERIAL	1	15	0.5
COTO DE CAZA EL ANGOLO	5	220	5
COTO DE CAZA SHUNCHUBAMBA	1	283	6
PARQUE NACIONAL ALTO PURUS	20	500	48
PARQUE NACIONAL BAHUAJA SONENE	21	650	12
PARQUE NACIONAL CERROS DE AMOTAPE	14	150	5
PARQUE NACIONAL COORDILLERA AZUL	43	1243	34
PARQUE NACIONAL DE CUTERVO	11	95	3.5
PARQUE NACIONAL GUEPPI – SEKIME	9	60	4
PARQUE NACIONAL HUASCARAN	30	50	2
PARQUE NACIONAL ICHIGKAT MUJA-CORDILLERA DEL CONDOR	11	250	14
PARQUE NACIONAL MANU	23	493	4
PARQUE NACIONAL OTISHI	6	270	48
PARQUE NACIONAL DEL RIO ABISEO	18	90	24
PARQUE NACIONAL SIERRA DEL DIVISOR	14	158	72

Área Natural Protegida	Número de Guardaparques	Distancia de Sede al PVC (km)	Tiempo de traslado (horas)
PARQUE NACIONAL DE TINGO MARIA	7	15	0.5
PARQUE NACIONAL YAGUAS	10	740	96
PARQUE NACIONAL YANACHAGA – CHEMILLEN	14	119	12
REFUGIO DE VIDA SILVESTRE LOS PANTANO DE VILLA	4	2	0.5
REFUGIO DE VIDA SILVESTRE LAQUIPAMPA	3	80	4
REFUGIO DE VIDA SILVESTRE BOSQUES NUBLADOS DE UDIMA	6	119	12
RESERVA COMUNAL AIRO PAI	3	220	72
RESERVA COMUNAL AMARAKAERI	13	740	48
RESERVA COMUNAL ELSIRA	22	300	22
RESERVA COMUNAL HUIMEKI	6	140	4
RESERVA COMUNAL MACHIGUENGA	8	397	15
RESERVA COMUNAL PURUS	2	63	10
RESERVA COMUNAL TUNTANAIN	3	64	7
RESERVA COMUNAL CHAYU NAIN	6	90	4.5
RESERVA COMUNAL YANESHA	11	45	3
RESERVA COMUNAL ASHANINKA	8	215	8
RESERVA NACIONAL DE CALIPUY	4	40	4
RESERVA NACIONAL DE JUNIN	5	45	1
RESERVA NACIONAL DEL TITICACA	8	60	1.5
RESERVA NACIONAL DE LACHAY	5	30	1
RESERVA NACIONAL MATSES	12	260	26
RESERVA NACIONAL	71	552	34

Área Natural Protegida	Número de Guardaparques	Distancia de Sede al PVC (km)	Tiempo de traslado (horas)
PACAYA- SAMIRIA			
RESERVA NACIONAL PAMPAS GALERAS BARBARA D°ACHILE	3	90	2
RESERVA NACIONAL DE PARACAS	17	50	2
RESERVA NACIONAL PUCACURO	14	298	9
RESERVA NACIONAL DE SALINAS Y AGUADA BLANCA	7	112	2
RESERVA NACIONAL SAN FERNANDO	3	80	2
RESERVA NACIONAL SISTEMA DE ISLAS, ISLOTES Y PUNTAS GUANERAS	20	520	18
RESERVA NACIONAL TAMBOPATA	43	116	6
RESERVA NACIONAL DE TUMBES	4	88	5
RESERVA NACIONAL ILLESCAS	3	137	3
RESERVA PAISAJISTA NOR YAUYOS COCHAS	12	153	4
RESERVA PAISAJISTA SUB CUENCA DEL COTAHUASI	5	46	2.5
SANTUARIO HISTORICO BOSQUE DE POMAC	7	70	2
SANTUARIO HISTORICO DE CHACAMARCA	1	10	0.5
SANTUARIO HISTORICO DE MACHUPICCHU	41	115	11
SANTUARIO HISTORICO DE LA PAMPA DE AYACUCHO	4	1	0.5
SANTUARIO NACIONAL DE CALIPUY	7	80	2.5
SANTUARIO NACIONAL CORDILLERA DE COLÁN	6	100	1.5
SANTUARIO NACIONAL DE AMPAY	4	4	1
SANTUARIO NACIONAL LAGUNAS DE MEJIA	2	3	0.5
SANTUARIO NACIONAL LOS MANGLARES DE TUMBES	5	50	4
SANTUARIO NACIONAL MEGANTONI	10	215	8
SANTUARIO NACIONAL TABACONAS-NAMBALLE	8	146	4
ZONA RESERVADA	3	5	0.5

Área Natural Protegida	Número de Guardaparques	Distancia de Sede al PVC (km)	Tiempo de traslado (horas)
ANCÓN			
ZONA RESERVADA RIO NIEVA	2	130	3
ZONA RESERVADA SANTIAGO COMAINA	4	99	4

Fuente: SERNAMP[7]

Duración de las acciones de vigilancia y control (patrullajes)

En las Áreas Naturales Protegidas (ANP), se planifican las acciones de vigilancia y control a desarrollar por el personal Guardaparque, para ello es fundamental tener en cuenta las amenazas identificadas en cada ANP a fin de determinar la frecuencia que se debe realizar estas labores. La duración de cada patrullaje varía según las características geográficas, el tamaño y, como se ha indicado anteriormente las amenazas específicas presentes en cada ANP. Asimismo, es importante destacar que los patrullajes pueden extenderse y pueden durar más de un día, según las necesidades de cada área protegida.

En la siguiente tabla, se presenta una vista general de las horas de patrullaje diario realizadas por el personal de las ANP:

Tabla 2: Duración en horas/día de las acciones de vigilancia y control (patrullajes) en ANP.

Área Natural Protegida	Horas/día patrullaje	Superficie ANP (ha)
Parque Nacional Alto Purús	8.5	2,510,694.41
Reserva Nacional Pacaya - Samiria	8.1	2,080,000.00
Parque Nacional del Manu	8.5	1,716,295.22
Parque Nacional Sierra del Divisor	8.5	1,354,485.10
Parque Nacional Cordillera Azul	8.7	1,353,190.85
Parque Nacional Bahuaja Sonene	5.9	1,091,416.00
Parque Nacional Yaguas	7.3	868,927.84
Reserva Nacional Pucacuro	7.5	637,953.83
Reserva Comunal El Sira	8.5	616,413.41
Reserva Paisajística Sub Cuenca del Cotahuasi	7.0	490,550.00
Reserva Nacional Matsés	8.5	420,635.34
Reserva Comunal Amarakaeri	8.5	402,335.62
Zona Reservada Santiago Comaina	8.5	398,449.44
Reserva Nacional Salinas y Aguada Blanca	5.5	366,936.00
Parque Nacional Huascarán	6.3	340,000.00
Reserva Nacional de Paracas	3.6	335,000.00
Parque Nacional Otishi	8.5	305,973.05

[7] https://www.gob.pe/institucion/sernanp/colecciones/3257-parques-nacionales
https://www.gob.pe/institucion/sernanp/campa%C3%B1as/4340-sistema-nacional-de-areas-naturales-protegidas-por-el-estado

