- Trabajo
- Pueblos Andinos

Proy. 5755 y 6275

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
25 ENE 2024
RECIBIDO
Firma ..... Hora 3:15

"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"

OFICIO Nº 022 -2024 –PR

Lima, 25 de enero de 2024

Señor
ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley del Cuerpo de Guardaparques del Perú. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley tiene por objeto crear un régimen laboral especial del Cuerpo de Guardaparques del Perú, a fin de proteger sus derechos y obligaciones, como actores estratégicos en la protección y gestión de las áreas naturales protegidas por el Estado; siendo que dicha regulación es de aplicación para los trabajadores que realizan labores de guardaparque para el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), en su condición de ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) y administrador de las áreas naturales protegidas nacionales, para cuyo efecto considera una serie de remuneraciones y beneficios económicos.

Observaciones a la Autógrafa de Ley

Sobre la exclusión de la carrera administrativa regulada en Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil

2. Conforme se advierte de la Autógrafa, la misma plantea la necesidad de crear un régimen especial laboral para los Guardaparques, precisando que las labores de los mismos tienen características especiales y circunstancias únicas en la ejecución de sus funciones las cuales justifican la propuesta de creación de un régimen normativo diferente al que se encuentra vigente.

Sobre el particular, es preciso traer a colación la Sentencia de fecha 20 de agosto de 2020, emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 29-2018-PI/TC (Caso Ley de la Carrera del Trabajador Judicial), que declara inconstitucional la Ley N° 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 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." (Subrayado agregado)"*

En efecto, es necesario recordar que la labor en toda entidad pública se encuentra revestida de determinadas particularidades, que hacen a cada labor única. Así, cada entidad cumple funciones netamente diferenciadas en el aparato del Estado, con mayor o menor grado de complejidad o con presencia de sendos particularismos. En ese contexto, la diferencia de trato entre los servidores que laboran en las entidades públicas sujetas a la Ley N° 30057 y los servidores que laboran en las entidades públicas excluidas de dicho régimen, debe fundarse en la existencia de una justificación

1 Sobre la base del Informe Nº D000075-2024-PCM-OGAJ e Informe N° 4-2024-EF/46.01

válida o base objetiva que sustente tal exclusión.

Tal es así, que corresponde citar lo expresado por 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-PI/TC, 0008-2014- PI/TC, 0017-2014-PI/TC, referida a la demanda de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley N° 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.

Corresponde señalar que, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp), es creado como un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal adscrito al Ministerio del Ambiente. Es el ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) y se constituye en su autoridad técnico-normativa.

En ese aspecto, las funciones que realiza el personal del Sernanp, son funciones propias de los servicios que éste brinda, incluyendo las funciones de sus Guardaparques, y por lo tanto se encuentran comprendidas en el ámbito de aplicación del régimen unificador de la Ley N° 30057, cuyo objeto es establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas; por lo que dichos servidores no pueden ser excluidos del régimen unificador.

Por otro lado, tampoco se advierte la existencia de mecanismos de progresión en la carrera propuesta en la Autógrafa de manera adecuada, puesto que, si bien en el artículo 14 hace la distinción en la plana operativa considerando dos niveles de grupo ocupacional los cuales son: a. Guardaparques y b. Guardaparques Experto; no se hace distinción alguna entre las funciones que serían realizadas por los mencionados Guardaparques.

Al respecto, consideramos que la fórmula legal en los términos propuestos no presenta una progresión propiamente dicha una vez que se haya entrado al mencionado régimen laboral especial, ante ello, no se aprecia una justificación concretamente para la creación de una carrera especial, o tal como lo denominan "régimen laboral especial", máxime si la misma no desarrolla los mecanismos de progresión en la carrera, lo cual sí se regula en la Ley N° 30057.

En ese sentido, corresponde citar por ejemplo que, según las funciones y características que efectúan ciertos servidores civiles, se han promulgado normas que reconocen dicha particularidad, en la cual se regula sus funciones, competencias, derechos, obligaciones, prohibiciones, capacitación, régimen laboral, etc; así tenemos la Ley N° 31297, Ley del Servicio de Serenazgo Municipal, el cual reconoce el servicio particular que brindan dichos servidores, pero no por ello lo apartan del régimen unificador creado mediante la Ley N° 30057. Al respecto, el artículo 22 de la Ley N° 31297, establece que "*Los serenos municipales se sujetan al régimen previsto en el artículo 37 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, mientras se implementa en las municipalidades el régimen establecido en la Ley 30057, Ley del Servicio Civil.*"

Por lo tanto, si bien puede regularse leyes específicas que cubran las características especiales de la función que realice un servidor, ello no implica que deban apartarse del régimen unificador de la Ley del Servicio Civil.

Sobre la incorporación de los Guardaparques en un régimen laboral especial

3. 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, se advierte que la Primera Disposición Complementaria Final señala que *"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."

Ante lo señalado, se evidencia que la Autógrafa no considera en absoluto pasar por el tamiz de un concurso público de méritos, sino que la incorporación de los trabajadores sea de manera automática, situación que rompe con lo señalado en la Constitución y la leyes correspondientes respecto al ingreso a la carrera administrativa y el servicio público, de lo cual se desprende que se estaría estableciendo una regla de privilegio, lo cual generaría un trato desigual frente a las personas que se incorporan en cualquier otro régimen de contratación (general o especial), contraviniendo así lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, el cual señala que "*Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. (...)*".

