



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"



**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOLCIAL

COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social y de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología el Oficio 022-2024-PR, mediante el cual la presidenta de la República observa la Autógrafa de Ley del Cuerpo de Guardaparques del Perú (en adelante, la autógrafa) recaída en los Proyectos de Ley 5755/2023-CR y 6275/2023-CR.

I. Situación procesal

1.1. Antecedentes procedimentales

La autógrafa observada tiene origen en los Proyectos de Ley 5755/2023-CR y 6275/2023-CR. El Proyecto de Ley 5755/2023-CR fue decretado e ingresó el 23 de agosto de 2023 a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (CTSS) como primera comisión dictaminadora y a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAE) como segunda comisión dictaminadora. El Proyecto de Ley 6275/2023-CR fue decretado e ingresó el 3 de noviembre de 2023 a la CPAAAE como primera comisión dictaminadora, y a la CTSS como segunda comisión dictaminadora.

En sesión conjunta realizada el 21 de noviembre de 2023, se aprobó por unanimidad el dictamen recaído en los Proyectos de Ley 5755/2023-CR y 6275/2023-CR que, con texto sustitutorio, propone la "Ley del Cuerpo de Guardaparques del Perú".

El Congreso de la República, en sesión plenaria realizada el 14 de diciembre de 2023, aprobó por unanimidad el texto sustitutorio del referido dictamen. En la misma sesión plenaria, se acordó la exoneración de la segunda votación. Posteriormente, con fecha 10 de enero de 2024, el presidente del Congreso de la República remitió la autógrafa correspondiente a la Presidencia de la República.

Mediante Oficio 022-2024-PR, de fecha 25 de enero de 2024, el presidente de la República observó la autógrafa de ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política. La

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

observación fue decretada e ingresó el 25 de enero de 2024 a la CTSS, como primera comisión dictaminadora, y a la CPAAAE, como segunda comisión dictaminadora.

En la sesión extraordinaria conjunta realizada el 15 de febrero de 2024:

- La Comisión de Trabajo y Seguridad Social aprobó por MAYORÍA el presente dictamen conjunto de insistencia recaído en la observación formulada por la presidente de la República a la Autógrafa de Ley de Guardaparques del Perú, con dispensa del trámite de sanción del acta. Votaron a favor del dictamen conjunto los señores congresistas: Pasión DÁVILA ATANACIO, Isabel CORTEZ AGUIRRE, Cruz ZETA CHUNGA, Tania RAMÍREZ GARCÍA, María del Carmen ALVA PRIETO, Bernardo QUITO SARMIENTO, Noelia HERRERA MEDINA, Raúl DOROTEO CARBAJO, Jorge COAYLA JUÁREZ y Carlos ALVA ROJAS. La congresista María AGÜERO GUTIÉRREZ votó por la abstención.

- La Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología, aprobó por UNANIMIDAD el presente dictamen conjunto de insistencia recaído en la observación formulada por la presidente de la República a la Autógrafa de Ley de Guardaparques del Perú, con dispensa del trámite de sanción del acta. Votaron a favor del dictamen conjunto los señores congresistas: Ruth LUQUE IBARRA, Francis Jhasmina PAREDES CASTRO, María Elizabeth TAIPE CORONADO, Nilza Merly CHACÓN TRUJILLO, Pasión Neomías DÁVILA ATANACIO, Gladys Margot ECHAÍZ DE NÚÑEZ ÍZAGA, Nelcy Lidia HEIDINGER BALLESTEROS, Mery Eliana INFANTES CASTAÑEDA, Jeny Luz LÓPEZ MORALES, Auristela Ana OBANDO MORGAN, Karol Ivett PAREDES FONSECA, Susel Ana María PAREDES PIQUÉ, Silvana Emperatriz ROBLES ARAUJO y Elvis Hernán VERGARA MENDOZA. No se registraron votos en abstención, ni en contra.

II. Contenido de la observación formulada a la autógrafa de ley

La observación formulada por la presidenta de la República a la autógrafa de ley comprende lo siguiente:

2.1. Exclusión de la carrera administrativa regulada en Ley 30057, Ley del Servicio Civil

La presidenta de la República señala que es preciso traer a colación la Sentencia de fecha 20 de agosto de 2020, emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente 29-2018-PI/TC (Caso Ley de la Carrera del Trabajador Judicial), que declara inconstitucional la Ley 30745, Ley de la Carrera del Trabajador Judicial, que dispuso en su Segunda Disposición Complementaria Final la exclusión de los trabajadores del Poder Judicial de los alcances

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

de la Ley del Servicio Civil. Así, en el fundamento 71 de la mencionada sentencia, se señaló lo siguiente:

"71. Todo lo previamente indicado permite concluir que la actuación del legislador en el sentido de excluir a todos los trabajadores del Poder Judicial de los alcances de la Ley Servir de la manera realizada en el presente caso ha carecido de razonabilidad. Así, no se encuentra justificada tal exclusión de acuerdo con 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".

Asimismo, señala que cada entidad pública cumple funciones netamente diferenciadas en el aparato del Estado, con mayor o menor grado de complejidad o con presencia de sendos particularismos y que ello no justifica la exclusión de la carrera administrativa regulada en Ley 30057, Ley del Servicio Civil.

También señala que las funciones que realiza el personal del SERNANP, son funciones propias de los servicios que este brinda, incluyendo las funciones de los/as guardaparques y, por lo tanto, se encuentran comprendidas en el ámbito de aplicación del régimen unificador de la Ley 30057, cuyo objeto es establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en el Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, y la prestación de servicios a cargo de estas.

Agrega que, si bien puede regularse leyes específicas que cubran las características especiales de la función que realice un/a servidor/a público/a, ello no implica que deban apartarse del régimen unificador de la Ley 30057.

En esa línea, agregan que el Tribunal Constitucional en el fundamento 66 de la Sentencia de fecha 26 de abril de 2016, recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PITTC, 0008-2014- PITTC, 0017-2014-PUTC, referida a la demanda de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, indicando que toda exclusión de un determinado grupo de servidores públicos de los alcances de la Ley del Servicio Civil debe encontrarse debidamente justificada en la especial naturaleza o la particularidad de la prestación del servicio.

2.2. Incorporación de los guardaparques en un régimen laboral especial

Si bien la Autógrafa en su artículo 10 dispone que el ingreso al cuerpo de Guardaparques se realiza mediante concurso público de méritos, sin embargo, en la Primera Disposición Complementaria Final señala que:

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

"Los guardaparques que se encuentren laborando, bajo la modalidad de contrato administrativo de servicios (CAS), regulado en el Decreto Legislativo 1057, al momento de la publicación de la presente ley, será considerado en el nivel de grupo ocupacional establecido en el artículo 14, de acuerdo con los años que viene desempeñándose como guardaparque en el SERNARP. (...) El guardaparque del régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de fomento del empleo, podrá acogerse al régimen especial previsto en la presente ley de manera voluntaria".

En esa línea, la autógrafa no considera en absoluto pasar por el tamiz de un concurso público de méritos, sino que la incorporación de los/as trabajadores/as sea de manera automática, situación que contraviene lo dispuesto por el artículo 103 de la Constitución y las leyes correspondientes respecto al ingreso a la carrera administrativa y el servicio público.

Agrega que, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público, la incorporación al empleo público se realiza mediante concurso público abierto, por grupo ocupacional, con base en el mérito y capacidad de la persona, en un régimen de igualdad de oportunidades. En esa línea, también se encuentran el artículo IV del Título Preliminar y el artículo 9 del Decreto Legislativo 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

En este sentido, indica que la incorporación automática de los/as guardaparques a la función pública vulnera el interés general e impide la existencia de una relación válida, por lo que es nulo de pleno derecho el acto administrativo que las contravenga, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de quien lo promueva, ordena o permita.

2.3. Reforma del serviciocivil, compensaciones y beneficios del nuevo régimen

Señala que el SERNANP, como organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio del Ambiente, continúa con la implementación del tránsito al régimen unificador de la Ley 30057, por lo cual los/as servidores/as de dicha entidad, incluyendo los/as guardaparques tendrían acceso a las mejoras en las compensaciones económicas, lo cual implica doce (12) compensaciones económicas mensuales que incluye vacaciones, más dos (2) compensaciones por concepto de aguinaldo (equivalente cada uno a la compensación económica mensual que perciben) y, adicionalmente, una compensación por tiempo de servicios (CTS) equivalente a una compensación mensual que se calcula sobre la base de lo que se percibe como compensación económica. Por lo tanto, percibirían el

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

equivalente a quince (15) compensaciones económicas mensuales, bajo el régimen de Ley 30057; lo cual representará un incremento respecto de sus actuales ingresos.