Reserva Nacional Tambopata	6.3	274,690.00
Parque Nacional Río Abiseo	8.2	274,520.00
Reserva Comunal Airo Pai	8.8	247,887.59
Reserva Paisajística Nor Yauyos-Cochas	8.1	221,268.48
Reserva Comunal Machiguenga	7.3	218,905.63
Santuario Nacional Megantoni	8.5	215,868.96
Parque Nacional Gueppi Sekime	8.7	203,628.51
Reserva Comunal Purús	8.5	202,033.21
Reserva Comunal Asháninka	8.5	184,468.38
Bosque de Protección Alto Mayo	6.6	182,000.00
Reserva Nacional San Fernando	5.4	154,716.37
Parque Nacional Cerros de Amotape	5.5	152,045.13
Bosque de Protección San Matías San Carlos	8.5	145,818.00
Reserva Comunal Huimeki	8.5	141,234.46
Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras	3.8	140,833.47
Parque Nacional Yanachaga Chemillén	6.3	122,000.00
Reserva Comunal Tuntanain	6.6	94,967.68
Parque Nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Condor	5.6	88,477.00
Coto de Caza El Angolo	8.0	65,000.00
Reserva Nacional Calipuy	4.9	64,000.00
Zona Reservada Sierra del Divisor	6.8	62,234.62
Bosque de Protección Pui Pui	8.5	60,000.00
Coto de Caza Sunchubamba	8.5	59,735.00
Reserva Nacional Allpahuayo Mishana	6.5	58,069.90
Reserva Nacional de Junin	5.7	53,000.00
Santuario Nacional Cordillera de Colán	8.5	39,215.80
Reserva Nacional Illescas	4.9	36,550.70
Zona Reservada Río Nieva	5.2	36,348.30
Reserva Nacional del Titicaca	5.8	36,180.00
Reserva Comunal Yanesha	8.5	34,744.70
Santuario Histórico de Machupicchu	3.3	32,592.00
Santuario Nacional Tabaconas Namballe	8.8	32,124.87
Reserva Comunal Chayu Nain	6.9	23,597.76
Reserva Nacional de Tumbes	8.5	19,266.72
Refugio de Vida Silvestre Bosques Nublados de Udima	8.5	12,183.20
Santuario Nacional Pampa Hermosa	7.5	11,543.74
Refugio de Vida Silvestre Laquipampa	8.5	8,328.64
Parque Nacional de Cutervo	8.7	8,214.23
Santuario Nacional de Huayllay	6.2	6,815.00
Reserva Nacional Pampa Galeras D 'Achille	4.5	6,500.00
Santuario Histórico Bosque de Pomac	5.7	5,887.38
Reserva Nacional de Lachay	4.1	5,070.00
Parque Nacional Tingo María	7.9	4,777.00
Santuario Nacional de Calipuy	8.9	4,500.00
Santuario Nacional de Ampay	7.2	3,635.50
Santuario Nacional Los Manglares de Tumbes	4.2	2,972.00
Zona Reservada Chancay Baños	5.5	2,628.00

Santuario Histórico de Chacamarca	2.5	2,500.00
Bosque de Protección Pagaibamba	5.7	2,078.38
Santuario Nacional Lagunas de Mejía	3.6	690.60
Santuario Histórico Pampas de Ayacucho	3.5	300.00
Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa	3.2	263.27
Bosque de Protección Aledaño a la Bocatoma del Canal Nuevo Imperial	2.2	18.11

Fuente: SERNAMP[8]

Niveles de Guardaparques:

Es así como, por el perfil de los guardaparques, entiéndase no solo si cuentan con estudios superiores, sino por los conocimientos prácticos, por los años de experiencia en el puesto de trabajo, diferenciamos dos niveles específicos de guardaparques, por un lado, siendo el nivel más alto el de guardaparques experto.

Régimen Laboral

De acuerdo con la información proporcionada por el SERNANP, de los 742 Guardaparques, 727 se encuentran bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), regulado en el Decreto Ley N° 1057; y 16 bajo el régimen de la actividad privada, regulado por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, Decreto Supremo N° 003-97-TR.

Situación del Guardaparque y el transito al servicio civil

Sobre el tránsito al régimen del servicio civil, es importante señalar que el mismo consta de 03 etapas, las que se muestran a continuación:

<table>
<tr><th colspan="2">ETAPA 1</th><th colspan="2">ETAPA 2</th><th colspan="2">ETAPA 3</th><th>CONCURSOS MERITRCRÁTICOS</th></tr>
<tr><td colspan="2">Análisis situacional respecto a los RRHH. Y al desarrollo de sus funciones</td><td colspan="2">Propuesta de reorganización respecto a la estructura de los RRHH</td><td colspan="2">Valorización de los puestos de la entidad publica</td><td rowspan="3">Aprobado el CPE por SERVIR la entidad queda lista para el tránsito de servidores/as a concursos meritocráticos.</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Mapeo y revisión de los cargos, puestos plazas y ocupantes de la entidad</td><td rowspan="2">Ejecutado</td><td>Determinación de la Dotación</td><td>Observación de SERVIR</td><td rowspan="2">Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE)</td><td rowspan="2">Pendiente</td></tr>
<tr><td>Manual de Perfiles de Puestos MPP</td><td>En proceso</td></tr>
</table>

Fuente: Información obtenida de documentos que obran en SERNANP y que forman parte del Transito al Servicio Civil.

[8] https://www.gob.pe/institucion/sernanp/campa%C3%B1as/4340-sistema-nacional-de-areas-naturales-protegidas-por-el-estado

Actualmente, el SERNANP se encuentra en la Etapa 1, siendo que por indicación de SERVIR debe actualizar su Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y los documentos de gestión correspondientes, razón por la cual es preciso afirmar que dicha entidad no ha avanzado en el tránsito al servicio civil.

Asimismo, es de destacar que mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº 000127-2021-SERVIR-PE, de fecha 10 de setiembre de 2021, se modificó el "Catálogo de Puestos Tipo" aprobado por la Directiva Nº 001-2015-SERVIR/GPGSC, "Familias de Puestos y Roles y Manual de Puestos Tipo (MPT) aplicables al régimen del servicio civil", en lo que respecta al perfil de puesto tipo "Asistente de Recursos naturales, medioambiente y acondicionamiento y ordenamiento territorial", incorporándose la "conservación" como parte del ámbito de aplicación del puesto, por lo que el personal Guardaparque podría estar comprendido como servidor civil de carrera.

Sin perjuicio de lo anterior, es de anotar que el puesto tipo "Asistente de Recursos naturales, medioambiente y acondicionamiento y ordenamiento territorial" contempla como Formación Académica "Técnica Superior o Universitaria", siendo que aproximadamente, a mayo de 2023, el 58% de los Guardaparque tiene como nivel de estudios declarado primaria completa, secundaria incompleta y secundaria completa, conforme se aprecia en las siguientes cifras:

NIVEL DE ESTUDIOS	N° DE GUARDAPARQUES
Primaria Completa	25
Secundaria Incompleta	29
Secundaria Completa	375
Técnico Incompleto	14
Técnico Completo	122
Universitario Incompleto	11
Universitario Egresado	28
Bachiller	89
Titulado	51

En este marco, a continuación, se precisan las acciones normativas desarrolladas, respecto a las actividades laborales de los Guardaparques.

- Aprobación del "*Estándar de Competencia Laboral de Promoción de Actividades de Conservación de Áreas Naturales Protegidas (Guardaparques)*" - Resolución Directoral General N° 59-2018-MTPE/3/19.
- Resoluciones Directorales Generales N° 118-2018-MTPE/3/19 y N° 119-2018-MTPE/3/19, del 31.12.2018, aprobaron los Instrumentos de Evaluación del Estándar de Competencia Laboral y el Listado de Equipamiento Mínimo requerido para ejercer como Centro de Certificación de Competencias Laborales.