En efecto, la Autógrafa planteada afecta la igualdad de oportunidades para acceder a la función pública, principio que, a decir del Tribunal Constitucional es la regla de no discriminación en materia laboral y que es una manifestación de la isonomía en el trato previsto implícitamente en el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución, la misma que se manifiesta en dos planos: la igualdad ante la ley y la igualdad de trato (en este caso aplicable al ámbito de las actividades laborales). La igualdad ante la ley obliga a que el Estado asuma una determinada conducta al momento de legislar o de impartir justicia. En tanto que, la igualdad de oportunidades –en estricto, igualdad de trato– obliga a que la conducta ya sea del Estado o los particulares, en relación a las actividades laborales, no genere una diferenciación no razonable y, por ende, arbitraria.

En ese orden de ideas, el artículo 5 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público (en adelante, LMEP), establece que 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 misma línea, el artículo IV del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, establece que la incorporación al servicio civil permanente o temporal se realiza mediante procesos de selección transparentes sobre la base de criterios objetivos, atendiendo al principio de mérito; en dicho contexto, es importante resaltar que de conformidad con lo establecido por el artículo 9 de la citada Ley, la inobservancia de las normas de acceso 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.

Reforma del servicio civil, compensaciones y beneficios del nuevo régimen

4. Sobre el presente punto, es pertinente señalar que la reforma del servicio civil está orientada a que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor servicio civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran.

El nuevo régimen de servicios procura la mejora en las compensaciones económicas, basándose en el desempeño, la capacidad y la evaluación permanente de los servidores civiles. Es así que, el nuevo régimen del servicio civil implicará 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, los servidores civiles del nuevo régimen en un año percibirán el equivalente a quince (15) compensaciones económicas mensuales, lo cual representará un incremento respecto de sus actuales ingresos para aquellos servidores públicos que decidan incorporarse al nuevo régimen, pues este reformula la política remunerativa del Sector Público.

Por otro lado, se ha aprobado el Decreto Legislativo N° 1602, Decreto Legislativo que modifica la Ley

N° 30057, Ley del Servicio Civil, cuya finalidad es fortalecer la gestión pública a través del tránsito de las entidades públicas y promover el acceso meritocrático de los servidores civiles al régimen del servicio civil, y dicta otras disposiciones. En ese sentido, se realizó la modificación de los artículos 24, 84, 95, la Cuarta y Quinta Disposiciones Complementarias Transitorias de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, a fin de cumplir con los objetivos y metas trazadas por el Poder Ejecutivo, en concordancia con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030. Es decir, en términos generales dicha norma establece un tiempo límite para que las entidades del Ejecutivo, transiten al régimen de servicio civil, a razón de ello, se establecerá con anticipación los criterios mínimos del perfil de cada puesto en estas instituciones en un régimen único como el caso del Servicio Civil, corrigiendo el desorden y distorsiones que actualmente existen en las remuneraciones de los servidores públicos (Decreto Legislativo 276, Decreto Legislativo 728 y Decreto Legislativo 1057), garantizando la estandarización de las remuneraciones en base a los perfiles previamente establecidos.

Es así, si Sernanp al ser un organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio del Ambiente, continua 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.

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

Falta de un test de proporcionalidad pese a afectar derechos fundamentales

5. En principio, en un Estado Constitucional y democrático todo derecho fundamental puede ser válidamente restringido en los casos que exista una afectación a otros derechos fundamentales o intereses constitucionalmente protegidos; no obstante, dicha restricción o afectación solo es posible cuando exista previamente un análisis de ponderación de los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida restrictiva. En el caso de la presente Autógrafa de Ley, su dictamen no cuenta con un test de razonabilidad o proporcionalidad que, en base a los principios antes enunciados, pueda justificar la legitimidad del trato diferenciado a los guardaparques integrantes del Cuerpo de Guardaparques del Perú, al otorgar diversas asignaciones económicas adicionales frente a servidores de otros regímenes laborales en el sector público; por lo que la propuesta carece de suficiente justificación respecto a su constitucionalidad.

El test de razonabilidad es un análisis de proporcionalidad que está directamente vinculado con el valor superior justicia (incorporado por el Tribunal Constitucional (TC) en su sentencia recaída en el Expediente N° 0050-2004-AI/TC); constituye, por lo tanto, un parámetro indispensable de constitucionalidad para determinar la actuación de los poderes públicos, sobre todo cuando ésta afecta el ejercicio de los derechos fundamentales. Para que la aplicación del test sea adecuada, corresponde utilizar los tres principios que lo integran: De acuerdo con el 1) Principio de idoneidad o adecuación, toda injerencia en los derechos fundamentales debe ser idónea para fomentar un objetivo constitucionalmente legítimo, suponiendo dos cosas: primero, la legitimidad constitucional del objetivo y, segundo, la idoneidad de la medida sub examine; 2) Principio de necesidad significa que, para que una injerencia en los derechos fundamentales sea necesaria, no debe existir ningún otro medio alternativo que revista, por lo menos, la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto y que sea más benigno con el derecho afectado. Por último, de acuerdo con el 3) Principio de proporcionalidad strictu sensu, para que una injerencia en los derechos fundamentales sea

legítima, el grado de realización del objetivo de ésta debe ser por lo menos equivalente o proporcional al grado de afectación del derecho fundamental, comparándose dos intensidades o grados: el de la realización del fin de la medida examinada y el de la afectación del derecho fundamental.

En este mismo sentido, 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)[2], 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 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.

Al respecto, el dictamen de la Autógrafa de Ley no cuenta con el respectivo test de proporcionalidad que, siguiendo los pasos señalados por el Tribunal Constitucional para verificar el cumplimiento del principio de proporcionalidad en el análisis de la infracción de la igualdad, permita determinar la constitucionalidad del otorgamiento de diversas asignaciones económicas adicionales a los integrantes del Cuerpo de Guardaparques del Perú, frente a servidores de otros regímenes laborales en el sector público. En tal sentido, la autógrafa no se encuentra adecuadamente sustentada respecto a su constitucionalidad en dicho extremo.