Agrega que la compensación económica en el régimen del servicio civil añade una valorización priorizada cuando, debido a condiciones accesibilidad geográfica, altitud, riesgo de vida, riesgo legal o servicios efectivos en el extranjero, se presenten situaciones atípicas para el desempeño de funciones.

También se señala que, si Sernanp al ser un organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio del Ambiente, continúa con su implementación del tránsito al régimen unificador, los servidores de dicha entidad, incluidos los Guardaparques tendrían acceso a las mejoras en las compensaciones económicas, las cuales se basan en el desempeño, la capacidad y la evaluación permanente de los servidores civiles, lo cual implica doce (12) compensaciones económicas mensuales que incluye vacaciones, más dos (2) compensaciones por concepto de aguinaldo (equivalente cada uno a la compensación económica mensual que perciben) y, adicionalmente, una compensación por tiempo de servicios (CTS) equivalente a una compensación mensual que se calcula sobre la base de lo que se percibe como compensación económica. Por lo tanto, percibirían bajo el régimen de la Ley del Servicio Civil el equivalente a quince (15) compensaciones económicas mensuales, lo cual representará un incremento respecto de sus actuales ingresos, pues esta norma reformula la política remunerativa del Sector Público.

2.4 Falta de un test de proporcionalidad pese a afectar derechos fundamentales

El dictamen que sustenta la autógrafo de ley no cuenta con un test de razonabilidad o proporcionalidad que, en base a los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, pueda justificar la legitimidad del trato diferenciado a los/as guardaparques integrantes del Cuerpo de Guardaparques del Perú, al otorgar diversas asignaciones económicas adicionales frente a servidores/as de otros regímenes laborales en el sector público. En tal sentido, indica que la autógrafo no se encuentra adecuadamente sustentada respecto a su constitucionalidad en dicho extremo.

Asimismo, señala que el Tribunal Constitucional ha desarrollado los pasos que se han de efectuar para verificar el cumplimiento del principio de proporcionalidad en el análisis de la infracción de la igualdad (test de igualdad), señalando que para ello debe tenerse en cuenta, antes de proceder al examen de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto o ponderación, lo siguiente: **a)** Determinación del tratamiento legislativo diferente: la intervención en la prohibición de discriminación, consistente en la verificación de la introducción de un trato diferenciado a los destinatarios de la norma que, en cuanto medio, está orientada a la consecución de un fin; **b)** Determinación de la "intensidad" de la



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

intervención en el principio de igualdad, debiendo identificar el grado de intensidad (grave, media o leve); y, c) Determinación de la finalidad del tratamiento diferente (objetivo y fin), donde la finalidad justifica normativamente la legitimidad del objetivo del tratamiento diferenciado.

2.5 Sobre el acceso a la función pública

Señala que, independientemente del régimen laboral de contratación, el acceso al servicio civil se realiza por concurso público de méritos en un régimen de igualdad de oportunidades, de acuerdo con los principios de mérito y la capacidad de las personas, con excepción de los puestos de confianza. Indica que su inobservancia es sancionada con la nulidad de los actos administrativos expedidos.

Agrega que, según la sentencia recaída en el Expediente 025-2005-AI/TC acumulado al Expediente 026-2005-AI/TC, el acceso a la función pública, en cuanto derecho constitucional, vincula a todos los poderes públicos. Por una parte, respecto al legislador, la vinculación negativa le prohíbe afectar el contenido del derecho en su labor de configuración, delimitación y limitación de este derecho; y, por otra, la vinculación positiva le impone un mandato de desarrollar normas y procedimientos orientados a su pleno ejercicio.

2.6 Falta de justificación de la Autógrafa de Ley

Señala que el dictamen que sustenta la autógrafa de ley no analiza el impacto que tendría sobre la implementación del régimen del servicio civil y la distorsión que generaría en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

En este sentido, precisa que el dictamen carece de una adecuada justificación, toda vez que en su análisis costo beneficio fundamenta los efectos directos para la sociedad aduciendo "la mejora de la calidad del servicio en la protección y conservación del patrimonio natural, generándose un círculo virtuoso que beneficia a la sociedad en general"; sin embargo, no fundamenta la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley y no acredita un interés público real, ni que se haya tomado en cuenta el actual tránsito al régimen del servicio civil que vienen realizando las entidades públicas, así como tampoco determina el impacto presupuestal de la medida.

2.7 Impacto presupuestal de la medida



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE GUARDAPARQUES DEL PERÚ (PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y 6275/2023-CR)

Señala que el dictamen que sustenta la autógrafa de ley no realiza un adecuado análisis cuantitativo y cualitativo que identifique a los posibles beneficiarios de la medida propuesta, así como el impacto que generaría y el costo de su implementación.

Agrega que implementar la iniciativa legislativa en los términos propuestos y establecer beneficios económicos a favor de los guardaparques implicaría la asignación de mayores recursos para atender los mismos; debiendo considerar que las iniciativas legislativas no pueden contener propuesta de creación ni aumento del gasto público.

2.8 El análisis presupuestal a la Autógrafa de Ley

Señala que el análisis costo beneficio del dictamen que sustenta la autógrafa de ley no presenta un análisis de los costos y beneficios en términos cuantitativos y cualitativos. Indica que la medida propuesta podría implicar mayores gastos en personal, en bienes y servicios asociados al cumplimiento de sus funciones en la zona geográfica donde desempeña las labores de guardaparques, entre otros.

Señala que no se presenta la evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios en los pliegos involucrados para financiar su implementación en el año fiscal 2024, lo cual es imperativo considerando el plazo de 90 días calendario para la implementación de la ley, así como en los años subsiguientes.

Agrega que la Segunda Disposición Complementaria Final de la autógrafa de ley establece una posibilidad de aplicación por parte de los gobiernos regionales, que, al no considerar y/o especificar la fuente de financiamiento, generaría mayores recursos para los gobiernos regionales que opten por su aplicación.

En este sentido, precisa que la autógrafa de ley vulnera el principio de equilibrio presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo 1440, ya que la misma podría implicar demandas adicionales que no han sido previstas en la Ley de Presupuesto del presente año fiscal.

2.9 Iniciativa de gasto con la Autógrafa de Ley

Señala que la autógrafa de ley, al disponer la creación de un régimen laboral especial del Cuerpo de Guardaparques del Perú, si bien precisa que su financiamiento sería con cargo a los recursos del presupuesto institucional del SERNANP, establece diversas asignaciones, gratificaciones, remuneraciones y demás beneficios económicos, los mismos

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

que terminarían generando un gasto adicional al erario nacional, ya que implicaría el pago de tales conceptos laborales correspondientes al régimen al cual se estarían incorporando los/as trabajadores/as.

Indica que, de acuerdo con el artículo 79 de la Constitución Política del Perú y el artículo 76 del Reglamento del Congreso, los/as representantes del Congreso de la República no tienen la potestad de presentar iniciativas legislativas que creen ni aumenten gasto público, salvo el que corresponde a su presupuesto. Agrega que el Congreso de la República necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que se encuentre constitucionalmente justificada la creación de gasto público en general.

3. Marco normativo

- Constitución Política del Perú
- Ley 30057, Ley del Servicio Civil
- Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público
- Ley 28611, Ley General del Ambiente
- Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas
- Decreto Legislativo 1079, Decreto Legislativo que establece medidas que garanticen el Patrimonio de las Áreas Naturales Protegidas
- Decreto Legislativo 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos
- Decreto Legislativo 728, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Productividad y Competitividad Laboral
- Decreto Supremo 004-2021-MINJUS, Decreto Supremo que crea el Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos
- Decreto Supremo 040-2014-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento General de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil
- Decreto Supremo 006-2008-MINAM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas
- Decreto Supremo 038-2001-AG, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas
- Resolución Ministerial 077-2088-MINAM, Resolución Ministerial que declara el día 6 de diciembre de cada año como el Día del Guardaparque Peruano

4. Análisis de los extremos de la observación formulada a la autógrafa de ley

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

4.1 Análisis sobre la incorporación de los guardaparques en un régimen laboral especial

Sobre este extremo de la observación debemos analizar la regulación existente sobre el régimen especial laboral. En nuestro ordenamiento jurídico la dación de una ley especial 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 generis* de su contenido y en su apartamiento de las reglas genéricas. En puridad, surge por la necesidad de establecer regulaciones jurídicas esencialmente distintas a aquellas que contemplan las relaciones o situaciones indiferenciadas, comunes o genéricas. Consecuencia derivada de la regla anteriormente anotada es que la ley especial prima sobre la de carácter general.

En el ámbito constitucional, el Tribunal Constitucional señaló respecto a la validez del régimen laboral agrario¹ y el artículo 103 de la Constitución que "(...) sólo por excepción es viable 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. Además, se estableció que dicho artículo constitucional es el título habilitante que permitiría la generación de normas especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, es decir, las circunstancias especiales, privativas y propias de una materia definida que requieren que el legislador legisle especialmente, a efectos que la normativa cubra una realidad que, por sus especiales rasgos, requiere de un tratamiento diferenciado no discriminatorio"².