- Resolución Directoral N° 46-20219-MTPE/3/19.2/NCCL, del 09.10.2019, autoriza al SERNANP como Centro de Certificación de Competencias Laborales.
- Con fecha 15 al 17 de enero de 2020 se dio inicio en la RN Paracas al proceso de certificación del Estándar de Competencia Laboral, certificándose a seis (6) Guardaparques.
- Decreto Supremo N° 004-2019-MINEDU, los Centros de Educación Técnico-Productiva, reconocen los certificados de competencias laborales emitidos por los centros de certificación autorizados, posibilitando la convalidación de las competencias educacionales con las laborales, facilitando de esta forma la progresión de su trayectoria formativa.
- SERNANP ha iniciado desde enero de 2019, en coordinación con la Dirección de Servicios de Educación Técnico-Productiva y Superior Tecnológica y Artística del MINEDU, el desarrollo de la propuesta de malla curricular para la carrera técnica de Guardaparque, a fin de que la misma pueda ser incluida en el Catálogo Nacional de la Oferta Formativa, instrumento que regula a nivel nacional el ordenamiento de los programas de estudio técnico-productivos y superiores tecnológicos que tienen reconocimiento oficial.

Asimismo, debemos tener en cuenta que el Estado promueve y procura la profesionalización de los servidores públicos, lo cual implica la contratación de personal, con componentes de consistencia en conocimientos, experiencia, criterio, capacidad de juicio técnico, conciencia y compromiso ético. La profesionalización en las organizaciones públicas opera en dos modalidades: servicios civiles de carrera y gestión estratégica de recursos humanos.

Al respecto, Martínez Puón da cuenta de las dos modalidades para abordarlos, la primera es el "servicio civil de carrera", que perfila una estructura cerrada y concibe al servidor público anclado de por vida a la estructura burocrática.

Por tanto, configura una carrera profesional de ascensos, lo que admite, en consecuencia, la prestación de servicios en distintos puestos de trabajo dentro de la estructura administrativa. Francia, Alemania, Bélgica, Grecia, Portugal, Chile y Japón destacan entre las naciones que instrumentan este modelo.

La segunda es el "servicio civil de empleo", implementado en Estados Unidos, Finlandia, Suecia y Holanda, se basa en una estructura abierta, de diferenciación radical de los puestos de trabajo, con la premisa "la mejor persona para cada puesto", lo que sugiere la especialización del servidor público, como pasa con el caso de los guardaparques.

Mientras que el modelo cerrado supone el mérito, el abierto supone habilidades y competencias para un puesto en el cual es especializado. Nótese que en el Perú contamos con una variedad de regímenes laborales para el sector público, pues tenemos aquellos que se encuentran bajo la Ley del Servicio Civil, la Contratación Administrativa de Servicios (CAS), la Ley de bases de la Carrera Administrativa (Decreto Legislativo 276), así como quienes se encuentran bajo la Ley de productividad y competitividad laboral (Decreto Legislativo 728).

Sin embargo, también encontramos un grupo de regímenes especiales, como docentes universitarios Ley N° 23733, profesionales de la salud Ley N° 23536, asistenciales de la salud Ley 28561, fiscales Dec. Leg 052, Servicio Diplomático de la República Ley N° 28091, Militares y policías Ley 28359, Servidores penitenciarios Ley 29709, entre otros. Cabe resaltar que estos regímenes especiales se establecieron debido a las particularidades y a la naturaleza de las

labores que realizan los trabajadores, pues debido a ello no podían adscribirse a ninguno de los otros regímenes existentes.

En este caso es evidente que los guardaparques no pueden ni deben adscribirse a la Ley del Servicio Civil, ni a ningún otro régimen existente, toda vez que estamos ante el segundo modelo, el de la gestión estratégica de recursos humanos, mediante la cual tenemos a las mejores personas (muchos de ellos sin estudios técnicos ni universitarios, pero con basto conocimiento pragmático) para la realización de actividades de guardaparques.

Debemos considerar que los servicios civiles son arreglos institucionales que definen una estructura cerrada (de carrera) o abierta (de empleo), disponen de una naturaleza que facilita su posible combinación, con la idea de rescatar lo mejor de cada modelo, por lo cual es posible que en un mismo ordenamiento jurídico coexistan ambas corrientes, es así que es completamente factible coexistan por un lado quienes se encuentren bajos los alcances de Servir y por otro quienes tengan regímenes especiales.
Martínez Puón establece la importancia de distinguir los modelos existentes, como condición primigenia para lograr la construcción de un sistema, con elementos distintivos de los servicios civiles o profesionales de carrera; destaca que éstos no cubren en su totalidad al personal de la administración pública, e incluso expresa que corresponden a uno de los cuatro tipos de ingreso o nombramiento en el sector público:

a) Políticos que ocupan los puestos más altos;
b) personal perteneciente a sindicatos;
c) miembros del servicio civil y
d) sistema de cuotas, en razón de alguna condición de vulnerabilidad.

El problema central de la profesionalización en la jerarquía administrativa consiste en saber hasta qué nivel se hará la designación, con base en méritos o en criterios políticos. Esto es fundamental para comprender que no existen servicios civiles de carrera puros y que limitar o pretender a que los guardaparques lo sean es tener una visión cerrada y ajena a la realidad.

La segunda modalidad es habilitada por el enfoque de la nueva gestión pública, pues la gestión estratégica de recursos humanos es una alternativa inspirada en la gerencia o alta dirección del sector privado, cuyas bases se identifican con una visión estratégica, coherencia entre políticas y gestión del personal, necesidad de implicar a empleados en los objetivos de la organización, y considerarlos como el principal recurso de ella, generación de una cultura corporativa y responsabilidad de alta dirección en la gestión del personal. Se trata de otra opción – misma que se plantea para los guardaparques - puesto que estaría fuera de los marcos reguladores y legales que suelen caracterizar a los servicios civiles.

Seguridad y Salud

De conformidad con la información otorgada por la compañía de seguros, entre 2014 y mayo de 2023 se registraron 32 accidentes de trabajo de Guardaparques en el desempeño de sus funciones.

ACCIDENTES DE TRABAJO REGISTRADOS POR SCRT	
AÑO	**TOTAL**
2014	2
2015	1
2020	4
2021	4
2022	12
2023	9
TOTAL	**32**

Remuneraciones

De acuerdo con la información presentada por SERNANP, existen seis niveles remunerativos para los Guardaparques correspondientes a los siguientes montos:

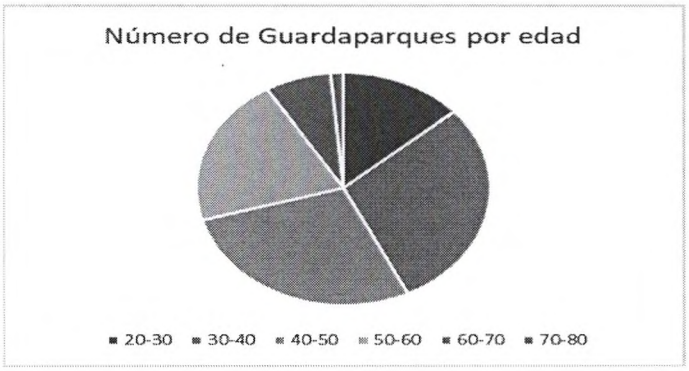
REGIMEN LABORAL	MONTO	GUARDAPARQUES
CAS 1057	1600	265
CAS 1057	1900	256
CAS 1057	2200	194
CAS 1057	2500	13
PLANTA 728	1500	1
PLANTA 728	3000	15
TOTAL GUARDAPARQUES		**744**

Sindicatos

Según información proporcionada por SERNANP, los Guardaparques se han asociado en dos sindicatos: el Sindicato Único de Trabajadores del SERNANP – SUTRASERNANP, y el Sindicato Único de Trabajadores Guardaparques y OMS del Área Natural Protegida Santuario Histórico de Machupicchu – SUTRAGANP-SHM, siendo el primero mayoritario con 382 asociados.