Sobre el acceso a la función pública

6. De acuerdo al artículo 40 de la Constitución Política, la carrera administrativa constituye un bien jurídico constitucional. Asimismo, precisa que por ley se regularán el ingreso, los derechos, deberes y las responsabilidades de los servidores. Por tanto, en rigor, estamos frente a un bien jurídico garantizado por la Constitución cuyo desarrollo ha sido orientado a la construcción de la carrera pública en el Estado.

Debe tenerse en cuenta 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.

Lo señalando anteriormente se encuentra expresado en el artículo 5 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público y en el artículo IV del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023, que crea SERVIR, ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. La inobservancia a las reglas de acceso a la Administración Pública es sancionada con la nulidad los actos administrativos, según el artículo 9 de la Ley N° 28175, dado que son normas de carácter transversal a todas las entidades de la Administración Pública, indistintamente el nivel de gobierno y régimen laboral.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha ratificado lo señalado en el párrafo anterior, al establecer el precedente vinculante en el Expediente N° 05057-2013-PA/TC Caso Huatuco, así como en su respectivo auto aclaratorio *"(...) que para ingresar al sector público, tanto en el régimen laboral público como en el privado, resulta necesario: i) La definición de una plaza o vacante de duración indeterminada, (ii) la necesidad de que dicha plaza esté debidamente presupuestada, (iii) la realización previa de un concurso público de méritos, para la cobertura de dicha plaza".*

Asimismo, agrega el Tribunal Constitucional que los contenidos del principio de acceso a la función

2 STC recaída en el Exp. 045-2004-PI/TC, fundamentos jurídicos 33 a 41, disponible en el siguiente enlace: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00045-2004-AI.pdf

pública en condiciones de igualdad son: *i) acceder o ingresar a la función pública; ii) ejercerla plenamente; iii) ascender en la función pública; y iv) condiciones iguales de acceso.* Asimismo, ha determinado que el derecho de acceso a la función pública tiene como principio consustancial el principio de mérito, el cual vincula plenamente al Estado y a toda entidad pública en general. Esto significa que este principio vincula positivamente al legislador a que la regulación sobre el acceso a toda función pública observe irrestrictamente el principio del acceso por mérito; asimismo, que toda actuación de la administración del Estado y de toda entidad pública, en general, observe tal principio en todos sus actos en relación con el acceso a la función pública.

Respecto al derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, el Tribunal Constitucional ha establecido en el fundamento 39 de su sentencia recaída en el Expediente N° 025-2005-AI/TC acumulado al Expediente N° 026-2005-AI/TC, lo siguiente: *"Cabe advertir que el ámbito de protección o contenido de este derecho fundamental no se reduce a la exigencia de condiciones iguales en el acceso a la función pública; el acceso a la función representa en sí mismo el bien jurídico protegido por este derecho fundamental. El derecho-principio de igualdad enunciado en el art. 2, inc. 2) de la Constitución establece una prohibición de discriminación que implica que ningún grupo destinatarios de la norma se vean excluidos del ejercicio o goce de un derecho fundamental, constitucional, legal, frente a otro grupo al que, por el contrario, sí se le permita".*

Es de resaltar, que según la sentencia emitida en el Expediente N° 025-2005-AI/TC acumulado al Expediente N° 026-2005-AI/TC (Fundamento 45) el acceso a la función pública, en cuanto derecho constitucional, vincula a 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; por otra, la vinculación positiva le impone un mandato de desarrollar normas y procedimientos orientados a su pleno ejercicio.

Así pues, el acceso al servicio en la administración pública se efectúa necesariamente por concurso de méritos en el marco de un régimen de igualdad de oportunidades y conforme los principios de mérito y capacidad de personas.

Falta de justificación de la Autógrafa de Ley

7. Dentro de este contexto, debemos mencionar que el artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos. Asimismo, el artículo 7 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, precisa que la exposición de motivos describe el contenido de la propuesta normativa, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como su justificación de manera detallada, operando como sustento de su elaboración y aprobación. Asimismo, fundamenta la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada, jurisprudencia y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. En tal sentido, incluye, necesariamente, el fundamento técnico que justifica la necesidad de la aprobación de la norma, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la misma y el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.

Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República[3] señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, la cual "*contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta*".

El artículo 9 del citado Reglamento señala que, como parte del análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos se debe conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una

3 Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.

propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permita cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilite apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales. Asimismo, la necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.

En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.

El Análisis de impactos (económico, social, político, institucional, ambiental, etc.) debe determinar el beneficio en favor de los ciudadanos, asimismo, se debe evitar la frase genérica *la presente ley no irroga gasto*[4].

En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad, viabilidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral "debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria"[5].

El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, "inflación legislativa" o "inflación normativa"; que como bien ya ha señalado la doctrina, "tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias"[6].

Al respecto, conforme a lo indicado por SERVIR, se ha aprobado el Decreto Legislativo N° 1602, cuya finalidad es fortalecer la gestión pública a través del tránsito de las entidades públicas y promover el acceso meritocrático de los servidores civiles al régimen del servicio civil, a fin de cumplir con los objetivos y metas trazadas por el Poder Ejecutivo, en concordancia con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030; no obstante, es posible advertir que en el Dictamen conjunto de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social y la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, no se analiza el impacto que tendría esta Autógrafa de Ley sobre la implementación del régimen del servicio civil y la distorsión que generaría en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

Adicionalmente, SERVIR ha señalado que la exclusión de entidades del régimen del servicio civil debe fundarse en la existencia de una justificación válida o base objetiva que la sustente; sin embargo, en el Dictamen de la Autógrafa de Ley no se han desarrollado las razones que justifiquen la exclusión del Cuerpo de Guardaparques del Perú del régimen del servicio civil.