Lo expuesto por el Tribunal Constitucional es aplicable en materia laboral porque actualmente coexisten una serie de normas especiales y convenios –como en el caso de construcción civil– que regulan beneficios y derechos de forma especial, en atención a una serie de rasgos o factores, como el tipo de actividad en el que prestan sus servicios los trabajadores, la naturaleza misma del servicio o por las condiciones propias del trabajador, por el cambio dinámico que experimenta la sociedad, entre otros. Es así, que, a diferencia de otras ramas del derecho, en el caso del derecho laboral, es necesaria la promoción de normas especiales, orientadas todas a la protección del trabajador y a la no vulneración del principio de igualdad, tema que quizás ha sido el más discutido en determinados regímenes como el agrario y principalmente el de las Mypes.

¹ Sentencia recaída en el Expediente N° 0027-2006-PI (02/02/2008).

² Fundamento N° 5 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 0027-2006-PI (02/02/2008)

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

Por tal motivo a continuación, analizaremos qué elementos de algunos denominados "régimen laborales especiales" coinciden con la legislación laboral común. Luego, identificaremos algunas características compartidas y, finalmente, ensayaremos cuáles deberían ser los elementos o criterios que considerar para establecer cuándo procede legislar un régimen laboral especial.

4.1.1 Régimen laboral público y privado: sus formas especiales de contratación

Resulta confusa la distinción que se da en nuestro ordenamiento laboral, entre el régimen laboral público y el privado, más si dentro de cada régimen existen formas especiales de contratación. En efecto, como veremos a lo largo del texto no solo en el régimen privado observamos más de un régimen laboral en el que se regulan beneficios y derechos laborales distintos, sino también en el régimen laboral público.

Así, en el régimen laboral público coexiste más de una forma de contratación, ya que tenemos a los trabajadores a quienes se aplica el Decreto Legislativo 276³ con beneficios y derechos diferentes a los trabajadores que están contratados bajo las normas del régimen laboral privado, esto es, bajo el Decreto Legislativo 728 y que es denominado coloquialmente como "régimen laboral mixto". Este último decreto legislativo se aplica también en contrataciones estatales para, por ejemplo, personas que no desarrollan actividades administrativas como personal de limpieza, obreros municipales, entre otros.

A partir del año 2008, tenemos una forma distinta de contratación denominada "Contratación Administrativa de Servicios" (CAS)⁴, régimen que a la fecha sigue siendo materia de constante cuestionamiento. También está el régimen del Servicio Civil bajo la Ley 30057 que sumados son en la actualidad los denominados "régimen laborales

³ También son aplicables las disposiciones de la Ley Marco del Empleo Público, Ley N° 28175, y las normas complementarias

⁴ Denominados anteriormente SNP (Servicios No Personales) cuyos rasgos de laboralidad generaron una gran cantidad de demandas judiciales en las que fueron reconocidos en muchas de ellas como trabajadores, ordenando su reposición y el reconocimiento de beneficios laborales. A partir de esta coyuntura, el Gobierno promovió la creación de un régimen especial de contratación con el reconocimiento de derechos laborales mínimos denominado CAS, bajo el Decreto Legislativo N° 1057 (28/06/2008). Este régimen abarca a todas las entidades de la administración pública que cuenten con personas que presten servicios de carácter no autónomo mediante alguna modalidad contractual no laboral. Y con la dación de la ley 31131 el 09 de marzo del 2021, todos los servidores con contrato vigente y bajo ciertos requisitos pasaron a tener la condición de indeterminados que luego sería ratificado por el TC en su sentencia Sentencia N° 979/2021 correspondiente al Expediente N° 00013-2021-PI/TC.

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

generales" en la contratación Pública. Por otra parte, tenemos los diversos regímenes laborales especiales en el estado que se detallan en el siguiente cuadro⁵.

CUADRO 1.

RÉGIMEN COMÚN O GENERAL	RÉGIMEN ESPECIAL
1. D.L 276 CARRERA ADMINISTRATIVA 2. D.L 1057 CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS 3. LEY 30057 SERVICIO CIVIL 4. D.L 728 RÉGIMEN DE LA ACTIVIDAD PRIVADA	1. Magisterio (Ley 29944). 2. Docentes universitarios (Ley 30220). 3. Profesionales de la salud (Ley 23536). 4. Asistenciales de la salud (Ley 28561). 5. Magistrados (Ley 29277). 6. Fiscales (Ley 30483). 7. Diplomáticos (Ley 28091). 8. Servidores penitenciarios (Ley 29709). 9. Militares (Ley 28359). 10. Policías (D. Leg. 1267). 11. Gerentes públicos D. Leg. 1024. 12. Convenios de administración con PNUD. 13. Fondo de Apoyo Gerencial (D. Ley 25650). 14. Ley del sereno municipal (Ley 31297).

Elaboración. CTSS

Por otro lado, en el régimen laboral de la actividad privada, regulada por el Decreto Legislativo 728⁶, tenemos lo que se denomina comúnmente como "régimen laboral común o general" el cual es aplicable a los trabajadores inmersos en la actividad privada y que tiene una regulación general en materia de remuneración, jornada de trabajo, descanso vacacional, gratificaciones legales, indemnización por despido, y otras materias (como los derechos colectivos) que se han desarrollado *in extenso* a nivel infra constitucional⁷. También, tenemos los denominados "regímenes laborales especiales" que son materia de

⁵ El TC en reiterada jurisprudencia se ha pronunciado respecto al principio de igualdad que para determinar si en un caso concreto estamos frente a una afectación del principio-derecho a la igualdad, la doctrina constitucional ha desarrollado mecanismos para determinar cuándo estamos frente a un trato desigual con base en justificaciones objetivas y razonables; para determinar si un trato desigual es o no discriminatorio y, por lo tanto, violatorio o no del principio – derecho a la igualdad

⁶ También regulado por el Decreto Supremo N° 003-97-TR, TUO de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

⁷ Esto debido a que los artículos constitucionales que regulan estas materias delegan en el legislador el desarrollo de los mandatos constitucionales, aún cuando resulta innegable que la Constitución ha establecido el marco director que debe orientar esa regulación de rango legal.

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

análisis en el presente como son el régimen de construcción civil, pesquero, agrario, Mype, trabajadores del hogar, y otros.

Luego tenemos que, dentro del régimen laboral común de la actividad privada, el legislador ha regulado formas de contratación especiales, como es el trabajo a domicilio o *part time* y situaciones especiales de trabajadores —como es el caso del trabajador de dirección y de confianza— que, a pesar de no estar regulado por una norma especial, erróneamente se considera como un régimen laboral especial⁸.

Ahora bien, resulta importante indicar que los aspectos del régimen laboral común que seguidamente desarrollaremos coinciden con muchos de los elementos regulados por las normas especiales, como son: la remuneración, el tratamiento de la jornada laboral, el disfrute del descanso vacacional, el reconocimiento de una indemnización por despido arbitrario, entre otros.

4.1.2 Elementos comunes en los denominados “regímenes laborales especiales”

Empecemos por analizar en orden de prioridad los elementos comunes a los del régimen laboral común que están presentes en algunos denominados “regímenes laborales especiales”. El primero de ellos, uno de los elementos esenciales de una relación laboral, es la remuneración.

a) Remuneración

Al respecto, la norma constitucional, en materia de remuneración, ha establecido en el 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. El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquier otra obligación del empleador. Las remuneraciones mínimas se regulan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores”.