Datos demográficos (edad, sexo, origen, etnia, nivel educativo)

De acuerdo a la información otorgada por el SERNANP, la fuerza laboral se encuentra compuesta por trabajadores entre 20 y 82 años de edad, predominando los trabajadores entre 30 y 50 años de edad.



Asimismo, la fuerza laboral según el sexo corresponde mayoritariamente a hombres (87%), mientras que las mujeres solo representan un 13% del total de trabajadores.

Lugar de la prestación

De acuerdo a la información proporcionada por SERNANP, los lugares en los que trabajan los Guardaparques son los siguientes:

AREA NATURAL PROTEGIDA	Número de Guardaparques
BOSQUE DE PROTECCION ALTO MAYO	31
BOSQUE DE PROTECCION PAGAIBAMBA	1
BOSQUE DE PROTECCION PUI PUI	6
BOSQUE PROTECCION SAN MATIAS-SAN CARLOS	9
COTO DE CAZA EL ANGOLO	5
PARQUE NACIONAL ALTO PURUS	20
PARQUE NACIONAL BAHUAJA SONENE	17
PARQUE NACIONAL CERROS DE AMOTAPE	14
PARQUE NACIONAL COORDILLERA AZUL	41
PARQUE NACIONAL CUTERVO	11
PARQUE NACIONAL GUEPPI - SEKIME	9
PARQUE NACIONAL HUASCARAN	30
PARQUE NACIONAL ICHIGKAT MUJA	12
PARQUE NACIONAL MANU	28
PARQUE NACIONAL OTISHI	6

PARQUE NACIONAL RIO ABISEO	18
PARQUE NACIONAL SIERRA DEL DIVISOR	14
PARQUE NACIONAL TINGO MARIA	7
PARQUE NACIONAL YAGUAS	10
PARQUE NACIONAL YANACHAGA CHEMILLEN	14
REFUGIO DE VIDA SILVESTRE BOSQUES NUBLADOS DE UDIMA	4
REFUGIO DE VIDA SILVESTRE LAQUIPAMPA	3
REFUGIO DE VIDA SILVESTRE LOS PANTANO DE VILLA	4
RESERVA COMUNAL AIRO PAI	3
RESERVA COMUNAL AMARAKAERI	13
RESERVA COMUNAL ASHANINKA	8
RESERVA COMUNAL CHAYUNAIN	7
RESERVA COMUNAL ELSIRA	16
RESERVA COMUNAL HUIMEKI	3
RESERVA COMUNAL MACHIGUENGA	8
RESERVA COMUNAL PURUS	3
RESERVA COMUNAL TUNTANAIN	4
RESERVA COMUNAL YANESHA	8
RESERVA NACIONAL ALLPAHUAYO MISHANA	9
RESERVA NACIONAL CALIPUY	4
RESERVA NACIONAL DE JUNIN	5
RESERVA NACIONAL DEL TITICACA	8
RESERVA NACIONAL LACHAY	4
RESERVA NACIONAL MATSES	12
RESERVA NACIONAL PACAYA SAMIRIA	67
RESERVA NACIONAL PAMPAS GALERAS BARBARA D`ACHILE	3
RESERVA NACIONAL DE PARACAS	17
RESERVA NACIONAL PUCACURO	11
RESERVA NACIONAL DE SALINAS Y AGUADA BLANCA	7
RESERVA NACIONAL SAN FERNANDO	3
RESERVA NACIONAL SISTEMA DE ISLAS, ISLOTES Y PUNTAS GUANERAS	20
RESERVA NACIONAL TAMBOPATA	43
RESERVA NACIONAL DE TUMBES	4
RESERVA PAISAJISTA NOR YAUYOS COCHAS	12
RESERVA PAISAJISTA SUB CUENCA DEL COTAHUASI	5
SANTUARIO HISTORICO BOSQUE DE POMAC	7
SANTUARIO HISTORICO CHACAMARCA	1
SANTUARIO HISTORICO MACHUPICCHU	41
SANTUARIO HISTORICO PAMPAS DE AYACUCHO	4
SANTUARIO NACIONAL CALIPUY	7
SANTUARIO NACIONAL CALIPUY	7
SANTUARIO NACIONAL DE AMPAY	4
SANTUARIO NACIONAL HUAYLLAY	1
SANTUARIO NACIONAL LAGUNAS DE MEJIA	2

SANTUARIO NACIONAL MANGLARES DE TUMBES	5
SANTUARIO NACIONAL MEGANTONI	10
SANTUARIO NACIONAL PAMPA HERMOSA	4
SANTUARIO NACIONAL TABACONAS NAMBALLE	10
ZONA RESERVADA CHANCAYBAÑOS	3
ZONA RESERVADA ILLESCAS	3
ZONA RESERVADA LOMAS DE ANCON	3
ZONA RESERVADA RIO NIEVA	2
ZONA RESERVADA SANTIAGO COMAINA	4
ZONA RESERVADA SIERRA DEL DIVISOR	2
TOTAL	742

Fuente: SERNAMP[9]

Jornada de trabajo

Los Guardaparques de acuerdo al artículo 22° del Reglamento Interno de los Servidores Civiles del SERNANP, aprobado por Resolución Presidencial No 128-2016-SERNANP del 26 de mayo del 2016, *señala que: "El personal Guardaparque podrá prestar servicios bajo el sistema rotativo de veintidós (22) días de trabajo por ocho (08) días de descanso, con la posibilidad de ser acumulada hasta un periodo adicional máximo de cuarenta y cuatro (44) días por dieciséis (16) de descanso.

c. La problemática y la necesidad de un régimen especial laboral

La evidencia mostrada y analizada en los acápites previos muestra las características particulares del personal que labora como Guardaparques y las condiciones especiales de su labor. En ese sentido, corresponde señalar que, en atención al principio-derecho de igualdad, la realidad laboral de los servidores públicos antes señalados, corresponde ser regulada mediante una legislación independiente, y no a través de regímenes laborales de aplicación transversal o general, como actualmente sucede.

En efecto, como ha señalado el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2006-PI/TC, el principio-derecho de igualdad tiene dos manifestaciones, la igualdad ante la ley, y la igualdad en la aplicación de la ley. Para nuestros efectos, corresponde centrarnos en la primera de ellas. Esta variable del principio de igualdad supone que el legislador no puede prescribir tratos discriminatorios, estando facultado únicamente a realizar un tratamiento diferenciado ahí donde existan razones objetivas que lo sustenten.

En lo que respecta al reconocimiento constitucional de la igualdad ante la ley, el artículo 103 de la Constitución Política del Perú establece que pueden emitirse leyes especiales siempre y cuando se atienda a la naturaleza de las cosas, y no en función de la diferencia de las personas.

Al respecto, el mismo Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0018-2003-AI/TC, ha indicado que este artículo establece una regla y, a la vez, una excepción. La regla es que "las normas jurídicas protegen y obligan por igual a todos los habitantes de la República".

[9] https://www.gob.pe/institucion/sernanp/campa%C3%B1as/4340-sistema-nacional-de-areas-naturales-protegidas-por-el-estado

Esta referencia se vincula con las características propias de las normas jurídicas, caracterizadas por establecer mandatos impersonales; en esa medida, no se debe considerar "la singularidad de las personas obligadas a su cumplimiento". Este carácter general de las normas, que se constituye como regla, es de obligatorio cumplimiento para todos los operadores del Derecho, siendo que la excepción solo es viable para:

"(...) la creación de una regla especial, la misma que no se ampara en el arbitrio caprichoso de quienes poseen el poder político, sino en la naturaleza o razón de los hechos, sucesos o acontecimientos que ameriten una regulación particular o no genérica. Es decir, una ley especial -de por si regla excepcional en el ordenamiento jurídico nacional- se ampara en las específicas características, propiedades, exigencias o calidades de determinados asuntos no generales en el seno de la sociedad. Las leyes especiales hacen referencia específica a lo particular, singular o privativo de una materia. Su denominación se ampara en lo sui géneris de su contenido y en su apartamiento de las reglas genéricas. En puridad, surgen por la necesidad de establecer regulaciones jurídicas esencialmente distintas a aquellas que contemplan las relaciones o situaciones indiferenciadas, comunes o genéricas". Expediente N° 0018- 2003-AI/TC.