Por su parte, el Dictamen que sustenta la Autógrafa de Ley bajo análisis 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 se ha fundamentado la necesidad, la viabilidad y oportunidad de la ley, toda vez que no se 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 se ha determinado el impacto presupuestal de la medida.

En tal sentido, la Autógrafa de Ley carece de una adecuada fundamentación sobre la necesidad y

---

4 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

5 Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

6 GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf

conveniencia de su aprobación, en los términos señalados en las disposiciones normativas antes indicadas.

Impacto presupuestal de la medida

8. De acuerdo a lo expuesto, 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 tenerse en cuenta que las iniciativas legislativas no pueden contener propuesta de creación ni aumento del gasto público[7].

   Cabe precisar que el Dictamen[8] 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, es decir, no observa que, de conformidad con el marco normativo presupuestal, los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024.

Sobre el análisis presupuestal a la Autógrafa de Ley

9. Desde el punto de vista estrictamente presupuestario, se formula observación a la Autógrafa de Ley, toda vez que la propuesta normativa busca la creación de un régimen laboral especial y cuya aplicación debe efectuarse hasta 90 días calendario desde la vigencia de la Ley. Dichos aspectos vulneran la facultad del Titular del Pliego SERNANP de conducir el presupuesto institucional de la Entidad, así como de priorizar el gasto en función al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales establecidos en el Plan Estratégico Institucional, las Leyes Anuales de Presupuesto y la normatividad vigente, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1440.

   El Análisis Costo Beneficio del Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 05755/2023-CR [antecedente de la presente Autógrafa] señala que la propuesta se implementará con cargo a los recursos del SERNANP, sin generar gastos adicionales al tesoro público; sin embargo, no se presenta un análisis de los costos y beneficios en términos cuantitativos y cualitativos. Dado que la medida busca crear un régimen laboral especial, así como proveer de alojamiento implementado, uniforme y equipo básico necesario, asignación de alimentos por el tiempo de la jornada, aprovisionamiento oportuno y adecuado de sueros, medicamentos y equipos de atención de primeros auxilios, transporte adecuado, entre otros; y siendo que dichas acciones deben efectuarse hasta 90 días calendario desde la vigencia de la Ley, ello 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. Asimismo, 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 imperante considerando el plazo dispuesto para la implementación de la Ley; así como en los años subsiguientes, de manera que se demuestre la posibilidad de su implementación, financiamiento y sostenibilidad, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

   De otro lado, la Segunda Disposición Complementaria Final de la Autógrafa, 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.

---

7 De acuerdo con lo señalado en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con lo establecido en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República.

8 Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1376/2021-CR, 1454/2021-CR, 1651/2021-CR, 1691/2021-CR, 2632/2021-CR y 3877/2022-CR, que proponen la Ley para modificar la Compensación por Tiempo de Servicio (CTS) de los docentes universitarios, emitido por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

Por lo expuesto, la Autógrafa de Ley vulnera el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, puesto que la misma podría implicar demandas adicionales que no han sido previstas en la Ley de Presupuesto del presente Año Fiscal.

La presente autógrafa al disponer la ejecución de acciones a cargo de diversas entidades del Gobierno Nacional y gobiernos regionales, se opone a lo establecido en el numeral 7.3 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1440, que atribuye al Titular de la entidad la responsabilidad por la gestión presupuestaria que realiza, con cargo a su presupuesto institucional, lo que implica la facultad que tiene dicho Titular para priorizar sus gastos, de acuerdo al cumplimiento de sus funciones y obligaciones, en el marco del principio de legalidad.

Iniciativa de gasto con la Autógrafa de Ley

10. El artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece textualmente lo siguiente:

> *"Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso* ***no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos****, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)".* (Énfasis agregado).

Lo señalado, respecto a la restricción de los Congresistas de la República en la generación de gasto público, se encuentra regulado además en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, que les prohíbe la presentación de proposiciones de ley que involucren creación o aumento de gasto público:

> ***"Requisitos especiales***
> ***Artículo 76.*** *La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:*
> *(...)*
> *2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:*
> *(...)*
> *Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:*
> *a)* ***No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público****. Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto (...)".* (Énfasis agregado).

Por tanto, se puede afirmar correctamente que los 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; y, que la administración de la hacienda pública le corresponde exclusivamente al Presidente de la República. En ambos casos, ningún acto de los poderes públicos, ni la colectividad en general, pueden desvincularse de dichos preceptos.

Sobre este aspecto, el artículo 79 de la Constitución, al establecer que "el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto", significa que el Parlamento, motu proprio, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, *ex novo*, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, "administrar la hacienda pública".

Sobre la materia, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0004-96-AI/TC, sostiene:

> *"(...)*
> *La Ley de Presupuesto, en cuanto acto legislativo mediante el cual se prevé la planificación de la actividad económica y financiera del Estado, detallándose los gastos del Poder Ejecutivo podrá realizar en el año presupuestal, y los ingresos*

necesarios para cubrirlos, de conformidad con los artículos 77 y 78 de la Constitución, la aprueba el Congreso tras la remisión del proyecto a este por el Presidente de la República, ***encontrándose vedada la facultad de iniciativa de los representantes ante el Congreso para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto****, según dispone el artículo 79 de la Carta Magna (…)".* (Énfasis agregado)

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.

Siendo ello así, se puede afirmar que los 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, ya que la administración de la hacienda pública le corresponde exclusivamente al Presidente de la República, de conformidad con el numeral 17 del artículo 118, de la Constitución Política.