Esto quiere decir que el mandato constitucional ha previsto como condición que, la remuneración que el trabajador perciba como contraprestación por la labor (entendida en términos latos) que realiza, debe ser equitativa y suficiente; características que constituirían los rasgos esenciales del derecho a la remuneración. Adicionalmente, la norma constitucional dispone que tanto el pago de las remuneraciones como de los beneficios sociales ocupan el primer orden de prelación entre las obligaciones del empleador.

b) Jornada de trabajo

⁸ En efecto, este es un ejemplo a pesar de las características especiales que reúne el personal de dirección y de confianza no es necesaria la creación de un régimen laboral especial, basta con realizar algunas precisiones o especificaciones en la normativa común



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE GUARDAPARQUES DEL PERÚ (PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y 6275/2023-CR)

En materia de jornada de trabajo, el artículo 25 de la Constitución Política ha establecido que "La jornada ordinaria de trabajo es de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales, como máximo. En caso de jornadas acumulativas o atípicas, el promedio de horas trabajadas en el periodo correspondiente no puede superar dicho máximo (subrayado agregado). Constitucionalmente, es válida la existencia de jornadas acumulativas o atípicas, siempre que no excedan los límites establecidos. Al respecto, el TC ya se ha pronunciado con referencia a las jornadas de trabajo atípicas y acumulativas indicando que la Constitución impone la jornada máxima de trabajo de cuarenta y ocho horas semanales, de modo que, siendo esta la norma más protectora, prevalecerá sobre cualquier disposición convencional que imponga una jornada semanal mayor⁹. Así, la jornada de trabajo, por definición, es una unidad de tiempo. Se mide por lapsos en los que el trabajador está a disposición del empleador para el desarrollo de una actividad productiva, bien sea prestando un servicio, realizando actos o ejecutando obras. Dicho lapso no puede ser empleado en beneficio personal.

c) Descanso vacacional anual remunerado

El descanso vacacional anual remunerado es un derecho de reconocimiento internacional a nivel de la normativa sobre derechos humanos, y, en nuestro Estado este beneficio está reconocido a nivel constitucional, el artículo 25 en su segundo párrafo ha establecido que "(...) Los trabajadores tienen derecho a descanso semanal y anual remunerados. Su disfrute y compensación se regulan por ley o por convenio".

En cuanto a este derecho, que es el descanso regulado en la autógrafo cuya constitucionalidad se cuestiona, la normativa infra constitucional ha establecido que el trabajador tiene –en el régimen común– derecho a treinta días (30) calendario de descanso vacacional por cada año completo de servicios; no obstante, el ejercicio de ese derecho está condicionado, además, al cumplimiento de un récord vacacional por parte del trabajador¹⁰.

4.1.3 ¿CUÁNDO ESTAMOS ANTE UN RÉGIMEN LABORAL ESPECIAL?

Luego de analizar los principales elementos que están presentes en el régimen laboral común y que coinciden con algunos regímenes laborales especiales, se desarrollarán los criterios o elementos para identificar un régimen laboral especial, así tenemos que:

a) Actividad

⁹ Recordemos el precedente vinculante establecido en las Sentencias (principal y aclaratoria) recaídas en el Expediente N° 4635-2004-AA sobre jornadas acumulativas. Además, del respeto de la jornada máxima.

¹⁰ De acuerdo a lo establecido por el Decreto Legislativo N° 713, Norma que regula los Descansos Remunerados.

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

Este elemento es considerado como uno de los criterios claves para distinguir claramente si estamos o no ante un régimen especial.

De esta manera, la relación que se establece entre el trabajador y el empleador lo determina las condiciones del trabajo a realizar en función de la actividad, así califica como un régimen laboral especial, la actividad de construcción civil dada sus características esenciales: la temporalidad y su ubicuidad relativa (labores en distintas obras). En igual sentido, se incorporaría como un régimen laboral especial, el régimen agrario y pesquero, actividades que, si bien en ambas se requiere esfuerzo físico superior a una actividad normal, en el caso de la actividad agraria, exige un esfuerzo físico importante y de manera constante que incluye el estar muchas horas de pie, agachado o en cuclillas, realizando movimientos repetitivos en posiciones corporales forzadas. En estos casos, la actividad genera el reconocimiento de derechos y beneficios laborales distintos.

Ahora bien, en el caso de la actividad de los guardaparques, estos realizan la vigilancia y monitoreo de los ecosistemas, así como velar porque las actividades que se realicen en su interior no afecten su conservación. Ellos realizan actividades físicas para la que se necesita de una resistencia corporal superior al de otros servidores públicos; sus actividades implican caminar muchas horas en la intemperie dentro de las áreas naturales protegidas. En esa línea los guardaparques son los encargados de ejecutar las diversas actividades vinculadas al manejo y la protección de la ANP, son los guardianes de la naturaleza y de la conservación de los ecosistemas, realizan patrullajes permanentes en las zonas que le son asignadas según el cronograma preestablecido, y efectúan su control y vigilancia lo que implica realizar patrullajes terrestres, aéreos, marítimos o fluviales, son actividades completamente distintas a los que realiza un servidor público promedio. Por estos motivos las actividades realizadas por los guardaparques generan el reconocimiento de derechos y beneficios laborales distintos a los regímenes comunes.

b) Ámbito donde se realiza la prestación

Este criterio está referido a que el trabajador que pertenece a un régimen laboral especial presta sus servicios en un ámbito diferente al que se estila en el régimen laboral común. Al respecto, consideramos que los regímenes que calificarían como especial por este criterio son por ejemplo el de construcción civil, porque las labores son realizadas mayormente en obras de construcción, el agrario (en el campo), la trabajadora del hogar, el trabajador pesquero (en el mar), e incluso el minero (campamentos mineros, lugares de extracción); sin embargo, el caso más emblemático sería la de la trabajadora del hogar porque presta sus servicios en el domicilio del empleador, sin que haya de por medio una actividad lucrativa por parte de este.

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

En ese sentido, el guardaparque –a diferencia de los demás servidores públicos que desarrollan sus actividades dentro de las instalaciones de la entidad realizando funciones administrativas– efectúa labores en zonas alejadas de las ciudades o grandes poblaciones, en sitios agrestes a campo abierto en la costa, sierra o selva, en zonas de emergencia, en zonas fronterizas; siendo que los guardaparques muchas veces se encuentran expuestos a peligros propios de la naturaleza así como a peligros generados por delincuentes como mineros ilegales, traficantes de animales, taladores ilegales, traficantes de droga, etc.

c) Naturaleza de la prestación del servicio

Otro elemento para identificar un régimen laboral especial es la naturaleza de la prestación del servicio. De esta manera, tenemos a los artistas, los que laboran a domicilio, el trabajador del hogar, los estibadores, los portadores, todos ellos tienen particularidades muy marcadas que los diferencian uno del otro por la naturaleza de sus prestaciones. Pero si observamos cada uno de ellos, en todos están presentes los elementos como la remuneración, jornada, descanso vacacional regulados de la misma forma que en el régimen laboral común (con algunas especificaciones).

Entonces, la naturaleza de la prestación de servicio del guardaparques es permanente y principal en las áreas naturales protegidas, ellos están en contacto directo con la naturaleza, en una jornada laboral real de 24 horas al día por 22 días al mes; para ello cuentan con una única base que a la vez les sirve de alojamiento las cuales son infraestructuras precarias llamadas garitas de vigilancia donde muchas veces no cuentan con servicios básicos por estar ubicados en zonas alejadas.

d) Condiciones especiales del trabajador

CAMPOS TORRES¹¹, señala que régimen laboral especial se considera en función a las condiciones especiales del trabajador. En efecto, la condición particular del trabajador es un criterio adicional para calificar a un régimen como especial; como sería el caso de un obrero especializado que normalmente labora en la actividad de construcción civil, o como el de la Policía o el de los militares que tienen condiciones especiales, ya que tienen conocimientos en manejo de armas por ejemplo (condición que solo es necesaria para ese tipo de servidores públicos). En ese sentido los trabajadores de un régimen laboral especial poseen una mayor especialización o conocimiento de ciertas materias que otro tipo de servidores públicos necesitan para el desarrollo de sus labores.

¹¹ "Regímenes Laborales Especiales", de Sara Campos Torres. Editado por Gaceta Jurídica – Soluciones Laborales. Año 2009.

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

En esa línea, podemos asegurar que el guardaparques tiene que poseer condiciones especiales como estar en buen estado físico y mental, tener conocimientos básicos de supervivencia; asimismo debe tener conocimientos de la zona natural que protege, tener conocimiento de uso de equipos especializados (como GPS e instrumentos para la medición climatológica), de lectura de mapas y de la diversidad de especies de flora y fauna que se encuentra en el área natural protegida a su cargo.

Los criterios reseñados precedentemente hacen necesaria la dación de una ley especial que considere las específicas características, propiedades, exigencias o calidades de determinados asuntos no generales y se reconozcan derechos y beneficios laborales para los guardaparques.

Asimismo, se justifica el apartamiento de la Ley del Servicio Civil, pues este régimen del Decreto Legislativo 30057 fue creado pensando en servidores civiles que desarrollan labores administrativas dentro de las instalaciones de la entidad que los acoge, mas no se ajusta a la naturaleza y particularidades de las labores que realiza el Guardaparque dentro de las Áreas Naturales Protegidas.

En consecuencia, para la CTSS y para la CPAAAE este extremo de la observación formulada a la autógrafa carece de asidero, correspondiendo la **INSISTENCIA** del texto aprobado por el Congreso de la República.

4.2 Análisis sobre la incorporación de los guardaparques en un régimen laboral especial

La presidenta de la República señala que el ingreso de trabajadores del régimen CAS al Régimen Especial de Guardaparques vulnera principios constitucionales y la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público, en cuanto al mérito e igualdad de ingreso a la carrera administrativa, porque se estaría privilegiando a un grupo determinado al incorporarlo en forma directa y automática sin concurso público que "es el medio idóneo para garantizar la concretización de dichos principios".