Como puede verse, en el ordenamiento jurídico peruano se ampara la posibilidad de que el legislador emita una regulación especial, a modo de excepción a la regla, siempre que se atienda a "la naturaleza de las cosas", como prescribe el artículo 103 de la Constitución Política del Perú.

En cuanto al término "cosa" del artículo antes mencionado, en la sentencia N° 0001- 2003-AI/TC, el Tribunal Constitucional señaló que no debe ser asumido en un sentido coloquial, sino como todo elemento vinculado a la juridicidad. Esto quiere decir que cuando el artículo 103 justifica la emisión de leyes especiales en función de la naturaleza de las cosas, se refiere a la excepción en el método de producción legislativa, en donde el concepto "cosa" alude a "una relación jurídica, un instituto jurídico, a institución jurídica o simplemente un derecho, un principio, un valor o un bien con relevancia jurídica".

Si se traslada al ámbito laboral público la referencia del artículo 103 de la Constitución Política del Perú, diríamos, entonces, que se pueden emitir regímenes laborales especiales, siempre que se atienda a las características de la prestación del servicio. Solo así, en términos de la sentencia del Tribunal Constitucional citada en el párrafo precedente, se podría "desvincular la ley de su vocación por la generalidad y hacerla ingresar en una necesaria y razonable singularidad".

A nivel legislativo, como indica Luz Pacheco, se reconoce la existencia de regímenes laborales especiales y legitima su trato diferenciado, para lo cual, en atención al principio de seguridad jurídica, es necesario que el Estado establezca y regule de manera adecuada *"los regímenes laborales especiales, porque el desarrollo económico no se puede hacer a costa del desarrollo social, ya que el fin del Estado no es la productividad"*[10].

Definido el fundamento legislativo para la emisión de normas especiales en el marco de las relaciones laborales, es importante acotar esta referencia al ámbito del Empleo Público, en el cual se enmarca el presente proyecto de ley. Esto nos lleva a encontrar el símil de los regímenes laborales especiales en el ámbito público. Al respecto, la referencia que se busca se encuentra en las llamadas "*carreras especiales*". Sobre estas, se trata de estructuras burocráticas que

10 PACHECO, Luz. "La legitimidad constitucional de los regímenes laborales especiales". En: IV Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Lima: 2010

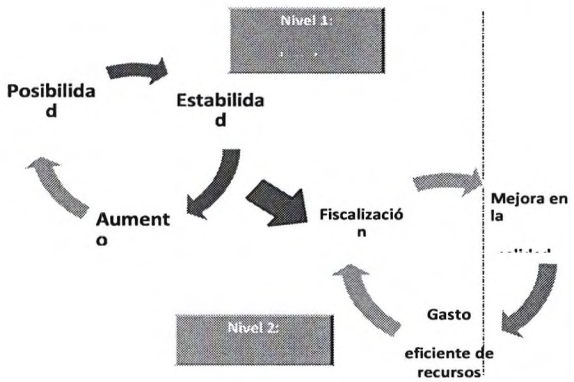
regulan los derechos y obligaciones de supuestos especiales que merecen una regulación autónoma respecto del régimen de carrera administrativa general.

En la administración pública peruana, desde la Ley del Escalafón del Servicio Civil de 1950, la tendencia legislativa al regular los derechos laborales ha sido a través de un régimen escalafonario basado en el mérito para el acceso y progresión, en donde sea la ley la llamada a regular los derecho y obligaciones de los prestadores del servicio[11].

Esta tendencia se verifica con la referencia al régimen de carrera administrativa y sistema único de remuneraciones, regulado a través del Decreto Legislativo N° 276, así como a la misma Ley N° 30057, Ley del servicio civil, que se basan en el régimen estatutario de Empleo Público[12].

Las virtudes de este modelo se miden en función de los resultados esperados. Los regímenes de carrera administrativa buscan satisfacer dos niveles de derechos. En un primer lugar, garantizan los derechos subjetivos laborales; mientras que, en un segundo momento, pretenden garantizar el interés general, brindando un servicio público de calidad de cara al ciudadano[13]. Se trata de reconocer y garantizar derechos laborales en los servidores públicos para que, a través de ello, estos se vean incentivados a capacitarse (en base a ello lograrían tales beneficios) y, así, lograr un cuerpo de personas especializadas para el desempeño de la función pública.

El siguiente cuadro resume los niveles de satisfacción de derechos señalados:



Díaz (2019: p.

De esta manera, la regla y excepción contemplada en el artículo 103° de la Constitución Política del Perú, de la cual hemos desarrollado sus fundamentos en base a las sentencias pertinentes del Tribunal Constitucional, aplica también para el ámbito del Empleo Público. En este sector, no deberá perderse de vista que lo que se quiere promover es el engranaje de beneficios subjetivos que lleven a satisfacer el interés general de cara al ciudadano.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha establecido, en la sentencia recaída en el Expediente N° Sentencia 0008-2005-PI/TC, que:

11 DIAZ, Kenny. La historia del empleo público peruano. Normas Jurídicas: 2019.
12 Idem
13 DIAZ, Kenny. El empleo público como disciplina autónoma: la necesidad de superar el diletantismo entre lo laboral y lo administrativo. Anuario de Investigación del CICAJ; p. 291-314.

"(...) el texto constitucional reconoce la existencia de una carrera administrativa para los servidores públicos, pero también que el ingreso a ella y los derechos, deberes y responsabilidades serán regulados por ley. Por tanto, en rigor, estamos frente a un bien jurídico garantizado por la Constitución cuyo desarrollo se delega al legislador".

Dicho esto, corresponde señalar que en el ámbito público tenemos un listado importante de carreras especiales. Así, tenemos que la primera disposición complementaria final de la Ley N° 30057, Ley del servicio civil, reconoce las siguientes:

a). Ley N° 28091, Ley del Servicio Diplomático de la República.

b). Ley N° 23733, Ley universitaria.

c). Ley N° 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los Profesionales de la Salud.

d). Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial.

e). Ley N° 28359, Ley de Situación Militar de los Oficiales de las Fuerzas Armadas.

f). Decreto Legislativo N° 1149, Ley de la Carrera y Situación del personal de la Policía Nacional del Perú.

g). Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria.

h). Decreto Legislativo N° 052, Ley Orgánica del Ministerio Público.

i). Ley N° 29277, Ley de la Carrera Judicial

La tarea de regular la carrera administrativa (sea la general o los supuestos especiales) está encomendada constitucionalmente al legislador, entendiendo por él al Congreso del República. Así lo estableció el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 00029-2018-PI/TC, en donde establece que:

"En suma, al tratarse de un bien constitucional, este Tribunal considera que la Constitución ha reservado al legislador democrático la competencia de la regulación de dicha carrera administrativa, de conformidad con el artículo 40 de la Constitución".

Estando a lo desarrollado hasta este punto, corresponde señalar que al día de hoy la Ley N° 30057, Ley del servicio civil, es la norma actualmente vigente que replica la apuesta del legislador por establecer un sistema escalafonario en el Estado, así como sus antecesoras reguladas por el Decreto Ley N° 11377 y el Decreto Legislativo N° 276. No obstante, ello, en base a la excepción prevista en el artículo 103° de la Constitución Política del Perú, el legislador ha regulado también carreras especiales. Siguiendo esa pauta legislativa, se pueden reconocer nuevos supuestos de carreras especiales, para lo cual el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0025-2013-PI/TC, ha establecido que:

"(...) Si la ley del servicio civil debe ser, en principio, aplicable a todos los servidores públicos, toda exclusión debe estar razonablemente fundada en la especial naturaleza o la particularidad de la prestación del servicio. Sólo de esta manera estaría justificada la exclusión de un determinado grupo de servidores públicos de los alcances de la ley. (...)