Al respecto, la Autógrafa de Ley, al disponer la creación de un régimen laboral especial del Cuerpo de Guardaparques del Perú, si bien señala que su financiamiento sería con cargo a los recursos del presupuesto institucional del SERNANP, la norma en cuestión establece diversas asignaciones, gratificaciones, remuneraciones y demás beneficios económicos, los mismos 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 trabajadores.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

Proyectos de Ley: 5755/2023-CR
y 6275/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **25** de **enero** del **2024**

Habiendo sido observada la autógrafa de ley, pase a la comisión de:

- **Trabajo y Seguridad Social; y,**
- **Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY DEL CUERPO DE GUARDAPARQUES DEL PERÚ

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley

1.1. La presente ley tiene por objeto establecer la creación y régimen laboral especial del Cuerpo de Guardaparques del Perú.

1.2. La finalidad de la presente ley es proteger los derechos de los guardaparques como actores estratégicos en la protección y gestión de las áreas naturales protegidas por el Estado.

Artículo 2. Alcance de la Ley

La presente ley es de aplicación para los trabajadores que realizan labores de guardaparque para el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), en su condición de ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) y administrador de las áreas naturales protegidas nacionales.

Artículo 3. Principios

Entre otros principios del derecho laboral, el régimen laboral del Cuerpo de Guardaparques del Perú se rige por los siguientes principios:

a. Principio de interés general: *el régimen laboral especial del Cuerpo de Guardaparques del Perú se fundamenta en la necesidad de trabajadores para la adecuada y oportuna protección y conservación de las áreas naturales protegidas por el Estado.*

b. Principio del mérito: *el acceso, permanencia y progresión en el Cuerpo de Guardaparques del Perú se basa en la aptitud, actitud, desempeño, capacidad y evaluación permanente. En el caso de las personas que provienen de pueblos indígenas u originarios, se toma en consideración el*

conocimiento ancestral que poseen respecto a la protección y conservación de la diversidad biológica y otros valores ambientales y culturales.

c. ***Principio de fortalecimiento de capacidades:*** *el ingreso, la permanencia y las mejoras remunerativas se fundamentan en la capacidad y desempeño de los guardaparques. El SERNANP realiza las acciones para capacitar continuamente a los guardaparques.*

d. ***Principio de igualdad de oportunidades y no discriminación:*** *las reglas del régimen del Cuerpo de Guardaparques del Perú son generales, impersonales, objetivas, públicas y previamente determinadas, sin discriminación alguna por razones de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole; asimismo, previa evaluación, se puede determinar la pertinencia de implementar medidas de acción positiva que promuevan la igualdad entre hombres y mujeres.*

e. ***Principio de primacía de la realidad y derecho laboral:*** *en caso de existir discrepancia o divergencia entre los hechos y lo declarado en los documentos o en las formalidades, se preferirá siempre lo que haya ocurrido en la realidad.*

f. ***Principio de seguridad y salud en el trabajo:*** *el SERNANP salvaguarda la seguridad y salud en el trabajo frente a cualquier tipo de riesgo, a través de una gestión alineada a una cultura de prevención de riesgos laborales, orientada al bienestar físico, mental y social del guardaparque, de acuerdo con la normativa vigente en materia de seguridad y salud en el trabajo.*

g. ***Principio de pertinencia cultural:*** *el SERNANP incorpora elementos de la diversidad cultural relacionados con las costumbres, prácticas, normas y procedimientos de las personas o colectividades étnicas y culturales, para atender de manera permanente las necesidades culturales y sociales del guardaparque que pertenezca a grupos étnicos.*

Asimismo, el SERNANP promueve la incorporación de personal del área natural protegida, de miembros de las poblaciones locales e indígenas u

originarias, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y con los requisitos establecidos para cada puesto.

h. ***Principio de legalidad y especialidad normativa:*** *el Cuerpo de Guardaparques del Perú se rige por lo establecido en la Constitución Política del Perú; por el Decreto Legislativo 1079, Decreto Legislativo que establece medidas que garanticen el Patrimonio de las Áreas Naturales Protegidas; por la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas; por el Reglamento de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por el Decreto Supremo 038-2001-AG; por el Reglamento de Organización y Funciones del SERNANP, aprobado por el Decreto Supremo 006-2008-MINAM; por el Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas, aprobado por el Decreto Supremo 016-2009-MINAM; y por la presente ley y sus normas reglamentarias.*

i. ***Principio de probidad y ética:*** *la actuación del guardaparque se desempeña con probidad y se sujeta a lo establecido por la Constitución Política del Perú; por la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas; por el Código de Ética de la Función Pública; y por la presente ley y su reglamento.*

CAPÍTULO II

ASPECTOS GENERALES SOBRE LAS FUNCIONES DE LOS GUARDAPARQUES

Artículo 4. Funciones

En el ámbito de las áreas bajo su custodia, el guardaparque tiene las siguientes funciones:

a. Realizar acciones de vigilancia y control en las áreas naturales protegidas y vigilancia en las zonas de amortiguamiento, a fin de velar por su protección y conservación, así como por el aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales, de acuerdo con la legislación en la materia, con el Plan Operativo Anual, con el Plan Maestro y con otros instrumentos de gestión y manejo del área, considerando la capacitación recibida y los

medios que disponga para tal efecto, evitando comprometer su integridad física.