Al respecto, el Tribunal Constitucional, señala que:

"[...] el ingreso del personal con vínculo laboral indeterminado, en la Administración Pública, necesariamente ha de efectuarse a partir de criterios estrictamente meritocráticos, a través de un concurso público y abierto"¹², esto quiere decir que "la persona que resulte ganadora de un concurso público de méritos y abierta para una plaza presupuestada y vacante, llevado a cabo con rigurosidad, adquiere el derecho al trabajo para esa plaza".

¹² Sentencia recaída en el Expediente N.º 0025-2005-Pi/TC y 0026-2005-Pi/TC.

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

Queda claro que el ingreso a la administración pública debe responder al principio de mérito, lo cual supone que, sin importar el régimen laboral del que se trate, dicho principio orienta el ingreso de un ciudadano a la función pública. En tal sentido, el cambio de régimen laboral no implica la realización de un nuevo concurso público, ello en atención a que dicho trabajador ocupa una plaza la cual ganó a través de un concurso público. Por tanto, la observación planteada carece de validez, ya que la Autógrafa de Ley estipula que el cambio de régimen está condicionado a que el trabajador CAS tenga vínculo laboral vigente al momento de la dación de la norma, de ello se infiere que dicho vínculo laboral lo obtuvo a través de un concurso público de méritos y abierto, toda vez que para acceder a la contratación bajo el régimen CAS se debe de pasar por un proceso que cumpla y garantice el principio de mérito, capacidad e igualdad de oportunidades¹³. Así, el trabajador CAS debe demostrar previamente haber ingresado por concurso de méritos lo cual acreditaría su idoneidad para el puesto. Un nuevo concurso público para realizar un cambio de régimen no responde al principio de mérito y de igualdad de oportunidades, por el contrario, se estaría vulnerando un derecho adquirido como es el derecho al trabajo que obtuvieron previo concurso público y limita el goce de derechos laborales de aquellos trabajadores que en el régimen CAS carecen o se encuentran disminuidos.

Por otro lado, no estamos frente a un caso de desnaturalización de contratos temporales o contratos civiles, sino de trabajadores que ingresaron bajo contratos CAS siendo infundado pensar que es desatendida la previsión de optar por un concurso público de méritos para una plaza presupuestada y vacante, porque esto previamente fue realizado.

En consecuencia, para la CTSS y para la CPAAAE este extremo de la observación formulada a la autógrafa carece de asidero, correspondiendo la INSISTENCIA del texto aprobado por el Congreso de la República.

4.3 Análisis sobre la reforma del servicio civil, compensaciones y beneficios del nuevo régimen establecido en la autógrafa

Debemos reiterar que la observada Autógrafa de Ley de Guardaparques establece una serie de mejoras en las compensaciones económicas para los guardaparques las cuales se detallan en el artículo 8 de la siguiente forma:

"8.1. El guardaparque tiene las siguientes remuneraciones, compensaciones y beneficios:

¹³ DECRETO SUPREMO N.º 075-2008-PCM que aprueba el reglamento de la ley N.º 1057, artículo 3º, numeral 3 [...]. "En todo caso, la evaluación se realiza tomando en consideración los requisitos relacionados con las necesidades del servicio y garantizando los principios de mérito, capacidad e igualdad de oportunidades. El resultado de la evaluación, en cada una de sus etapas, se publica a través de los mismos medios utilizados para publicar la convocatoria, en forma de lista por orden de mérito [...]".

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

- a. Asignación por labores en condiciones geográficas adversas, ubicadas en zonas rurales alejadas y de condiciones agrestes, diferenciadas por área natural de protección de costa, sierra y selva; siendo la asignación de las áreas naturales protegidas de la costa, sierra y selva el 10 %, 15 % y 20 % de la remuneración mínima vital, respectivamente. En el reglamento de la presente ley se desarrollan los criterios establecidos para el otorgamiento de esta asignación.
- b. Dos gratificaciones al año, correspondientes a los meses de julio y diciembre, equivalentes a una remuneración neta mensual, la cual no podrá ser menor a una remuneración mínima vital.
- c. Reconocimiento de la compensación por tiempo de servicios, con efecto cancelatorio. Se efectiviza a la culminación del vínculo laboral y equivale a una remuneración mínima vital por año de servicio con el tope máximo de doce años.
- d. El trabajador percibe dos remuneraciones brutas mensuales al cumplir veinticinco años de servicios y tres remuneraciones brutas mensuales al cumplir treinta años de servicios.
- e. Asignación de hasta el 35 % de la remuneración neta mensual, adicional a dicha remuneración, por desplazamiento a otra área natural protegida diferente al área de origen.
- f. Asignación del 35 % de la remuneración neta mensual, adicional a dicha remuneración, en caso de que, por razones de servicio, el guardaparque sea asignado a áreas de alto riesgo según la calificación de la entidad competente o declaradas en emergencia. Esta asignación se deja de percibir cuando es trasladado a un puesto donde las condiciones señaladas no existen.
- g. Una asignación del 35 % de la remuneración neta mensual, adicional a dicha remuneración, cuando el servicio sea ejecutado en zona de frontera.
- h. La remuneración neta mensual equivale a la remuneración bruta mensual luego de haber realizado los descuentos de ley. La remuneración bruta mensual se establece en el reglamento de la presente ley".

Frente a ello en la observación se precisa que la eventual implementación de la Ley 30057, Ley de Servicio Civil, en el SERNANP, le otorgaría a los guardaparques también compensaciones económicas las cuales se basan en el desempeño, capacidad y la evaluación permanente de los servidores civiles, lo que implica [...] doce (12) compensaciones económicas mensuales que incluye vacaciones, más dos (2) compensaciones por concepto de aguinaldo (equivalente cada uno a la compensación económica mensual que perciben) y, adicionalmente, una compensación por tiempo de servicios (CTS) equivalente a una compensación mensual que se calcula sobre la base de lo que se percibe como compensación económica. Por lo tanto, percibirían bajo el régimen de la Ley del Servicio Civil el equivalente a quince (15) compensaciones económicas mensuales.

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

Para poder visualizar comparativamente lo señalado precedentemente y lo establecido en la autógrafa se presenta el siguiente cuadro:

CUADRO 3.

Ley de Guardaparques	Ley 30057 Ley de Servicio Civil
Asignación por labores en condiciones geográficas adversas en las áreas naturales protegidas de la costa, sierra y selva el 10%, 15% y 20% de la remuneración mínima vital, respectivamente (art. 8 num. 1 lit. a).	-
Dos gratificaciones al año equivalentes a una remuneración neta mensual (art. 8 num. 1 lit. b).	Doce (12) compensaciones económicas mensuales que incluye vacaciones, más dos (2) compensaciones por concepto de aguinaldo (equivalente cada uno a la compensación económica mensual que perciben).
Compensación por tiempo de servicios equivalente a una remuneración mínima vital por año de servicio con el tope máximo de doce años (art. 8 num. 1 lit. c).	una compensación por tiempo de servicios (CTS) equivalente a una compensación mensual que se calcula sobre la base de lo que se percibe como compensación económica
Dos remuneraciones brutas mensuales al cumplir veinticinco años de servicios y tres remuneraciones brutas mensuales al cumplir treinta años de servicios (art. 8 num. 1 lit. d).	-
Asignación de hasta el 35 % de la remuneración neta mensual, adicional a dicha remuneración, por desplazamiento a otra área natural protegida diferente al área de origen (art. 8 num. 1 lit. e).	-
Asignación del 35 % de la remuneración neta mensual, adicional a dicha remuneración, en caso de que, por razones de servicio, el guardaparque sea asignado a áreas de alto riesgo según la calificación de la entidad competente o declaradas en emergencia (art. 8 num. 1 lit. f).	-
Una asignación del 35 % de la remuneración neta mensual, adicional a dicha remuneración,	-

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

cuando el servicio sea ejecutado en zona de frontera (art. 8 num. 1 lit. g).	
---	--

Como se puede apreciar la "Ley del Cuerpo de Guardaparques del Perú" propuesta, brinda –respecto a la Ley 30057 Ley de Servicio Civil– más y mejores compensaciones económicas las cuales se encuentran directamente vinculadas a la naturaleza y particularidad de su labor, ello en atención a que "son personal esencial, permanente y principal de las áreas naturales protegidas. Son los encargados de vigilar y monitorear los ecosistemas, así como velar porque las actividades que se realicen en su interior no afecten sus objetos de conservación, en una jornada laboral especial [...] con sueldos minúsculos y condiciones laborales precarias. Ellos ponen en riesgo sus vidas cuando se enfrentan a traficantes de animales o apagan incendios provocados por los taladores ilegales"¹⁴. Adicionalmente, las indicadas compensaciones económicas están también relacionadas a la lejanía del área natural protegida, la falta de accesibilidad, gran extensión y la peligrosidad del territorio en el que se desplazan los guardaparques.