Si el objeto que ha perseguido el legislador es tender a uniformar el régimen de los servidores públicos, las exclusiones que realice deben tener un fundamento en la naturaleza de la función

y constituir propiamente una carrera desde la perspectiva de la progresión. La diferencia no puede basarse solamente en la particularidad de la actividad que realizan, por cuanto las funciones de cada órgano del Estado son, de alguna manera, especializadas y diferentes".

En la sentencia recaída en el expediente N° 00029-2018-PI/TC, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la Ley N° 30745, Ley de la carrera del trabajador judicial. En esta oportunidad, el Tribunal señalo que:

"(...) cuando no se evidencia una justificación válida con base objetiva que sustente la exclusión de un grupo de servidores civiles de la Ley Servir; entonces, dicha exclusión realizada por el legislador será arbitraria e irrazonable, y, por lo tanto, la ley resultará inconstitucional."

En esa medida, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la ley del trabajador judicial en tanto no encontró justificación para la exclusión del régimen de carrera general, "en base a los criterios de especialidad o particularidad del servicio prestado (por incluir servidores del área jurisdiccional y administrativos conjuntamente), y tampoco se advierte la existencia de progresión en la carrera".

Como vemos, dos son los componentes, entonces, que deben alegarse para justificar la existencia de una carrera administrativa especial. El primero de ellos alude a lo desarrollado párrafos atrás, acerca de la especialidad de la prestación del servicio. Sobre este aspecto, se puede inferir de la sentencia recaída en el Expediente N° 00029-2018-PI/TC, contrario sensu, que los trabajadores administrativos no desarrollan funciones especiales que merezcan ser reguladas en un escalafón autónomo. Sobre el segundo componente, el Tribunal Constitucional declaró que la norma materia de análisis no cumplía con el requisito de regular la progresión, por lo siguiente:

"Ahora bien, en lo que respecta a la verificación del segundo elemento —esto es, la existencia de una carrera desde la perspectiva de la progresión—, se advierte que, aun cuando en el artículo 3 de la ley impugnada se hayan establecido niveles y escalas ocupacionales, dicha clasificación está referida a las condiciones de ingreso a la carrera judicial, pero no a una progresión propiamente dicha una vez que se haya entrado a esta. De hecho, en la ley, no se han establecido los requisitos que los trabajadores deben cumplir para ser promovidos o ascendidos en dicha carrera especial."

Efectivamente, el objeto de la Ley Servir es contar con un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado. Es decir, busca que todos tengan un solo régimen, en otras palabras, aplicar la misma norma a todos por igual.

Sin embargo, existen "servidores" que debido a la naturaleza de las funciones que desempeñan no pueden ser equiparados con todos.

En tal sentido, en la Sentencia 02437-2013-PA/TC, fundamentos 25 y siguientes el Tribunal Constitucional afirmó que, para determinar la existencia de una diferenciación jurídicamente relevante, se debe constatar que se aplica diferente trato a quienes se encuentran en condiciones iguales o un trato homogéneo a quienes se encuentran en diferente situación. Lo cual se condice con lo expuesto en el fundamento 85, en la STC 00029-2018-PI/TC el cual precisa que la identificación el tratamiento diferenciado se debe realizar mediante la comparación entre el objeto, el sujeto, la situación o la relación que se cuestiona y otro identificable desde el punto de vista fáctico o jurídico, pero al que se le asigna diferente consecuencia, que constituiría lo que se denomina "término de comparación" (tertium comparationis).

Sobre el particular, los guardaparques no necesitan tener una formación superior o técnica para ejercer sus funciones, pero si necesitan conocer el área, establecer lazos con las comunidades, saber operar vehículos, aspectos que no le son necesariamente aplicables a otros tipos de servidores inclusive a los que trabajan en el SERNANP, pero en otros puestos.

Sumado a ello, respecto al Manual de Puesto Tipo, los Guardaparques no serían considerados como servidores públicos de carrera, sino como servidores de actividades complementarias.

Precisamente, en relación a la particularidad de las funciones de citado personal, nuestro Tribunal Constitucional en el Fundamento 40 de la SENTENCIA 00029-2018-PI/TC **precisó**:

"En cuanto a los alcances generales del Servicio Civil, este Tribunal también señaló en esta sentencia que, si bien la Ley Servir ha establecido una regulación que favorece la uniformidad en el régimen laboral para las personas que prestan servicios en las instituciones del Estado, el legislador, en el ámbito de lo constitucionalmente posible y de sus correspondientes competencias (Artículo 102.1 de la Constitución), dispone de varias opciones de configuración del contenido de las leyes. En ese sentido, puede establecer distinciones, siempre que estén justificadas en la especial naturaleza o particularidad de la función desempeñada o de la prestación del servicio.

En ese sentido, únicamente se pueden establecer exclusiones del régimen general de los servidores civiles en razón a la naturaleza especial o particularidad del servicio prestado y siempre que se haya previsto la realización de una carrera desde la perspectiva de la progresión, en los términos establecidos en la Constitución."

En efecto, cuando en el servicio civil se habla de carreras especiales, se hace referencia a aquellos regímenes que escapan del modelo general. Las razones de estos tratamientos son variadas pudiendo **mencionarse los siguientes**:

• Reconocimiento constitucional de la carrera especial: por las particularidades del servicio, la propia Constitución reconoce una carrera especial con un tratamiento diferenciado del régimen general. Ya se señaló el ejemplo de los profesores, que se encuentra regulado en el artículo 15 de la Constitución que establece que "el profesorado en la enseñanza oficial es carrera pública", y en el caso de las Fuerzas Armadas y Policiales previstas en el artículo 74 del Texto Constitucional.

• Mejor gestión de los servidores civiles: el número de servidores civiles que pueblan una especialidad sectorial, como es el caso de los médicos y diplomáticos, que requerían una organización especializada. En el derecho comparado encontramos un tratamiento diferenciado para su mejor gestión.

• Principio constitucional de independencia: la Constitución reconoce autonomía constitucional al ejercicio de determinadas funciones públicas en la creación de organismos constitucionales, colocándolas en la cúspide de la estructura del Estado, como es el caso del Tribunal Constitucional, la Oficina Nacional de Proceso Electorales, el Jurado Nacional de Elecciones, o el Consejo Nacional de la Magistratura.

Sin embargo, en el tratamiento de sus servidores públicos tutela la independencia en el ejercicio de sus funciones. Tal es el caso de los jueces y fiscales, a los que se adscribe le principio de

independencia y se determina que cuenten con una carrera propia; también en el caso de los docentes universitarios y la protección de la autonomía universitaria.