b. *Informar de manera oportuna y periódica al jefe del área natural protegida sobre todas aquellas actividades que causen o puedan causar impactos negativos sobre el área natural protegida y sus respectivas zonas de amortiguamiento, de acuerdo con las competencias y funciones del SERNANP.*

c. *Supervisar y verificar que las personas que realizan actividades en el ámbito del área natural protegida cuenten con la autorización respectiva y cumplan con las actividades permitidas.*

d. *Desarrollar acciones de prevención, control y mitigación de incendios forestales en las áreas naturales protegidas de acuerdo con la capacitación recibida y los medios que dispongan para ello, evitando comprometer su integridad física.*

e. *Realizar inspecciones, con o sin previa notificación, en los locales de las personas naturales o jurídicas, y examinar documentación y bienes dentro del área natural protegida, previa delegación expresa de la jefatura del área natural protegida.*

f. *Realizar por delegación los decomisos por infracción, de acuerdo con la capacitación recibida y los medios que disponga para tal efecto, evitando comprometer su integridad física.*

g. *Controlar el ingreso de visitantes al área natural protegida y realizar los cobros correspondientes, de ser el caso, así como sus actividades, a fin de que se desarrollen dentro de lo permitido, evitando comprometer su integridad física.*

h. *Participar en la elaboración y ejecución de las capacitaciones en educación y manejo ambiental destinadas a los habitantes del área natural protegida, visitantes, entidades públicas y empresas, según corresponda.*

i. *Promover la participación activa de la población local en las tareas que contribuyan a la protección y conservación del área natural protegida, así como al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales del área.*

j. *Recoger datos meteorológicos, poblacionales, geográficos, culturales y toda aquella información que sea necesaria para la elaboración del Plan Operativo Anual, Plan Maestro y otros instrumentos de gestión y manejo que proponga la jefatura del área natural protegida.*

k. *Realizar las acciones dispuestas por la jefatura del área natural protegida para asegurar el cumplimiento de los objetivos de creación del área.*

l. *Las demás funciones establecidas en el marco normativo vigente.*

Artículo 5. Derechos

Son derechos del guardaparque los siguientes:

a. *Percibir la retribución, las compensaciones y los beneficios que le correspondan de acuerdo a la ubicación escalafonaria.*

b. *Acceder a los mismos beneficios que por ley, pacto o costumbre tuvieran los trabajadores vinculados a un contrato indeterminado en el respectivo centro de trabajo, tales como los descansos, vacaciones y licencias remuneradas por maternidad, paternidad, descanso médico y fallecimiento de un familiar directo, y asignación familiar, así como las licencias por maternidad y paternidad no remuneradas. Las gratificaciones y compensación por tiempo de servicios se otorgan según lo establecido en los literales b) y c) del artículo 8.*

c. *A la estabilidad laboral una vez superado el periodo de prueba.*

d. *Ser promovido en la carrera sobre la base del escalafón correspondiente, conforme a los principios establecidos en la presente ley y los criterios que se establezcan en su reglamento.*

e. *Realizar jornadas atípicas, acumulativas e incluso intermitentes, cuando así lo determinen las necesidades del área bajo su responsabilidad. El desplazamiento de los trabajadores desde su domicilio al puesto de control del área natural protegida y viceversa forman parte de la jornada laboral.*

f. *Contar con un alojamiento implementado para el adecuado descanso y para la preparación de sus alimentos, con la finalidad de garantizar el ejercicio de sus funciones.*

g. *Recibir uniforme y equipo básico necesario, así como los medios de transporte y comunicaciones, que le permitan dar cumplimiento a sus funciones en la zona geográfica donde desempeña sus labores.*

h. *Tener asignación de alimentos por el tiempo que dure la jornada de trabajo, considerando las actividades específicas desarrolladas.*

i. *Contar con el aprovisionamiento oportuno y adecuado de sueros antiofídicos, medicamentos y equipos para la atención de primeros auxilios en el puesto de control asignado.*

j. *Recibir oportunamente las vacunas que requiera para reducir los riesgos de salud durante el desempeño de sus labores.*

k. *Ejercer los derechos laborales colectivos correspondientes.*

l. *Contar con transporte adecuado para trasladarse a aquellas áreas o zonas de difícil acceso, que le permita cumplir con sus funciones.*

m. *Recibir capacitación adecuada y de manera permanente que contribuya a un mejor desempeño de sus funciones.*

n. *Recibir reconocimientos por mérito y nivel de desempeño.*

ñ. *Acceder a un seguro médico de salud privado otorgado por una entidad prestadora de salud (EPS), a elección de los guardaparques, gestionado por el SERNANP.*

o. *Recibir un seguro complementario de trabajo de riesgo (SCTR) por accidentes de trabajo asumido por el SERNANP.*

p. *Recibir un seguro de vida ley, dispuesto mediante el Decreto Legislativo 688, Ley de Consolidación de Beneficios Sociales.*

Artículo 6. Deberes

Son deberes del guardaparque los siguientes:

a. *Presentar la documentación necesaria referida al cumplimiento de sus obligaciones cuando así sea requerido por la entidad.*

b. *Cuidar y mantener la infraestructura a su cargo y las herramientas de trabajo, vehículos y embarcaciones disponibles, equipos de radiocomunicaciones y cualquier otro equipamiento, informando al superior correspondiente sobre cualquier anomalía.*

c. *Realizar de modo eficiente las funciones asignadas por la presente ley y su reglamento.*

d. *Cumplir las indicaciones impartidas por los canales de comunicación oficiales por parte de la superioridad para el cumplimiento de sus misiones y funciones.*

e. *Conservar la confidencialidad respecto de los operativos de control y vigilancia.*

f. *Portar la credencial que lo identifique como guardaparque durante el desarrollo de sus funciones y exhibirla cuando se le solicite.*

g. *Cooperar con las entidades públicas, a solicitud de la jefatura del área natural protegida, en el marco del principio de colaboración entre entidades públicas.*

Artículo 7. Situaciones de riesgo

Frente a las situaciones que pongan en riesgo la vida o integridad del guardaparque, el SERNANP coordina con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) la activación del "Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos", aprobado mediante el Decreto Supremo 004-2021-JUS, o el mecanismo que lo reemplace, a fin de garantizar la protección de su vida y grupo familiar. El SERNANP otorga las condiciones para garantizar la seguridad del guardaparque durante el desempeño de sus labores.