Las áreas naturales protegidas se encuentran distribuidos en el territorio nacional de la siguiente manera:

CUADRO 4.
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 protección Alto Mayo	31	98	9
Bosque de protección Pagaibamba	1	85	9
Bosque de protección Pui Pui	6	70	11
Bosque de protección San Matías - San Carlos	9	207	6
Bosque de protección Puquio Santa Rosa	1	15	0.5
Bosque de protección aledaño a la Bocatoma del Canal Nuevo Imperial	1	15	0.5
Coto de Caza El Angolo	5	220	5

¹⁴ CARHUATOCTO SANDOVAL, Henry Oleff, Los derechos laborales de los defensores ambientales de las áreas naturales protegidas, Editado por Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Lima, 2021, p. 21.

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

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 Cordillera Azul	43	1243	34
Parque Nacional de Cutervo	11	95	3.5
Parque Nacional Gueppi – Sekime	9	60	4
Parque Nacional Huascarán	30	50	2
Parque Nacional Ichigkat Muja - Cordillera Del Cóndor	11	250	14
Parque Nacional Manu	23	493	4
Parque Nacional Otishi	6	270	48
Parque Nacional del Río Abiseo	18	90	24
Parque Nacional Sierra del Divisor	14	158	72
Parque Nacional de Tingo María	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 Udimá	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

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

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 Junín	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 Pacaya-Samiria	71	552	34
Reserva Nacional Pampas Galeras	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 Histórico Bosque de Pomac	7	70	2
Santuario Histórico de Chacamarca	1	10	0.5
Santuario Histórico de Machupicchu	41	115	11
Santuario Histórico de La Pampa de Ayacucho	4	1	0.5

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

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 Mejía	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 Ancón	3	5	0.5
Zona Reservada Río Nieva	2	130	3
Zona Reservada Santiago Comaina	4	99	4

FUENTE. Sernanp¹⁵

Por otro lado, en la observación también se indica que en el artículo 31 numeral 1 de la Ley 30057, Ley de Servicio Civil, se reconoce la posibilidad de otorgar valorizaciones priorizadas —es decir compensaciones adicionales— mientras duren las condiciones que motivaron la asignación del guardaparque, ello en la medida que se mantengan las condiciones de accesibilidad geográfica, por altitud, riesgo de vida, riesgo legal que motivan dichas valorizaciones.

Al respecto, es preciso tener en consideración que actualmente los guardaparques no se encuentran dentro del régimen de la Ley de Servicio Civil, sino en el régimen CAS¹⁶ la gran mayoría, ello quiere decir que los indicados beneficios de dicha ley actualmente no son aplicables a los guardaparques. Por otro lado, es importante reconocer que la Ley del Servicio Civil tiene buena intención, sin embargo, su implementación ha demostrado ser muy compleja y no se ha realizado en diversas entidades del estado (por ejemplo, SERNANP); frente a ello la norma contenida en la autógrafo —teniendo en cuenta el nivel de vulnerabilidad de los guardaparques— busca la creación de un régimen que tiene como finalidad atender de manera urgente la situación laboral precaria de estos trabajadores.

¹⁵ Proyecto de Ley N.° 05755/2023-CR, p. 12.

¹⁶ CARHUATOCTO SANDOVAL, Henry Oleff, Los derechos laborales de los defensores ambientales de las áreas naturales protegidas, Editado por Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Lima, 2021, p. 25.

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

En consecuencia, para la CTSS y para la CPAAAE este extremo de la observación formulada a la autógrafo carece de asidero, correspondiendo la INSISTENCIA del texto aprobado por el Congreso de la República.

4.4 Análisis sobre la falta de un test de proporcionalidad en la autógrafo observada pese a afectar derechos fundamentales

La observación considera que se debe superar el test de proporcionalidad para aprobar la Ley del Cuerpo de Guardaparques del Perú. Al respecto es preciso señalar que el Tribunal Constitucional ha establecido que el test de proporcionalidad consiste en *"determinar cuándo estamos frente a un trato desigual con base en justificaciones objetivas y razonables; o cuándo frente a un trato arbitrario, caprichoso o injustificado y, por tanto, discriminatorio"* (Exp. 02776-2011-PHD/TC fundamento jurídico 11)¹⁷.

En esa línea, podemos verificar la existencia de un fin constitucional en la diferenciación (lo cual implica que la diferenciación efectuada por el legislador no vulnere el principio-derecho de igualdad). Respecto a ello, debemos señalar que la Ley del Cuerpo de Guardaparques del Perú crea un régimen laboral especial, debido a las particularidades de la función de los guardaparques, las cuales pasan por el hecho de que laboran en condiciones de lejanía del área natural protegida a su cargo, y a la falta de accesibilidad, además de la gran extensión y la peligrosidad del territorio en el que se desplazan. Ello trae como consecuencia que las particularidades de las labores que realizan efectivamente y la precariedad con la que las ejecutan los guardaparques, no se reconozcan plenamente dentro de los regímenes laborales vigentes, siendo necesaria la creación de este régimen laboral especial.

Respecto al test de proporcionalidad, está compuesto de los siguientes elementos:

- a) **Idoneidad.** Este elemento consiste en "la relación de causalidad, de medio a fin, entre el medio adoptado, a través de la intervención legislativa, y el fin propuesto por el legislador. Se trata del análisis de una relación medio-fin"¹⁸.
- b) **Necesidad:** Este elemento consiste en el análisis sobre la existencia de medios alternativos al optado por el legislador que no sean gravosos o, al menos, que lo sean en menor medida respecto del medio utilizado¹⁹.

¹⁷ MUÑOZ VALERIANO, William J. El test de igualdad según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: reflexiones sobre la sentencia recaída en el Expediente N.º 00045-2004-PI/TC y 00004-2006-PI/TC, en Revista de Derecho, p. 30, versión digital en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=671870937005>.

¹⁸ GRANDEZ CASTRO, Pedro, El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del TC peruano, p. 14. Versión digital en: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/download/394/268>.

¹⁹ GRANDEZ CASTRO, Pedro, El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del TC peruano, p. 16. Versión digital en: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/download/394/268>.

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

- c) **Proporcionalidad en sentido estricto:** Este elemento consiste en una comparación entre el grado de realización u optimización del fin constitucional y la intensidad de la intervención en el derecho fundamental²⁰.

Ahora bien, en el desarrollo del dictamen conjunto de las CTSS y CPAAAE del 21 de noviembre de 2023 se desarrolló en el punto 4.3. el "Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa" ello en concordancia con el Manual de Técnica Legislativa²¹. Al respecto debemos señalar que el test de proporcionalidad se encuentra contenido dentro del referido análisis, ello lo podemos apreciar de lo siguiente:

- a) "La regulación del régimen laboral permite la profesionalización de los Guardaparques, asegurando que tengan la formación y capacitación necesarias, esta oportunidad conlleva una mejor gestión de las áreas naturales y una mayor eficiencia en la conservación"²². Esta afirmación contenida en el análisis de oportunidad implica la superación de elemento idoneidad del test de proporcionalidad.
- b) "La necesidad de una regulación adecuada surge de la importancia de conservar la biodiversidad y los recursos naturales del país. Igualmente es importante señalar que en la seguridad y condiciones laborales los guardaparques enfrentan riesgos en su trabajo, como la lucha contra la caza furtiva y la tala ilegal. Una legislación específica puede ayudar a mejorar su seguridad y establecer condiciones laborales adecuadas, finalmente el reconocimiento y profesionalización, deben ser regulados en un régimen laboral especial que pueda contribuir a reconocer la importancia de su labor y promover su profesionalismo"²³. Esta afirmación contenida en el análisis de oportunidad implica la superación de elemento necesidad del test de proporcionalidad.
- c) "Por lo tanto, la viabilidad del proyecto se fundamenta en la utilización de los recursos existentes, el respeto de las disposiciones legales presupuestales, la financiación progresiva, la priorización de recursos y la promoción de la sostenibilidad financiera. Esto asegura que la implementación de la ley no represente una carga insostenible para el Tesoro Público y que se gestione de

²⁰ GRANDEZ CASTRO, Pedro, El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del TC peruano, p. 23. Versión digital en: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/download/394/268>.

²¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Manual de Técnica Legislativa, Lima, 2021, p. 132.

²² Dictamen Conjunto del 21 de noviembre de 2023 recaído en los proyectos de ley 5755/2023-CR Y 6275/2023-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley del Cuerpo de Guardaparques del Perú p. 35.