En línea con lo expuesto, procedemos a detallar algunos aspectos que resaltan la naturaleza especial o particularidad del servicio prestado

Naturaleza especial:

a). Es el actor fundamental para la protección y defensa del patrimonio natural, realizan patrullajes que permiten identificar la presencia de actividades que pueden poner en riesgo el patrimonio de la Nación, teniendo en cuenta que el personal realiza dichas acciones a favor de toda la Nación.

b). El personal está en constante comunicación y coordinación con la población local, convirtiéndose en el rostro visible del Estado para la población de las comunidades que habitan al interior o en la Zona de Amortiguamiento de estas.

c). Se cuentan con guardaparques a lo largo del país, quedando exceptuadas los departamentos de Huancavelica y Tacna donde no se tiene ANP de carácter nacional. Teniendo personal Guardaparque en ecosistemas costeros y marinos como la RN Sistema Nacional Islas, Islotes y Puntas Guaneras, el ecosistema de puna como la RN Pampa Galeras Barbara 'D Achille, las yungas donde encontramos al PN Bahuaja Sonene, el llano amazónico con la RN Pacaya Samiria, entre otros.

d). Sus actividades prioritarias son: vigilancia y control, educación ambiental, comunicación social e interprete intercultural, monitoreo biológico y apoyo a la investigación, así también, extensión y promotor de la gestión de los recursos naturales, resolución de conflictos, entre otros.

e). Para desarrollar sus actividades muchas veces tienen que instalarse en puestos de vigilancia y control y refugios temporales o volantes los cuales se encuentran alejados de las ciudades, los cuales han sido necesario implementarlos con movilidades como bicicletas, motocicletas, cuatrimotos, motonetas, camionetas y cisternas; para el caso de navegación se cuenta con embarcación con motores peque peque, embarcación con motores fuera de borda, chalupas, deslizadores y yates, siendo mayormente ellos mismos los que se transportan de un lugar a otro.

f). Considerando la amenaza de incendios forestales, el personal cuenta con indumentaria para poder controlar los incendios que puedan generarse al interior de las zonas protegidas, pues por la lejanía y el difícil acceso a las áreas, los incendios pueden propagarse rápidamente a la espera de la presencia de los bomberos o las autoridades competentes, pudiendo generar impactos significativos a dichos espacios.

Se han impartido cursos de primeros auxilios y salvataje de acuerdo a la zona en donde se encuentren como zonas nivales en los nevados del PN Huascaran, montañosas como la RN Salinas y Aguada Blanca, salvavidas como el caso de la RN de Paracas, guías o apoyo en busca de personas extraviadas en la exuberante selva con bosques primarios, en el PN del Manu ellos se encuentran preparados a cada uno de los ecosistemas que cuenta nuestro país.

g). Los guardaparques realizan patrullajes especiales como parte de sus funciones de vigilancia y control, lo que comprende el desplazamiento por rutas que les demanda varios días de patrullaje, por tanto, es necesaria una dotación de alimentos, los mismos que son entregados conforme a sus requerimientos en el marco de la actividad programada, de igual forma se provee

de víveres para la realización de actividades de monitoreo, dichos patrullajes pueden tomar horas, días o semanas.

h). Participan en operativos, intervenciones conjuntas respecto a la identificación de actividades ilícitas, incluso brindan soporte técnico a las autoridades competentes en orden interno debido al conocimiento especializado que tienen del territorio, en el que desempeñan sus funciones.

i). Ante la lejanía de las ANP pernoctan en los puestos de control y las ciudades, manteniéndose alerta pues deben actuar ante cualquier actividad que pueda afectar las zonas protegidas.

j). Realizan una constante orientación y asistencia a los visitantes nacionales y extranjeros que ingresan a las ANP por motivos de recreación y turismo, así como llevan a cabo patrullajes en los sectores turísticos de las ANP a fin de ejercer un control y ordenamiento de las actividades turísticas.

Particularidad del servicio:

El personal materia del proyecto de ley, ejerce una labor con características particulares, dado que sus funciones más relevantes están dirigidas a la defensa de las áreas naturales protegidas – que forman parte de nuestro patrimonio cultural, natural - esta labor les exige la realización de jornadas totalmente atípicas, pernoctar en los puestos de vigilancia y por tanto también están expuestos a todo tipo de riesgos propios de los territorios agrestes en los que laboran. Por lo tanto, existe una particularidad.

Perspectiva de la progresión:

Esto responde al derecho al trabajo que se encuentra constitucionalmente reconocido y protegido, en este caso se traduce como el conjunto de metas que los guardaparques se pueden trazar en un plazo de tiempo para potenciar su profesión.

Esto abarca al mismo tiempo, la observancia al trabajo digno, la profesionalización de la carrera pues responde a preguntas como ¿a dónde quiero llegar? ¿hasta dónde puedo aspirar? Es por ello que se establece un escalafón con dos niveles para guardaparques en donde se pondera el nivel de experiencia, la cantidad de años de servicios, los conocimientos, destreza y méritos obtenidos.

Teniendo en cuenta lo antes indicado, con relación al servicio prestado por los Guardaparques cumple con los aspectos de naturaleza especial, particularidad del servicio y perspectiva de la progresión.

Un aspecto adicional que abordar esta señalado en el Informe Técnico Nº 429-2018-SERVIR/GPGSC del 14 de marzo de 2018, respecto a la consulta realizada por SERNANP sobre inclusión del personal guardaparque de la entidad en el primer nivel de grupo de servidores civiles de carrera; CA1 – Asistente.

En dicho informe, se concluye como primer escenario que no existe el sustento técnico suficiente debido a que no existen las condiciones mínimas relacionadas a funciones, requisitos mínimos y probabilidad de progresión en la carrera teniendo en cuenta la información brindada por el SERNANP y sobre la base de las políticas desarrolladas respecto del servicio civil de carrera y la normativa vigente. Asimismo; en el mismo informe se concluye en un segundo escenario que,

el personal guardaparque sería incorporado dentro del grupo de servidores civiles de actividades complementarias en la categoría CO1 – Operador de prestación y entrega de bienes y servicios. Es decir, conforme a lo citado en el informe de SERVIR, ello implicaría que el personal no podría desarrollar una línea de carrera dentro de la entidad.

Estas consideraciones nos permiten afirmar que se requiere un régimen especial y común a fin de promover el recurso humano que se va desarrollando dentro de las entidades para los guardaparques; lo cual tiene asidero en las disposiciones de carácter constitucional conforme a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional; por los fundamentos expuestos, corresponde establecer el régimen de carrera especial de las que las y los Guardaparques.

Otros aspectos relacionados a la naturaleza y particularidad de las funciones de los Guardaparques son:

Funciones de policía administrativa

Algunas de las actividades y funciones especiales que realizan los Guardaparques son funciones de policía administrativa, las cuales se desarrollan, en zonas alejadas o de difícil acceso del país, como realizar patrullajes permanentes terrestres, aéreos, marítimos o fluviales, inspecciones por delegación, los comisos por infracción; reportar y registrar las actividades ilegales y cuando corresponda realizar las denuncias ante la autoridad competente, controlar el ingreso a los espacios protegidos a su cargo, realizar labores de resguardo y vigilancia de las zonas protegidas, informar de forma inmediata sobre las alertas tempranas respecto de la presunta comisión de infracción ambiental, entre otros aspectos desarrollados en la respectiva exposición de motivos.

Por otro lado, dichas funciones se encuentran dispersas en distintas normas; por lo que, se requiere un régimen especial. Ello, contribuye a una mejor gestión de este personal y supera el problema que en el país coexistan diferentes normas que regulan el cumplimiento de sus funciones.

El tipo de funciones que deben cumplir los guardaparques implica que éstos intervienen sobre el ejercicio de determinados derechos fundamentales (libertad personal y propiedad, entre otros), **en consecuencia,** la regulación de sus funciones, facultades y responsabilidades debe ser materia de ley formal y no de un reglamento.

En esa línea, la legislación deberá establecer taxativamente el alcance de las potestades de los guardaparques cuando las mismas tienen carácter de vigilancia y control y pueden, en consecuencia, afectar el ejercicio de derechos fundamentales de terceros. En ese sentido, se justifica la creación de la carrera de Guardaparques como un estatuto único y con funciones exclusivas en su materia.

Jornada laboral atípica

Respecto a la jornada laboral, es oportuno indicar lo siguiente:

- El artículo 25 de nuestra Constitución Política establece que la jornada ordinaria de trabajo es de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales, como máximo.