Artículo 8. Remuneraciones, compensaciones y beneficios

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

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.*

8.2. *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.*

CAPÍTULO III

DEFINICIÓN DEL CUERPO DE GUARDAPARQUES DEL PERÚ, ACCESO, JORNADAS LABORALES Y ASCENSO

Artículo 9. Definición del Cuerpo de Guardaparques

El Cuerpo de Guardaparques está integrado por los guardaparques quienes son parte del personal técnico del área natural protegida encargado de ejecutar las diversas actividades que implica el manejo y la protección del área y están sujetos a un conjunto de principios, normas, procesos y condiciones que regulan la incorporación, la permanencia, el desenvolvimiento y el término del servicio del guardaparque.

Artículo 10. Acceso al Cuerpo de Guardaparques del Perú

10.1. El ingreso al Cuerpo de Guardaparques del Perú se realiza a través de concurso público de méritos. Los requisitos mínimos son los siguientes:

a. Ser mayor de dieciocho años.

b. Saber leer y escribir.

c. No estar inhabilitado administrativa o judicialmente para el ejercicio de la profesión, para contratar con el Estado o para desempeñar función pública.

d. No encontrarse inscrito en el Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido.

e. No estar inscrito en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles por Delitos Dolosos (REDERECI) conforme a la Ley 30353, Ley que crea el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI).

f. De encontrarse inscrito en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM) debe procederse de acuerdo a la Ley 28970, Ley que crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, y normas modificatorias.

g. No contar con antecedentes penales, judiciales ni policiales.

h. Otras condiciones específicas que se establezcan en el reglamento de la presente ley.

10.2. El concurso público para la contratación de los guardaparques se adecúa a los principios de mérito, igualdad de oportunidades y no discriminación, aplicables al régimen laboral del Cuerpo de Guardaparques del Perú, así como por las disposiciones de la presente ley y su reglamento.

Artículo 11. Etapas para el acceso al Cuerpo de Guardaparques del Perú

La evaluación para ingresar al Cuerpo de Guardaparques del Perú se realiza en dos etapas: evaluación curricular y evaluación de capacidades y competencias. Ambas etapas se miden a través de indicadores basados en la aptitud, actitud, desempeño, capacidad y experiencia. Se valora el conocimiento de una lengua originaria propia de la zona en la que se ubica el área natural protegida en la que se prestará el servicio. Las evaluaciones de cada etapa y sus indicadores se establecen en el reglamento de la presente ley.

Artículo 12. Jornada laboral

12.1. La jornada laboral del guardaparque está sujeta a los requerimientos específicos de cada labor y de acuerdo al Texto Único Ordenado de la Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobretiempo aprobado por el Decreto Supremo 007-2002-TR y su reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo 008-2002-TR. El desplazamiento del guardaparque desde su domicilio al puesto de vigilancia del área protegida y viceversa forman parte de la jornada laboral.

12.2. El guardaparque realiza jornadas laborales atípicas, acumulativas e incluso intermitentes a través de las siguientes modalidades:

a) Vigilancia en los puestos, cuando las labores se realizan en el puesto de vigilancia.

b) Vigilancia directa, cuando las labores se realizan fuera del puesto de vigilancia, mediante el patrullaje dentro del área natural protegida o zona de amortiguamiento.

12.3. El reglamento de la presente ley desarrolla las jornadas laborales atípicas, acumulativas e intermitentes.

***Artículo 13*. Reubicación, destaque y comisiones**

El guardaparque puede ser reubicado, destacado o comisionado en cargos compatibles con el nivel adquirido, remuneración y ámbito de desempeño laboral, dentro de la misma área natural protegida o en otras áreas naturales protegidas, por común acuerdo entre las partes y cuando resulte necesario en razón al servicio o por razones personales o de salud acreditados. A falta de acuerdo, a través de un informe debidamente motivado, decide el SERNANP, siendo de aplicación en este último caso la asignación especial por desplazamiento.

***Artículo 14*. Grupo ocupacional**

14.1. El grupo ocupacional de guardaparques tiene los siguientes niveles:

a. Guardaparque: nivel que inicia con la contratación y cuya duración no podrá ser mayor de 10 años.

b. Guardaparque experto: nivel que se inicia después de cumplir los diez años de servicio como guardaparque con una evaluación de desempeño laboral favorable efectuada durante el año anterior, y se obtiene al cumplir alguno de los siguientes méritos, que contribuya a los objetivos del área natural protegida en la que desarrollará sus labores:

1. Obtener un título técnico o profesional.

2. Dominar una lengua indígena u originaria.

3. Contar con capacitaciones u obtención de la certificación de competencias laborales.

Estos méritos son reconocidos si el guardaparque no cuenta con sanciones administrativas y penales firmes.

14.2. Excepcionalmente, el SERNANP puede promover al grupo ocupacional de guardaparque experto, al guardaparque que haya laborado en un periodo menor al señalado en el literal a) del párrafo 14.1, si ha obtenido un reconocimiento por contribuir de manera destacada a los objetivos del área natural protegida. Los criterios y el procedimiento para otorgar dicho reconocimiento se desarrollan en el reglamento de la presente ley. Este reconocimiento procede si el guardaparque no cuenta con sanciones administrativas ni penales firmes.

14.3. *La evaluación para determinar el ingreso al grupo ocupacional guardaparque experto se realiza de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 y según lo señalado en el reglamento de la presente ley.*

Artículo 15. Periodo de prueba

El guardaparque debe pasar satisfactoriamente un periodo de prueba de tres meses de servicio, contado a partir de la fecha de ingreso, con la finalidad de continuar con el contrato a plazo indeterminado.