²³ Dictamen Conjunto del 21 de noviembre de 2023 recaído en los proyectos de ley 5755/2023-CR Y 6275/2023-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley del Cuerpo de Guardaparques del Perú p. 32.



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

manera adecuada el presupuesto disponible para la conservación de áreas naturales protegidas y el trabajo de los Guardaparques"²⁴. Esta afirmación contenida en el análisis de viabilidad implica la superación de elemento proporcionalidad en sentido estricto.

En consecuencia, para la CTSS y para la CPAAAE este extremo de la observación formulada a la autógrafo carece de asidero, correspondiendo la INSISTENCIA del texto aprobado por el Congreso de la República.

4.5 Análisis sobre el acceso a la función pública de los guardaparques

Al respecto se han revisado dos aspectos:

El primero es la Sentencia del Tribunal Constitucional recaído en el expediente 025-2005-AI/TC, que es la matriz jurídica en la cual se sustenta la observación. Al respecto, es claro que el ingreso a la administración pública debe responder al principio de mérito, lo cual supone que, sin importar el régimen laboral del que se trate, dicho principio orienta el ingreso de un ciudadano a la función pública.

El segundo aspecto revisado por las comisiones consiste en que todos los trabajadores guardaparques, transitaban por procesos concursales elaborados por la misma administración pública, procesos en los que hubo quienes accedieron a los puestos que tenían como finalidad ser un trabajador bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) normado por el Decreto Legislativo 1057.

Sobre esto último las ambas comisiones remarcan que, la misma Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) emitió, por ejemplo en 2012 la Resolución 107-2011-SERVIR/PE, en la cual detalla los instrumentos para los procesos de contratación de personal en el marco del régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), dentro de estos instrumentos se encuentra el instructivo para las convocatorias, el cual señala claramente que los postulantes tienen que seguir un proceso de evaluación como parte de las etapas del proceso de selección: Estos procesos, Señala SERVIR, son cancelatorios, por lo que los resultados de cada etapa tendrán carácter eliminatorio, salvo la evaluación psicológica, que de realizarse, será referencial. Esto reafirma la premisa que señalaron oportunamente ambas comisiones en el dictamen que sostiene la autógrafo observada, es decir, que los guardaparques participaron en convocatorias con etapas evaluativas, todas ellas promovidas por la Autoridad Nacional para el Servicio Civil.

²⁴ Dictamen Conjunto del 21 de noviembre de 2023 recaído en los proyectos de ley 5755/2023-CR Y 6275/2023-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley del Cuerpo de Guardaparques del Perú p. 34.

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

Uniendo los dos aspectos anteriores, no se podría aceptar que ciertos procesos concursales valen más que otros; ya que la observación planteada hace entender que son solo los procesos de SERVIR –en el marco de los concursos de ingreso a la Administración Pública– los que serían válidos en comparación a los procesos concursales por el que, por ejemplo, el personal CAS de guardaparques accedió a sus puestos de trabajo.

En tal sentido, la asimilación en un régimen especial de los guardaparques sin pasar por un proceso concursal impulsado por SERVIR no anula el mérito de estos trabajadores, si es que ganaron una plaza demostrando la capacidad para el puesto que ocupan mediante procesos que fueron desarrollados con instrumentos concursales elaborados por el mismo SERVIR, esta situación se reconoce en la autógrafo que considera en sus alcances a quienes ingresaron por concurso público. Finalmente, en un régimen de igualdad de oportunidades, un funcionario no debería de pasar por dos procesos concursales para aspirar a la permanencia en un puesto laboral, esto contravendría al mismo principio de igualdad de oportunidades, por lo que la posición del legislador, al contrario de lo que señala el Ejecutivo, no afecta el contenido del derecho.

Por consiguiente, para la CTSS y para la CPAAAE este extremo de la observación formulada a la autógrafo carece de asidero, correspondiendo la INSISTENCIA del texto aprobado por el Congreso de la República.

4.6 Análisis sobre la falta de justificación de la Autógrafo de Ley alegada en la observación

Al respecto, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública - PNMGP destaca como problema público a afrontar el hecho que existen "[...] bienes, servicios y regulaciones que no responden a las expectativas y necesidades de las personas y a la creación de valor público" frente a este problema se establece y reconoce, en principio, los objetivos prioritarios siguientes:

- "O.P.1. Garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades y expectativas de las personas en el territorio.
- O.P.2. Mejorar la gestión interna en las entidades públicas.
- O.P.3. Fortalecer la mejora continua en el Estado.
- O.P.4. Garantizar un gobierno abierto que genere legitimidad en las intervenciones públicas".

Realizada la revisión a la PNMGP no se encuentra argumento para sostener que la consolidación de un régimen laboral dirigido aproximadamente a 700 Guardaparques –que pasaron por procesos concursales de las mismas características que los establecidos por SERVIR para el ingreso a la Administración Pública– pueda tener un impacto en la implementación del régimen del Servicio Civil. Por el contrario, y como se esgrimió en el

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

dictamen originario, un componente clave para la gestión de las 76 áreas naturales protegidas en el Perú es el valioso trabajo que realizan los y las guardaparques, quienes tienen a su cargo las labores de conservar las áreas naturales protegidas y promover el aprovechamiento sostenible de sus servicios ecosistémicos.

En el marco de lo anteriormente señalado, el dictamen que dio origen a la autógrafa observada contiene el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad que justifican su aprobación. Dentro de los argumentos para considerar necesaria la autógrafa se señala el nivel de precariedad laboral existente en el servicio de guardaparques; respecto a la viabilidad, señala que la implementación de la ley se financiará de manera progresiva con cargo a los recursos del presupuesto institucional del SERNANP; y respecto a la oportunidad, señala, entre otros aspectos, que la implementación de un régimen laboral adecuado para los guardaparques garantizará un ambiente seguro para el desarrollo de las diferentes actividades propias de estos espacios, lo que, a su vez, puede impulsar el desarrollo de las Áreas Naturales Protegidas.

En consecuencia, para la CTSS y para la CPAAAE este extremo de la observación formulada a la autógrafa carece de asidero, correspondiendo la INSISTENCIA del texto aprobado por el Congreso de la República.

4.7 Análisis sobre el impacto presupuestal de la autógrafa observada

Respecto a este extremo de la observación debemos señalar que, de acuerdo con lo precisado por SERNANP en el marco de las mesas de trabajo sostenidas durante el mes de noviembre del 2023, para el año fiscal 2024 el Ministerio de Economía y Finanzas atendió la demanda adicional del SERNANP para implementar nuevas convocatorias de contratación de guardaparques hasta por la suma de 10.7 millones de soles. En ese sentido, considerando las asignaciones previstas en la Autógrafa de la Ley, se podrá financiar la incorporación de 314 guardaparques; adicionalmente, se cuenta con 7.2 millones de soles en la partida CAS y con esos recursos se podría financiar la incorporación de 177 guardaparques adicionales, sumando un total de 491 guardaparques incorporados en el 2024.

Actualmente, el SERNANP tiene una planilla de 772 guardaparques a nivel nacional, de este total al primer año de implementación de la norma contenida en la autógrafa, estaría incorporándose al régimen un total de 491 que representa el 64% del total. Progresivamente, se irán incorporando los subsiguientes años el otro 36%.

Por estas consideraciones, para la CTSS y para la CPAAAE este extremo de la observación formulada a la autógrafa carece de asidero, correspondiendo la INSISTENCIA del texto aprobado por el Congreso de la República.

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

4.8 Pronunciamiento sobre la falta de análisis presupuestal en la autógrafa observada

Respecto a esta observación debemos señalar que, de acuerdo con lo señalado por SERNANP en el marco de las mesas de trabajo sostenidas en el mes de noviembre del 2023, el régimen laboral especial reconocido en la Autógrafa de Ley se financiará de manera progresiva con cargo a los recursos del presupuesto institucional del SERNANP, respetando las disposiciones legales presupuestales y sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Esto garantiza la sostenibilidad financiera de la Autógrafa de Ley, ya que se utilizarán los recursos disponibles de manera más eficiente.

La propuesta respeta las disposiciones legales presupuestales vigentes, lo que asegura que la financiación del régimen creado mantenga concordancia con las regulaciones y restricciones fiscales del país.

En la fase de programación presupuestal 2024 – 2026, el titular del pliego presentó ante el MEF una demanda adicional que permita implementar mejores condiciones laborales a los guardaparques, pedido que fue atendido como parte de las prioridades institucionales. Cabe resaltar que, actualmente, los guardaparques contratados bajo el régimen CAS reciben uniformes, equipamiento básico y medicamentos para el desarrollo de sus funciones; estas necesidades se programan todos los años en el presupuesto institucional y que para el año fiscal 2024 cuentan con financiamiento, otorgado por el MEF hasta por la suma de 18.4 millones de soles.

N.º	Detalle	Monto (S/. MM)
1	Nuevos CAS	10.7
2	Uniformes GP	0.5
3	Medicamentos	0.2
4	Seguros	7.0
TOTAL		18.4

Conforme a lo señalado, para la CTSS y para la CPAAAE este extremo de la observación formulada a la autógrafa carece de asidero, correspondiendo la **INSISTENCIA** del texto aprobado por el Congreso de la República.

4.9 Análisis sobre la iniciativa de gasto con la aprobación de la Autógrafa de Ley

Según lo señalado en la observación, el régimen laboral especial del Cuerpo de Guardaparques del Perú contravendría el artículo 79 de la Constitución Política del Perú

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

cuyo texto establece que "los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)"

Ante ello, debemos señalar que el artículo 19 de la Ley de Cuerpo de Guardaparques del Perú, señala que "La implementación de la presente ley se financia con cargo a los recursos del presupuesto institucional del SERNANP, sin demandar recursos al tesoro público". En esa línea, como es de apreciarse, la autógrafo observada establece norma expresa a fin de viabilizar su implementación respetando estrictamente el marco normativo presupuestal, sin generar demandas o recursos adicionales.

En consecuencia, para la CTSS y para la CPAAAE este extremo de la observación formulada a la autógrafo carece de asidero, correspondiendo la INSISTENCIA del texto aprobado por el Congreso de la República.

5. Alternativas de pronunciamiento frente a la observación formulada a la Autógrafo de Ley

De conformidad con lo establecido en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y en los artículos 79 y 79-A del Reglamento del Congreso de la República, las comisiones tienen tres opciones para emitir pronunciamiento frente a la observación presidencial configurando un caso de *numerus clausus*²⁵:

- **Allanamiento.** Cuando la comisión acepta todas las observaciones formuladas por el presidente de la República y modifica el texto originario de la autógrafo, según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación, a la vez que, sin alterar, en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafo.
- **Insistencia.** Cuando la comisión rechaza, total o parcialmente, las observaciones del presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafo. Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando habiéndose aceptado algunas de las observaciones, al mismo tiempo se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.
- **Nuevo proyecto.** Cuando dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso, la comisión incorpora al texto de la autógrafo observada nuevas normas o

²⁵ Numerus clausus es una locución latina de uso actual, y frecuente, que podría traducirse como "relación cerrada", o "número limitado". Su significado actual es igual que el significado primitivo, y se usa para indicar que, ante una determinada lista o relación, bien de derechos, o de obligaciones, o bien de sujetos, etc., las normas que la regulan impiden que pueda alterarse dicha relación añadiendo una nueva unidad más, si es distinta de las predeterminadas inicialmente relacionadas.

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

disposiciones por propia iniciativa, sin considerar las observaciones formuladas. Asimismo, se configura también este supuesto cuando:

- a) Se aceptan las observaciones, pero se incorporan nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones sea respecto del fondo o de la forma.
- b) Se insiste en el texto originario de la autógrafa, pero se incorporan normas o disposiciones, de forma o de fondo, no relacionadas con las observaciones formuladas.

6. Posición de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social y de la Comisión de Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos Ambiente y Ecología

Como se ha señalado precedentemente, no se aceptan las observaciones formuladas por la presidente de la República, porque la creación del régimen especial de los guardaparques resulta necesaria para regular plenamente las particulares características de su labor y los riesgos que asumen durante el desarrollo de esta.

La Ley del Cuerpo de Guardaparques del Perú se justifica por el hecho que —a diferencia de los demás servidores públicos que desarrollan sus actividades dentro de las instalaciones de la entidad realizando funciones administrativas— los guardaparques efectúan labores en zonas alejadas de las ciudades o grandes poblaciones, en sitios agrestes a campo abierto en la costa, sierra o selva, en zonas de emergencia, en zonas fronterizas; siendo que los guardaparques muchas veces se encuentran expuestos a peligros propios de la naturaleza así como a peligros generados por delincuentes como mineros ilegales, traficantes de animales, taladores ilegales, traficantes de droga, etc.

Otro argumento importante es que los guardaparques tienen una jornada atípica, debido a la naturaleza de la prestación de sus servicios los cuales se desarrollan de forma permanente y principalmente en las áreas naturales protegidas. Ellos cuentan con una jornada laboral real de 24 horas al día por 22 días al mes; para ello cuentan con una única base que a la vez les sirve de alojamiento las cuales son infraestructuras precarias llamadas garitas de vigilancia donde muchas veces no cuentan con servicios básicos por estar ubicados en zonas alejadas.

El guardaparques tiene que poseer condiciones especiales como estar en buen estado físico y mental, tener conocimientos básicos de supervivencia; asimismo debe tener conocimientos de la zona natural que protege, tener conocimiento de uso de equipos especializados (como GPS e instrumentos para la medición climatológica), de lectura de mapas y de la diversidad de especies de flora y fauna que se encuentra en el área natural protegida a su cargo.

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**

Asimismo, se ha verificado que el SERNANP cuenta con el presupuesto institucional necesario para implementar nuevas convocatorias de contratación de guardaparques hasta por la suma de 10.7 millones de soles, de acuerdo con lo informado por la misma institución. Así han señalado que para el 2024 en el marco de esta nueva ley se podrá financiar la incorporación de 314 guardaparques. También se ha informado que se cuenta con 7.2 millones de soles en la partida CAS y con esos recursos se podrá financiar la incorporación de 177 guardaparques adicionales, sumando un total de 491 guardaparques incorporados en el 2024.

En esa línea, todos estos criterios reseñados precedentemente hacen necesaria la dación de una ley especial que ampara las específicas características, propiedades, exigencias o calidades de determinados asuntos no generales y se reconozcan derechos y beneficios laborales para los guardaparques.

7. Conclusión

Por lo expuesto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social y la Comisión de Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos Ambiente y Ecología, de conformidad con el artículo 79 y el literal b) del artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República, recomiendan la **INSISTENCIA** en el texto íntegro de la de la Autógrafa de Ley del Cuerpo de Guardaparques del Perú. (Proyectos de Ley 5755/2023-CR y 6275/2023-CR).

Dese cuenta.
Sala de Comisión
Lima, 15 febrero de 2024



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/02/2024 11:41:59-0500

RUTH LUQUE IBARRA
Presidenta
Comisión de Pueblos Andinos
Amazónicos y Afroperuanos,
Ambiente y Ecología



Firmado digitalmente por:
DÁVILA ATANACIO Pasión
Neomias FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/02/2024 15:01:30-0500

PASIÓN NEOMIAS DÁVILA ATANACIO
Presidente
Comisión de Trabajo y Seguridad Social



Firmado digitalmente por:
DOROTEO CARBAÑO Raul
Felipe FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/02/2024 13:20:02-0500



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR
6275/2023-CR)



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/02/2024 15:05:05-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 20/02/2024 16:28:57-0500



Firmado digitalmente por:
TAPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/02/2024 15:52:51-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES CASTRO Francis
Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/02/2024 12:01:38-0500



Firmado digitalmente por:
TAPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/02/2024 15:25:49-0500



Firmado digitalmente por:
CHACON TRUJILLO Nilza
Mery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/02/2024 10:44:03-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/02/2024 14:23:24-0500



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Eiana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/02/2024 16:19:50-0500



Firmado digitalmente por:
HEIDINGER BALLESTEROS
Nely Lidia FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/02/2024 10:39:17-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/02/2024 18:53:33-0500



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/02/2024 09:48:36-0500

DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161748126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/02/2024 08:56:02-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Evis
Herman FAU 20161748126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/02/2024 12:55:45-0500



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN Aristela
Ana FAU 20161748126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/02/2024 10:58:28-0500



Firmado digitalmente por:
ECHAIZ DE NUÑEZ IZAGA
Gladys Iwargot FAU 20161748126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/02/2024 15:15:46-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161748126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/02/2024 09:48:50-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA PRIETO Maria Del
Carmen FAU 20161748126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/02/2024 10:36:59-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161748126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/02/2024 18:41:04-0500



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

**DICTAMEN CONJUNTO DE INSISTENCIA
RECAÍDO EN LA OBSERVACIÓN DE LA
PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY DEL CUERPO DE
GUARDAPARQUES DEL PERÚ
(PROYECTOS DE LEY 5755/2023-CR Y
6275/2023-CR)**



Firmado digitalmente por:
RAMIREZ GARCIA Tania
Estefany FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/02/2024 11:08:27-0500



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/02/2024 17:41:47-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20181749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 21/02/2024 16:34:54-0500



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/02/2024 17:42:06-0500



Firmado digitalmente por:
HERRERA MEDINA Noelia
Rossvith FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/02/2024 10:01:57-0500