- Para el caso de los trabajadores que se encuentran bajo el régimen laboral de la actividad privada (T.U.O del D. Leg. N° 728). El artículo 5 del Texto Único Ordenado de la Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobretiempo, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2002-TR, señala que no se encuentran comprendidos en la jornada máxima, entre otros, los que prestan servicios intermitentes de espera, vigilancia o custodia.

- La legislación aplicable al régimen laboral de la actividad privada excluye expresamente de la jornada de trabajo a aquellos trabajadores cuyas labores suponen la alternancia de lapsos efectivos de labor con periodos de inactividad.

- El régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 – CAS, en su artículo 3 señala que este tipo de contrato constituye una modalidad especial de contratación laboral, privativa del Estado que se regula por dicha norma, el mismo que no se encuentra sujeto a la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, al régimen laboral de la actividad privada ni a otras normas que regulan carreras administrativas especiales.

- En lo que respecta a la jornada laboral, el inciso b) de su artículo 6 señala que los trabajadores están sujetos a una jornada máxima de ocho (8) horas diarias o cuarenta y ocho (48) horas semanales.

- Conforme a las normas de presupuesto, las entidades públicas, independientemente del régimen laboral que las regule, no se encuentran autorizadas para efectuar gastos por concepto de horas extras. Por tanto, en caso de producirse, estas podrían ser compensadas con periodos equivalentes de descanso físico, lo cual no generaría gasto adicional.

Por tanto, se considera factible y oportuno, la aprobación del proyecto de Ley materia de análisis, ello a razón de la necesidad de regular las condiciones laborales de los/as guardaparques puesto que, como se expuso, desarrollan una jornada atípica, la cual no se encuentra regulada en el Decreto Legislativo Nº 1057 ni en la Ley Nº 30057 (régimen laboral ante un eventual y futuro tránsito al régimen del Servicio Civil).

Sobre la capacitación del personal

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental -OEFA es un organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente, con personería jurídica de derecho público interno, creado mediante Decreto Legislativo N° 1013.

Es el ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) y tiene la responsabilidad de verificar el cumplimiento de la legislación ambiental por todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas. La función de supervisión se rige, entre otras normas y principios de protección ambiental que resulten aplicables, por los principios: "Preventivo y correctivo" y "Orientación a riesgos"; es así que las acciones de supervisión tienen como objeto prevenir, evitar, detectar y/o corregir la comisión de acciones u omisiones, que podrían ser constitutivas de incumplimiento de obligaciones fiscalizables; considerando el riesgo ambiental que pueda generar el desarrollo de la actividad del administrado, teniendo en cuenta el nivel de sus consecuencias así como la probabilidad de su ocurrencia.

En ese sentido, el SERNANP, creado mediante Decreto Legislativo Nº 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, es un Organismo Público Técnico

Especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuesta adscrito a EL MINAM. EL SERNANP ejerce sus competencias a nivel nacional. Tiene su sede principal en la Ciudad de Lima, contando con oficinas para gestionar las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional. Es el ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales protegidas por el Estado (SINANPE) y se constituye en su autoridad técnico-normativa asegurando su funcionamiento como sistema unitario.

Conforme a ello, ambas instituciones pueden suscribir un Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional, cuya finalidad este orientada al desarrollo de actividades académicas, de investigación, asistencia técnica, intercambio de información, así como acciones normativas, campañas de sensibilización con el objeto de lograr el fortalecimiento interinstitucional.

Donde OEFA se comprometa a brindar capacitación a los Guardaparques, a través de la Academia de Fiscalización Ambiental (AFA), que forma parte de la Subdirección de Fortalecimiento de Capacidades en Fiscalización Ambiental (SFOR) del OEFA, quien es el área encargada de realizar actividades de capacitación con el propósito de formar profesionales expertos en Fiscalización Ambiental; cuya principal función es la de diseñar, implementar y ejecutar actividades académicas sobre Fiscalización Ambiental.

Ello en el marco, el Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación del Ministerio del Ambiente, en su artículo 12 señala que son funciones del Viceministerio de Gestión Ambiental: "e) Promover y difundir tecnologías ambientales innovadoras, desarrollar capacidades y fomentar las ciencias ambientales; f) Coordinar, fomentar y promover la educación, la cultura y la ciudadanía ambiental"

Debemos tomar en cuenta que trabajar como Guardaparque, con o sin título, demanda conocimientos teórico-prácticos sobre conservación de la diversidad biológica y el patrimonio natural, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, protección del ambiente habilidades y destrezas para desempeñarse en ambientes silvestres y en situaciones de riesgo personal y de terceros. En este sentido, resulta necesario que el MINAM impulse la capacitación de este personal que les permita desarrollar acciones en los aspectos mencionados, en coordinación con otras entidades del sector involucradas.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

En nuestro ordenamiento jurídico, Ley N° 30057, Ley del servicio civil, es la norma actualmente vigente que regula la carrera administrativa de los funcionarios del Estado. No obstante, en base a la excepción regulada en el artículo 103° de la Constitución Política del Perú, el legislador ha regulado también carreras especiales; por tanto, la presente propuesta normativa crea un régimen especial de los Guardaparques del Perú.

Sobre el particular, en virtud de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, la propuesta normativa tiene como principal sustento que la prestación del servicio de Guardaparques, no exige, necesariamente, de conocimientos adquiridos en base a estudios formales, así como en el principio de primacía de la realidad, igualdad de oportunidades, la profesionalización de los servidores públicos y en las labores de naturaleza particular que realizan los guardaparques. En efecto, como se ha desarrollado, por el componente consuetudinario, el perfil de puesto de estos/estas trabajadores/as requiere preferentemente de conocimientos ancestrales y locales.

Este aspecto reviste de particularidad, frente al régimen de carrera general, debido que –justamente- este último parte de la premisa burocrática del mérito en base a grados y títulos.

En esa medida, debido a que el actual régimen de carrera regulado en la Ley N° 30057, ley del servicio civil, como su antecesora, regulada por el Decreto Legislativo N° 276, no reconocen la posibilidad de que personal sin grados y títulos formen parte del escalafón, se requiere tal habilitación a través del reconocimiento de la carrera especial de las y los Guardaparques.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La implementación de lo dispuesto en la presente Ley se financia de forma progresiva con cargo a los recursos del presupuesto institucional de SERNANP, respetando las disposiciones legales presupuestales y sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

El principal beneficio se encuentra en la optimización del servicio que brindan los guardaparques, en especial el evitar la deforestación de nuestros bosques, que impactan en la preservación del medio ambiente y el cambio climático.

Otros beneficios res la conservación de la especies, la biodiversidad, evitar la contaminación de los ríos, cuencas, otros.

IV. INCIDENCIA AMBIENTAL

La iniciativa legislativa tendrá incidencia ambiental positiva considerando, porque busca regular el régimen laboral, funciones, deberes, derechos, beneficio y otros de los Guardaparques que contribuirá al desarrollo sostenible de la Amazonía, orientadas a participar más activamente en la protección y conservación del medio ambiente.

Los Guardaparques con la presente ley, se fortalecerá sus labores vinculadas al manejo y protección del área natural protegida, así como acciones de sensibilización respecto de la diversidad biológica, los valores étnico-culturales y/o de derechos de pueblos indígenas en Áreas Naturales Protegidas continentales y marinas que constituyen el patrimonio natural de la nación, entre otros.

V. LA RELACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa es concordante con el tema 52 de la agenda legislativa 2021-2026, leyes sobre protección del medio ambiente y desarrollo sostenible, concordante con la décima novena política del estado sobre desarrollo sostenible y gestión ambiental, mediante el cual el estado se compromete a "institucionalizar la gestión ambiental, pública y privada para proteger la diversidad biológica, facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, asegurar la protección ambiental (...).