Artículo 16. Evaluación anual

Para la evaluación del guardaparque se implementa un sistema de gestión que evalúe su desempeño, evidenciando su aporte al cumplimiento de los objetivos del área natural protegida. Este proceso se desarrolla a partir de una metodología, la cual incluye tres etapas aprobadas mediante el cronograma institucional en cada ciclo.

a. *Etapa de planificación: el SERNANP establece los factores de evaluación, de acuerdo a las prioridades identificadas para el área natural protegida, considerando las responsabilidades de cada guardaparque.*
b. *Etapa de seguimiento: el SERNANP realiza una continua orientación, retroalimentación, motivación, apoyo y capacitación al guardaparque, a fin de lograr el cumplimiento de los factores de evaluación establecidos, identificando dificultades y emitiendo recomendaciones de manera oportuna y adecuada, en atención a los factores de evaluación.*
c. *Etapa de evaluación: el SERNANP valora el desempeño del guardaparque después de revisar los resultados alcanzados en el periodo evaluado, en atención a los factores de evaluación establecidos. Posteriormente, otorga una calificación.*

Artículo 17. Ascenso en el grupo ocupacional

El guardaparque puede ascender mediante evaluación, de acuerdo con los artículos 14 y 16, la cual se realiza una vez al año, siempre y cuando el número de puestos y las condiciones presupuestales del SERNANP así lo permitan.

Artículo 18. Causas de extinción del contrato de trabajo

Son causas de extinción del contrato de trabajo:

a. *Fallecimiento del guardaparque.*

b. Renuncia o retiro voluntario del guardaparque.

c. Por extinción de la entidad contratante.

d. Por jubilación, a los setenta años.

e. Destitución en los casos y formas previstos en la Ley.

Artículo 19. Financiamiento

La implementación de la presente ley se financia con cargo a los recursos del presupuesto institucional del SERNANP sin demandar recursos al tesoro público.

CAPÍTULO IV

RÉGIMEN DISCIPLINARIO

Artículo 20. Infracciones

20.1. Las infracciones que se aplican al guardaparque están descritas en la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, y su reglamento general aprobado por Decreto Supremo 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 hubieran cometido falta grave.

b. Negarse a pasar examen de dosaje etílico, toxicológico u otros cuando la autoridad lo solicite.

c. Ocultar o no informar irregularidades administrativas.

d. Relevar u ocupar el puesto de trabajo de otro trabajador sin la autorización correspondiente.

e. No brindar asistencia o ayuda oportuna a colegas en peligro o accidentados.

f. Alterar comprobantes de pago en las rendiciones de cuenta por realización de comisiones de servicio, asignado por encargo u otro análogo, sin perjuicio de la devolución correspondiente.

g. Apoderarse de prendas, equipos o bienes institucionales, donados o de otros compañeros de trabajo.

h. *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.*

i. *No vestir el uniforme durante el desempeño de sus labores.*

j. *Ausentarse del puesto de trabajo o del equipo de patrullaje sin consentimiento previo del empleador.*

k. *Recibir dádivas o coimas.*

l. *Desobedecer órdenes de su superior vinculadas al servicio.*

m. *Concurrir al trabajo en estado de embriaguez.*

n. *Conducir un vehículo de la institución en estado etílico.*

ñ. *Poner en riesgo la vida o la integridad física de los demás.*

o. *Utilizar indebidamente los recursos de la entidad.*

p. *Permitir el ingreso de personas ajenas sin previa autorización y de otras que determine la institución, que el guardaparque pueda advertir en el desarrollo de sus labores. De ser el caso, no informar oportunamente a la jefatura del área natural protegida sobre el ingreso de personas ajenas sin previa autorización.*

q. *Realizar actos de hostigamiento sexual en contra de sus compañeros de trabajo, superior jerárquico u otras personas con las que hubiera tenido contacto con motivo de las labores asignadas.*

r. *Incumplir las normas referidas a la seguridad y la salud en el trabajo.*

s. *Incumplir las normas establecidas en la presente ley.*

t. *Otras infracciones que señale la Ley y su reglamento.*

20.2. *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 21. Sanciones

Las sanciones aplicables por las faltas señaladas en el artículo precedente son las establecidas en el artículo 88 de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil; además de ellas, el reglamento de la presente ley establece una escala de gradualidad de sanciones bajo los principios de tipicidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Artículo 22. Procedimiento administrativo-disciplinario

Las sanciones se aplican previo procedimiento administrativo-disciplinario, conforme a lo dispuesto en la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, y su reglamento general aprobado por el Decreto Supremo 040-2014-PCM.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente ley en un plazo no mayor de ciento veinte días calendario contados desde su entrada en vigencia.

SEGUNDA. Aplicación de la presente ley a los guardaparques regionales

Los gobiernos regionales pueden aplicar el régimen laboral desarrollado en la presente ley y su reglamento a favor de los guardaparques que trabajan en las áreas de conservación regional, si este les resulta más favorable a su régimen laboral actual.

TERCERA. Aplicación automática de la presente ley al guardaparque nacional activo

El guardaparque que se encuentre 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 SERNANP. Solo para estos casos no se aplicará la evaluación de desempeño laboral.

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.

CUARTA. Ejecución de la presente ley

En un plazo de hasta noventa días calendario contados desde el inicio de la vigencia de la presente ley, el SERNANP culmina con las acciones necesarias

para realizar las incorporaciones del personal, conforme a lo dispuesto en la tercera disposición complementaria final.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. Modificación del artículo 2 del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios

Se modifica el artículo 2 del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, con el siguiente texto:

> *"**Artículo 2.- Ámbito de aplicación***
>
> *El régimen especial de contratación administrativa de servicios es aplicable a toda entidad pública sujeta al Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y a otras normas que regulan carreras administrativas especiales; asimismo, a las entidades públicas sujetas al régimen laboral de la actividad privada, con excepción de las empresas del Estado, el Seguro Social de Salud (ESSALUD), y los guardaparques del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP)".*

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los diez días del mes de enero de dos mil veinticuatro.

ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República

ARTURO ALEGRÍA GARCÍA
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA